

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 1. Februar 2017

### **88. Anpassung des SIL-Objektblatts Flughafen Zürich (Stellungnahme)**

Mit Schreiben vom 26. September 2016 hat das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) den Regierungsrat eingeladen, im Rahmen des Verfahrens zur Anhörung der Behörden und zur Mitwirkung der Bevölkerung im Sinne von Art. 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG, SR 700) zum Entwurf über eine Anpassung des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt, Objektblatt Flughafen Zürich (SIL-Objektblatt), Stellung zu nehmen.

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. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Zustelladresse: Bundesamt für Zivilluftfahrt, Sektion Sachplan und Anlagen, 3003 Bern):

Mit Schreiben vom 26. September 2016 haben Sie uns eingeladen, im Rahmen des Verfahrens zur Anhörung der Behörden und zur Mitwirkung der Bevölkerung zu einer Anpassung des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt, Objektblatt Flughafen Zürich (SIL-Objektblatt), Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Einladung und äussern uns wie folgt:

Wir haben uns im Rahmen des früheren SIL-Koordinationsprozesses für den Flughafen Zürich (SIL-Prozess) und der nachfolgenden formellen Verfahren bereits mehrmals zu den Rahmenbedingungen für den Betrieb des Flughafens Zürich geäussert; letztmals mit der Stellungnahme zum Entwurf für eine erste Revision des SIL-Objektblatts mit Zuschrift vom 14. Januar 2015.

Gestützt auf den langjährigen Koordinationsprozess und das SIL-Objektblatt vom 26. Juni 2013 hat der Kantonsrat am 24. März 2014 die Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich», festgesetzt. Sie enthält die Eckwerte für die Siedlungsentwicklung in der Flughafenregion und die Festlegung der sogenannten Abgrenzungslinie, welche die Siedlungs- und die Flughafenentwicklung aufeinander abstimmen soll.

In seinem Entscheid vom 26. Juni 2013 zur ersten Fassung des SIL-Objektblatts beschränkte sich der Bundesrat auf Festlegungen, die unabhängig von der Ratifizierung des am 4. September 2012 unterzeichneten Staatsvertrags Schweiz – Deutschland «über die Auswirkungen des

Betriebs des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland» getroffen werden konnten. Ebenfalls vorbehalten blieben Anpassungen für den Fall, dass die laufenden Sicherheitsabklärungen zum Flughafen Zürich solche erfordern würden. Anlass für diesen zweiten Vorbehalt hatte ein gemeinsam von Skyguide, der Schweizer Luftwaffe, dem Flughafen Zürich und der Swiss International Air Lines AG am 14. Dezember 2012 abgeschlossener Bericht «Sicherheitsüberprüfung Flughafen Zürich» gegeben.

Am 18. September 2015 genehmigte der Bundesrat den kantonalen Richtplan und verabschiedete gleichzeitig eine erste Revision des SIL-Objektblatts, die bereits gewisse Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit enthielt (vgl. dazu Zuschrift vom 14. Januar 2015). Mit dem Entwurf zur Anpassung des SIL-Objektblatts vom 26. September 2016 sollen nun die weitergehenden Voraussetzungen geschaffen werden, um die Sicherheit des Betriebs des wichtigsten Schweizer Flughafens weiter zu verbessern.

Im Gegensatz zum Erarbeitungsprozess, der zur ersten Fassung des SIL-Objektblatts vom 26. Juni 2013 führte und dem ein umfangreicher Koordinationsprozess mit dem Kanton Zürich vorausgegangen war, hat für die neuste Anpassung kein solcher Koordinationsprozess stattgefunden, obwohl dies im Vorfeld der SIL-Anpassung vonseiten des Kantons Zürich mehrfach verlangt worden war. Das Fehlen eines solchen Koordinationsprozesses begründet der Bund mit den sicherheitsbedingten – und daher nicht koordinationsbedürftigen – Anpassungen des SIL-Objektblatts. Entsprechend hatten wir im Vorfeld der Anhörung zum nun aufgelegten SIL-Objektblatt keine Möglichkeit zur Meinungsbildung und Stellungnahme. Dies hat auch zur Folge, dass allfällige Widersprüche mit dem kantonalen Richtplan noch nicht ausgeräumt werden konnten. Die notwendigen Verfahren zur Richtplananpassung sind nach Vorliegen des vom Bundesrat verabschiedeten SIL-Objektblatts umgehend an die Hand zu nehmen. Eine möglichst rasche Durchführung sämtlicher Verfahren ist anzustreben, dies aufgrund der sicherheitsrelevanten Inhalte und im Hinblick auf eine zeitnahe Verbesserung der Verspätungssituation in der zweiten Nachtstunde. Die Kantonsvertretung im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG wird jedoch einem Betriebsreglements-gesuch, das im Widerspruch zum kantonalen Richtplan steht, so lange nicht zustimmen können, bis der Kantonsrat über eine Anpassung des kantonalen Richtplans befunden hat.

### **1. Konsultationen im Kanton Zürich**

Im vorliegenden Anhörungsverfahren hat das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) neben dem Kanton Zürich und den Nachbarkantonen auch die raumplanerisch betroffenen Gemeinden und die regionalen Planungsgruppen direkt zur Stellungnahme zum SIL-Objektblatt eingeladen.

Die Volkswirtschaftsdirektion hat als wichtige Grundlage für die Meinungsbildung des Regierungsrates am 3. November 2016 die Konsultative Konferenz Flughafen Zürich (KKFZ) durchgeführt (Konsultativorgan im Sinne von § 4 Flughafengesetz, LS 748.1). Am 4. November 2016 hat sie das Info-Forum (Forum für den Informationsaustausch zwischen dem Kanton Zürich und den Bürgerorganisationen und Interessenverbänden von Gemeinden rund um den Flughafen) über das Anhörungsverfahren informiert. Die Protokolle der erwähnten Veranstaltungen sind auf den Internetseiten veröffentlicht ([www.vd.zh.ch/kkfz](http://www.vd.zh.ch/kkfz) und [www.vd.zh.ch/info-forum](http://www.vd.zh.ch/info-forum)). Die Gemeinden und Verbände wurden zudem eingeladen, die schriftlichen Stellungnahmen an das BAZL auch der Volkswirtschaftsdirektion zuzustellen, damit der Regierungsrat in Kenntnis dieser Haltungen seine Stellungnahme verfassen kann.

Die eingegangenen Stellungnahmen haben gezeigt, dass im Grundsatz Einigkeit darüber besteht, dass der Flughafen Zürich sicher betrieben werden muss und der Flughafenbetrieb eine grosse volkswirtschaftliche Bedeutung hat. Dass darüber hinaus die im vorliegenden Entwurf zum SIL-Objektblatt dargelegten Massnahmen einen Beitrag zur Verbesserung der Sicherheit des Flughafenbetriebs leisten können, wird anerkannt. Die Gewichtung, welche Massnahmen Priorität haben sollen, unterscheidet sich jedoch je nach Himmelsrichtung und Betroffenheit. Unabhängig davon besteht aber Übereinstimmung, dass die durch die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen gewonnene Stabilität des Flugbetriebs dazu dienen muss, dass die im kantonalen Flughafengesetz verankerte siebenstündige Nachtflugsperrung eingehalten wird. Von Bund und Flughafenbetreiberin wird erwartet, dass konkrete Massnahmen dargelegt werden, um dieses Ziel zu erreichen.

## **2. Stellungnahme zur Anpassung des SIL-Objektblatts**

Die nachfolgende Stellungnahme ist entsprechend der Festlegungen im SIL-Objektblatt gegliedert und betrifft die folgenden Punkte:

- a) Rahmenbedingungen zum Betrieb
- b) Betriebsreglement
- c) Abstimmung mit der Raumentwicklung und Gebiet mit Lärmauswirkungen
- d) Rahmenbedingungen zur Infrastruktur
- e) Natur- und Landschaftsschutz

Die wichtigsten in den Konsultationen erhobenen Forderungen werden jeweils im Zusammenhang mit den betreffenden Festlegungen zusammengefasst.

## **a) Rahmenbedingungen zum Betrieb**

### ***Betriebszeiten und Stundenkapazitäten***

Die Betriebszeiten des Flughafens bleiben bei der Anpassung des SIL-Objektblatts grundsätzlich auf die Zeit zwischen 6.00 und 23.00 Uhr begrenzt, mit der Möglichkeit für einen Verspätungsabbau bis 23.30 Uhr. Die betreffende Festlegung soll jedoch eine Akzentverschiebung erhalten: Während bisher der Betrieb auf diese Zeiten «beschränkt» wurde, liegt die Betonung neu darauf, dass der Betrieb innerhalb des Zeitrahmens zu «gewährleisten» sei. Konkretisiert wird dieser Passus durch die Zielvorgabe, dass in der Betriebszeit von 6.00–22.00 Uhr für den Betrieb mit Landungen von Norden und von Osten eine Stundenkapazität von 70 Flugbewegungen zur Verfügung gestellt werden solle. Diese Vorgabe gilt weder für den Betrieb mit Landungen von Süden noch für den Nachtbetrieb. Zwischen 22.00 und 23.00 Uhr, der letzten Betriebsstunde, werden aus Lärmschutzgründen weiterhin deutlich weniger Start- und Landerechte erteilt.

Der Wert von 70 Bewegungen pro Stunde liegt über den heute erreichten Kapazitäten des Nordkonzepts mit Linkskurve. Dieses Konzept («N 1.11») erreicht gemäss den vorliegenden Unterlagen 68 Start- und Landebewegungen pro Stunde, das Ostkonzept («O 1.0a») deren 67. Einzig das Nordkonzept mit Starts nach Süden geradeaus («N 1.13 A») übertrifft mit 81 Bewegungen diese Vorgabe.

### ***Zusammenfassung der eingegangenen Stellungnahmen***

Sowohl die anlässlich der KKFZ vom 3. November 2016 vorgetragenen Voten als auch die eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen zeigen bezüglich der neuen Formulierung im SIL-Objektblatt zu den Betriebszeiten ein einheitliches Bild: Die Einhaltung der siebenstündigen Nachtflugsperrung ist in allen Himmelsrichtungen rund um den Flughafen Zürich ein zentrales Anliegen und Garant für die Akzeptanz des Flughafens in der Bevölkerung. Die neue Formulierung zu den Betriebszeiten wird als Aufweichung dieser im kantonalen Flughafengesetz verankerten Vorgabe und als schrittweise Verlängerung der Betriebszeiten wahrgenommen.

### ***Haltung des Regierungsrates***

Die siebenstündige Nachtflugsperrung ist für den Regierungsrat in Einklang mit der Bevölkerung im Kanton Zürich von zentraler Bedeutung. Gemäss § 3 Abs. 3 des Flughafengesetzes wirkt der Staat darauf hin, dass eine Nachtflugsperrung von sieben Stunden eingehalten wird. Diese umfasst auch die Zeit zwischen 23.00 und 23.30 Uhr. Auch wenn der Verspätungsabbau in dieser halben Stunde ohne formelle Ausnahmegenehmigung erfolgt, muss alles unternommen werden, dass diese halbe Stunde frei von Flugbewegungen bleibt. Die Planung und Vergabe von Start- und Lande-

rechten für die erste Nachtstunde haben sich danach auszurichten, dass der Verkehr im Regelfall vor 23.00 Uhr bewältigt werden kann. Das Erreichen dieses Ziels wird auch dadurch unterstützt, dass die im vorliegenden Entwurf vorgeschlagenen Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit mehrheitlich auch die Komplexität des Flugbetriebs verringern und dadurch betriebliche Vorteile bringen. Diese Chancen sind konsequent auch zur Verbesserung des Schutzes der Bevölkerung vor allem während der Nachtzeit zu nutzen. Für die Akzeptanz des Flughafens in der Bevölkerung ist es zentral, dass die Flughafenbetreiberin und die mit der Sachplanung betraute Bundesbehörde Massnahmen darlegen, wie diesem Anliegen Rechnung getragen werden kann.

Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass die Zielvorgabe von 70 Bewegungen pro Stunde, welche die Flughafenbetreiberin gemäss neuer Formulierung zur Verfügung zu stellen habe, keinen Zusammenhang mit Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit aufweist. Zu bedenken ist überdies, dass sich die Verbindlichkeit des SIL auf raumwirksame Tätigkeiten beschränkt. Es ist daher fraglich, ob die genannte Festlegung für die Flughafenbetreiberin überhaupt verbindlich ist.

**Antrag 1:** Das SIL-Objektblatt ist durch eine Zielvorgabe zu ergänzen, um im Gleichschritt mit der Umsetzung der neuen Sicherheitsmassnahmen und der Optimierungsschritte zur Verbesserung der Stundenkapazität auch Fortschritte bei der Einhaltung der siebenstündigen Nachtflugsperre zu erzielen.

**Antrag 2:** Es ist alles zu unternehmen, dass zwischen 23.00 und 23.30 Uhr keine Flüge abgewickelt werden. Eine entsprechende Formulierung ist stufengerecht in das SIL-Objektblatt aufzunehmen. Die Flughafenhalterin ist anzuweisen, im Betriebsreglement eine griffige Regelung zu treffen, die sicherstellt, dass der Flugbetrieb innerhalb der ordentlichen Betriebszeiten von 6.00–23.00 Uhr abgewickelt wird.

**Antrag 3:** Der erste Abschnitt der «Rahmenbedingungen zum Betrieb» ist gemäss der früheren Formulierung zu belassen («Der Betrieb des Flughafens ist auf folgende Zeiten beschränkt»).

#### ***Umsetzung von Sicherheitsmassnahmen***

Unter dem Punkt «Rahmenbedingungen zum Betrieb» führt das SIL-Objektblatt in der vorliegenden Fassung verschiedene Sicherheitsmassnahmen ein. Von besonderer Bedeutung ist, dass einerseits im Nordkonzept bei Bisen- und Nebellagen sämtliche Starts ausschliesslich auf der Piste 16 nach Süden geradeaus bzw. mit Rechtskurve erfolgen sollen und dass andererseits das Ostkonzept auf den verlängerten Pisten 28 und 32 betrieben werden soll.

Mit den Abflügen nach Süden geradeaus soll die Sicherheitsmarge des Nordkonzepts vergrössert werden. Untersucht wurden dabei Varianten mit Südstarts geradeaus bei besonderen Wetterverhältnissen (Bisen- und Nebellagen, Varianten 4 und «4-LVP») und Varianten mit zusätzlichen Südstarts geradeaus täglich von 10.00–14.00 Uhr (Varianten 5 a–c mit und ohne LVP). Die Varianten 2 und 6 sehen die Geradeausstarts grundsätzlich den ganzen Tag über vor, solange das Nordkonzept zum Einsatz gelangt. Diese Varianten wurden einer Variante, die dem heute tatsächlichen Betrieb («V 0») entspricht, sowie einer Variante gestützt auf einen Betrieb gemäss der aktuellen Fassung des SIL-Objektblatts («V 1») gegenübergestellt.

Da der Bund die Betriebsvariante «4-LVP» bevorzugt, schreibt nun das SIL-Objektblatt dieses Betriebsregime bei Bisen- oder Nebellagen vor. Bei diesen Wetterlagen soll während des Einsatzes des Nordkonzepts der ganze Startverkehr nach Süden erfolgen, wobei die meisten Flugbewegungen entweder nach rechts oder zunächst geradeaus weiter nach Süden führen, bevor sie in Richtung ihrer Destination abdrehen. Auf der bei normalen Wetterlagen benutzten Hauptstartpiste 10/28 sind im Bisen- und Nebelkonzept («N1.13 A») keine Starts mehr vorgesehen. Die im Regelbetrieb durchgeführten Starts auf der Piste 16 mit einer Linkskurve kurz nach dem Start entfallen bei diesen Wetterlagen ebenfalls.

Gemäss Planungshorizont des SIL wäre 2030 mit rund 13 000 solcher neuartigen Startbewegungen zu rechnen; beim heutigen Verkehrsvolumen wären es rund 10 000. Diese Bewegungen kommen zu den Starts auf der Piste 16 nach Süden mit Linkskurve, die bei normalen Wetterlagen geflogen werden, hinzu.

#### *Zusammenfassung der eingegangenen Stellungnahmen*

Die anlässlich der KKFZ vom 3. November 2016 geäusserten Voten sowie die eingegangenen Stellungnahmen zeigen ein unbestrittenes Interesse an einem sicheren Flugbetrieb. Einigkeit besteht auch darüber, dass die aufgrund der Umsetzung von Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und Verringerung der Komplexität erreichte Stabilisierung des Betriebs strikte zur Verbesserung der Verspätungssituation dienen soll und nicht zu einem Ausbau des Verkehrsangebots führen darf.

Städte und Gemeinden im unmittelbaren Süden des Flughafens – darunter Zürich, Opfikon und Dübendorf – stellen das Vorgehen des Bundes infrage, wonach sowohl im Hinblick auf die Lärmauswirkungen als auch auf das sogenannte Third Party Risk nur Varianten mit Südstarts geradeaus im Nordkonzept miteinander verglichen worden sind. Eine ernsthafte Auseinandersetzung mit Alternativen habe nicht stattgefunden. Ausserdem besteht in den Gemeinden und Städten südlich des Flughafens

fens Einigkeit darüber, dass bei rund 7% der durchgeführten Starts bzw. jährlich 13 000 Starts nach Süden geradeaus nicht mehr von einer Ausnahme gesprochen werden könne.

Im Gegensatz dazu lehnen die Städte und Gemeinden im Westen, Osten und Norden des Flughafens einen Betrieb auf verlängerten Pisten 28 und 32 entschieden ab und fordern zusätzlich zu den Südstarts bei Bise und Nebel auch eine gewisse Anzahl Starts nach Süden geradeaus in der Mittagsspitze, um den Betrieb zu stabilisieren und die Verspätungssituation in der Zeit nach 23.00 Uhr zu verbessern. Die Stadt Kloten bemängelt überdies, dass der Nachweis der sicherheitstechnischen Verbesserung durch eine Verlängerung der Piste 28 nicht ausreichend erbracht worden sei. Die Pistenverlängerung würde zwar einen Beitrag zur Stabilisierung des Betriebs und zur Einhaltung der Nachtruhe bringen, nicht aber die Sicherheit am Flughafen Zürich verbessern.

#### *Haltung des Regierungsrates*

Es steht ausser Frage, dass der Flughafen Zürich sicher betrieben werden muss. Dieser ist heute sicher und muss es auch in Zukunft bleiben. In seiner Stellungnahme zum Bericht 2016 über die Luftfahrtpolitik der Schweiz (RRB Nr. 1004/2015) hat der Regierungsrat den grundlegenden Wert der Sicherheit im Luftverkehr bestätigt und den Bund in dessen Sicherheitspolitik unterstützt. In diesem Zusammenhang hat er aber auch darauf hingewiesen, dass es immer verschiedene Möglichkeiten gebe, um den Flughafen Zürich sicher zu betreiben. Jede dieser Varianten werde andere Auswirkungen auf die Kapazität oder die Bevölkerung haben. In dieser Variantendiskussion werde erwartet, dass Varianten gewählt würden, die auch den Bedürfnissen der Bevölkerung Rechnung tragen. Denn ohne Akzeptanz in der Bevölkerung könne ein Flughafen nicht betrieben werden. Immerhin trage die Zürcher Bevölkerung die Hauptlast der Lärmbelastung durch den Betrieb des Flughafens Zürich.

Der Kanton Zürich hat nicht die Kompetenz, um die Vielzahl der geprüften Sicherheitsmassnahmen in ihrem Zusammenwirken und in ihren Auswirkungen gegeneinander abzuwägen und abschliessend zu beurteilen. Die Beurteilung des Regierungsrates beschränkt sich deshalb darauf, die veröffentlichten Grundlagen auf ihre Nachvollziehbarkeit, Plausibilität und Notwendigkeit und die Auswirkungen der Massnahmen auf die Bevölkerung und die räumliche Entwicklung in der Flughafenregion zu prüfen. In diesem Sinne sind insbesondere die nachfolgenden Ausführungen für die Kapitel «Verlängerung der Pisten 28 und 32», «Starts nach Süden geradeaus bei Bise und Nebel» und «Starts nach Süden geradeaus täglich von 10–14 Uhr» zu verstehen.

### ***Verlängerung der Pisten 28 und 32***

Die Verlängerungen der Pisten 28 und 32 waren schon in den Grundlagen zum SIL-Koordinationsprozess und in den bisherigen Fassungen des SIL-Objektblatts ein Thema. In seinen bisherigen Stellungnahmen zum SIL-Prozess hat sich der Regierungsrat damit einverstanden erklärt, dass diese Pistenverlängerungen als Option weiterverfolgt werden, sofern der Variantenfächer auf die (heute nicht mehr aktuelle) Betriebsvariante J beschränkt wird. Dies wurde mit dem Vorbehalt verbunden, dass eine künftige Einlösung dieser Option die Zusage des Kantonsrates und der Stimmberechtigten im Sinne von § 19 des Flughafengesetzes benötigt. Ausserdem wurde der Vorbehalt angemeldet, dass mit Deutschland eine langfristig tragfähige, auch für die Zürcher Bevölkerung befriedigende Regelung vereinbart werde.

Es ist zu bedauern, dass über die Rahmenbedingungen zur Benützung des süddeutschen Luftraums immer noch keine Rechtssicherheit besteht. Immerhin sind die vorgesehenen Pistenverlängerungen auch in dem Falle notwendig, dass der 2012 unterzeichnete Staatsvertrag auch von deutscher Seite ratifiziert wird.

Der Bericht «Umsetzung von Sicherheitsmassnahmen im SIL» beschreibt auf S. 26 ff. nachvollziehbar die Gründe, welche die Verlängerungen der genannten Pisten schon im heutigen Betriebsregime notwendig machen, um die Sicherheit beim Einsatz des Ostkonzepts (unter der Woche abends ab 21.00 Uhr bis Betriebsschluss, an Wochenenden und deutschen Feiertagen ab 20.00 Uhr) zu verbessern. Wir anerkennen, dass ein ertüchtigtes Ostkonzept, wie das SIL-Objektblatt es vorsieht, eine Verbesserung der Sicherheitsmarge mit sich bringen kann. Wir erwarten, dass die durch die Umsetzung dieser Massnahme erreichte Stabilisierung des Betriebs so eingesetzt und geplant wird, dass sie gleichzeitig einen Beitrag zur Einhaltung der siebenstündigen Nachtflugsperrung leistet. Vorbehalten bleibt bei Vorliegen eines konkreten Ausbaugesuchs der Flughafen Zürich AG der politische Entscheidungsprozess im Kanton Zürich nach § 19 des Flughafengesetzes.

### ***Starts nach Süden geradeaus bei Bise oder Nebel***

Bereits der Schlussbericht zum SIL-Koordinationsprozess vom 6. Februar 2010 hatte auf das Problem der Kreuzungspunkte bei den Flugrouten im heutigen Bisenkonzept hingewiesen. Diese Problematik wurde im Rahmen der neuesten Sicherheitsabklärungen untersucht. Indem bei Bise die Piste 10 geschlossen wird und sämtliche Starts ab Piste 16 nach Süden geradeaus geführt werden, werden sowohl am Boden als auch in der Luft sämtliche kritischen Kreuzungspunkte beseitigt.

In diesem Sinne ist anzuerkennen, dass die Anpassungen im Bisenkonzept einen bedeutenden Beitrag zur Vergrößerung der Sicherheitsmarge des Flugbetriebs am Flughafen Zürich leisten können. Allerdings wird in den vorliegenden Unterlagen nicht dargelegt, dass es sich dabei um die einzige Möglichkeit handelt, um die Sicherheit des Flugbetriebs zu verbessern und gleichzeitig die Lärmauswirkungen und das sogenannte Third Party Risk zu minimieren. Wir erwarten im Hinblick auf nachfolgende Verfahren, insbesondere zum kantonalen Richtplan und zum Betriebsreglement, dass der Bundesrat in seinem Beschluss zum SIL-Objektblatt nachvollziehbar begründet, dass es zu den vorliegenden Anpassungen des Bisenkonzepts keine Alternativen gibt. Immerhin gilt es zu beachten, dass die Südstarts mit Rechtskurve bei Bise und Nebel über eines der dichtestbesiedelten Gebiete der Schweiz führen und deutliche Mehrbelastungen in den Stadtzürcher Quartieren Seebach, Oerlikon, Oberstrass, Unterstrass und Wipkingen bewirken werden. Zusammen mit der Mehrbelastung, die sich durch die Auffächerung der Starts auf Piste 28 ergibt, wird in der Stadt Zürich der Anteil ZFI-Betroffener um rund 50% steigen. Die aus rechtlicher Sicht massgebliche Anzahl von Grenzwertüberschreitungen betroffener Personen nach Lärmschutz-Verordnung (LSV, SR 814.41) ist aufgrund der schwer vergleichbaren Anhörungsunterlagen nicht direkt ersichtlich. Es ist jedoch offensichtlich, dass mit der Variante «4-LVP» deutlich mehr von Planungswertüberschreitungen betroffene Personen zu verzeichnen sind, als noch im SIL-Objektblatt vom 26. Juni 2013 ausgewiesen wurden. Es ist deshalb unabdingbar, dass das neue Bisenkonzept auf genau definierte, messbare und nachvollziehbare Wettersituationen beschränkt bleibt und keine Ausweitung des Verkehrsangebots zur Folge hat.

Im Gegensatz zu den Südstarts geradeaus bei Bise ist die Notwendigkeit, die Starts nach Süden geradeaus auch bei Nebellagen einzusetzen, kaum nachvollziehbar. Bei dieser Wetterlage ist die zuvor erwähnte Problematik der Kreuzungspunkte weit weniger ausgeprägt. Zudem fällt auf, dass die Sicherheitsfachleute die Südstarts geradeaus bei Nebel zunächst nicht in Betracht gezogen hatten und in der «Sicherheitsüberprüfung Flughafen Zürich» von 2012 Südstarts geradeaus bei Nebel nicht als Massnahme zur Verbesserung der Sicherheit am Flughafen Zürich aufgeführt sind. Gemäss dem Bericht «Umsetzung von Sicherheitsmassnahmen im SIL» wurde erst im Nachhinein – im Auftrag des BAZL – bei den drei ursprünglichen Varianten 4, 5a und 5b bei Nebel das Konzept «N 1.13 C» durch das bereits bei Bise eingesetzte Konzept «N 1.13 A» ersetzt (a. a. O. S. 60). Die einzige Begründung für diese zusätzlichen Starts nach Süden geradeaus findet sich in einer nicht nachvollziehbaren Klammerbemer-

kung auf S. 6 von Anhang A5. Ein solches Vorgehen kann der Regierungsrat aufgrund der zu erwartenden sehr grossen Auswirkungen von Starts nach Süden geradeaus nicht annehmen.

**Antrag 4:** Der Bund hat bei der Verabschiedung des SIL-Objektblatts nachvollziehbar darzulegen, dass es keine Alternativen gibt, um die Sicherheit des Flugbetriebs zu verbessern und gleichzeitig die Lärmauswirkungen und das sogenannte Third Party Risk zu minimieren.

**Antrag 5:** Da mit den neu einzuführenden Südstarts geradeaus nur eine Umlagerung bestehender Flüge aus Sicherheitsgründen und nicht die Schaffung zusätzlicher Kapazitäten bezweckt werden soll, hat der Einsatz des Bisenkonzepts grundsätzlich weiterhin dem langjährigen meteorologischen Mittel zu entsprechen. Im SIL-Objektblatt ist daher festzulegen, dass das Betriebsreglement konkrete Nutzungsbedingungen vorsehen muss. Abweichungen sind im Rahmen eines jährlichen Monitorings offenzulegen.

**Antrag 6:** In Anbetracht der sehr grossen Auswirkungen von Südstarts geradeaus über dicht besiedeltes Gebiet und der nicht nachvollziehbaren Begründung zum Einsatz von Südstarts geradeaus bei Nebel sind Südstarts geradeaus bei Nebel im SIL-Objektblatt auszuschliessen.

#### ***Starts nach Süden geradeaus täglich von 10–14 Uhr***

Der Bund hatte es bereits mit der Verabschiedung des SIL-Schlussberichts in Übereinstimmung mit dem Kanton Zürich abgelehnt, täglich Südstarts geradeaus zur Kapazitätssteigerung in den Hauptverkehrszeiten zuzulassen. Die bisherigen und auch die nun vorgeschlagenen Fassungen des SIL-Objektblatts verzichten zu Recht auf diese Möglichkeit. Dennoch stellt der Bericht zur «Umsetzung der Sicherheitsmassnahmen im SIL» fest, dass «mit Blick auf das prognostizierte Verkehrswachstum und die bereits heute bekannte Nachfrage nach zusätzlichen Kapazitäten am Mittag zu diskutieren sein wird, wie diese Nachfrage abgedeckt werden kann. Mit der Variante <5b-LVP> würde eine sinnvolle Variante zu Verfügung stehen. Ein solcher Betrieb mit vermehrten Südabflügen geradeaus bedarf jedoch einer Grundlage im SIL-Objektblatt mit vorangehendem Koordinationsprozess.» Diese Passage zeigt, dass die Diskussion um diese Option noch nicht abgeschlossen ist, weshalb wir diese Option erneut klar ablehnen. Aufgrund der zweimonatigen Sperrung der Piste 28 im Jahr 2000 liegen bereits Erfahrungen zu den Starts nach Süden geradeaus vor. Sensitivitätsanalysen, die im Zusammenhang mit der Massnahmenplanung zum Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) vorgenommen worden sind, lassen darauf schliessen, dass dieses Abflugverfahren, auch wenn es auf die Hauptverkehrszeiten beschränkt bliebe, zu einem kräftigen Anstieg der Zahl der stark von Fluglärm belästigten Personen führen würde.

Die dem vorliegenden Verfahren zugrunde liegenden Dokumente zeigen mit grosser Deutlichkeit, dass mit einer solchen Massnahme keine Verbesserung der Sicherheit verbunden wäre. Die Grafik «Beurteilung zur Sicherheit und zu den betrieblichen Auswirkungen der Betriebsvarianten» zeigt, dass der Einsatz von Südstarts geradeaus in der Mittagszeit gegenüber den Varianten 4 und «4-LVP» keinen Sicherheitsgewinn, sondern betriebliche Vorteile bringt. Der Vorteil läge allein in einer Erhöhung der Kapazität. Wir anerkennen das damit verbundene Verbesserungspotenzial für das Verkehrsangebot des Flughafens Zürich und damit auch für die Erreichbarkeit des Wirtschaftsraums, gewichten jedoch die Interessen der Bevölkerung in den dicht besiedelten urbanen Gebieten des mittleren Glattals und der Stadt Zürich deutlich höher, zumal die Verkehrsleistung des Flughafens durch eine solch schwerwiegende Massnahme nicht substantiell erhöht werden könnte.

Gemäss der Tabelle auf S. 52 des Berichts «Umsetzung von Sicherheitsmassnahmen im SIL» kann keine der untersuchten Varianten (nicht einmal die sogenannte Variante 2 mit Südstarts geradeaus ganztags mit Schliessung der Piste 28) die für 2030 prognostizierte «engpassfreie» Nachfrage von 376000 Flugbewegungen bzw. von 43,7 Mio. Passagieren erfüllen. Die der zweiten Fassung des SIL-Objektblatts zugrunde liegende Variante «4-LVP» erreicht 39,3 Mio. Passagiere, die Variantenfamilie 5 mit täglichen Starts nach Süden geradeaus von 10–14 Uhr kommt auf 40 Mio. Passagiere. Die Differenz zwischen den beiden Varianten von 0,7 Mio. Passagieren beträgt weniger als 2% bzw. nur rund die Hälfte des prognostizierten jährlichen Nachfragezuwachses. Die Aussichten ändern sich selbst dann nur geringfügig, wenn beim ganzen Tagbetrieb nach Süden geradeaus gestartet würde. Das gleiche Bild zeigt sich beim Luftfrachtvolumen.

Es muss somit festgestellt werden, dass der mit täglichen Starts nach Süden mögliche Kapazitätszuwachs verhältnismässig bescheiden wäre. Es ist unverhältnismässig, verbleibende geringfügige Kapazitätsreserven auszuschöpfen, wenn dies zu einer grossen Mehrbelastung der Bevölkerung in einem der wichtigsten Entwicklungsgebiete der Schweiz führt. Südstarts geradeaus zur Kapazitätssteigerung in den Hauptverkehrszeiten würden einen groben Verstoss gegen das Gebot bedeuten, mit dem SIL die Entwicklung der Verkehrs- und der Raumentwicklung miteinander abzustimmen. Sie sind deshalb grundsätzlich auszuschliessen. Sofern der Bund der Auffassung ist, dass dem Flughafen weitergehende Entwicklungsmöglichkeiten eröffnet werden sollten, so ist im Rahmen eines umfassenden Koordinationsprozesses nach anderen Möglichkeiten zu suchen, die dem Gebot der Nachhaltigkeit Rechnung tragen und mit den Anliegen des Standortkantons und dessen Zielen zur Siedlungsentwicklung vereinbar sind.

**Antrag 7:** Südstarts geradeaus zur Kapazitätssteigerung in den Hauptverkehrszeiten sind im SIL-Objektblatt in aller Klarheit auszuschliessen.

### ***Anpassungen bei den Flugrouten***

Als Grundlage für das SIL-Objektblatt vom 26. Juni 2013 wurden die bestehenden Flugrouten optimiert. Damit konnten Teile der in der Sicherheitsüberprüfung verlangten Massnahmen bereits in der ersten Fassung des SIL-Objektblatts umgesetzt werden. Aufgrund der inzwischen erfolgten Vertiefungsarbeiten bei Skyguide wurden weitere Anpassungen an den Flugrouten und Flugbetriebskonzepten vorgesehen. Im Vordergrund stehen Anpassungen an den Abflugrouten ab der Piste 16 und der Piste 28.

Die bei normalen Wetterbedingungen zum Einsatz gelangende *Startroute ab Piste 16* wird dahingehend angepasst, dass die Flugzeuge zunächst weiter Richtung Osten geführt werden, bevor sie westlich von Winterthur mit einer lang gezogenen Linkskurve Richtung Westen abdrehen («enhanced left turn»). Dadurch kann sichergestellt werden, dass die startenden Flugzeuge «über dem Flugplatz» bereits 5000 Fuss erreicht haben und damit nicht mehr in Konflikt mit Durchstarts auf der Piste 14 geraten können. Damit kann die Sicherheit des Nordkonzepts wesentlich verbessert werden. Zudem können die heute bestehenden Kapazitätseinbussen beim Anflug auf die Piste 14 bei gleichzeitigem Start auf der Piste 16 teilweise verkleinert werden.

Die *Abflugrouten ab der Piste 28* Richtung Westen und Süden und diejenige Richtung Osten sollen aufgetrennt werden. Die Routen Richtung Westen und Süden sollen zunächst noch weiter geradeaus (über den bisherigen Abdrehpunkt bei Regensdorf hinaus) über das Furttal geführt werden. Die dritte Route Richtung Osten dreht bei Regensdorf nach Süden ab und umfliegt das Gebiet dieses Siedlungsschwerpunkts. Die frühzeitige Trennung der nach verschiedenen Destinationen abfliegenden Flugzeuge ist sowohl aus Sicherheits- als auch aus Kapazitätsgründen vorteilhaft: Zum einen kann damit die Komplexität im Flugbetrieb zugunsten der Flugsicherheit herabgesetzt werden. Zum anderen können dank des vergrösserten Kapazitätsangebots auf der Piste 28 das Bedürfnis nach abwechselnden Starts auf den Pisten 28 und 16 zur Kapazitätssteigerung in den Hauptabflugzeiten und somit das Risiko durch den Betrieb auf dem Pistenkreuz verringert werden.

### ***Zusammenfassung der eingegangenen Stellungnahmen***

Die Gemeinden des Furttals äussern sich entsprechend der zu erwartenden Änderungen in der Lärmbelastung. Während Regensdorf und Dällikon die zu erwartenden Entlastungen zurückhaltend begrüssen, äussert sich Boppelsen entschieden gegen die Auffächerung der Startrouten 28.

Die Stadt Zürich und Gemeinden des mittleren Glattals begrüssen die erwähnten Massnahmen. Sie halten aber ausdrücklich fest, dass die gewonnenen Kapazitäten zur Stabilisierung des Betriebs und zur Verringerung der Verspätungen in der zweiten Nachtstunde genutzt werden und nicht der Kapazitätssteigerung im Regelbetrieb dienen dürfen.

### *Haltung des Regierungsrates*

Die Einführung der neuen Abflugrouten scheint sowohl aus sicherheitstechnischen als auch aus betrieblichen Gründen nachvollziehbar zu sein. Sie können einen Beitrag dazu leisten, die Verspätungssituation zu verbessern und die Einhaltung der siebenstündigen Nachtflugsperrung zu gewährleisten. Es kann davon ausgegangen werden, dass sie lärmässig insgesamt zumindest zu keiner Verschlechterung der Situation führen.

Die Auswertungen zum ZFI zeigen, dass sich durch die Auffächerung 28 keine nennenswerten Veränderungen im Furttal und Limmattal ergeben. In der Stadt Zürich führen die neuen Routen jedoch zu einer Mehrbelastung der Stadtquartiere Altstetten, Höngg und Affoltern. Der «enhanced left turn 16» führt zu einer Mehrbelastung nordöstlich des Flughafens.

Insbesondere im Furttal könnten die neuen Routenführungen zu einer Verbesserung der Situation führen, wenn im Betriebsreglement dafür gesorgt wird, dass sie von den Flugzeugen auch wirklich eingehalten werden. Es muss zu diesem Zweck sichergestellt werden, dass die startenden Flugzeuge von der Flugsicherung nicht gemäss der 5000-Fuss-Regel für Direktflüge nach dem Ausflugschicht frühzeitig freigegeben werden. Insgesamt kann dadurch eine wesentliche Entlastung von Regensdorf, der Entwicklungsgebiete im Limmattal und auch von Gebieten im angrenzenden Kanton Aargau erzielt werden.

**Antrag 8:** Die Flughafenhalterin ist im SIL-Objektblatt anzuweisen, dass ein zukünftiges Betriebsreglement so auszugestaltet ist, dass im Zuge der Einführung der neuen Flugrouten auch Fortschritte bei der Einhaltung der siebenstündigen Nachtflugsperrung erzielt werden.

**Antrag 9:** Die Flughafenbetreiberin ist im SIL-Objektblatt anzuweisen, vor der Anpassung des Betriebsreglements zur Einführung der neuen Abflugrouten zusammen mit dem Kanton Zürich Überflugpunkte festzulegen, die von den startenden Flugzeugen eingehalten werden müssen, soweit keine sicherheitstechnischen oder überwiegenden betrieblichen Gründe dagegen sprechen.

### **b) Betriebsreglement**

Neu soll unter dem Punkt «Betriebsreglement» im SIL-Objektblatt festgelegt werden, dass die Umstellung vom heutigen Betrieb auf dem bestehenden Pistensystem zum Betrieb auf verlängerten Pisten mit Südabflügen geradeaus schrittweise erfolgen kann und dass bei der Linienführung der Abflugrouten auf den militärischen Betrieb des Flugplatzes Emmen Rücksicht genommen wird.

In den Konsultationen hat sich gezeigt, dass insbesondere für die Stadt Zürich diese vorweggenommene einseitige Gewichtung des «partikulären» Interesses der Luftwaffe gegenüber dem Schutz der Bevölkerung in einem der dichtestbesiedelten Gebiete der Schweiz unannehmbar ist.

#### *Haltung des Regierungsrates*

Der Regierungsrat hat schon in seiner Stellungnahme vom 4. November 2015 zur Anpassung des Sachplans Militär und des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt gefordert, dass der Betrieb des Flugplatzes Dübendorf keinesfalls negative Auswirkungen auf Komplexität, Kapazität und Lärmbelastung am und um den Flughafen Zürich zur Folge haben darf (RRB Nr. 1029/2015). Daran halten wir fest. Gleiches muss für die Koordination mit dem Flugbetrieb in Emmen gelten.

Dass bei der Gestaltung der Flugrouten über einem der dichtestbesiedelten Gebiete der Schweiz einseitig die Interessen der Luftwaffe berücksichtigt und die Bevölkerung in diesen Gebieten einer erheblichen Mehrbelastung ausgesetzt wird, kann nicht hingenommen werden. Die vorgesehenen Rechtskurven stehen dem Grundsatz, dass so wenige Menschen wie möglich belastet werden, diametral entgegen. Im Hinblick auf die nachfolgenden Verfahren und die nicht unerhebliche präjudizielle Bedeutung des Sachplans ist eine sorgfältige Berücksichtigung aller betroffenen Interessen – wie auch das Raumplanungsrecht sie fordert – unabdingbar.

**Antrag 10:** Die Interessen der Bevölkerung der Stadt Zürich dürfen nicht der Freihaltung des Kontrollraums Emmen untergeordnet werden. Die entsprechenden Flugrouten sind zu überprüfen und entsprechend anzupassen.

#### **c) Abstimmung mit der Raumentwicklung und Gebiet mit Lärmauswirkungen**

Mit dem «Gebiet mit Lärmauswirkungen» begrenzt das SIL-Objektblatt die Entwicklung des Flugbetriebs. Anschliessend legt das BAZL mit der Genehmigung des Betriebsreglements gestützt auf Art. 37a Abs. 1 LSV die «zulässigen Lärmimmissionen» und die damit verknüpften Rechtsfolgen fest. Diese «zulässigen Lärmimmissionen» müssen dabei innerhalb des «Gebiets mit Lärmauswirkungen» liegen, wobei die Vorgaben für den Tag- und den Nachtbetrieb getrennt einzuhalten sind.

Neu soll mit dem SIL-Objektblatt auch die sogenannte Abgrenzungslinie in Text und Karte festgesetzt werden, nachdem sie bzw. das «Gebiet mit Lärmauswirkungen» im SIL-Objektblatt bis anhin lediglich als Zwischenergebnis festgelegt waren. Die Abgrenzungslinie sichert den Raum für die langfristige betriebliche Entwicklung des Flughafens und soll die Abstimmung mit der Raumentwicklung des Kantons Zürich gewährleisten, indem sie einerseits im SIL-Objektblatt einen verbindlichen Rahmen für die Festlegung des «Gebiets mit Lärmauswirkungen» legt und andererseits im kantonalen Richtplan Vorgaben zur Raumentwicklung in diesem Gebiet macht.

Obwohl der Bund bisher mit der Festsetzung der Abgrenzungslinie zugewartet hat, bis der SIL an neue Bestimmungen zur Nutzung des süd-deutschen Luftraums oder für die Umsetzung weitergehender Sicherheitsanforderungen angepasst werden kann, legte der Kantonsrat – ausgehend vom als Zwischenergebnis festgelegten «Gebiet mit Lärmauswirkungen» – mit Beschluss vom 24. März 2014 die Abgrenzungslinie im kantonalen Richtplan fest. Am 18. September 2015 genehmigte der Bundesrat den kantonalen Richtplan, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich».

Die Dokumentation «B. Abgrenzungslinie (AGL)» zeigt, dass die vorliegende Fassung des SIL-Objektblatts zu erheblichen Differenzen zu der im kantonalen Richtplan festgelegten Abgrenzungslinie führen wird. Diese sind nur zu einem sehr kleinen Teil auf die neu in den Lärmberechnungen der Empa berücksichtigten Sicherheitsmassnahmen der Betriebsvariante «4-LVP» zurückzuführen. Die Ursache der Abweichungen liegt hauptsächlich in einer erhöhten Anzahl Flugbewegungen in der ersten Nachtstunde von 22.00–23.00 Uhr. Eine im Zuge der Grundlagenarbeiten zum SIL-Objektblatt durchgeführte Aktualisierung der Nachfrageprognose hat gezeigt, dass in Zukunft mit einem starken Wachstum bei den Langstreckenflügen (Interkontinentalverkehr) zu rechnen sei. Diese Langstreckenflüge würden zu einem grossen Teil am Mittag sowie in den Tagesrand- bzw. in der Nachtstunde (22.00–23.00 Uhr) durchgeführt (Landungen am Morgen, Starts am Mittag und in der ersten Nachtstunde). Dieser Trend zeichnet sich bereits seit 2012 ab, wobei – gemäss den erwähnten Unterlagen – 2015 nach 22.00 Uhr 11 500 Flugbewegungen gezählt wurden. Nach den heute angewendeten Regeln der Vergabe von Start- und Landerechten zwischen 22.00 und 23.00 Uhr sei 2030 in diesem Zeitraum mit rund 12 000 Flugbewegungen zu rechnen. Um die jährlichen Wetterschwankungen besser aufzufangen, seien den Lärmberechnungen rund 12 800 Flugbewegungen zugrunde gelegt worden. Die erste Fassung des SIL-Objektblatts vom 26. Juni 2013 hatte für die erste Nachtstunde noch mit einer Bewegungszahl von 10 300 Flügen gerechnet.

Mit der vorliegenden Anpassung des SIL-Objektblatts soll das «Gebiet mit Lärmauswirkungen» für die erste Nachtstunde (22.00–23.00 Uhr) neu auf diese mehrheitlich bereits heute schon bestehende Nachfrage ausgerichtet und auf die Plafonierung der bisherigen Bewegungszahl verzichtet werden. Damit soll die künftig erwartete Nachfrage beim Interkontinentalverkehr realitätsnaher abgebildet und der Hubfunktion des Flughafens konsequenter Rechnung getragen werden.

#### *Zusammenfassung der eingegangenen Stellungnahmen*

Die durchgeführten Konsultationen und die eingegangenen Stellungnahmen zeigen einheitlich, dass das für 2030 prognostizierte Wachstum auf insgesamt 346 000 Bewegungen jährlich als viel zu hoch und nicht mehr tragbar erachtet wird. Ausserdem stünde das prognostizierte Be-

wegungswachstum im Widerspruch zum kantonalen Flughafengesetz. Die Gemeinden des Weinlandes, die von der Ausdehnung des «Gebiets mit Lärmauswirkungen» am stärksten betroffen sind, fordern, dass sie nicht parallel zur «Zunahme» des Lärms Einschränkungen in ihrer baulichen Entwicklung erfahren dürften.

#### *Haltung des Regierungsrates*

Obwohl der Kanton mehrfach darauf hingewiesen hat, dass die Festsetzung des (vergrösserten) «Gebiets mit Lärmauswirkungen» und der AGL eine Abstimmung und Koordination mit der kantonalen Raumentwicklung nötig macht, hat der Bund hiervon abgesehen. Dennoch kann sich der Regierungsrat den sicherheitsbedingten Anpassungen des Betriebs und den damit einhergehenden Anpassungen des «Gebiets mit Lärmauswirkungen» und der Abgrenzungslinie nicht entgegenstellen, sofern die entsprechenden Massnahmen nachvollziehbar begründet und entsprechend koordiniert und gewichtet sind. Sobald der Bundesrat das SIL-Objektblatt beschlossen hat, wird der Regierungsrat die notwendigen Verfahren zur Richtplananpassung einleiten.

Bezüglich der in den Konsultationen deutlich erhobenen Kritik an der Nachfrageprognose, gilt es Folgendes zu Bedenken: Diese Prognose geht im Vergleich zur Prognose, die der ersten Fassung des SIL-Objektblatts zugrunde lag, am Tag von einem leicht geringeren Bewegungswachstum aus. In der ersten Nachtstunde hingegen geht sie von einem zusätzlichen Bewegungswachstum aus und bildet damit die sich bereits in den letzten Jahren abzeichnende Zunahme der Nachfrage in dieser Zeit ab.

Im Gegensatz zum Strassen- und zum Eisenbahnlärm, wo der Lärm über acht Nachtstunden von 22.00–6.00 Uhr gemittelt wird, ist der Fluglärm für die einzelnen Nachtstunden gesondert zu ermitteln. Der Regierungsrat forderte in seiner Stellungnahme zum SIL (RRB Nr. 36/2015), dass sämtliche Flugbewegungen in der ersten Nachtstunde von 22.00–23.00 Uhr erfolgen und in den Lärmberechnungen auch entsprechend berücksichtigt werden sollen. In dieser ersten Nachtstunde werden heute – trotz der im Vergleich zum Tag überschaubaren Anzahl Flugbewegungen – grosse Gebiete als belastet ausgewiesen. Die Gebiete im Nordwesten und Nordosten des Flughafens, die im Abend- und Nachtbetrieb von startenden Flugzeugen überflogen werden, sind im kantonalen Durchschnitt dünn besiedelt und sollen gemäss dem im Richtplan festgesetzten Raumordnungskonzept zurückhaltend entwickelt werden. Die ZFI-Zusatzauswertungen zum Entwurf des SIL-Objektblatts zeigen weiter, dass zwar ein Anstieg der ZFI-Betroffenen ausgemacht werden kann, dieser jedoch im kantonalen Vergleich unterdurchschnittlich ausfällt.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass für den Schutz der Bevölkerung vor Nachtruhestörungen gute Voraussetzungen bestehen. Gemäss der auf Anregung des Kantons Zürich und der Gemeinden aus der Flughafenregion erlassenen und seit Februar 2015 geltenden neuen Bestimmung von Art. 31a LSV können in den Gebieten mit Nachtlärmbelastung neue Wohnbauten erstellt werden, wenn strenge Anforderungen an den passiven Schallschutz erfüllt werden. Die erwähnte Bestimmung eröffnet damit ausreichende Handlungsspielräume für eine zweckmässige Raumentwicklungspolitik. Zudem ist die Flughafenbetreiberin jeweils verpflichtet, innerhalb des im geänderten Betriebsreglement neu festgelegten Gebiets der «zulässigen Lärmimmissionen» (vgl. Art. 37a Abs. 1 LSV) Schallschutzmassnahmen bei bestehenden Gebäuden vorzunehmen und diese über den flughafeneigenen Fluglärmfonds zu finanzieren. Zudem wird – unabhängig von den Grundlagen im SIL-Objektblatt – der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates bei Erreichen von 320 000 Bewegungen Beschluss darüber fassen, ob der Kanton auf eine Bewegungsbeschränkung hinwirken soll (vgl. § 3 Abs. 3 Flughafengesetz).

Aufgrund des Gesagten, besteht keine Veranlassung, die Anpassung des «Gebiets mit Lärmauswirkungen» und der Abgrenzungslinie abzulehnen. Damit der Schutz der Bevölkerung aber dennoch gewährleistet bleibt, sind verschiedene Bedingungen zu erfüllen. Zu nennen ist der bereits gestellte Antrag, die siebenstündige Nachtflugsperrung verbindlicher zu regeln. Ausserdem ist für den Kanton Zürich und die Gemeinden im Umfeld des Flughafens von grosser Bedeutung, dass das mit dem «Gebiet mit Lärmauswirkungen» und der Abgrenzungslinie beabsichtigte Lärmkorsett inskünftig ohne Einschränkungen funktioniert. Schliesslich ist zu fordern, dass die Flughafenbetreiberin die Lärmberechnungen für das Gebiet mit «zulässigen Lärmimmissionen» für die künftigen Betriebsreglemente mit der gleichen Methodik vornimmt, wie es der Bund für das «Gebiet mit Lärmauswirkungen» im SIL tut: Sämtliche Nachtflugbewegungen sind in den Berechnungen in der ersten Nachtstunde zu berücksichtigen. Es darf nicht, wie im Zusammenhang mit dem Änderungsgesuch der FZAG vom November 2013 geschehen, planerisch davon ausgegangen werden, dass ein Teil der Flüge durch Verspätungsabbau in der zweiten Nachtstunde stattfindet und dadurch die erste Nachtstunde entlastet wird.

Sofern diesen Anliegen Rechnung getragen wird und der Bund im Beschluss zum SIL-Objektblatt die geforderten Begründungen und Ausführungen erbringt, wird der Regierungsrat gestützt auf diesen Bundesratsbeschluss die gesetzlich geforderten Mitwirkungsverfahren zur Anpassung des kantonalen Richtplans durchführen und dem Kantonsrat anschliessend eine Vorlage zur Anpassung des kantonalen Richtplans zur

Beratung und Beschlussfassung überweisen. Bis zum Zeitpunkt der Festsetzung des kantonalen Richtplans durch den Kantonsrat gilt bei der Beurteilung von Betriebsreglementsgesuchen der FZAG der geltende kantonale Richtplan vom 24. März 2014.

**Antrag 11:** Der 2. Abschnitt unter dem Titel «Gebiet mit Lärmauswirkungen» ist wie folgt zu ergänzen: Die mit einer Betriebsreglementsanpassung festzusetzenden «zulässigen Lärmimmissionen» gemäss Art. 37a Abs. 1 LSV sind in analoger Weise zu berechnen wie das «Gebiet mit Lärmauswirkungen» im SIL-Objektblatt.

#### **d) Rahmenbedingungen zur Infrastruktur**

Die Umsetzung der Sicherheitsmassnahmen im Rahmen der Betriebsvariante «4-LVP» erfordern – insbesondere im Hinblick auf die Ertüchtigung des Ostkonzepts – einen Ausbau der Infrastruktur. Der Raum für eine Verlängerung der Piste 28 nach Westen für Landungen und eine Verlängerung der Piste 32 nach Norden für Starts ist bereits in den bisherigen Fassungen des SIL-Objektblatts gesichert worden. Ebenfalls bereits gesichert ist der Raum für einen neuen Rollweg rund um das östliche Ende der Piste 28. Dieser Raum hat sich jedoch bei genauerer Untersuchung als zu knapp erwiesen, um die betrieblichen Abläufe auch unter den erhöhten Sicherheitsanforderungen mindestens gleich effizient zu gestalten wie heute; er muss nun für weitere Rollwegabschnitte erweitert werden. Der Ausbau all dieser Infrastrukturelemente macht einerseits sehr anspruchsvolle Anpassungen im Raum der Glatt nötig, die über eine längere Strecke revitalisiert werden soll. Beim Umrollungsprojekt auf der Ostseite des Flughafens sind andererseits eine Neufestlegung des Moorschutzperimeters und Aufwertungsmassnahmen über ein grösseres Gebiet nötig. Ausserdem soll beim Tanklager Rümlang der Flughafenperimeter erweitert werden, da ein Grossteil der Anlage als standortgebunden für den Umschlag und die Lagerung von Flugtreibstoffen gilt. Gemäss erläuterndem Bericht kann die Standortgebundenheit für eine Erweiterung des Tanklagers auf dem Waldareal voraussichtlich nicht nachgewiesen werden.

#### *Haltung des Regierungsrates*

In Übereinstimmung mit der dargelegten Haltung zur Betriebsvariante «4-LVP» befürworten wir auch die Optionen für Pistenverlängerungen und für die Umrollung der Piste 28, verweisen aber erneut auf die Notwendigkeit einer demokratischen Entscheidung über Ausbauprojekte am Pistensystem entsprechend dem kantonalen Flughafengesetz.

Bezüglich der Erweiterung des Flughafenperimeters im Bereich des Tanklagers Rümlang teilt die Abteilung Wald des Kantons Zürich die Einschätzung des BAFU, wonach im Bereich des Waldareals voraussichtlich die Standortgebundenheit für eine Erweiterung des Tanklagers nicht nachgewiesen werden könne.

**Antrag 12:** Der SIL-Perimeter beim Tanklager Rümlang ist auf dem Grundstück Kat.-Nr. 4715 der Gemeinde Rümlang so anzupassen, dass kein Waldareal betroffen ist.

#### **e) Natur- und Landschaftsschutz**

Eine wesentliche Massnahme aus der Sicherheitsüberprüfung am Flughafen ist der Bau eines Rollwegs am östlichen Ende um die Piste 28 herum. Mit dieser Pistenumrollung soll die Kreuzung des Rollverkehrs mit dem Start- und Landeverkehr auf der Piste 28 weitgehend beseitigt werden. Neben der in Zusammenhang mit diesem Umrollungsprojekt vorgesehenen Aufwertungsmassnahmen, die einen Flächenbedarf im Umfang von höchstens 23 ha bedingen und die auf dem Gelände des angrenzenden Waffenplatzes umgesetzt werden sollen, erfordert der vorgesehene Bau von Flughafenanlagen noch zusätzliche ökologische Ersatzmassnahmen (vgl. S. 7 und Pt. 10 «Natur- und Landschaftsschutz» im SIL-Objektblatt). Gemäss SIL-Objektblatt werden dafür auch Ersatzstandorte ausserhalb des Flughafenperimeters benötigt. Für die Sicherung geeigneter Standorte hat gemäss Pt. 10 der Festlegungen der Kanton Zürich zu sorgen. Demgegenüber ist die Flughafenhalterin für die Verwirklichung der Ersatzmassnahmen verantwortlich.

#### *Haltung des Regierungsrates*

In der bisherigen Praxis im Umgang mit Ersatzmassnahmen war ungeklärt, wie die Arbeitsaufteilung zwischen Verursacherin (Flughafenhalterin) und Kanton auszusehen hat. So wurden in bisherigen Ersatzmassnahmenprojekten für Flughafenanlagen die Landerwerbsverhandlungen von Kantonsangestellten durchgeführt und grundbuchlich vollzogen. Die Flughafenhalterin finanzierte zwar die Massnahmen und die Landerwerbskosten, nicht jedoch die Arbeitsaufwendungen der verschiedenen kantonalen Fachpersonen. Vor diesem Hintergrund ist im SIL-Objektblatt zumindest in den Erläuterungen zu präzisieren, dass der Kanton lediglich für die planerische Raumsicherung zuständig ist und die Umsetzung der Massnahmen (Kostentragung, einschliesslich Landerwerb) der Flughafenhalterin obliegt. Es ist klar festzulegen, dass die Flughafenhalterin für die Finanzierung der Flächensuche und deren Sicherung durch den Kanton vollumfänglich aufzukommen hat.

Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass die unmittelbar an das bestehende Flachmoorobjekt 845 angrenzenden potenziellen Aufwertungsflächen mit grosser Wahrscheinlichkeit für die Sicherstellung der Schutzzielneutralität flächenmässig nicht ausreichen. Weitere Aufwertungsflächen im Bereich des Objektes 846, die in einem direkten funktionalen Zusammenhang mit dem Objekt 845 stehen, müssen voraussichtlich in die Aufwertungslösung einbezogen werden.

Aus den vorliegenden Unterlagen ist überdies nicht ersichtlich, welche Regelung für die Kompensation der von der Aufwertungslösung möglicherweise betroffenen Fruchtfolgeflächen gelten soll. Gemäss S. 7, 1. Abschnitt des SIL-Objektblatts ist eine allgemeine Regelung auf Bundesebene zu treffen. Die aufgrund der Aufwertungslösung möglicherweise beanspruchten Fruchtfolgeflächen sind klar auf die Entwicklung/Erneuerung der Flughafeninfrastruktur zurückzuführen, und der Kanton Zürich ist nicht gewillt, deren Kompensation sicherzustellen.

**Antrag 13:** Es ist im SIL-Objektblatt zu präzisieren, dass der Kanton für die planerische Raumsicherung für ökologische Ersatzmassnahmen ausserhalb des Flughafenperimeters zu sorgen hat, während die Umsetzung der Massnahmen (Kostentragung und Landerwerb) der Flughafenhalterin obliegt.

**Antrag 14:** S. 16, 2. Abschnitt des SIL-Objektblatts ist wie folgt zu ergänzen: Zusätzlich benötigte Flächen ausserhalb des Perimeters sind unmittelbar angrenzend an das bestehende Flachmoorobjekt *bzw. in funktionalem Zusammenhang mit diesem* auszuscheiden.

**Antrag 15:** S. 16, 2. Abschnitt des SIL-Objektblatts ist wie folgt zu ändern bzw. zu ergänzen: Sind von der Aufwertung Fruchtfolgeflächen beansprucht, die kompensiert werden müssen, ~~sorgt der Kanton für geeignete Standorte dazu.~~ *wird deren Kompensation zurückgestellt, bis auf Bundesebene eine allgemeine Regelung zum Umgang mit durch den Bau von nationalen Infrastrukturen beanspruchten Fruchtfolgeflächen getroffen ist.*

### **3. Zusammenfassung**

Es steht ausser Frage, dass der Flughafen Zürich sicher betrieben werden muss. Dieser ist heute sicher und muss es auch in Zukunft bleiben. In seiner Stellungnahme zum Bericht 2016 über die Luftfahrtpolitik der Schweiz (RRB Nr. 1004/2015) hat der Regierungsrat den grundlegenden Wert der Sicherheit im Luftverkehr bestätigt und den Bund in dessen Sicherheitspolitik unterstützt. In diesem Zusammenhang hat er aber auch darauf hingewiesen, dass es immer verschiedene Möglichkeiten gebe, um den Flughafen Zürich sicher zu betreiben. Jede dieser Varianten werde

andere Auswirkungen auf die Kapazität oder die Bevölkerung haben. In dieser Variantendiskussion werde erwartet, dass Varianten gewählt würden, die auch den Bedürfnissen der Bevölkerung Rechnung tragen. Denn ohne Akzeptanz in der Bevölkerung könne ein Flughafen nicht betrieben werden. Immerhin trage die Zürcher Bevölkerung die Hauptlast der Lärmbelastung durch den Betrieb des Flughafens Zürich.

Wir anerkennen, dass insbesondere das heutige Bisenkonzept eine geringe Fehlertoleranz aufweist. Wir können uns der Tatsache nicht verschliessen, dass ein Grossteil der dargelegten Massnahmen im SIL-Objektblatt einen positiven Beitrag zur Vergrösserung der Sicherheitsmarge des Flughafenbetriebs leistet. Allerdings – und das haben auch die Konsultationen im Kanton Zürich gezeigt – ist vor allem in Bezug auf die Südstarts geradeaus nicht ausreichend dargelegt, dass es keine anderen Möglichkeiten gibt, den Betrieb sicher zu gestalten und die Lärmauswirkungen zu minimieren. Wir erwarten im Hinblick auf eine Anpassung des kantonalen Richtplans vom Bund eine schlüssige Begründung der fehlenden Alternativen. In Anbetracht der grossen Auswirkungen von Südstarts geradeaus über dicht besiedeltes Gebiet und der nicht nachvollziehbaren Begründung zum Einsatz von Südstarts geradeaus bei Nebel, sind Südstarts geradeaus bei Nebel im SIL-Objektblatt auszuschliessen.

Voraussetzung für eine noch vorzunehmende Anpassung des kantonalen Richtplans ist, dass im SIL-Objektblatt mittels konkreter Vorgaben sichergestellt wird, dass mit den vorgeschlagenen Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit des Flughafenbetriebs keine Schaffung zusätzlicher Verkehrsangebote bezweckt wird. Wir verlangen deshalb vom Bund, dass das neue Bisenkonzept auf genau definierte, messbare und nachvollziehbare Wettersituationen beschränkt bleibt und keine Ausweitung des Verkehrsangebots zur Folge hat. Ausserdem ist im Rahmen eines Monitorings jährlich auszuweisen, wie oft das Bisenkonzept tatsächlich eingesetzt wurde. Wenn durch die Verringerung der betrieblichen Komplexität dennoch Kapazitäten geschaffen werden, sind diese konsequent dafür zu nutzen, den Betrieb zu stabilisieren und die Verspätungssituation so weit zu verbessern, dass die siebenstündige Nachtflugsperrung gewährleistet werden kann.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates, die Volkswirtschaftsdirection, die Baudirection sowie im Missiv durch die Volkswirtschaftsdirection an das SIL-Koordinationsgremium und an die Regierungen der Nachbarkantone.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**