

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 364/2016

Sitzung vom 11. Januar 2017

9. Anfrage (Prognostizierte Flugbewegungen für den Flughafen Zürich)

Kantonsrat Michael Biber, Bachenbülach, und Kantonsrätin Ursula Moor-Schwarz, Höri, haben am 7. November 2016 folgende Anfrage eingereicht:

Seit September 2016 liegt der Entwurf zur Anpassung 2017 des SIL-Objektblatts für den Flughafen Zürich vor. In der Folge wurden die Behörden dazu angehört und es wurde auch der Bevölkerung die Möglichkeit zur Mitwirkung geboten. In der entsprechenden Medienmitteilung der Allianz von 137 sogenannten N-O-W-Gemeinden vom 4. November 2016 und verschiedener regionaler Bürgerorganisationen wird unter anderem auf die dem SIL-Objektblatt zugrundeliegende Nachfrageprognose eingegangen. Diese sei nicht realitätsbezogen. Explizit wird festgehalten, dass die Flugbewegungen am Flughafen Zürich seit dem Jahr 2004 auf einem stabilen Niveau (rund 235 000 Linien- und Charterflüge) verharren, da der Trend aus wirtschaftlichen Gründen hin zu grösseren und voll ausgelasteten Maschinen gehe. Unter anderem überhöhte Nachfragezahlen führten zu einer Vergrösserung der Gebiete mit Lärmbelastungen und engten damit die Entwicklung der betroffenen Zürcher Gemeinden unnötig ein. Tatsächlich ist der Übersicht über die Anpassungen des SIL-Objektblatts für den Flughafen Zürich (Pkt. 2.3) zu entnehmen, dass gemäss der aktualisierten Luftverkehrsprognose bis ins Jahr 2030 mit 346 000 Flugbewegungen zu rechnen sei. Im hubrelevanten Linien- und Charterverkehr allein wird bis ins Jahr 2030 – innert nur 13 Jahren – ein Wachstum von 48% prognostiziert.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung (samt Begründung) folgender Fragen:

1. Wie weit lagen die effektiven Werte der Flugbewegungen am Flughafen Zürich und die prognostizierten Werte der letzten 12 Jahre auseinander (absolut und in Prozenten sowie gesondert betrachtet der hubrelevante Linien- und Charterverkehr)?
2. Erachtet der Regierungsrat die dem SIL-Objektblatt zugrunde liegende, prognostizierte Anzahl an Flugbewegungen als realistisch bzw. als hinlänglich belegte und plausibel begründete Grundlage für dieses wichtige Instrument der Raumplanung?

3. Inwiefern vergrössern höhere Flugbewegungszahlen die Gebiete mit Lärmbelastung? Werden damit die (baulichen) Entwicklungsmöglichkeiten vieler Zürcher Gemeinden tatsächlich eingeengt? Wenn ja, in welchem Umfang?
4. Was ist der Einfluss der Planungsgrundlagen und vorgesehenen Festsetzungen im SIL 2 auf die Abgrenzungslinie (AGL), die im kantonalen Richtplan erst vor kurzem als Planungssicherheit gewährleistendes Instrument aufgenommen wurde?
5. Erachtet es der Regierungsrat als notwendig, beim Bund aufgrund der dem SIL-Objektblatt zugrundeliegenden prognostizierten Flugbewegungszahlen zu intervenieren? Wenn nein, ab welcher Höhe der Flugbewegungszahlen würde er dies tun?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Michael Biber, Bachenbülach und Ursula Moor-Schwarz, Höri wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Bei der Gegenüberstellung von vorhergesagten und tatsächlichen Werten im Bereich der Flugbewegungen ist darauf zu achten, dass Gleiches mit Gleichem verglichen wird. Die Prognosewerte in der zweiten und sechsten Spalte in der nachstehenden Tabelle stammen beispielsweise aus dem SIL-Koordinationsprozess und gelten für die damalige «Variante E», die den Betrieb nach dem sogenannten vorläufigen Betriebsreglement abbildete. Variante E entspricht weitgehend dem Betrieb, wie er heute besteht, d. h. Südanflüge am Morgen, Ostanflüge am Abend sowie ausserhalb der DVO-Sperrzeiten, Landungen von Norden und Starts nach Westen und Süden mit Linkskurve.

Beim Vergleich zwischen Prognosewerten und tatsächlichen Bewegungszahlen ist sodann zu berücksichtigen, welchen Zustand die Prognose abbildet. Die Prognosewerte in der nachstehenden Tabelle bilden einen Flugbetrieb mit den tatsächlichen Einschränkungen ab und unterscheiden sich deshalb deutlich von den höheren Prognosewerten einer engpassfreien Entwicklung.

Die Tabelle 1 zeigt die vorhergesagten und tatsächlichen Flugbewegungen 2004–2015 (insgesamt sowie begrenzt auf Linien- und Charterverkehr).

Tabelle 1: Nachfrageprognose für verschiedene Flugbetriebsvarianten für den Flughafen Zürich, Intraplan Consult GmbH, November 2006

	Flugbewegungen insgesamt				Flugbewegungen Linien- und Charterverkehr			
	Prognose	effektiv	Abweichung		Prognose	effektiv	Abweichung	
2004	–	266 660	–	–	–	231 086	–	–
2005	267 000	267 363	0,1%	363	230 000	229 980	0,0%	–20
2006	270 000	260 786	–3,4%	–9 214	233 670	220 342	–5,7%	–13 328
2007	273 000	268 476	–1,7%	–4 524	237 340	223 745	–5,7%	–13 595
2008	276 000	274 991	–0,4%	–1 009	241 010	231 775	–3,8%	–9 235
2009	279 000	262 121	–6,0%	–16 879	244 680	223 357	–8,7%	–21 323
2010	282 000	268 765	–4,7%	–13 235	248 350	227 809	–8,3%	–20 541
2011	285 000	279 001	–2,1%	–5 999	252 020	238 559	–5,3%	–13 461
2012	288 000	270 027	–6,2%	–17 973	255 690	233 061	–8,9%	–22 629
2013	291 000	262 227	–9,9%	–28 773	259 360	228 270	–12,0%	–31 090
2014	294 000	264 970	–9,9%	–29 030	263 030	230 684	–12,3%	–32 346
2015	297 000	265 095	–10,7%	–31 905	266 700	231 094	–13,4%	–35 606

Aus Tabelle 1 ist ersichtlich, dass sich die Abweichung zwischen den Prognosewerten und der tatsächlichen Entwicklung mit fortschreitendem Prognosezeitraum vergrössert. So lag beispielsweise die Zahl der tatsächlichen Flugbewegungen insgesamt 2015 knapp 11% unter dem vorhergesagten Wert, beim Linien- und Charterverkehr lag die tatsächliche Entwicklung gut 13% tiefer als die Prognose. Im Gegenzug dazu verlief die tatsächliche Entwicklung auf Passagierseite aus volkswirtschaftlicher Sicht durchaus erfreulich. Mit 13% weniger Flugbewegungen im Linien- und Charterverkehr wurden 2015 19% mehr Passagierinnen und Passagiere als vorhergesagt befördert (26,3 Mio. gegenüber 22,1 Mio. Passagierinnen und Passagiere).

Zu Frage 2:

Am 27. September 2016 hat das Bundesamt für Zivilluftfahrt den Entwurf des angepassten Objektblatts Flughafen Zürich des Sachplans Infrastruktur Luftfahrt (SIL) in die Anhörung gegeben. Mit der Anpassung soll die Sicherheit des Betriebs des wichtigsten Schweizer Flughafens weiter verbessert werden. Gleichzeitig sollen das Gebiet mit Lärmauswirkungen sowie die sogenannte Abgrenzungslinie (AGL) definitiv festgelegt werden. Diese Festlegungen beruhen auf einer – im Vergleich zum

SIL-Objektblatt vom 18. September 2015 – aktualisierten Nachfrageprognose. Diese Prognose geht am Tag im Vergleich zu früheren Prognosen 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. Der Regierungsrat hat bis im Februar 2017 Zeit, seine Stellungnahme zur Vorlage einzureichen. Bestandteil dieser Stellungnahme werden die Einschätzung der Nachfrageprognose sowie deren Auswirkungen auf das Gebiet mit Lärmauswirkungen und die Abgrenzungslinie im SIL-Objektblatt wie im kantonalen Richtplan sein.

Zu Frage 3:

Das SIL-Objektblatt legt das Gebiet mit Lärmauswirkungen fest und begrenzt damit die Entwicklung des Flugbetriebs (vgl. Karte 2 im Entwurf zum SIL-Objektblatt). Ein künftiges Betriebsreglement darf gemäss Entwurf zum SIL-Objektblatt die Lärmkurven – differenziert nach Tag- und Nachtbetrieb – nicht überschreiten. Die Planungswerte (PW) sind für die Ausscheidung oder Erschliessung von neuen Bauzonen massgebend (Art. 29 bzw. Art. 30 Lärmschutzverordnung [LSV; SR 814.41]). Für Gebiete mit PW-Überschreitung ausserhalb der AGL ist von Bedeutung, ob die PW-Überschreitung durch die Fluglärmbelastung am Tag oder in der Nacht (oder Tag und Nacht) verursacht ist. Befindet sich das Gebiet ausserhalb der AGL und ist für die Überschreitung der PW der Flugbetrieb in der ersten Nachtstunde massgeblich, so stellt die 2015 geänderte Lärmschutzverordnung kein Hindernis mehr für eine Einzonung oder Erschliessung bestehender Bauzonen dar, da Planungs- und Immissionsgrenzwerte unter den in Art. 31a LSV genannten Bedingungen als eingehalten gelten. Es sind jedoch entsprechende Schallschutzmassnahmen notwendig, die im Baubewilligungsverfahren angeordnet werden. Befindet sich das Gebiet ausserhalb der AGL und ist für die Überschreitung der PW der Flugbetrieb am Tag massgeblich, so sind Einzonungen wie bisher nicht möglich. In Gebieten, in denen der PW am Tag überschritten ist, darf weiterhin keine neue Bauzone ausgeschieden bzw. keine neue Bauzone erschlossen werden. Aus den Unterlagen zum SIL-Objektblatt geht hervor, dass kleine Flächen zwischen Buchs, Boppelsen und Dielsdorf sowie in Bassersdorf bzw. zwischen Bassersdorf und Kloten neu von PW-Überschreitungen betroffen sein könnten.

Ausdehnungen der Kurven des Immissionsgrenzwerts (IGW) sowohl am Tag als auch in der Nacht ziehen weniger schwerwiegende Einschränkungen nach sich. Gemäss der Lärmschutzverordnung können bis einschliesslich zum Alarmwert nachts gemäss Art. 31a LSV Baubewilligungen erteilt werden. Eine Ausnahmegewilligung durch den Kanton ist nicht mehr notwendig. Dadurch sind die Gemeinden für die Einhaltung der Auflagen gemäss Art. 31a LSV bei Erteilung der Baubewilligung allein zuständig. Entsprechende Schallschutzmassnahmen sind anzuordnen. Die Praxis der Baudirektion für die Beurteilung von Baugesuchen, bei denen die Überschreitung der IGW am Tag massgeblich ist, bleibt gleich. Hier bleibt die Zuständigkeit für Ausnahmegewilligungen beim Kanton. In der Regel kann eine Ausnahmegewilligung bis zum Alarmwert nach Art. 31 Abs. 2 LSV mit entsprechenden Auflagen erteilt werden.

Im SIL-Objektblatt Flughafen Zürich finden sich keine Aussagen zu Änderungen der Alarmwertkurven. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich auch diese Kurven ausdehnen. In Gebieten mit Überschreitung der Alarmwerte kann weder eine Bewilligung nach Art. 31a LSV noch eine Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV für neue Gebäude mit lärmempfindlichen Räumen erteilt werden. Grundsätzlich soll jedoch die zeitgemässe Erneuerung der bestehenden Wohnbausubstanz ermöglicht werden. Ersatzneubauten sowie Volumenerweiterungen sind deshalb zulässig, sofern keine zusätzlichen Wohneinheiten geschaffen werden. Die Lärmkarten der Fluglärmrechnungen zur Variante «4-LVP» (vgl. Anhang B.1b des SIL-Objektblatts), weisen darauf hin, dass – im Vergleich zu den heutigen Alarmwertkurven – Endhöri (oder zumindest Teile von Endhöri) und auch Gebiete in Klotten und Gebiete östlich der Piste 14/32 neu von Alarmwert-Überschreitungen betroffen sein könnten. Mit der Ausweitung der Alarmwertkurven werden die baulichen Möglichkeiten in den betroffenen Gebieten stark eingeschränkt. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Beurteilungspraxis für Planungsverfahren und Baubewilligungen erst dann in Kraft tritt, wenn ein neues Betriebsreglement mit den entsprechenden Lärmkurven rechtskräftig wird.

Zu Frage 4:

Die Dokumentation «B. Abgrenzungslinie (AGL)» zum Entwurf des SIL-Objektblatts zeigt, dass die vorliegende Fassung des SIL-Objektblatts zu erheblichen Differenzen zu der im kantonalen Richtplan festgelegten Abgrenzungslinie führen wird. Sie betreffen überwiegend Gebiete im Nordwesten und Nordosten des Flughafens, die im Abend- und Nachtbetrieb von startenden Flugzeugen überflogen werden (vgl. Abbildungen 3 und 4, Flächen 7 und 8, im Dokument «B. Abgrenzungslinie

(AGL)»). Die Differenzen sind nur zu einem kleinen Teil auf die betrieblichen Änderungen im Tagbetrieb (a. a. O., Flächen 1, 2, 3, und 4) zurückzuführen. Die Ursache der Abweichungen liegt gemäss Unterlagen zum SIL-Objektblatt hauptsächlich in einer erhöhten Anzahl Flugbewegungen in der ersten Nachtstunde von 22.00–23.00 Uhr, da in Zukunft mit einem starken Wachstum bei den Langstreckenflügen (Interkontinentalverkehr) zu rechnen sei. Dieser Trend zeichne sich bereits seit 2012 ab, wobei 2015 nach 22.00 Uhr 11 500 Flugbewegungen gezählt wurden. Nach den heute angewandten 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 10 300 Flugbewegungen gerechnet. Bei der vorgesehenen Anpassung des SIL-Objektblatts solle das «Gebiet mit Lärmauswirkungen» für die 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 solle die künftig erwartete Nachfrage nach Interkontinentalverkehr realitätsnaher abgebildet und der Hubfunktion des Flughafens konsequenter Rechnung getragen werden.

Am 24. März 2014 legte der Kantonsrat das Kapitel 4.7.1 Flughafen Zürich des kantonalen Richtplans fest. In diesem Kapitel wird unter anderem die AGL festgelegt, die das Gebiet mit bestehender und gemäss SIL-Objektblatt Flughafen Zürich zukünftig möglicher Fluglärmbelastung umfasst. Mit der Festlegung der Abgrenzungslinie im kantonalen Richtplan wird ein verlässlicher Rahmen für die Optimierung des Siedlungsgebiets bestimmt. Wenn die AGL im SIL-Objektblatt und im kantonalen Richtplan deckungsgleich festgelegt würde, so gälten in den neu zur AGL hinzugekommenen Gebieten im Norden des Kantons die Anforderungen gemäss Richtplan. Das bedeutet, dass neues Siedlungsgebiet und neue Bauzonen für Wohnen nur noch ausserhalb der AGL möglich wären. Ausserdem würden an Aufzonungen für Wohnnutzungen innerhalb der AGL, sofern die Überschreitung des IGW ausschliesslich durch den Flugbetrieb der ersten Nachtstunde verursacht wird, zusätzliche raumplanerische Anforderungen gestellt.

Zu Frage 5:

Es gilt § 3 Abs. 3 des Flughafengesetzes (LS748.1), wonach der Kantonsrat bei Erreichen von 320000 Flugbewegungen auf Antrag des Regierungsrates Beschluss fasst, ob der Kanton auf eine Bewegungseinschränkung (beim Bund) hinwirken soll. Dieser Beschluss des Kantonsrates untersteht zudem dem fakultativen Referendum. Damit ist sichergestellt, dass der Kanton bereits weit vor Erreichen der im vorliegenden SIL-Objektblatt prognostizierten Anzahl Flugbewegungen seinen Einfluss geltend machen könnte.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi