

Sitzung vom 25. September 2019

**875. Anfrage (Flughafen AG – zusätzliche Starts nach 22 Uhr)**

Kantonsrätin Theres Agosti Monn, Turbenthal, sowie die Kantonsräte Christoph Ziegler, Elgg, und Urs Dietschi, Lindau, haben am 27. Mai 2019 folgende Anfrage eingereicht:

Die Flughafen AG plant einen Kapazitätsausbau in der Nacht. Sie will gemäss verschiedenen Medienberichten zwischen 22 und 22.20 Uhr sechs weitere Abflüge in den Flugplan aufnehmen. Die Swiss legte laut «20min» (20. Mai 2019) dagegen ihr Veto ein. Sie lässt verlauten, dass die Kapazitäten zuerst für eine nachhaltige Stabilisierung des Betriebes genutzt werden sollten. Die Pläne für zusätzliche Flugbewegungen werden gemäss «Blick» (23. Mai 2019) auch von Vertreter der Piloten-Gewerkschaft Aeropers kritisiert. In seiner Medienmitteilung von 23. Mai 2019 stellt sich der Pilotenverband gegen zusätzliche Flugbewegungen am Flughafen Zürich. Er argumentiert, dass pünktliche Abflüge auch bei guten Wetterbedingungen wegen Kapazitätsengpässen oft nicht möglich sind.

Gemäss § 1 des Flughafengesetzes ist der Regierungsrat gehalten, den Flughafen Zürich zur Sicherstellung seiner volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen zu fördern. Er ist aber auch verpflichtet, den Schutz der Bevölkerung vor schädlichen und lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebes zu berücksichtigen. Der Flughafenbericht 2018 sagt aus, dass im Berichtsjahr rund 2300 Flüge zwischen 23 und 23.30 Uhr gezählt wurden. Der Normalfall müsste sein, dass um 23.00 Uhr Betriebsschluss ist. 2017 war dies (gemäss Aussage Flughafen) nur an 2 Tagen der Fall. Dieser Zustand muss zuerst korrigiert werden, bevor zusätzliche Starts und Landungen in die Stunde vor eigentlichem Betriebsschluss eingefügt werden.

Auch der Regierungsrat sieht im Umweltbericht 2018 die Nachtruhe unter Druck und erwartet von den Flughafenpartnern eine aktive Mitarbeit zur dauerhaften Reduktion der Anzahl Flüge nach 23 Uhr. Deshalb bitten wir ihn um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Welchen Einfluss hat eine Kapazitätserweiterung auf die Massnahmen zur Reduktion der Anzahl Flüge nach 23 Uhr.
2. Wie ist heute die Kapazität zwischen 22 und 23 Uhr?
3. Wie viele Prozente der Abflüge waren im Jahr 2018 pünktlich?
4. Wie viele Prozente der Abflüge hatten im Jahr 2018 eine Verspätung von mehr als einer Viertelstunde?
5. Mit welcher Lärmzunahme ist bei einer Erweiterung der Anzahl Slots nach 22 Uhr zu rechnen?

6. Welchen Einfluss hat die geplante Kapazitätssteigerung auf eine weitere Überschreitung des Richtwertes des Zürcher Fluglärm-Indexes?
7. Wie stellt sich das Bundesamt für Zivilluftfahrt zum Vorhaben?
8. Können Slots entzogen werden?
9. Wie beurteilt der Regierungsrat die Kapazität in den Nachtstunden?
10. Wie stellt sich der Regierungsrat zu einer Erhöhung der Flugbewegungen zwischen 21 und 23 Uhr?
11. Wie vereinbart der Regierungsrat Massnahmen zum Verspätungsabbau mit einer Kapazitätserhöhung vor Betriebsschluss?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Theres Agosti Monn, Turbenthal, Christoph Ziegler, Elgg, und Urs Dietschi, Lindau, wird wie folgt beantwortet:

Für die Zuweisung von Zeitfenstern auf Flughäfen (Slots) kommen gemäss dem Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr vom 21. Juni 1999 (SR 0.748.127.192.68) die entsprechenden Regelungen der EU auch für Schweizer Flughäfen zur Anwendung (Verordnung [EWG] Nr. 95/93 des Rates vom 18. Januar 1993 über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft [EU-Slotverordnung] und Verordnung [EG] Nr. 793/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 zur Änderung der EU-Slotverordnung). In Ausführung des einschlägigen EU-Rechts hat der Bundesrat gestützt auf Art. 39a des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 (SR 748.0) die Verordnung vom 17. August 2005 über die Flugplanvermittlung und die Koordination von Zeitnischen (Slots) auf Flughäfen erlassen (CH-Slotkoordinationsverordnung; SR 748.131.2).

Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) hat gestützt auf Art. 3 der CH-Slotkoordinationsverordnung den Flughafen Zürich als «koordinierten Flughafen» bezeichnet, auf dem aufgrund der – gemessen an der Nachfrage – knappen Kapazitäten Fluggesellschaften zum Starten oder Landen einen von einem Koordinator zugewiesenen Slot benötigen. Slot bedeutet dabei die vom Koordinator erteilte Erlaubnis, die für den Betrieb eines Luftverkehrsdienstes erforderliche Flughafeninfrastruktur eines koordinierten Flughafens an einem bestimmten Tag und zu einer bestimmten Uhrzeit in vollem Umfang zum Starten oder Landen zu nutzen (vgl. Art. 2 Bst. a EU-Slotverordnung sowie Art. 5 Abs. 2 CH-Slotkoordinationsverordnung).

In der Schweiz übernimmt die Aufgaben des Koordinators der Verein Slot Coordination Switzerland (Art. 2 Abs. 3 und 4 CH-Slotkoordinationsverordnung). Mitglieder dieses Vereins sind gemäss Angaben der Slot Coordination Switzerland die Flughafen Zürich AG (FZAG), Aéroport International de Genève, Swiss International Air Lines AG (SWISS), Edelweiss Air AG und easyJet Switzerland SA. Nach EU- wie auch nach Schweizer Recht braucht es für koordinierte Flughäfen einen sogenannten Koordinierungsausschuss (vgl. Art. 5 EU-Slotverordnung sowie Art. 4 CH-Slotkoordinationsverordnung). Die Mitgliedschaft in diesem Ausschuss steht in erster Linie den Fluggesellschaften offen, die den Flughafen regelmässig nutzen, sowie ihren Verbänden, dem Leitungsorgan des betreffenden Flughafens und den betreffenden Flugsicherungsdienststellen (Art. 5 Abs. 1 EU-Slotverordnung). Der Koordinierungsausschuss hat unter anderem die Aufgabe, bei Beschwerden über die Zuweisung von Slots nach Art. 11 EU-Slotverordnung zwischen allen Parteien zu vermitteln (Art. 5 Abs. 1 Bst. b EU-Slotverordnung).

Zu Frage 1:

Die FZAG hat bei der Slot Coordination Switzerland in der Zeit zwischen 22.00 Uhr und 22.20 Uhr vier – nicht sechs, wie in der Anfrage festgehalten – zusätzliche Slots beantragt. Zurzeit ist allerdings noch offen, ob diesem Antrag auch Folge geleistet werden wird. Wie den Medien zu entnehmen war, hat die SWISS im Rahmen des Verfahrens zur Slotzuweisung gegenüber dem Koordinierungsausschuss Einwände erhoben.

Gemäss Mitbericht der FZAG vom 19. Juli 2019 sind die vier zusätzlichen Slots ausschliesslich für Langstreckenflüge vorgesehen, die nicht in den Drehkreuzbetrieb der SWISS eingebunden sind. Entsprechend geht die FZAG auch davon aus, dass die Flüge pünktlich abgewickelt werden können und nicht zu einer Zunahme der Flüge während des Verspätungsabbaus zwischen 23.00 Uhr und 23.30 Uhr führen werden. Zusätzliche Langstreckenverbindungen wirken sich zudem positiv auf die Standortattraktivität von Zürich und der Schweiz aus.

Aufgrund der Sachlage kann nicht abschliessend beurteilt werden, ob die zusätzlichen Slots Auswirkungen auf die Verspätungen haben. Der Flughafen hält dagegen, die SWISS eher dafür. Der Regierungsrat hat ein Interesse daran, dass die Pünktlichkeit des Flugbetriebs hoch ist und Verspätungen verhindert werden. Auf die Slotvergabe hat der Regierungsrat keinen Einfluss. Er erwartet aber insbesondere von der FZAG, dass die neuen Slots nur in Betrieb genommen werden, wenn die Stabilität des Flugbetriebs gewährleistet ist.

Zu Frage 2:

Der Begriff «Flughafen-Kapazität» bezeichnet die berechnete Anzahl Flugbewegungen pro Zeiteinheit (z. B. pro Stunde), die am Flughafen Zürich abgewickelt werden kann. Diese Anzahl ist abhängig von verschiedenen Rahmenbedingungen, namentlich vom Pistensystem sowie vom anzuwendenden Betriebskonzept gemäss Betriebsreglement (praktische Kapazität), und ist je nach Tageszeit nicht immer gleich gross. Die Höchstanzahl Slots, die innerhalb einer Zeiteinheit vom Koordinator zugeteilt werden kann, ist die sogenannte deklarierte Kapazität. Bei der deklarierten Kapazität müssen zusätzliche Kapazitätsfaktoren wie Luftraum und Rollverkehr berücksichtigt werden, weshalb sie kleiner ist als die praktische Kapazität. Am Flughafen Zürich wird in der Zeit zwischen 22.00 Uhr und 23.00 Uhr grundsätzlich das Ostkonzept (Landungen aus Osten auf Piste 28) angewendet. In dieser Zeit beläuft sich die deklarierte Kapazität auf 36 Bewegungen bzw. Slots pro Stunde. Sollte der Antrag der FZAG für die zusätzlichen Slots gutgeheissen werden, würde sich die deklarierte Kapazität in der Zeit von 22.00 Uhr bis 23.00 Uhr auf 40 Bewegungen pro Stunde belaufen, wobei die vier neuen Slots für Interkontinentalflüge in der Zeit zwischen 22.00 Uhr und 22.20 Uhr abzuwickeln wären.

Zu Fragen 3 und 4:

Gemäss Definition des Internationalen Dachverbands der Fluggesellschaften «International Air Transport Association» gelten Flüge als verspätet, wenn sie 15 Minuten nach der flugplanmässigen Abflugzeit («scheduled time of departure») stattfinden. Hierbei ist ausschlaggebend, wann ein Flugzeug «off block» geht bzw. den Standplatz in Richtung Abflugpiste verlässt. Diese Regelung gilt am Flughafen Zürich für sämtliche Fluggesellschaften. Gemäss der genannten Definition waren 2018 insgesamt 73,1% aller Abflüge am Flughafen Zürich pünktlich. Dementsprechend gab es im Jahr 2018 bei 26,9% aller Abflüge Verspätungen von mehr als 15 Minuten.

Zu Fragen 5 und 6:

Den Lärmberechnungen liegen detaillierte vierdimensionale Flugbewegungsdaten zugrunde. Ohne Vorliegen konkreter Angaben, welche Slots durch welche Flugzeugtypen mit welchen Destinationen auch wirklich nachgefragt werden, lassen sich keine zuverlässigen Fluglärm- oder ZFI-Berechnungen (Zürcher Fluglärm-Index) vornehmen und damit auch keine Aussagen zu den Auswirkungen machen.

Zu Frage 7:

Das BAZL hat in seiner Stellungnahme vom 8. Juli 2019 festgehalten, dass gemäss den ihm zur Verfügung stehenden Informationen die FZAG die Kapazitätserhöhung der Slot Coordination Switzerland und

den im Koordinierungsausschuss vertretenen Fluggesellschaften mitgeteilt habe. Die Fluggesellschaften hätten nun die Möglichkeit, gegen diese Erhöhung Einwände zu erheben, wobei sich das Verfahren zur Erledigung allfälliger Einwände nach der CH-Slotkoordinationsverordnung richte. Diese sehe vor, dass das BAZL zuerst eine Schlichtungsverhandlung durchführe und anschliessend entscheide, falls keine Einigung erzielt werden könne. Das BAZL könne sich deshalb zurzeit nicht inhaltlich zum Vorhaben äussern.

Zu Frage 8:

Ein Slot umfasst die Erlaubnis, die Flughafeninfrastruktur eines koordinierten Flughafens an einem bestimmten Tag und zu einer bestimmten Uhrzeit in vollem Umfang zum Starten oder zum Landen zu nutzen. Fluggesellschaften haben gemäss Art. 10 Abs. 2 EU-Slotverordnung einen Anspruch auf die gleichen Slots – insbesondere in Bezug auf die Uhrzeiten – im Folgejahr, wenn sie den Nachweis erbringen, dass sie die in einer Flugplanperiode zugeteilten Slots mindestens zu 80% genutzt haben (sogenannte historische Slots, auch «grandfather rights» genannt). Fluggesellschaften, die ihre Slots im Verlaufe einer Flugplanperiode nicht zu 80% genutzt haben, geniessen somit keine «grandfather rights» und müssen ihre Slots, sofern sie die ungenügende Nutzung nicht rechtfertigen können (z. B. höhere Gewalt wie unverschuldete Startverbote), gemäss der sogenannten «use it or lose it»-Regel in den Slotpool abgeben. Die «use it or lose it»-Regel auferlegt den Fluggesellschaften strenge Nutzungsbedingungen. Neben der zu geringen Nutzung der Slots führt auch eine gänzlich ausbleibende Nutzung der Slots sowie ein Wahrnehmen des Rechts zur «falschen Zeit» oder in einer «falschen Weise» zum Verlust der «grandfather rights». Gemäss Art. 8 CH-Slotkoordinationsverordnung kann das BAZL einer Fluggesellschaft zudem Slots entziehen, wenn die Fluggesellschaft vorsätzlich oder wiederholt fahrlässig gegen die Regeln der Zuweisung von Slots verstösst oder wenn sie das ihr auferlegte Entgelt nicht bezahlt.

Zu Frage 9:

Die in dieser Frage angesprochene Kapazität in den Nachtstunden bezieht sich auf die Zeit zwischen 22.00 Uhr und 23.00 Uhr. In dieser Stunde stehen gemäss Auskunft der Slot Coordination Switzerland am Flughafen Zürich seit über 20 Jahren 36 Start- und Landeslots zur Verfügung. Diese gegenüber den anderen Tageszeiten (ab 7.00 Uhr grundsätzlich 66 Slots/Stunde) reduzierte Kapazität ist historisch begründet. Vor Einführung der deutschen Durchführungsverordnung (DVO) im Jahr 2001 galt ab 21.00 Uhr ein wechselseitiger Betrieb, wobei die Flugzeuge stets von Norden landeten und nach Norden starteten. Ein solcher wechselseitiger Betrieb war naturgemäss mit einer reduzierten Kapazi-

tät von 36 Slots/Stunde verbunden. Im Zuge der Verselbstständigung des Flughafens Zürich wurde die Fluglärmbelastung in den Nachtstunden nach 22.00 Uhr – zusammen mit der Einführung der 7-stündigen Nachtruhe (23.00 Uhr bis 6.00 Uhr) und dem bewilligungsfreien Verspätungsabbau von 23.00 Uhr bis 23.30 Uhr – zu einem wichtigen Pfeiler der Flughafenpolitik des Regierungsrates (RRB-Nr. 1313/2000, «Grundsätze des Regierungsrates zur Flughafenpolitik nach vollzogener Verselbstständigung des Flughafens»). Vor diesem Hintergrund wurde bei Einführung der DVO trotz Aufhebung des wechselseitigen Betriebs die reduzierte Flughafen-Kapazität für Starts und Landungen von 36 Slots/Stunde in der Zeit von 22.00 Uhr bis 23.00 Uhr beibehalten. Die Vorgabe für eine reduzierte Kapazität in der Zeit von 22.00 Uhr bis 23.00 Uhr floss auch in den Prozess zum Sachplan Infrastruktur Luftfahrt, Objektblatt Flughafen Zürich (SIL-Objektblatt), ein, da sich der Flugbetrieb in dieser Stunde in Bezug auf die Lärmbelastung und den damit verbundenen raumplanerischen Einschränkungen besonders stark auswirkt. Gemäss der am 26. Juni 2013 verabschiedeten ersten Etappe des SIL-Objektblatts sollten von den für das Jahr 2030 prognostizierten jährlichen 350 000 Flugbewegungen am Flughafen Zürich rund 10 000 Flugbewegungen auf den Betrieb in der ersten Nachtstunde (22.00 Uhr bis 23.00 Uhr) entfallen (SIL-Objektblatt, S. 31). Gestützt auf eine erneuerte Nachfrageprognose für das Jahr 2030 wird im SIL-Objektblatt (zweite Etappe) vom 23. August 2017 von 12 800 Flugbewegungen in der ersten Nachtstunde ausgegangen (SIL-Objektblatt vom 23. August 2017, S. 33).

Die sowohl im Rahmen der deklarierten Kapazität für den Flughafen Zürich in der Zeit von 22.00 Uhr bis 23.00 Uhr festgelegten 36 Slots/Stunde als auch die Vorgaben im SIL-Objektblatt für die erste Nachtstunde (jährliche Flugbewegungszahl von 12 800) haben ihre Grundlage somit in einer der wichtigsten Vorgaben der Flughafenpolitik des Regierungsrates und stehen mit dieser im Einklang.

Zu Frage 10:

Wie bereits bei der Beantwortung der Frage 1 festgehalten, betrachtet der Regierungsrat die Erhöhung der Anzahl Flugbewegungen zwischen 21.00 Uhr und 23.00 Uhr eher kritisch.

Zu Frage 11:

Wie bereits in der Stellungnahme zum Postulat KR-Nr. 145/2017 betreffend Verletzung des Nachtflugverbots: Die Ursachen sind bekannt, jetzt braucht es Massnahmen festgehalten wurde, kann der Regierungsrat weder Änderungen in den Flugplänen der Fluggesellschaften anordnen, noch Anpassungen in der Vergabe von Slots verlangen. Auch betriebliche Optimierungen zur Verminderung der Flugbewegungen in der Zeit von 23.00 Uhr bis 23.30 Uhr kann der Regierungsrat nicht direkt

anordnen. Von seinen Möglichkeiten, politisch Einfluss zu nehmen, hat der Regierungsrat in der Vergangenheit allerdings stets Gebrauch gemacht. Zwei Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit sind zum einen die Verfügung des BAZL zum Nachweis der Lärmbelastung 2016 vom 23. Juli 2018, worin ab dem Sommerflugplan 2019 die massgebende deklarierte Kapazität ab 21 Uhr teilweise auf den heutigen Stand Anzahl Slots begrenzt wird. Zum anderen hat das BAZL das neue Lärmgebührenmodell (Erhöhung der bisherigen Tarife für Tagesrand- und Nachtzuschläge) mit Verfügung vom 5. Juni 2019 im Sinne des Regierungsrates verabschiedet.

Mit Beschluss vom 8. Juli 2019 hat der Kantonsrat, dem Antrag des Regierungsrates entsprechend, das Postulat KR-Nr. 145/2017 abgelehnt.

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

Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:  
**Kathrin Arioli**