

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 11/2011

Sitzung vom 30. März 2011

378. Anfrage (Zahlreiche Ausnahmen weichen Nachtflugsperrre auf)

Kantonsrätin Priska Seiler Graf, Kloten, und Kantonsrat Jean-Luc Cornaz, Winkel, haben am 10. Januar 2011 folgende Anfrage eingereicht:

Die neue siebenstündige Nachtflugsperrre am Flughafen Zürich-Kloten wird derzeit offensichtlich nicht eingehalten. Bis jetzt kam es nämlich zu zahlreichen Ausnahmegewilligungen – allein im Monat Dezember erteilte der Flughafen 113 solcher Bewilligungen. Damit ist die Situation schlechter als vor der Einführung der Gesetzesänderung, welche 83 Ausnahmegewilligungen pro Monat zulässt. Für die Flughafenanwohnerinnen sind diese Nachtstörungen sehr ärgerlich, da es sich bei diesen Ausnahmen um Flüge nach 23.30 Uhr handelt, also in einem äusserst sensiblen Zeitraum.

Ebenfalls wird klar, dass das Flughafengesetz vom Bund mit einer nicht nachvollziehbaren Erteilung von Ausnahmegewilligungen ausgehebelt wird. Damit wird nicht nur eine Rechtsunsicherheit geschaffen, sondern ein im Kanton Zürich mühsam erarbeiteter politischer Prozess sehr gefährdet. Denn so bleibt die verlängerte Nachtruhe reine Makulatur.

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

1. Was unternimmt der Regierungsrat von sich aus, um diese zahlreichen Verletzungen der gesetzlich vorgeschriebenen und vom Volk bestätigten siebenstündigen Nachtruhe zu beseitigen?
2. Wie sähe der Regierungsrat eine «kantonale Regelung der Pistenbenützung» (die unabhängig der Ausnahmegewilligungen des Bundes eingehalten werden müsste), um auf anderem Wege den gesetzlichen Vorgaben Geltung zu verschaffen?
3. Sieht der Regierungsrat im Zusammenhang mit dem geplanten Nachtruhe-Monitoring des BAZL ebenfalls eine Strategie der Abschwächung der Rechtssicherheit und der Untergrabung des Vertrauens in die Bevölkerung, wenn mit 113 Ausnahmegewilligungen im Monat Dezember 2010 die Fakten schon auf dem Tisch liegen?
4. Welches wären die notwendigen Massnahmen des Kantons Zürich, um zukünftig Bussen oder Schadenersatzforderungen bei übertriebener Erteilung von Ausnahmegewilligungen durch das BAZL an den Bund zu stellen?

5. Wie stellt sich der Regierungsrat zum «Angebot» des Flughafens, die Nachtflugsperrre besser einhalten zu können, wenn die Pisten flexibler genutzt werden dürfen (also Starts nach Süden und Westen nach 21.00 Uhr)?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Priska Seiler Graf, Kloten, und Jean-Luc Cornaz, Winkel, wird wie folgt beantwortet:

Zuständig für die Erteilung von Ausnahmegewilligungen von der Nachtsperreordnung ist in aller Regel der Flugplatzhalter; die wenigen Fälle, in denen das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) Ausnahmegewilligungen erteilen kann, sind in Art. 39d Abs. 3 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) festgelegt und vorliegend nicht von Bedeutung. Der Flugplatzhalter kann solche Ausnahmegewilligungen bei «unvorhergesehenen ausserordentlichen Ereignissen» gewähren (Art. 39d Abs. 2 VIL). Die Flughafen Zürich AG (FZAG) hat eine praktisch gleichlautende Bestimmung in das vorläufige Betriebsreglement (vBR) aufgenommen und dahingehend präzisiert, dass Ausnahmegewilligungen von der Nachtsperreordnung «insbesondere bei schwerwiegenden meteorologischen Verhältnissen» erteilt werden können (vBR Anhang 1, Art. 12 Abs. 3, Art. 13 Abs. 2 und Art. 14 Abs. 2). Das vBR wurde einschliesslich Nachtsperreordnung und Präzisierung der Ausnahmetatbestände vom BAZL am 29. März 2005 genehmigt und vom Bundesgericht mit Urteil 1C_58/2010 vom 22. Dezember 2010 letztinstanzlich gutgeheissen. Ausnahmegewilligungen für Flüge während der Nachtsperrezeit sind also, entgegen der Annahme in der Begründung zur vorliegenden Anfrage, nicht an eine bestimmte Anzahl geknüpft, sondern an das Vorliegen unvorhersehbarer ausserordentlicher Ereignisse, worunter insbesondere schwerwiegende Wetterverhältnisse fallen. Es ist deshalb auch nicht zulässig, Ausnahmegewilligungen von der Nachtsperreordnung gleichzusetzen mit Verletzungen der Sperrzeit. Ob eine Verletzung vorliegt, muss vielmehr danach beurteilt werden, ob im konkreten Fall ein Ausnahmetatbestand vorlag oder nicht. Hierüber entscheidet das BAZL als Aufsichtsbehörde (siehe auch Beantwortung der Frage 1).

Am 29. Juli 2010 ist die im vBR verankerte neue, siebenstündige Nachtflugsperrre in Kraft getreten. Sie dauert für den Linienverkehr, der am längsten fliegen kann, von 23.00 Uhr bis 06.00 Uhr; gegenüber dem Flugplan verspätete Starts und Landungen sind bis spätestens um

23.30 Uhr erlaubt (vBR Anhang 1, Art. 12 Abs. 2). 2010 fanden insgesamt 225 Flüge zur Sperrzeit statt. Davon entfielen 148 Flüge in die Periode der neuen verlängerten Nachtsperrrzeit (29. Juli bis 31. Dezember 2010). In der Periode von Ende Juli bis Ende Dezember 2010 mussten 97 Ausnahmegewilligungen wegen schwerwiegender meteorologischer Verhältnisse erteilt werden. Da der Dezember 2010 europaweit einer der strengsten der vergangenen Jahre war (kältester Dezember in Mitteleuropa seit 1971; kältester Dezember seit 100 Jahren in Grossbritannien, 55 cm Neuschnee am Flughafen Zürich, was einem Rekordwert seit den 70er-Jahren entspricht), musste die FZAG allein im Dezember 2010 insgesamt 82 Ausnahmegewilligungen wegen Schnees in Zürich erteilen. Das heisst, dass in den vier Monaten von August bis und mit November 2010 nur gerade 15 Ausnahmegewilligungen erteilt wurden, also durchschnittlich eine pro Woche. Dies zeigt, dass die FZAG verantwortungsbewusst mit solchen Bewilligungen umgeht. Trotz aller Bemühungen der Flughafenpartner mussten seit der Einführung der verlängerten Nachtsperrrordnung 27 Flüge abgesagt werden. Ebenso verpassten mehr als 500 Passagiere ihren Anschlussflug ab Zürich (Stichtag 23. Februar 2011, Daten der FZAG).

Zu Frage 1:

Gemäss § 3 Abs. 1 des Flughafengesetzes (LS 748.1) obliegt dem Staat unter anderem die Aufsicht über die Einhaltung der Nachtflugordnung des Flughafens Zürich. Diese Aufgabe wird von der Volkswirtschaftsdirektion, Amt für Verkehr (AFV), wahrgenommen. Der hierfür zuständige Mitarbeiter steht in engem Kontakt mit allen beteiligten Flughafenpartnern (FZAG und Skyguide), aber auch mit den jeweiligen Fluggesellschaften (insbesondere mit der SWISS), und sensibilisiert sie für den hohen Stellenwert, den die (neue) Nachtflugsperrung für die Bevölkerung rund um den Flughafen hat. Damit wird angestrebt, die Zahl der Ausnahmegewilligungen so tief wie möglich zu halten.

Die von der FZAG gewährten Ausnahmen werden vom AFV im Rahmen der genannten Aufsichtspflicht beurteilt und Übertretungen dem BAZL als Aufsichtsbehörde des Bundes gemeldet. Das AFV hat im äusserst kalten und schneereichen Monat Dezember 2010 neun Ausnahmegewilligungen festgestellt, die seiner Auffassung nach zu Unrecht erteilt worden waren. Die fraglichen Flüge wurden dem BAZL gemeldet. Es liegt in der alleinigen Zuständigkeit des BAZL, darüber zu befinden, ob im Einzelfall eine Verletzung der Nachtflugsperrung vorlag oder nicht (Art. 3 Luftfahrtgesetz [LFG, SR 748.0]). Das Verfahren wie auch die Strafbarkeitsvoraussetzungen und die allenfalls auszufällende Strafe richten sich nach Bundesrecht.

Zu Frage 2:

Eine »kantonale Regelung der Pistenbenützung« ist allein schon aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen, da die Gesetzgebung über die Luftfahrt Bundessache ist (Art. 87 Bundesverfassung, SR 101). Gemäss Art. 36c LFG und Art. 23 VIL ist es Aufgabe und Pflicht des Flugplatzhalters, ein Betriebsreglement zu erlassen, in dem unter anderem die An- und Abflugverfahren und die Benützung der Flugplatzanlagen durch die Luftfahrzeuge, d.h. die Pistenbenützungsordnung, festzulegen sind. Im Fall des Flughafens Zürich war die Pistenbenützungsordnung ursprünglich in Art. 19 ff. von Anhang 1 des vBR enthalten. Diese Bestimmungen genehmigte das BAZL jedoch nicht, sondern ersetzte sie durch ein von ihm selber festgelegtes Konzept. Diese Kompetenz steht dem BAZL als Aufsichtsbehörde zu, nicht aber dem Kanton Zürich oder einem andern Kanton, auf dessen Gebiet sich ein Flugplatz befindet.

Zu Frage 3:

Anfang 2011 richtete das BAZL ein Monitoring für die Nachtflüge am Flughafen Zürich ein. In dieser Arbeitsgruppe unter Leitung des BAZL sind die FZAG, die SWISS und der Kanton Zürich (AFV) vertreten. Aufgabe dieser Monitoring-Gruppe ist es, die Anwendung der neuen Nachtflugordnung und ihre Auswirkungen auf den Flugbetrieb zu analysieren und die Praxis der nach Betriebsschluss stattfindenden Flüge zu beurteilen. In diese Analyse einbezogen werden auch die beim BAZL eingegangenen Anzeigen und Beschwerden gegen einzelne, nach 23.30 Uhr durchgeführte Flüge. Mit diesem Monitoring ist also keineswegs eine Strategie der Abschwächung der Rechtssicherheit verbunden. Es ist im Gegenteil vielmehr eines der wichtigsten Ziele dieses Monitorings, die Rechtssicherheit zu stärken. Die Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit sollen so weit wie möglich in allgemein gültige Regeln (Ausnahmetatbestände) gefasst werden, sodass für alle Betroffenen klar ist, unter welchen Umständen inskünftig Ausnahmen von der Nachtflugordnung zulässig sind.

Zu Frage 4:

Ausnahmebewilligungen von der Nachtflugordnung können, wie erwähnt, grundsätzlich nur von der FZAG erteilt werden. Dem BAZL als Aufsichtsbehörde kommt in diesem Zusammenhang die Aufgabe zu, die vom Kanton oder von dritter Seite angezeigten Ausnahmebewilligungen zu überprüfen (siehe einleitende Bemerkungen und Beantwortung der Frage 1). Allein schon deshalb stellt sich die Frage, welches die notwendigen Massnahmen des Kantons Zürich seien, um zukünftig Bussen oder Schadenersatzforderungen bei übertriebener Erteilung

von Ausnahmegewilligungen durch das BAZL an den Bund zu stellen, gar nicht. Im Übrigen können Strafen, und damit auch Bussen, nur ausgefällt werden, wenn entsprechende Strafandrohungen in einem Gesetz im formellen Sinn vorgesehen sind. Gegenüber dem Bund bestehen diese im vorliegenden Bereich nicht. Hingegen verfügt der Bund, wie in der Beantwortung der Frage 1 erwähnt, über die Möglichkeit, zu Unrecht von der FZAG erteilte Ausnahmegewilligungen zu sanktionieren. In Bezug auf Schadenersatzforderungen ist festzuhalten, dass für deren Geltendmachung in erster Linie ein Schaden nachgewiesen werden müsste.

Zu Frage 5:

Die neue, im vBR festgehaltene siebenstündige Nachtflugsperrung schränkt die Betriebszeiten am Flughafen Zürich spürbar ein. Damit der Flugbetrieb während der noch zur Verfügung stehenden ordentlichen Betriebszeiten zuverlässig bewältigt werden kann, ist es notwendig, dass dieser bis zum Beginn der Nachtflugsperrung so flüssig, d. h. so ungehindert wie möglich abgewickelt werden kann. Der Regierungsrat hat sich deshalb im Zuge der Erarbeitung des vBR dafür eingesetzt, dass – gleichsam als operationelles Gegengewicht zur verlängerten Nachtsperreordnung – die tagsüber bestehenden zeitlichen Einschränkungen für die Pistenbenützung aufgehoben werden. Dies gilt besonders für die Zeit zwischen 21.00 und 22.00 Uhr. Unter dem Regime der alten Nachtsperreordnung konnten Verspätungen (ohne besondere Bewilligung) bis 00.30 Uhr abgebaut werden, heute nur noch bis 23.30 Uhr, d. h. eine Stunde weniger lang. Hinzu kommt, dass an Tagen, an denen Nebel herrscht, der Flughafen gegenläufig betrieben werden muss (Starts nach und Landungen von Norden), was einer flüssigen Verkehrsabwicklung ebenfalls abträglich ist. Das Bundesgericht ist deshalb im Beschwerdeverfahren gegen das vBR dem vom Regierungsrat unterstützten Antrag der FZAG und von SWISS gefolgt und hat die Pisten 16 und 28 bei Nebel für Starts zwischen 21.00 und 22.00 Uhr freigegeben.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:
Hösli