



Föderalismus mit Fallschirm

Die Schweizer Luftfahrt droht an Wettbewerbsfähigkeit zu verlieren. Der Bund tut gut daran, mehr Einfluss auf die Landesflughäfen zu nehmen – vor allem auf den Hub in Zürich. Von Andreas Schürer

Vor den nationalen Wahlen ist es ruhig um die Schweizer Luftfahrt. Der Staatsvertrag mit Deutschland liegt auf Eis, und Berlin macht keine Anstalten, die Ratifikation des Abkommens anzugehen, das weitere Beschränkungen des deutschen Luftraums für Anflüge auf Zürich zur Folge hätte. Die Schweizer Verkehrsministerin Doris Leuthard kann getrost abwarten und darauf verweisen, dass ihr deutscher Amtskollege Alexander Dobrindt am Zug ist. Sorgenfrei ist Leuthard in der Luftfahrtspolitik allerdings ganz und gar nicht – und sie ist auch nicht untätig.

Hinter den Kulissen wird gegenwärtig eine wichtige Weichenstellung vorbereitet. Der Bund will mehr Einfluss auf die Landesflughäfen nehmen und dokumentiert dies im Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2015, der derzeit in der Vernehmlassung ist. Der Bericht, liebevoll Lupo genannt, gibt die Strategie des Bundesrates vor und prägt alle nachgelagerten Flughafen-Verfahren, zentral etwa die Sachpläne, in denen zulässige Entwicklungsschritte für die nächsten rund 20 Jahre raumplanerisch gesichert werden. Nun will der Bund in diesen Sachplänen Leistungs- und Kapazitätsziele festlegen, die dann vom betroffenen Flughafen und letztlich auch vom Kanton eingehalten werden müssen. Zudem sollen Grundsatzentscheidungen zu Landesflughäfen auf Bundesebene mit referendumsfähigen Erlassen gefällt werden, lautet der Vorschlag. Mit anderen Worten: Der Bund will seine Rolle als Akteur stärken – er will sicherstellen, dass die Landesflughäfen die Nachfrage bedienen können und der Hub in Zürich seiner Rolle als eine der europäischen Drehscheibe im globalen Luftverkehr weiterhin gerecht wird.

Diese Stossrichtung ist richtig. Zwar anerkennt auch der Bundesrat wortreich, dass Standortkantone von Landesflughäfen nicht nur den grössten Nutzen tragen, sondern auch am stärksten belastet werden – und deren Stimme möglichst berücksichtigt werden sollte. Landesflughäfen sind aber von zentraler volkswirtschaftlicher Bedeutung für das ganze Land, sie gehören wie Nationalstrassen und Schienen zur Basisinfrastruktur. Standortkantone wie Zürich sollen selbstverständlich mitreden können. Die Luftfahrt braucht aber einen Föderalismus mit Fallschirm. Zeichnet sich kantonal eine Blockade ab, muss der Bund griffige Instrumente haben, um zumindest ein leichtes Wachstum etwa in Zürich oder Genf durchzusetzen.

Engpässe verschärfen sich

Was plausibel tönt, wird im konkreten Einzelfall natürlich zur heiklen Mission. Erstens ist nicht definiert, was zum Beispiel Grundsatzentscheide sind, die in die Kompetenz des Bundesparlaments fallen sollen. Das Konfliktpotenzial ist beträchtlich. Wenn Bündner und Walliser Nationalräte dem Flughafen in Kloten den Stützpunkt geradeaus ins Pflichtenheft schreiben, werden in Zürich nicht nur Flugzeuge mehr Lärm machen. Dem gegenüber steht, dass vor allem am Hub in Kloten der Handlungsdruck gross ist. Die Fakten liegen auf dem Tisch, werden angesichts der Fokussierung auf den Fluglärm-Verteilungskampf aber gerne vergessen: Der Flughafen Zürich verliert genau wie jener in Genf und die Airline Swiss an Wettbewerbsfähigkeit. Der Drehkreuzbetrieb ist bis ans Limit ausgereizt, Puffer gibt es kaum noch, es reicht zum Beispiel eine Bisenlage, und schon kumulieren sich die Verspätungen bis am späten Abend. In den Spitzenzeiten können heute weder Zürich noch Genf die Nachfrage nach Slots abdecken, was nicht weiter verwundert, wird doch der Linien- und Charterverkehr in der Schweiz seit 40 Jahren auf unveränderten Pisten abgewickelt. Zürich verfügt zwar über drei Pisten. Weil diese sich kreuzen, ist die Kapazität jedoch nur rund 1,5-mal grösser als in Genf, das eine Piste bewirtschaftet.



Der letzte Flug des Tages verlässt den Hub in Kloten: Der Flughafen Zürich steht im Fokus der bundesrätlichen Planung

CHRISTOPH RUCKSTUHL / NZF

Treffen die Prognosen zur Verkehrsentwicklung nur annähernd zu, werden schon in einigen Jahren zusätzliche Verbindungen auch ausserhalb der Spitzenzeiten nicht mehr möglich sein.

Diese unerfreuliche Ausgangslage in der Schweiz steht im groben Kontrast zum Umfeld: Europäische Hubs bauen mehrheitlich aus, in der Türkei und in den Golfstaaten ist gar eine Aufrüstung im Gange; über die anvisierte Umleitung von Verkehrsströmen wird Industriepolitik betrieben.

Der Bund muss griffige Instrumente haben, um zumindest ein leichtes Wachstum in Zürich oder Genf durchzusetzen.

In Zürich sind derweil grosse, bezüglich Kapazität bedeutsame Ausbauvorhaben politisch chancenlos: 2007 hat der Bundesrat deshalb das Thema Parallelpiste sozusagen zum Tabuthema erklärt. Alternative Strategien zur Erhöhung der Kapazität fehlen weitgehend – es ist höchste Zeit, dass sie der Bund auf die Agenda setzt.

Zu sehr auf Lärm fokussiert

Unabhängig vom Lupo kann und muss der Bund nächsten Akzente setzen. Für den Flughafen Zürich muss bald der zweite und für die nächsten Jahre entscheidende Teil des Sachplans aufgelegt werden. Als Option gehören in diesen sowohl Pistenverlängerungen als auch Stützpunkt geradeaus in der Mittagsspitze. Dieser Schritt bedeutet nicht, dass diese Vorhaben auch umgehend umgesetzt werden – aber sie werden raumplanerisch gesichert und somit denk- sowie diskutierbar. Damit ist indes auch ein Problem angesprochen. Der Bund kann Optionen im Sachplan zur Verfügung stellen. Um sie umzusetzen, braucht es aber den Flughafen Zürich, der sie beantragt, und den Zürcher Regierungsrat, der über eine Sperrminorität bei lärmrelevanten Themen verfügt. Weder Flughafen noch Regierung streben jedoch danach, als Akteure unstrittene Anpassungen ins Spiel zu bringen. Sie wären letztlich wohl sogar froh, der Bund würde mehr Verantwortung übernehmen, auch wenn diese Unterstellung zugespitzt sein mag.

Für gesteigerten Bundeseinfluss spricht auch, dass Emotionalität fehl am Platz ist. In der Diskussion über den Fluglärm müssen die Relationen gewahrt werden. Die zusätzlichen Mittel für den Bund führen nicht dazu, dass über die Köpfe von Betroffenen hinweg ein rücksichtsloser Ausbau vorangetrieben würde. Das Schutzniveau, etwa mit der

europaweit strengsten Nachtruheregelung in Zürich, ist gross, der über Lenkungsabgaben ausgeübte staatliche Druck auf den Einsatz leiserer Flugzeuge ebenso. Die lärmbelastete Fläche innerhalb der Empfindlichkeitsstufe II (Wohnzonen) um den Flughafen Zürich hat denn in den letzten 20 Jahren auch um über die Hälfte abgenommen, und die Bevölkerung hat sich praktisch verdoppelt. Aufschlussreich ist auch ein Vergleich der Zahl der Personen, die von Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte belastet werden. Tagsüber sind davon wegen Flugzeugen rund 27 000 Personen betroffen. Beim Strassenverkehr sind es 1,2 Millionen und beim Schienenverkehr 70 000. In der «Dezibel-Schmuddelecke» sind aber einzig die Flughäfen.

Dies ist auch darum bemerkenswert, weil die Schweizer überdurchschnittlich viel fliegen. Die Mobilitätsrate liegt bei 1,4 Flugreisen pro Jahr und damit fast doppelt so hoch wie in Deutschland. Auch diese Dimension muss der Bundesrat im Auge behalten: In der Kleinheit die durch diese Zahl unterstrichene wichtige Bedeutung des Luftverkehrs für die Mobilität, im Grossen die volkswirtschaftliche Bedeutung der Landesflughäfen Zürich, Genf und Basel-Mülhausen. Im Lupo wird ihre direkte Wertschöpfung auf rund 6,7 Milliarden Franken jährlich beziffert. Zirkä 30 bis 35 Prozent aller Touristen reisen mit dem Flugzeug an, für Firmen ist die gute internationale Anbindung ohnehin zentral. Die Nachfrage steigt entsprechend: Allein in Zürich nahm die Zahl der Passagiere von 2003 bis 2014 von 17 auf 25 Millionen zu.

Eine Planung aus einer Hand wie bei Nationalstrassen oder der Bahn ist in der Luftfahrtspolitik weder angestrebt noch realistisch. Dass der Bund mit Bedacht vorgehen muss, ist unbestritten – niemand will «Stuttgart 21»-Verhältnisse in Zürich oder Genf. Aber Bern muss punktuell unangenehme Entscheide fällen können.