

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 145/2017

Sitzung vom 6. September 2017

788. Postulat (Verletzung des Nachtflugverbots: Die Ursachen sind bekannt, jetzt braucht es Massnahmen)

Die Kantonsräte Daniel Heierli, Zürich, und Thomas Forrer, Erlenbach, haben am 12. Juni 2017 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, als Aufsichtsbehörde gemäss Art. 3 Abs. 1 Flughafengesetz und als Aktionärin der Flughafen Zürich AG, Massnahmen gegen die zunehmende Zahl der Verletzungen des Nachtflugverbots einzuleiten. Es ist insbesondere auch darzustellen, wie die vom Bundesverwaltungsgericht (Entscheid) angeordnete Lärmentlastung in den Randzeiten wirksam umgesetzt wird.

Begründung:

Im Flughafenbericht 2016 werden auf Seite 44 und 45 in einem Exkurs Ursachen und mögliche Gegenmassnahmen zu den zunehmenden Verletzungen des Nachtflugverbots dargestellt. Es werden unter anderem die Langstreckenflüge identifiziert, die chronisch von Verspätungen betroffen sind. Die Rolle einzelner Zubringerflüge wird ausgeführt, sowie jene von politisch und meteorologisch bedingten unterschiedlichen Betriebskonzepten.

Letzten Endes läuft es aber ganz einfach darauf hinaus, dass die Zahl der Slots unmittelbar vor der Nachtflugsperrung so gross ist, dass Verspätungen programmiert sind. Der «Verspätungsabbau» ist fix im Flugplan eingeplant und wird de facto zur Kapazitätserweiterung missbraucht.

Betreffend die angeordnete Lärmentlastung in den Randzeiten ist festzustellen, dass das vom Flughafen aktuell vorgeschlagene Lärmgebührenmodell offensichtlich untauglich ist.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Zum Postulat Daniel Heierli, Zürich, und Thomas Forrer, Erlenbach, wird wie folgt Stellung genommen:

Die Postulanten bemängeln sowohl gemäss Titel ihres Postulats wie auch in ihren Ausführungen eine Verletzung des Nachtflugverbots bzw. die zunehmende Zahl von Verletzungen des Nachtflugverbots. Letzteres erstreckt sich gemäss Betriebsreglement von 23.30 bis 6.00 Uhr. In dieser

Zeit sind Flüge nur bei unvorhergesehenen ausserordentlichen Situationen möglich und bedürfen einer Ausnahmegewilligung der Flughafen Zürich AG (FZAG; vgl. Anhang 1, Ziff. 12 zum Betriebsreglement vom 30. Juni 2011). In der Zeit zwischen 23.00 und 23.30 Uhr sind Flüge bewilligungsfrei zulässig, soweit sie dem Verspätungsabbau dienen. Die Einführung der verlängerten Nachtruhe ab 29. Juli 2010 war ein wichtiger Schritt zum besseren Schutz der Bevölkerung. Die Zahl der Flüge zwischen 23.30 und 00.30 Uhr ging stark zurück, und Verletzungen des Nachtflugverbots finden seither höchstens in Ausnahmefällen statt. Dem Flughafenbericht 2016 ist zu entnehmen (S. 44), dass 2015 nur gerade drei Flüge wegen möglicherweise zu Unrecht erteilter Ausnahmegewilligungen dem zuständigen Bundesamt gemeldet wurden. Die Behauptung der Postulanten, dass es eine zunehmende Zahl Verletzungen des Nachtflugverbots gebe, trifft damit offensichtlich nicht zu. Es müssen somit keine Massnahmen ergriffen werden, und zusätzliche Informationen zu diesem Thema können auch mit einem neuen Bericht nicht vermittelt werden. Dementsprechend ist das Postulat nicht zu überweisen.

Sofern die Postulanten mit den geltend gemachten «Verletzungen des Nachtflugverbots» nicht die Flüge zwischen 23.30 und 6.00 Uhr, sondern die Flüge zwischen 23.00 und 23.30 Uhr meinen, handelt es sich dabei nach dem Gesagten nicht um Verletzungen des Nachtflugverbots. Vielmehr steht die Zeit von 23.00 bis 23.30 Uhr den Fluggesellschaften und dem Flughafen zum Verspätungsabbau zur Verfügung, ohne jede Bewilligungspflicht. Die Postulanten bringen diesbezüglich vor, dass die Zahl der Slots unmittelbar vor der Nachtflugsperrung so gross sei, dass Verspätungen programmiert seien und dass der «Verspätungsabbau» fest im Flugplan eingeplant sei und faktisch zur Kapazitätserweiterung missbraucht werde. Soweit dies als Aufforderung zum Tätigwerden verstanden werden sollte, verkennen die Postulanten die Rechtslage. Der Regierungsrat kann weder Änderungen in den Flugplänen der Fluggesellschaften anordnen, noch Anpassungen in der Vergabe von Slots verlangen. Auch aus diesem Grund ist eine Überweisung des Postulats nicht angezeigt.

Nichtsdestotrotz hat der Regierungsrat von seinen Möglichkeiten, politisch Einfluss zu nehmen, in der Vergangenheit stets Gebrauch gemacht, und er nimmt seine Verantwortung auch heute wahr:

Wie bereits in der Stellungnahme zu den Postulaten KR-Nrn. 333/2014 betreffend Dauernde Nachtruhestörung durch die faktische Einbindung des Verspätungsabbaus in den Flugplan 1 und 334/2014 betreffend Dauernde Nachtruhestörung durch die faktische Einbindung des Verspätungsabbaus in den Flugplan 2 ausgeführt, hatte die FZAG schon Ende Dezember 2003 auf Initiative des Regierungsrates dem Bundesamt für

Zivilluftfahrt (BAZL) beantragt, die Nachtflugsperrung auf sieben Stunden auszudehnen. Diese Forderung war bereits Gegenstand der «Grundsätze des Regierungsrates zur Flughafenpolitik nach vollzogener Verselbstständigung des Flughafens» (RRB Nr. 1313/2000). Die Forderung war jedoch stets mit dem klaren Bekenntnis zur Hubfunktion des Flughafens Zürich verbunden, und der Verspätungsabbau von 23.00 bis 23.30 Uhr war entsprechend nie infrage gestellt (vgl. z. B. Abstimmungszeitung zur Volksinitiative «Für eine realistische Flughafenpolitik»; vgl. auch RRB Nr. 1407/2004 zur Flughafenpolitik des Kantons Zürich).

Im Zuge der Behandlung der Volksinitiative «Für eine realistische Flughafenpolitik» und nach Annahme des Gegenvorschlags in der Volksabstimmung vom 25. November 2007 wurde auf den 1. März 2008 § 3 des Flughafengesetzes vom 12. Juli 1999 (LS 748.1) um vier Absätze ergänzt. Danach wirkt gemäss § 3 Abs. 3 Satz 1 des Flughafengesetzes der Staat darauf hin, dass eine Nachtflugsperrung von sieben Stunden eingehalten wird. Diese an den Kanton gerichtete Aufforderung zur Durchsetzung der Nachtflugsperrung ist als politischer Auftrag zu verstehen, da es Aufgabe des Bundes ist, die Einhaltung der Lärmgrenzwerte und der Betriebszeiten am Flughafen Zürich sicherzustellen.

Ein weiterer Meilenstein stellt die Verabschiedung des SIL-Objektblatts Flughafen Zürich durch den Bundesrat am 26. Juni 2013 dar. Am SIL-Koordinationsprozess, der fast zehn Jahre dauerte, hatte der Kanton Zürich im Rahmen seiner Zuständigkeit stets aktiv mitgewirkt. In Ziff. 1 «Zweckbestimmung» des SIL vom 23. August 2017 wird zum einen die Erwartung an die FZAG geäussert, einen Drehkreuzbetrieb zu ermöglichen. Zum anderen werden in Ziff. 2 «Rahmenbedingungen zum Betrieb» die Betriebszeiten am Flughafen Zürich von 6.00 bis 23.00 Uhr vorgesehen, wobei verspätete Starts und Landungen bis 23.30 Uhr ohne besondere Bewilligung zuzulassen seien. Darüber hinaus hält der Bundesrat in Ziff. 5 «Gebiet mit Lärmauswirkungen» fest, dass die zulässigen Lärmimmissionen und die damit verknüpften Rechtsfolgen der Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) mit der Genehmigung des Betriebsreglements festgelegt werden. Dabei müssten die zulässigen Lärmimmissionen innerhalb des Gebiets mit Lärmauswirkungen liegen. Sodann wurde mit Festsetzung des SIL ein neues Verfahren eingeführt, wonach die FZAG die vom Flugbetrieb verursachte Fluglärmbelastung jährlich auszuweisen und zu analysieren hat (Ziff. 6 «Nachweis der Lärmbelastung»). Dabei sei die im Verfahren zum Betriebsreglement bewilligte zulässige Lärmbelastung grundsätzlich einzuhalten. Allfällige Überschreitungen der zulässigen Lärmbelastung habe die Flughafenhalterin zu begründen, und sie habe Massnahmen aufzuzeigen, wie diese Überschreitungen künftig vermieden werden können.

Am 27. Januar 2015 genehmigte das BAZL zum ersten Mal die zulässigen Lärmimmissionen für den Flughafen Zürich (vgl. Art. 37a LSV). Am 30. September 2016 reichte die FZAG erstmals für 2015 den in Ziff. 6 der Festlegungen im SIL vorgeschriebenen Nachweis der Lärmbelastung ein. Aus diesem Nachweis geht die Überschreitung des genehmigten Lärms insbesondere in der zweiten Nachtstunde von 23.00 bis 24.00 Uhr aufgrund der Flüge zwischen 23.00 und 23.30 Uhr deutlich hervor.

Nachdem sich die Volkswirtschaftsdirektion mit Schreiben vom 28. Februar 2017 in ihrer Stellungnahme zu diesem Nachweis kritisch geäussert hatte, ist am 31. Juli 2017 der Beurteilungsbericht des BAZL ergangen, der am 3. August 2017 mit einer Medienmitteilung öffentlich gemacht worden ist. Auf den Beurteilungsbericht des BAZL kann vollumfänglich verwiesen werden. Das BAZL fasst darin u. a. die kritische Stellungnahme der Volkswirtschaftsdirektion zusammen und schliesst sich deren Feststellungen an (S. 11 des Beurteilungsberichts). Es folgt im Dispositiv bis auf eine Ausnahme sämtlichen Anträgen der Volkswirtschaftsdirektion. Darunter findet sich auch die Aufforderung an die FZAG, den Stand der Massnahmen zu den Fluglärmgebühren darzustellen. Nur am Rande sei hier erwähnt, dass der Genehmigungsentscheid des BAZL zum neuen Lärmgebührenmodell, das die FZAG im Dezember 2014 zur Genehmigung einreichte, noch aussteht, jedoch in absehbarer Zeit erwartet werden dürfte.

Zusätzlich zu den Anträgen der Volkswirtschaftsdirektion verlangt das BAZL im Beurteilungsbericht, dass die FZAG prüfe, ob für die Nachtstunden am Abend und für die erste Nachtstunde weniger Slots bzw. diese nur bis 22.30 Uhr vergeben werden können. Das BAZL und das ebenfalls angehörte Bundesamt für Umwelt (BAFU) kommen im Beurteilungsbericht zum Ergebnis, dass eine Neufestlegung der zulässigen Lärmbelastung ins Auge zu fassen sei, falls sich herausstellen sollte, dass keine wirksamen Massnahmen bestehen, um die bestehenden Überschreitungen des genehmigten Lärms in der Nacht zu eliminieren oder zu reduzieren (S. 11 des Beurteilungsberichts). Eine solche Neufestlegung der zulässigen Lärmbelastung müsste sich in jedem Falle innerhalb des Gebiets mit Lärmauswirkungen im SIL bewegen (vgl. Ziff. 5 und 6 im SIL).

Das BAZL hat somit die von der Volkswirtschaftsdirektion aber auch die von den Kantonen Aargau und Schaffhausen sowie vom BAFU verlangten zusätzlichen Nachweise und die Prüfung von Massnahmen zur Verminderung der Überschreitungen des zulässigen Nachtlärms durchwegs unterstützt. Die FZAG ist nun aufgefordert, im Bericht für das Berichtsjahr 2016, den sie bis 30. September 2017 einzureichen hat, die Mängel im Nachweis der Lärmbelastung für 2015 zu beheben und die geforderte Prüfung von Massnahmen aufzuzeigen (Dispositiv 1 und 2 des Beurteilungsberichts).

Zusammengefasst gehen die Postulanten von falschen Annahmen aus, indem sie einen Anstieg von Verletzungen der Nachtflugsperrung geltend machen und den zulässigen Verspätungsabbau zwischen 23.00 und 23.30 Uhr mit Verletzungen der Nachtflugsperrung gleichsetzen. Es besteht folglich auch kein Anlass, den Regierungsrat zum Handeln aufzufordern und das Postulat zu überweisen. Nichtsdestotrotz hat sich der Regierungsrat nach dem Gesagten in den vergangenen Jahren im Rahmen seiner Zuständigkeiten und Möglichkeiten für die Einhaltung der Nachtruhe eingesetzt. Die Anpassung des Flugplans der SWISS oder die Neufestlegung der Slots in den Tagesrand- und Nachtstunden liegen jedoch ausserhalb seiner Zuständigkeit, da die kantonale Aufsicht politischer und nicht rechtlich-hoheitlicher Natur ist.

Aus all diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 145/2017 nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi