

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL
Postfach
3003 Bern
Schweiz

per E-Mail: esther.jutzeler@bazl.admin.ch

Zürich, 21. November 2024

Stellungnahme der Zürcher Handelskammer (ZHK) zur Änderung des Luftfahrtgesetzes

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 28. August 2024 haben Sie das Vernehmlassungsverfahren «Änderung des Luftfahrtgesetzes» eröffnet. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Als regionaler Wirtschaftsverband engagiert sich die Zürcher Handelskammer für die internationale Anbindung der Schweiz via Flughafen Zürich. Gerne nehmen wir daher zur vorliegenden Vernehmlassung Stellung.

Die Zürcher Handelskammer (ZHK) vertritt als Wirtschaftsorganisation die Interessen von über 1100 Unternehmen mit über 200'000 Angestellten am Standort Zürich. Sie setzt sich seit 150 Jahren für liberale und wettbewerbliche Rahmenbedingungen für Unternehmen ein.

Position der ZHK

Der Flughafen Zürich ist das einzige interkontinentale Luftverkehrsdrehkreuz der Schweiz und von zentraler Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Zürich. Um weiterhin die internationale Anbindung der Schweiz sicherzustellen und möglichst viele Direktverbindungen anzubieten, ist der Flughafen Zürich auf gute und stabile Rahmenbedingungen angewiesen. Planungssicherheit und konkurrenzfähige Betriebszeiten spielen dabei eine zentrale Rolle. Die ZHK begrüsst daher, dass der Bundesrat die Betriebszeiten im Gesetz festschreiben will. Konkret sollte dies jedoch durch die Ergänzung des Absatz 3 zu Artikel 36abis erfolgen. Absatz 2 spricht eine funktionale Besitzstandsgarantie aus, welche betriebliche Aspekte umfasst und auf die in laufenden Verfahren Bezug genommen wird. Jede Umformulierung würde zu erheblicher Verunsicherung führen. Stattdessen soll in einem zusätzlichen Absatz 3 der Bestandesschutz hinsichtlich der aktuellen Betriebszeiten konkretisiert werden.

Allgemeine Anmerkungen: Volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens Zürich

Der Flughafen Zürich ist für den Grossraum Zürich und für das ganze Land von hoher volkswirtschaftlicher Bedeutung. Als einziges interkontinentales Luftverkehrsdrehkreuz bindet der Flughafen Zürich die Schweiz an die wichtigsten Metropolen der Welt an und sichert so die internationale Vernetzung des Wirtschaftsstandorts.

Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens zeigt eine Studie des Forschungs- und Beratungsbüros Infras vom November 2022: Der Flughafen Zürich generiert zirka 7 Milliarden Franken Wertschöpfung, ähnlich viel wie eine Schweizer Stadt mittlerer Grösse. Das entspricht 4.4% des Bruttoinlandprodukts (BIP) des Kantons Zürich oder knapp 1% des nationalen BIP.

Der Flughafen dient ausserdem als wichtiger Umschlagplatz für Frachtgut. Knapp 40 % oder 1200 Tonnen der Schweizer Luftfrachtexportmengen werden über Zürich abgewickelt, wobei der Transport fast vollumfänglich im Frachtraum von Passagiermaschinen erfolgen kann.

Die Schweiz ist als Standort für ausländische Unternehmen beliebt aufgrund des Flughafens Zürich. So befinden sich unter anderem der Europahauptsitz von Google, Microsoft und etliche weitere Internationals in oder rund um Zürich. Diese exzellente Anbindung des Flughafens Zürich bietet zahlreiche internationale Direktverbindungen, was die Erreichbarkeit für Geschäftspartner und Kunden weltweit erleichtert.

Die gute Erreichbarkeit ist eine grundlegende Voraussetzung für den Erfolg des Standorts Schweiz. Bereits bei einer Reduktion der Betriebszeiten um 30 Minuten würden Schätzungen zufolge mindestens 30% der Langstreckenflüge am Flughafen Zürich wegfallen. Laut einer Intraplan-Studie aus dem Jahr 2018 hätte dies einen volkswirtschaftlichen Verlust von etwa 1,6 Milliarden Franken und den Wegfall von rund 8000 Arbeitsplätzen zur Folge.

Die wirtschaftliche Relevanz des Flughafens Zürich ist somit eindeutig. Um weiterhin die internationale Anbindung der Schweiz sicherzustellen und möglichst viele Direktverbindungen anzubieten, ist der Flughafen Zürich auf gute Rahmenbedingungen angewiesen. Planungssicherheit und konkurrenzfähige Betriebszeiten spielen dabei eine zentrale Rolle. In diesem Sinne begrüsst die ZHK die Stossrichtung der vorgeschlagenen Revision des Luftfahrtgesetzes. Einige Anpassungen erachtet die ZHK dennoch als wichtig:

Artikel 36: Sachplan

Sachpläne sind für den Bund die wichtigsten Planungsinstrumente, um seine raumwirksamen Tätigkeiten mit anderen Aufgaben abzustimmen. Der Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL) ist das zentrale Instrument, um die Führungskompetenz des Bundes im Bereich des Luftverkehrs umzusetzen. Der SIL setzt für alle Akteure die Rahmenbedingungen fest, die für alle Behörden, ob rechtssetzend oder nicht rechtssetzend, verbindlich sind. Die ZHK begrüsst daher die gesetzliche Verankerung der Sachplanung im Artikel 36 Absatz 2. Jedoch sollen auch die Flugsicherung und allenfalls die Gerichte auf den SIL referenzieren.

Art. 36 E-LFG:

2 Er legt die Ziele und Vorgaben für die Infrastruktur der Luftfahrt in der Schweiz im Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Luftfahrt (SIL) fest. Der SIL ist für die Behörden, und die Inhaber einer Betriebskonzession (Art. 36a) und weiteren Trägern von Bundesaufgaben verbindlich. Die Genehmigung von Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, setzt eine Grundlage im SIL voraus.

Artikel 36a: Betriebskonzession

Der Betrieb des Flughafen Zürichs durch die Flughafen Zürich AG basiert auf der Vergabe der Konzession durch das UVEK. Die Betriebskonzession berechtigt und verpflichtet zum Betrieb des Flughafens Zürich bis 2051. Gesetzliche Regelungen für Zeitpunkt und Art und Weise der Verlängerung bestehen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht. Dies stellt für ein privatwirtschaftlich betriebenes Unternehmen, wie es die Flughafen Zürich AG ist, eine Herausforderung dar. Ohne eine frühzeitige Möglichkeit auf Verlängerung der Betriebskonzession kommt es zu problematischen Planungsunsicherheiten. Erforderliche Investitionen können nicht getätigt werden. Die ZHK schlägt daher zur Gewährleistung der notwendigen Investitionssicherheit die folgende Ergänzung vor:

Art. 36a E-LFG:

2^{bis} Ein Verlängerungsgesuch kann nach Verstreichen von zwei Dritteln der Konzessionsdauer gestellt werden. Das UVEK beurteilt solche Gesuche innerhalb von 12 Monaten nach deren Eingang.

Artikel, 36a^{bis} Betriebszeiten

Gemäss geltendem Artikel 37u LFG sind die Landesflughäfen Zürich und Genf als Gesamtanlagen in ihrem Bestand geschützt. In seiner Antwort zur Motion Kutter hält der Bundesrat ausserdem fest, dass der Bestandesschutz auch für die Betriebszeiten gilt.

Trotzdem stehen die Betriebszeiten in Betriebsreglements- und Rechtsmittelverfahren immer wieder zur Diskussion, indem teils empfindliche Betriebseinschränkungen verlangt werden. Die Folge sind langwierige Verfahren und Verzögerungen.

Bereits heute verfügt der Flughafen Zürich über die kürzesten Betriebszeiten vergleichbarer Drehkreuzflughäfen in Europa. Als einziges interkontinentales Luftverkehrsdrehkreuz verbindet der Flughafen Zürich die Schweiz mit den wichtigsten Metropolen der Welt – im Auftrag des Bundes. Um diesen Auftrag zu erfüllen und möglichst viele Direktverbindungen anzubieten, ist der Flughafen Zürich auf gute Rahmenbedingungen angewiesen. Konkurrenzfähige Betriebszeiten sind ein essenzieller Teil davon. Eine Studie von Intraplan Consult GmbH belegt, dass bei einer Verkürzung der Betriebszeiten um bereits 30 Minuten und der damit verbundenen Vorverlegung der abendlichen Slots ein erheblicher Teil der Langstreckenverbindungen wegfielen. Damit verbunden wäre ein volkswirtschaftlicher Verlust von 1.6 Milliarden Franken Wertschöpfung sowie der Wegfall von bis zu 8000 Arbeitsplätzen. Unter der Verschlechterung der Erreichbarkeit würden die

Attraktivität für internationale Firmen und Organisation, der Wirtschafts- und Forschungsstandort sowie der Tourismus deutlich leiden.

Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung der Betriebszeiten sowie der Tatsache, dass sich die Betriebszeiten heute von Verfahren zu Verfahren laufend aufs Neue zu beweisen haben, ist es angezeigt, die aktuell geltenden Betriebszeiten auf Gesetzesstufe zu schützen. Konkret schlägt der Bundesrat vor, Artikel 36a^{bis} Abs. 2 E-LFG entsprechend zu ergänzen. Damit soll sichergestellt werden, dass z. B. die Betriebszeiten auch in umweltrechtlichen Sanierungsverfahren grundsätzlich nicht eingeschränkt werden können.

Die ZHK begrüsst, dass der Bundesrat die Betriebszeiten auf Gesetzesstufe festschreiben will. In der Umsetzung regt die ZHK jedoch ein alternatives Vorgehen an. Eine Präzisierung, wie sie mit der gesetzlichen Verankerung der Betriebszeiten vorgesehen ist, verlangt aus gesetzessystematischer Sicht nach einem eigenständigen Absatz.

Zum einen bewegt sich Absatz 2 auf einer anderen Konkretisierungsstufe. Zum anderen spricht Absatz 2 eine funktionale Besitzstandsgarantie aus, welche per se auch betriebliche Aspekte umfasst und auf die in laufenden Verfahren Bezug genommen wird. Hier sorgt jede Umformulierung für erhebliche Verunsicherung. Vor diesem Hintergrund spricht sich die ZHK gegen die angedachte partielle Ergänzung von Absatz 2 aus und regt an, die ursprüngliche Formulierung insgesamt beizubehalten. Stattdessen sollen in einem zusätzlichen Absatz 3 die aktuellen Betriebszeiten konkretisiert werden. Obwohl Absatz 2 diese Aspekte bereits heute mit abdeckt, wird mit der ausdrücklichen Nennung die zentrale Bedeutung der Betriebszeiten für die Landesflughäfen wie auch die dort beheimateten Airlines nochmals unterstrichen. Allen Rechtsanwendern wird damit verdeutlicht, dass es die Betriebszeiten unter allen Umständen zu wahren gilt.

Gemäss diesem Ansatz erfolgt über den ganzen Artikel 36a^{bis} gesehen eine stufenweise Konkretisierung von Absatz 1 hin zu Absatz 3:

Art. 36a^{bis} E-LFG:

2 Die Landesflughäfen Genf und Zürich sind aufgrund der ihnen im SIL zugeschriebenen Funktion als Gesamtanlagen in ihrem Bestand ~~und betrieblichen Umfang~~ geschützt. Rechtsetzende wie rechtsanwendende Organe schenken dieser Besitzstandsgarantie insbesondere *auch* im Zusammenhang mit Vorschriften des Moorschutzes und Moorlandschaftsschutzes sowie deren Vollzug die notwendige Beachtung.

3 An den Landesflughäfen Genf und Zürich sind Betrieb und Öffnungszeiten mindestens im bisherigen Umfang zu gewährleisten, damit diese Infrastrukturen ihrer Rolle gemäss Absatz 1 auch zukünftig gerecht werden können und die Wettbewerbsfähigkeit der von dort aus operierenden Fluggesellschaften sichergestellt werden kann.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Zürcher Handelskammer

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'R. Tschanz', written in a cursive style.

Raphaël Tschanz
Direktor