

Antrag des Regierungsrates vom 14. November 2001

KR-Nr. 201/2000
KR-Nr. 250/2000

3915

**A. Beschluss des Kantonsrates
über die Einzelinitiative Peter Schäppi, Thalwil,
KR-Nr. 201/2000, betreffend Standesinitiative
zur Verlängerung der Nachsperrordnung
um 2 Stunden und über die Einzelinitiative Hans
Meier, Glattfelden, KR-Nr. 250/2000, betreffend
Standesinitiative zur Nachtruhe an Flughäfen**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 14. November 2001,

beschliesst:

I. Die Einzelinitiative Peter Schäppi, Thalwil, KR-Nr. 201/2000, betreffend Standesinitiative zur Verlängerung der Nachsperrordnung um 2 Stunden wird nicht definitiv unterstützt.

II. Die Einzelinitiative Hans Meier, Glattfelden, KR-Nr. 250/2000, betreffend Standesinitiative zur Nachtruhe an Flughäfen wird nicht definitiv unterstützt.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

**B. Beschluss des Kantonsrates über
die Erledigung von Vorstössen**

KR-Nr. 289/2000
KR-Nr. 203/2000
KR-Nr. 215/2000

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 14. November 2001,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 289/2000 betreffend Nachtflugsperrung im provisorischen Betriebsreglement ab 1. Juni 2001 wird als erledigt abgeschrieben.

II. Das Postulat KR-Nr. 203/2000 betreffend flankierende Massnahmen betreffend den Betrieb des Flughafens Zürich-Kloten («Unique Airport Zürich») wird als erledigt abgeschrieben.

III. Das Postulat KR-Nr. 215/2000 betreffend flankierende Massnahmen betreffend den Betrieb des Flughafens Zürich-Kloten («Unique Airport Zürich») wird als erledigt abgeschrieben.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

-
1. Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 10. Juli 2000 folgende am 22. Mai 2000 eingereichte Einzelinitiative vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Antrag:

Der Kanton Zürich reicht beim Bund eine Standesinitiative ein, mit welcher eine Verlängerung der Nachtflugsperrung um 2 Stunden verlangt wird.

Begründung:

Mit den jüngsten Beschlüssen des Bundesrates zur Nachtflugordnung sind die Nachtrandstunden praktisch aufgehoben worden, und es wird nur noch das Nachtflugverbot zwischen 24.00 und 05.00 Uhr aufrechterhalten.

Diese 5-stündige Nachtruhe ist für einen Flughafen, der sich mitten in einem dicht überbauten Wohngebiet befindet, eindeutig zu kurz. Der Kanton Zürich soll sich deshalb bei den Bundesbehörden für eine Verlängerung des Nachtflugverbots auf 7 Stunden einsetzen. Der Flughafen Zürich-Kloten kann in den verbleibenden 17 Stunden seine unbestrittenermassen sehr wichtige Rolle für den Wirtschaftsraum Zürich und Schweiz genügend erfüllen.

7 Stunden Ruhe vor dem Fluglärm und 17 Stunden Anschluss an die Welt stellen einen tragbaren Kompromiss zwischen dem Ruhebedürfnis der Bevölkerung und den Ansprüchen der Wirtschaft und der Fluggäste dar.

2. Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 2. Oktober 2000 folgende am 16. Juni 2000 eingereichte Einzelinitiative vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Antrag:

Der Kanton Zürich setzt sich auf Bundesebene mit einer Standesinitiative dafür ein, dass für die Landesflughäfen der Schweiz eine generelle Nachtruhepause von 22.00 bis 6.00 Uhr gesetzlich verankert wird.

Begründung:

Der zunehmende Flugverkehr und die damit verbundenen ansteigenden Belastungen der Anwohner und Anwohnerinnen sind enorm. Es ist deshalb für den Schutz der Bevölkerung vorrangig, dass sie ausser den grossen Lärmbelastungen auch Lärmpausen erfahren kann, insbesondere in der Phase der Nacht.

Eine klar eingehaltene Nachtruhepause ist das Mindeste, was den Anwohnern von Flughafenregionen zugesichert werden kann. Gesundheitliche Studien belegen die schwer wiegenden Auswirkungen auf das Wohlbefinden und die Gesundheit von Menschen, die Lärm ausgesetzt sind, dem sie sich nicht entziehen können. Lärm ist insbesondere in den Ruhepausen ein gravierender Störfaktor.

3. Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 6. November 2000 folgendes von den Kantonsräten Ruedi Lais, Wallisellen, und Peter Reinhard, Kloten, am 18. September 2000 eingereichte Postulat zu Berichterstattung und Antragstellung überwiesen (KR-Nr. 289/2000):

Der Regierungsrat wird eingeladen, die von ihm in seinen Grundsätzen zur Flughafenpolitik vom 23. August 2000 festgelegten, definitiven Nachtruhezeiten (23.00 bis 06.00 Uhr) auch in das provisorische Betriebsreglement ab 1. Juni 2001, unter Anwendung von § 10 des Flughafengesetzes, einfließen zu lassen.

4. Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 18. September 2000 folgendes von den Kantonsräten Otto Halter, Wallisellen, Prof. Dr. Richard Hirt, Fällanden, und Markus Werner, Niederglatt, am 19. Juni 2000 eingereichte Postulat zu Berichterstattung und Antragstellung überwiesen (KR-Nr. 203/2000):

Der Regierungsrat wird aufgefordert, dem Kantonsrat einen konkreten Massnahmenplan vorzulegen, in welchem aufgezeigt wird, wie und innert welcher Frist die nachfolgenden Ziele erreicht werden sollen:

1. Herabsetzung der vom Bundesrat am 12. April 2000 festgelegten Lärmgrenzwerte für Landesflughäfen auf das vom Zürcher Regierungsrat seinerzeit beantragte Niveau.
 2. Neufestsetzung des Nachtflugregimes mit einer Sperrzeit von 23.00 bis 06.00 Uhr, während welcher lediglich Flugbewegungen im Zusammenhang mit Notfalleinsätzen zulässig sind.
 3. Festlegung eines verbindlichen Ab- und Anflugmanagements, welches die Wohn- und Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner unseres Kantons berücksichtigt.
5. Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 18. September 2000 folgendes von Kantonsrat Martin Bäumle, Dübendorf, und Kantonsrätin Barbara Hunziker Wanner, Rümlang, am 26. Juni 2000 eingereichte Postulat zu Berichterstattung und Antragstellung überwiesen (KR-Nr. 215/2000):

Der Regierungsrat wird aufgefordert, dem Kantonsrat einen konkreten Massnahmenplan vorzulegen, in welchem aufgezeigt wird, wie und innert welcher Frist die nachfolgenden Ziele erreicht werden sollen:

1. Herabsetzung der vom Bundesrat am 12. April 2000 festgelegten Lärmgrenzwerte für Landesflughäfen auf das von der Eidgenössischen Expertenkommission seinerzeit beantragte Niveau.
2. Neufestsetzung des Nachtflugregimes mit einer Sperrzeit von 23.00 Uhr bis 06.00 Uhr, während welcher lediglich Flugbewegungen im Zusammenhang mit Notfalleinsätzen zulässig sind.
3. Festlegung eines verbindlichen Ab- und Anflugmanagements, welches die Wohn- und Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner unseres Kantons berücksichtigt.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Ausgangslage

Die schweizerische Zivilluftfahrt befindet sich zurzeit in der grössten Krise ihrer Geschichte: Nach dem Scheitern der Expansionsstrategie der Swissair (so genannte Hunter-Strategie) und als Folge der Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA mussten verschiedene Gesellschaften der SAirGroup, darunter auch die Swissair, Anfang Oktober 2001 die Nachlassstundung beantragen. Mit dem Ziel, eine eigenständige schweizerische Luftfahrtgesellschaft am Le-

ben zu erhalten, einigten sich Bund, Kantone und Wirtschaft in der Folge darauf, auf der Basis der Crossair eine schweizerische Interkontinentalfluggesellschaft (Crossair+) zu gründen und die hierfür notwendigen Mittel bereitzustellen (Überbrückungsfinanzierung zur Aufrechterhaltung des Langstreckenverkehrs der Swissair bis Ende Winterflugplan 2001/02 und Rekapitalisierungskosten der neuen Gesellschaft).

Der Kantonsrat hat am 12. November 2001 dem Antrag des Regierungsrates vom 24. Oktober 2001 (Vorlage 3904) zugestimmt und für die Beteiligung an der Aktienkapitalerhöhung der Crossair AG zur Bildung einer neuen schweizerischen Luftfahrtgesellschaft einen Kredit von 300 Mio. Franken bewilligt. Weiter wurde der Regierungsrat ermächtigt, Eventualverpflichtungen bis zu 100 Mio. Franken einzugehen, um Verpflichtungen, welche die Flughafen Zürich AG zur Aufrechterhaltung von betriebsnotwendigen Systemen und Funktionen des Flughafens Zürich eingehen muss, sicherzustellen. Beide Beschlüsse wurden der Volksabstimmung unterstellt, die am 13. Januar 2002 stattfinden wird. Dieses finanzielle Engagement erfolgt aus der Überzeugung, dass der Kanton Zürich in hohem Masse an einer schweizerischen Luftfahrtgesellschaft interessiert ist, die den Flughafen Zürich als interkontinentalen Hub betreibt und unseren Wirtschaftsraum mit den wichtigsten Destinationen in Übersee verbindet. Damit stellt der Kanton Zürich seine verkehrs- und volkswirtschaftlichen Interessen am wirkungsvollsten sicher.

Zurzeit ist allerdings unklar, wie sich der Zivilluftverkehr weltweit und insbesondere in der Schweiz in den nächsten Jahren weiterentwickeln wird. Am Flughafen Zürich dürfte insbesondere der Umsteigerverkehr (Transitverkehr) inskünftig einen deutlich geringeren Anteil am Verkehrsaufkommen ausmachen, als dies in der Vergangenheit der Fall war (2000 mehr als 40%). Die Flughafen Zürich AG rechnet für das Jahr 2002 mit einem Verkehrsaufkommen, das sich etwa auf dem Stand des Jahres 2000 bewegen wird (rund 291 000 Bewegungen des Linien- und Charterverkehrs). Längerfristig dürfte der Luftverkehr aber auch in Zürich wieder wachsen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass der als interkontinentaler Hub betriebene Flughafen Zürich die umliegende Bevölkerung auch in Zukunft zum Teil erheblich belasten wird. Zwar konnten die Lärmpegel der einzelnen Flugzeuge im Laufe der vergangenen Jahre und Jahrzehnte dank dem technischen Fortschritt im Triebwerksbau deutlich gesenkt werden – der auf Kurz- und Mittelstrecken eingesetzte Airbus A 320 z. B. ist im Vergleich zu seinem Vorgängermodell MD 80 nur noch etwa halb so laut, verglichen mit der DC 9-51 sogar rund viermal weniger laut – doch ist die Zahl der Flugbewegungen im selben Zeitraum auch in Zürich deutlich angestiegen.

Der Flughafen Zürich liegt in dem am dichtesten besiedelten Gebiet der Schweiz. In denjenigen Städten und Gemeinden, die einer Fluglärmbelastung von mehr als 50 dB(A) Leq ausgesetzt sind – ab diesem Wert lässt sich der Fluglärm vom Hintergrundlärm abgrenzen und erfassen –, wohnen rund 164 000 Einwohnerinnen und Einwohner (Leq als 16 Std.-Leq [06.00 bis 22.00 Uhr], beruhend auf den Flugbewegungszahlen und Flugwegen des Jahres 2000; Quelle: Carl Oliva, Büro für soziologische Grundlagenforschung, Zürich, Juni 2001).

Angesichts dieser Sachlage hat sich der Regierungsrat in seinen Legislaturschwerpunkten 2000–2003 zum Ziel gesetzt, «einen Ausgleich zwischen den Anforderungen des wirtschaftlichen Standortwettbewerbs, der dafür erforderlichen Mobilität und der Sicherung der Lebensqualität zu finden». Er misst dem Schutz der Bevölkerung vor den Belastungen aus dem Flugbetrieb eine sehr grosse Bedeutung zu. Erste Priorität hat der Schutz der Nachtruhe der rund um den Flughafen wohnhaften Einwohnerinnen und Einwohner. In den «Grundsätzen des Regierungsrates zur Flughafenpolitik nach vollzogener Verselbstständigung des Flughafens» (RRB Nr. 1313 vom 23. August 2000) visierte der Regierungsrat eine neue, sieben Stunden dauernde Nachtsperre an. Damit wird die Nachtsperre des Flughafens Zürich ein weiteres Mal verschärft. Wie im Folgenden gezeigt wird, war die Zürcher Sperrordnung nie ein statischer Erlass; sie wurde im Laufe der Jahre vielmehr in verschiedenen Schritten verschärft.

2. Die schrittweise Verschärfung der Zürcher Nachtsperre

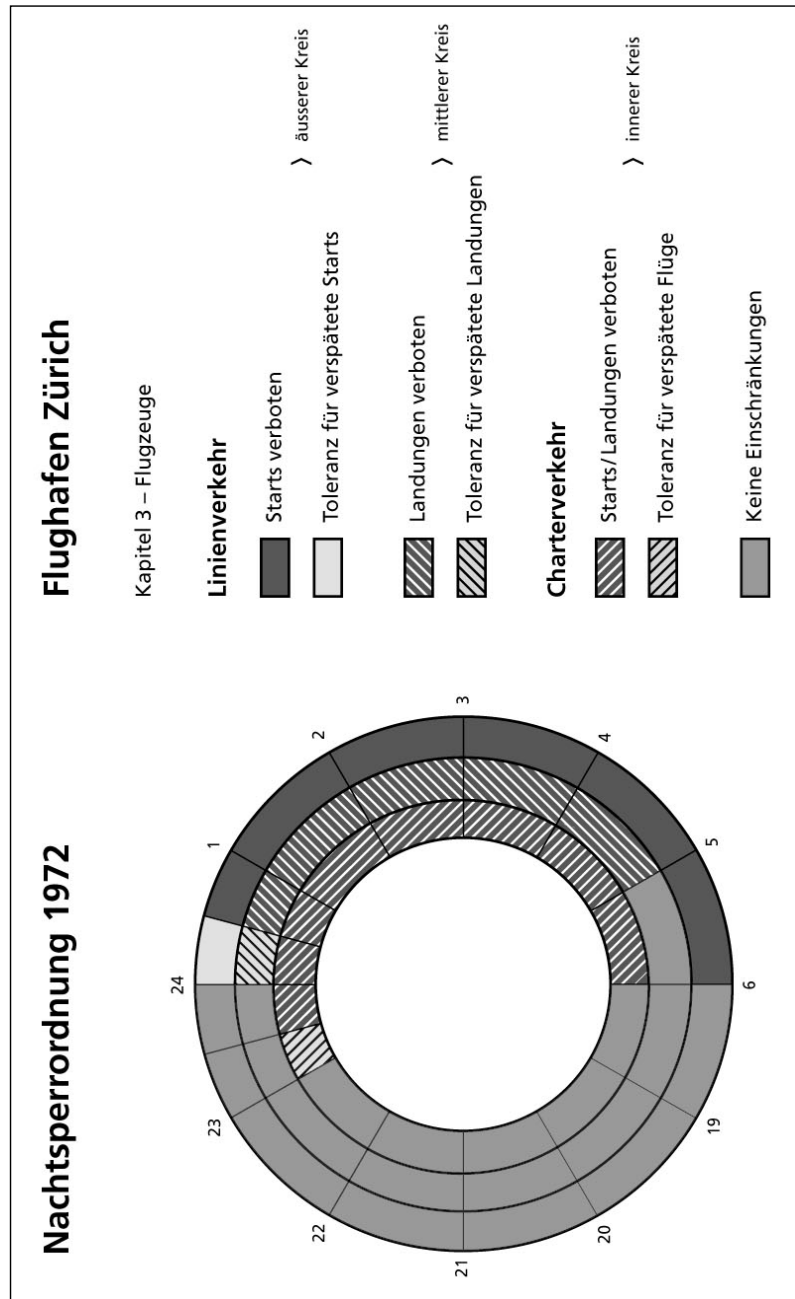
2.1 Allgemeines

Bei allen Sperrordnungen werden nur die für die gewerbsmässige Luftfahrt (Linien- und gewerbsmässiger Nichtlinienverkehr [Charterverkehr]) geltende(n) Regelung(en) abgebildet; für den nichtgewerbsmässigen Verkehr (Privatluftverkehr) erstrecken sich alle Sperrordnungen über die gesamte bundesgesetzlich festgelegte Nachtzeit (22.00 bis 06.00 Uhr). Nicht abgebildet sind die beim Überflug deutschen Hoheitsgebietes geltenden Nachtsperreordnungen.

Alle Nachtsperreordnungen werden im Folgenden als 24-Stunden-Uhr dargestellt, angeordnet in zwei bzw. drei konzentrischen Kreisen. Wo zwei Kreise dargestellt werden, bezieht sich der äussere auf die Starts, der innere auf die Landungen. Im Fall von drei Kreisen ist jeweils angegeben, worauf sich die einzelnen Kreise beziehen.

2.2 Die Nachtsperreordnung von 1972

1970 bewilligten die Zürcher Stimmberechtigten einen Kredit von 172 Mio. Franken für die 3. Bauetappe am Flughafen Zürich, die vorab den Bau der Piste 14/32 (V-Piste) ermöglichte. Gleichzeitig wurde auch ein Fluglärngesetz angenommen, das unter anderem den Erlass einer Verordnung vorsah, die «ein Verbot für Starts und Landungen während einer bestimmten Zeitspanne in der Nacht» vorsah (Zitat aus dem Beleuchtenden Bericht des Regierungsrates zur Volksabstimmung vom 27. September 1970). Am 1. November 1972 trat am Flughafen Zürich die vom Bund als Konzessionsgeber festgelegte (erste) Nachtsperreordnung in Kraft. Diese sah im Wesentlichen wie folgt aus:

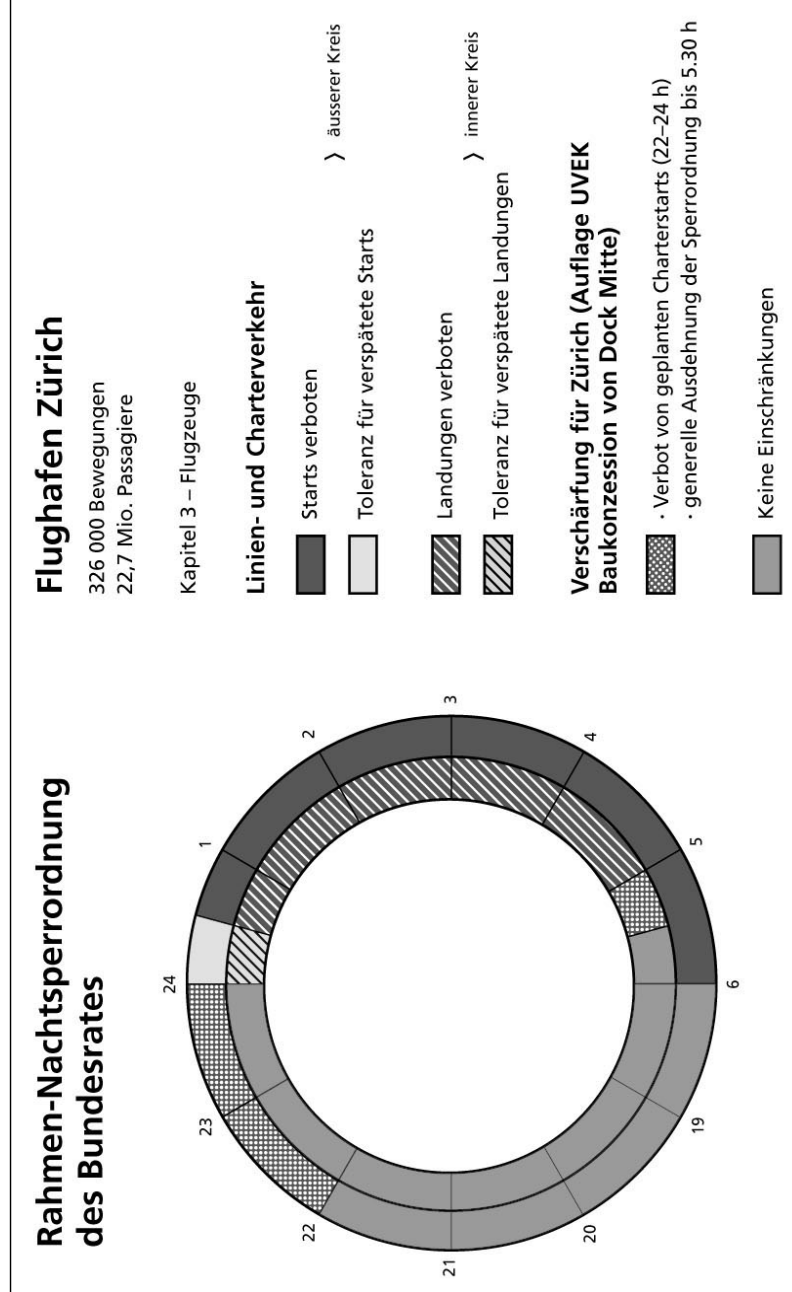


Die Nachtsperreordnung von 1972 war weltweit eine der ersten überhaupt und, jedenfalls in ihrer zeitlichen Ausdehnung, wohl auch die strengste. Sie wurde 1995 und 1997 schrittweise verschärft durch massive Einschränkungen für besonders laute, so genannte Kapitel 2-Flugzeuge (z. B. DC 9-30/51, Boeing B 727/ADV, Tupolev TU 154). Heute dürfen solche Maschinen nur noch von Montag bis Freitag, jeweils von 09.00 bis 19.00 Uhr, starten; in den übrigen Zeiten, vor allem also zur Nachtzeit und an den Wochenenden, sind Starts solcher Maschinen in Zürich verboten.

2.3 Die Rahmen-Nachtsperreordnung des Bundesrates vom 12. April 2000

Anlässlich der Erteilung der Baukonzession für das neue Dock Midfield verpflichtete das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) den Flughafenhalter Anfang November 1999, die Nachtsperreordnung von 05.00 auf 05.30 Uhr auszudehnen und Starts von geplanten Charterflügen bereits ab 22.00 Uhr zu verbieten. Diese Auflagen müssen spätestens im Jahre 2001 greifen.

Am 12. April 2000 änderte und ergänzte der Bundesrat die Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1, Art. 39 ff.) und legte für die Landesflughäfen Genf und Zürich eine neue Rahmen-Nachtsperreordnung fest. Diese Ordnung stellt eine Minimalregelung dar, die für den einzelnen Flughafen nötigenfalls auch verschärft werden kann. Dies ist, wie oben erwähnt, im Fall des Flughafens Zürich mit den Auflagen des UVEK in der Baukonzession Dock Midfield geschehen. Die Rahmen-Nachtsperreordnung des Bundesrates unterscheidet, im Gegensatz zur Sperrordnung aus dem Jahre 1972, nicht mehr zwischen Linien- und Charterverkehr, sondern spricht nur noch von gewerbsmässigen Flügen, wobei jedoch zwischen Starts und Landungen unterschieden wird. Die neue, vom Bundesrat auf den 1. Mai 2000 in Kraft gesetzte Nachtsperreordnung sieht wie folgt aus:



Diese Sperrordnung gilt vom 1. Mai 2000 bis zum 31. März 2002. Danach findet eine weitere Verschärfung statt. Dann werden zwischen 22.00 und 24.00 Uhr Starts von Flügen unter 5000 km Flugdistanz nur noch erlaubt sein, wenn das betreffende Flugzeugmuster den Lärminindex 96 nicht überschreitet; Starts von Flügen über 5000 km Flugdistanz werden nur noch gestattet sein, wenn der Lärminindex 98 nicht überschritten wird (als massgebender Lärminindex gilt das arithmetische Mittel der beiden Zulassungswerte Seiten- und Überfluglärm gemäss der entsprechenden Norm der internationalen Zivilluftfahrtorganisation ICAO, Art. 39 a VIL). Flugzeuge des Typs B 747 (Jumbojet) dürfen deshalb vom 1. April 2002 an auch im Langstreckeneinsatz nach 22.00 Uhr in Zürich nicht mehr starten. Hinzu kommt, dass die neue, vom Bundesrat am 12. April 2000 festgelegte allgemeine Nachtsperreordnung Ausnahmen nur noch bei unvorhersehbaren, ausserordentlichen Ereignissen gestattet (Art. 39 Abs. 3 VIL), während die Sperrordnung aus dem Jahre 1972 solche bereits beim Vorliegen wichtiger Gründe zulies.

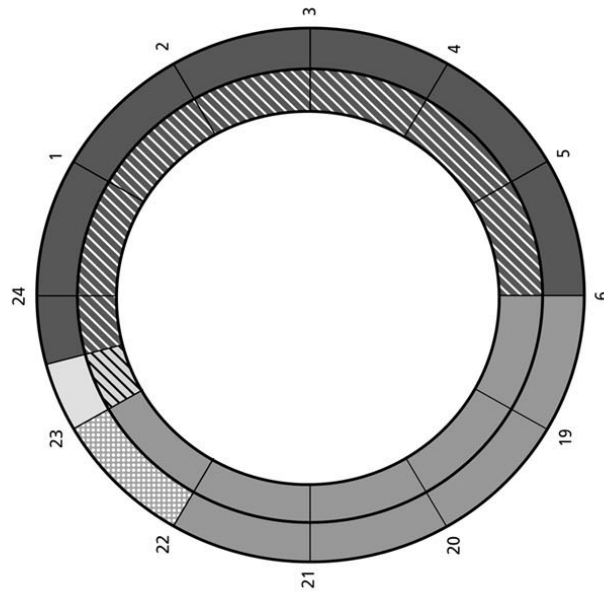
Die oben erwähnten, vom UVEK mit der Baukonzession für das Dock Midfield verfügten Auflagen (Startverbot für geplante Charterflüge ab 22.00 Uhr, Ausdehnung der Nachtsperreordnung bis 05.30 Uhr) werden mit der neuen Rahmen-Nachtsperreordnung des Bundesrates nicht aufgehoben, sondern verschärfen diese für den Flughafen Zürich und sind seit dem 31. Mai 2001 Bestandteil des Betriebsreglements. Inhaltlich hinfällig werden sie, jedenfalls zum Teil, erst durch eine weitere, vom Regierungsrat in die Wege geleitete Verschärfung der Zürcher Nachtsperreordnung.

2.4 Die neue Nachtsperreordnung gemäss den Grundsätzen des Regierungsrates zur Flughafenpolitik

Mit Beschluss vom 23. August 2000 legte der Regierungsrat seine Grundsätze zur Flughafenpolitik nach vollzogener Verselbstständigung des Flughafens fest. Diese stellen den Menschen ins Zentrum, wobei dem Schutz der Nachtruhe der Bevölkerung erste Priorität zukommt. Ziel des Regierungsrates ist eine allgemeine von 23.00 (im Verspätungsfall von 23.30) bis 06.00 Uhr geltende, siebenstündige (im Fall von Verspätungen sechseinhalbstündige) Nachtsperreordnung. Zusätzlich wurde eine weitere Verschärfung ins Auge gefasst. Zwischen 22.00 und 23.00 Uhr sollen (geplante) Starts nur noch dann zugelassen werden, wenn der Nachweis erbracht ist, dass sie nicht vor 22.00 Uhr durchgeführt werden können und sie zudem zur Aufrechterhaltung der Hub-Funktion des Flughafens unabdingbar sind; sie müssen besonders und nachvollziehbar betrieblich, betriebswirtschaftlich und volkswirtschaftlich begründet sein.

Der Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG (FZAG) hat die vom Regierungsrat vorgeschlagene neue Nachtsperreordnung am 9. Juni 2001 beschlossen und dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) am 12. Juni 2001 zur Genehmigung eingereicht. Überlagert man der allgemeinen Nachtsperreordnung des Bundesrates vom 12. April 2000 die vom UVEK mit der Baukonzession für das Dock Midfield verfügten Auflagen und die neueste, von der FZAG dem BAZL eingereichte Sperrordnung, so ergibt sich folgendes Bild:

Nachtsperrordnung gemäss Grundsätzen des Regierungsrates

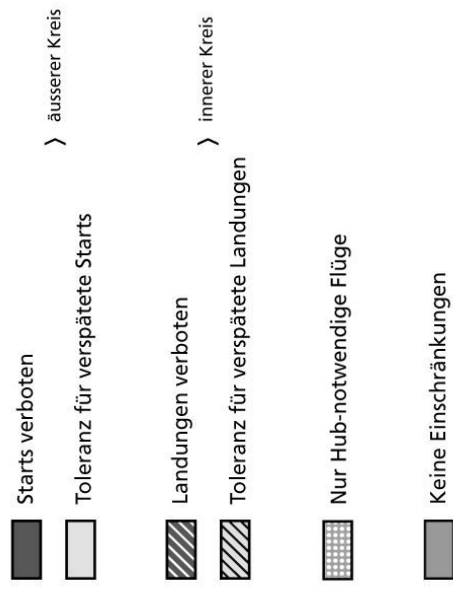


Flughafen Zürich

326 000 Bewegungen
22,7 Mio. Passagiere

Kapitel 3 – Flugzeuge

Linien- und Charterverkehr



Wann diese neue, über schweizerischem Hoheitsgebiet geltende Nachtsperreordnung in Kraft treten wird, ist zurzeit noch ungewiss. Das BAZL hat es abgelehnt, diese bzw. die dadurch notwendig werdenden betrieblichen Vorkehrungen (Öffnung der Piste 16 für Starts bis 22.00 Uhr; Öffnung der Piste 28 für Starts ab 06.30 Uhr) zeitgleich mit der neuen, ab 19. Oktober 2001 über Süddeutschland geltenden Sperrordnung zu genehmigen. Das BAZL ist der Auffassung, dass die neue, über schweizerischem Hoheitsgebiet geltende Nachtsperreordnung dem Bund zusammen mit den neuen An- und Abflugrouten, die zurzeit im Rahmen eines breit abgestützten politischen Prozesses erarbeitet werden, im Herbst des kommenden Jahres zur Genehmigung zu unterbreiten ist. Gegen diesen Entscheid hat der Kanton Beschwerde bei der Rekurskommission UVEK eingereicht.

Der Kanton Zürich hat das in seiner Macht Stehende getan, damit am Flughafen Zürich eine sieben Stunden dauernde Nachtruhe eingeführt werden kann. Der Forderung der Einzelinitiative KR-Nr. 201/2000 ist deshalb vom Grundsatz her Genüge getan. Die erwähnten weiteren Einschränkungen (keine Starts von Charterflügen ab 22.00 Uhr, nur Hub-notwendige Flüge zwischen 22.00 und 23.00 Uhr) werden ein Übriges dazu beitragen, die Anwohnerinnen und Anwohner zur Nachtzeit vor vermeidbarem Fluglärm zu schützen.

3. Die Nachtsperreordnungen auf ausgewählten Interkontinental-flughäfen

Die Nachtsperreordnungen, die auf den europäischen Interkontinentalflughäfen gelten, sind komplizierte Regelwerke (Quelle für die dargestellten Nachtsperreordnungen: Jeppesen Airway Manual: Stich-tag 1. Juli 2001). Ausgehend von einfachen Grundsätzen (z. B. einer generellen Sperrzeit von 22.00 bis 06.00 Uhr) folgen detaillierte Bestimmungen, die Ausnahmen zulassen z. B. für lärmärmere, so genannte Kapitel 3-Flugzeuge, für Home-Base-Gesellschaften oder bezüglich gewisser Pisten. Es würde den Rahmen des vorliegenden Berichtes sprengen, wenn die im Folgenden dargestellten Nachtsperreordnungen auf ausgewählten europäischen Interkontinentalflughäfen in all ihren Details dargestellt und erläutert würden. Die grafischen Darstellungen müssen sich deshalb auf den Kerngehalt der jeweiligen Sperrordnung beschränken, d. h. auf die den Anwohnerinnen und Anwohnern rund um den betreffenden Flughafen garantierte minimale flugfreie Zeit (ausgenommen sind jedoch immer die Flüge zur Rettung von Menschenleben, für die alle Sperrordnungen entsprechende Ausnahmen vorsehen).

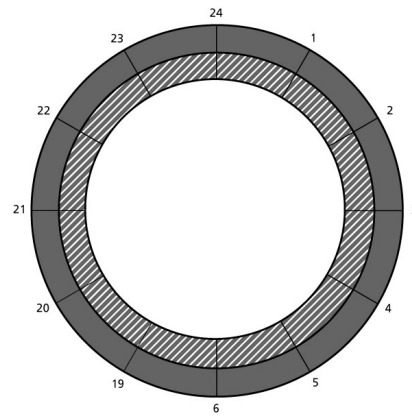
Als Quelle für die Verkehrszahlen dienten die ACI (Airport Council International) Traffic Data. Im Zeitpunkt der Publikation waren verschiedene Kennziffern (gerundet auf tausend Bewegungen bzw. hunderttausend Passagiere) noch provisorischer Natur; die Bewegungszahlen umfassen den Linien-, Charter- und den nichtgewerbmässigen Verkehr. Zum Vergleich: Zürich verzeichnete im Jahr 2000 insgesamt rund 326 000 Flugbewegungen und 22,7 Mio. Passagiere.

Die Unterscheidung zwischen Kapitel 2- und Kapitel 3-Flugzeugen wurde von der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation ICAO vorgenommen. Zur ersten Kategorie gehören z. B. Flugzeugmuster vom Typ DC 9-30/51, Boeing B 727/ADV, Tupolev TU 154; zur Kategorie der Kapitel 3-Flugzeuge gehört z. B. der Airbus (A 310, 320 und 321). Gemäss einer ICAO-Empfehlung dürfen Kapitel 2-Flugzeuge vom 1. April 2002 an grundsätzlich nicht mehr verkehren. Die Schweiz hat diese Empfehlung bereits in ihr nationales Recht übernommen (Verordnung über lärmbedingte Betriebsbeschränkungen für Strahlflugzeuge vom 23. Februar 1994, SR 748.121.12). Gemäss Art. 2 der genannten Verordnung dürfen Kapitel 2-Flugzeuge ab 1. April 2002 schweizerische Flugplätze generell nicht mehr benützen (Ausnahmen nur für Flugzeuge aus Entwicklungsländern, für Flugzeuge, an denen ein historisches Interesse besteht, und für Flüge zu Unterhalts- und Wartungszwecken). Die Europäische Union (EU) ist dieser Empfehlung mit dem Erlass einer entsprechenden Richtlinie des Rates (RL) ebenfalls gefolgt (RL 92/14/EWG), sodass auf den im Folgenden dargestellten ausgewählten europäischen Flughäfen ab 1. April 2002 Kapitel 2-Flugzeuge, mit gewissen Ausnahmen, grundsätzlich auch verboten sein werden.

Wenn im Folgenden auch auf Sperrordnungen verwiesen wird, die auf den grössten europäischen Hubs gelten, so geschieht dies einzig zum Zweck des Vergleichs. Es soll damit jedoch nicht der Eindruck erweckt werden, Zürich messe sich, zumal im heutigen Umfeld, mit London, Paris, Frankfurt oder anderen Grossflughäfen.

3.1 Amsterdam (Schiphol)

Nachtsperrordnung



Amsterdam (Schiphol)

432 000 Bewegungen
39,6 Mio. Passagiere

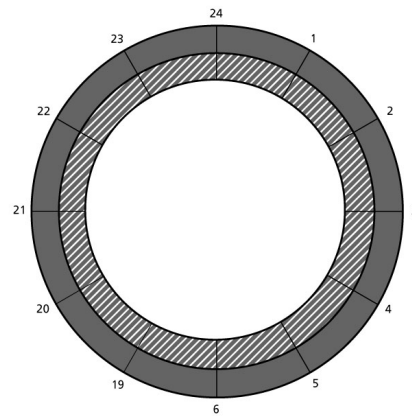
Kapitel 3 – Flugzeuge

- Starts keine Einschränkungen
- Landungen keine Einschränkungen

Die Nachtsperrordnung des Flughafens Amsterdam kennt zurzeit lediglich noch gewisse Einschränkungen für Kapitel 2-Flugzeuge. Kapitel 3-Flugzeuge hingegen können während 24 Stunden starten und landen.

3.2 Brüssel (National)

Nachsperrordnung



Brüssel (National)

326 000 Bewegungen
21,6 Mio. Passagiere

Kapitel 3 – Flugzeuge

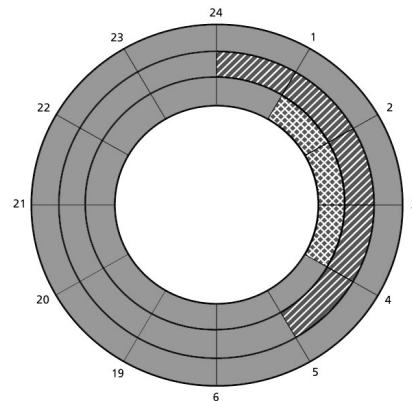
Starts keine Einschränkungen

Landungen keine Einschränkungen

Auf dem Brüsseler Flughafen sind heute nur Kapitel 2-Flugzeuge zwischen 23.00 und 07.00 Uhr mit einem Start- und Landeverbot belegt. Kapitel 3-Flugzeuge hingegen können in Brüssel rund um die Uhr starten und landen.

3.3 Frankfurt (Main)





Nachtsperrordnung



Frankfurt / Main

459 000 Bewegungen
49,4 Mio. Passagiere

Kapitel 3 – Flugzeuge

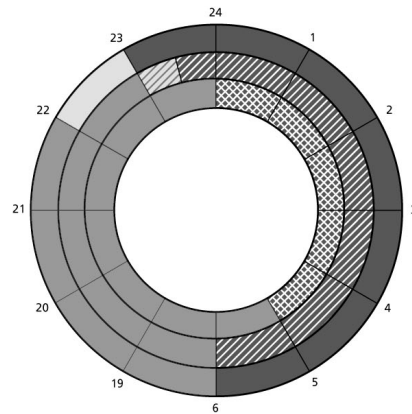
-  Starts keine Einschränkungen } äusserer Kreis
-  Landungen verboten } mittlerer Kreis
-  Landungen von Home-Base-Gesellschaften verboten } innerer Kreis
-  Keine Einschränkungen

Auf dem Flughafen Frankfurt sind Starts und Landungen von Kapitel 2-Flugzeugen von Montag bis Freitag, jeweils von 22.00 bis 06.00 Uhr, und von Freitag bis Montag, von 20.00 bis 08.00 Uhr, verboten. Landungen von Kapitel 3-Flugzeugen sind von 24.00 bis 05.00 Uhr, Landungen solcher Flugzeuge von Home-Base-Gesellschaften von 01.00 bis 04.00 Uhr nicht erlaubt. Starts von Kapitel 3-Flugzeugen sind hingegen unabhängig vom Status der betreffenden Gesellschaft rund um die Uhr gestattet.

Ab Sommerflugplan 2002 wird in Frankfurt zwischen 23.00 und 05.00 Uhr ein Lärmkontingent auf der Basis von so genannten Lärmpunkten eingeführt. Für die erste Flugplanperiode werden 140 Lärmpunkte pro Nacht festgelegt. Dabei werden die auch in Frankfurt zahlenmässig immer stärker vertretenen lärmgünstigsten Maschinen pro Bewegung mit 1 Punkt, die kaum mehr eingesetzten lautesten Typen mit 16 Punkten zu Buche schlagen. Werden nur Flugzeuge der lärmgünstigsten Klasse eingesetzt (z. B. A 320, B 737), können also 140 Bewegungen pro Nacht stattfinden.

3.4 Düsseldorf

Nachsperrordnung



Düsseldorf

194 000 Bewegungen
16,0 Mio. Passagiere

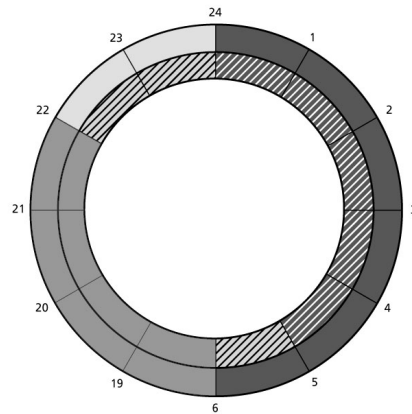
Kapitel 3 – Flugzeuge

- Starts verboten } äußerer Kreis
- Toleranz für verspätete Starts
- Landungen verboten } mittlerer Kreis
- Toleranz für verspätete Landungen
- Landungen von Home-Base-Gesellschaften verboten } innerer Kreis
- Keine Einschränkungen

Starts und Landungen von Kapitel 2-Flugzeugen sind in Düsseldorf von 19.00 bis 08.00 Uhr nicht zugelassen. Starts von Kapitel 3-Flugzeugen sind von 22.00 Uhr (im Falle von Verspätungen von 23.00 Uhr) bis 06.00 Uhr verboten, Landungen von 23.00 (im Verspätungsfall von 23.30 Uhr) bis 06.00 Uhr nicht gestattet. Landungen von Kapitel 3-Flugzeugen von Home-Base-Gesellschaften (Lufthansa und die Chartergesellschaft LTU) sind hingegen lediglich von 24.00 bis 05.00 Uhr verboten.

3.5 München





Nachsperrordnung



München

319 000 Bewegungen
23,1 Mio. Passagiere

Kapitel 3 – Flugzeuge

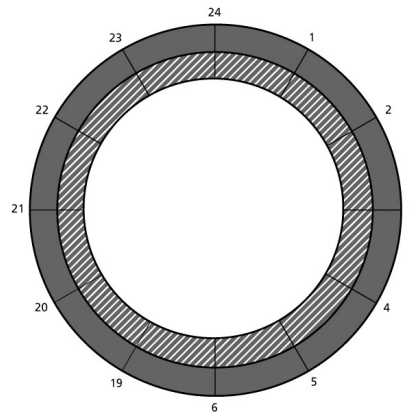
-  Starts verboten
-  Landungen verboten
-  Pro Nacht zugelassen 28 Bewegungen
(Ausnahmen siehe Text unten)
-  Keine Einschränkungen

Starts und Landungen von Kapitel 2-Flugzeugen sind in München von 22.00 bis 06.00 Uhr verboten. Für Kapitel 3-Flugzeuge gilt Folgendes: Pro Nacht (22.00 bis 06.00 Uhr) sind insgesamt 28 Bewegungen zugelassen, wobei zwischen 22.00 und 24.00 Uhr Starts und Landungen, zwischen 05.00 und 06.00 Uhr hingegen nur Landungen erlaubt sind. Unbesehen dieser zahlenmässigen Begrenzung sind in München erlaubt: Verspätete Bewegungen (Starts und Landungen) sowie verfrühte Landungen; Nachtpostflüge zwischen 22.00 Uhr und 06.00 Uhr; Starts und Landungen mit Flugzeugen von Fluggesellschaften mit Wartungsschwerpunkt in München; Starts und Landungen von Flugzeugen mit einem Lärmpegel <75 dB(A).

Auch München kennt somit, anders als Zürich, keine absoluten Nachtsperrezeiten; lärmgünstige Flugzeugtypen können rund um die Uhr starten und landen.

3.6 London (Heathrow)

Nachtsperrordnung



London (Heathrow)

467 000 Bewegungen
64,6 Mio. Passagiere

Kapitel 3 – Flugzeuge

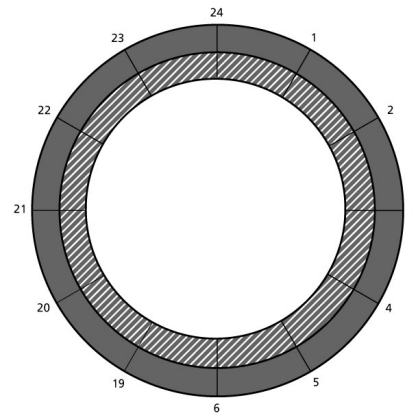
Starts keine Einschränkungen

Landungen keine Einschränkungen

Die Nachtsperrordnung auf dem Flughafen London Heathrow unterscheidet nicht nach Kapitel 2- und Kapitel 3-Flugzeugen, sondern knüpft an den Lärm der jeweiligen Flugzeuge an (Zertifizierungswert in EPNdB, Effective Perceived Noise in dB). Flugzeuge mit einem Zertifizierungswert $>98,9$ EPNdB (hierunter fallen z. B. die MD 11 und die MD 80) dürfen zwischen 23.00 (im Verspätungsfall 23.30 Uhr) und 06.00 Uhr weder starten noch landen. Flugzeuge mit einem Zertifizierungswert <99 EPNdB (z. B. A 320 und B 737) unterliegen keinerlei Einschränkungen zur Nachtzeit und können somit während 24 Stunden starten und landen. Dieselbe Regelung gilt auch auf den Flughäfen London Gatwick und London Stansted.

3.7 Paris (Charles de Gaulle)

Nachsperrordnung



Paris (Charles de Gaulle)

518 000 Bewegungen
48,2 Mio. Passagiere

Kapitel 3 – Flugzeuge

- Starts keine Einschränkungen
- Landungen keine Einschränkungen

Starts von Kapitel 2-Flugzeugen sind in Paris von 23.15 bis 06.00 Uhr, Landungen von 23.30 bis 06.15 Uhr verboten. Kapitel 3-Flugzeuge unterliegen zur Nachtzeit keinerlei Einschränkungen.

Diese Übersicht zeigt, dass auf den untersuchten europäischen Interkontinentalflughäfen keine oder aber weniger strenge Nachtsperreordnungen gelten als in Zürich. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Siedlungsdichte rund um verschiedene dieser Flughäfen meist weniger ausgeprägt ist als in Zürich. Eine strenge Sperrordnung am Flughafen Zürich ist deshalb auch aus Gründen der Raumplanung angezeigt. Da sich Nachtsperreordnungen massgeblich nach unterschiedlichen, an den jeweiligen Flughäfen herrschenden konkreten Verhältnissen richten (Anzahl der Flugbewegungen pro Jahr, Lärmemissionen der einzelnen Flugzeugtypen, Siedlungsdichte bzw. Möglichkeit, die An- und Abflugrouten über möglichst dünn besiedeltes Gebiet zu legen, und andere mehr), ist es nicht angezeigt, auf den drei Schweizer Landesflughäfen (Basel-Mulhouse, Genève und Zürich) dieselbe Sperrordnung einführen zu wollen. Im Fall des Flughafens Basel wäre dies auch aus rechtlichen Gründen nicht möglich, da der Flughafen auf französischem Gebiet liegt und auf Grund des Staatsvertrages zwischen Frankreich und der Schweiz einzig Frankreich zum Erlass der Sperrordnung zuständig ist.

4. Folgen einer weiteren Verschärfung der Zürcher Nachtsperreordnung

Wie eben ausgeführt gelten für den Flughafen Zürich im Vergleich mit allen andern vergleichbaren Flughäfen in Europa während der Nachtzeit zum Teil erheblich einschränkende Bedingungen. Die Nachtsperreordnung am Flughafen wird, wie unter Ziffer 2.3 gezeigt, neu grundsätzlich von 23.00 bis 06.00 Uhr dauern. Die Einzelinitiative KR-Nr. 250/2000 verlangt, dass die Sperrzeit um eine weitere Stunde auf 22.00 Uhr vorverlegt wird. Von dieser Verlängerung der Nachtsperreordnung um eine weitere Stunde würden vor allem die Langstreckenflüge der Swissair nach Südamerika (Rio de Janeiro, Sao Paulo) betroffen. Diese Verbindungen sind für die Bedienungsqualität des Hub Zürich von grosser Bedeutung und sollen von der neuen schweizerischen Luftfahrtgesellschaft wenn immer möglich auch in Zukunft weitergeführt werden. Flüge nach Südamerika müssen wegen der Zeitverschiebung spät in Zürich starten, damit die Passagiere noch bei Tage ankommen (Flugzeit Zürich–Rio de Janeiro bzw. Sao Paulo rund 11¹/₂ Stunden bei einer Zeitverschiebung von jeweils –3 Stunden gegenüber Zürich). Auch Lufthansa, British Airways und Air France starten von ihren Hubs aus nach 22.00 Uhr nach Südamerika (Ausnahme: Air-France-Kurs 456 von Paris nach Sao Paulo mit Abflug um 10.20 Uhr und Ankunft um 17.05 Uhr Lokalzeit; Angaben gemäss Sommerflugplänen 2001).

Eine weitere Ausdehnung der Sperrzeit am Flughafen Zürich würde darüber hinaus die betriebliche Flexibilität weiter schmälern und so namentlich die Anfälligkeit des Flughafensystems für Verspätungen erhöhen. Dies ist angesichts der bezüglich Pünktlichkeit ohnehin prekären Situation nicht vertretbar und würde vorab für die Swissair bzw. die neue schweizerische Luftfahrtgesellschaft einen weiteren Wettbewerbsnachteil bedeuten. Eine Ausdehnung der Nachtsperreordnung ist darüber hinaus umso weniger nötig, als gemäss den Grundsätzen des Regierungsrates zur Flughafenpolitik geplante Starts zwischen 22.00 und 23.00 Uhr nur dann erlaubt sein werden, wenn sie zur Aufrechterhaltung der Hub-Funktion des Flughafens unabdingbar sind. Diese Bedingung wird zu einem weiteren Rückgang der Bewegungen zur Nachtzeit führen.

5. Raumplanerische Aspekte

Fluglärm wirkt sich in hohem Masse auf die Siedlungsplanung aus. Dies gilt vor allem zur Nachtzeit, in der tiefere Belastungsgrenzwerte gelten als tagsüber, sodass nächtlicher Fluglärm die Zonenplanung der Gemeinden in stärkerem Masse beeinflusst, als dies unter Tage bei gleicher Belastung der Fall wäre. Aus raumplanerischer Sicht von grosser Bedeutung ist, dass eine Nachtsperreordnung über lange Zeit verbindlich und unverändert Gültigkeit hat und damit raumplanerische Sicherheit gewährleistet. Diese Voraussetzung wird auch die neue Nachtsperreordnung erfüllen. Die dem Bund zur Genehmigung eingereichte verlängerte Nachtsperreordnung ist aus siedlungsplanerischer Sicht sehr erwünscht, weil dadurch Immissionsgrenzwertüberschreitungen gegenüber heute stark vermindert werden.

6. Zu den parlamentarischen Vorstössen

6.1 Zum Postulat KR-Nr. 289/2000

Die FZAG ist diesem Begehren am 12. Juni 2001 nachgekommen und hat dem BAZL ein Gesuch um Genehmigung einer entsprechenden Änderung des Betriebsreglements eingereicht. Wie unter Ziffer 2.4 erwähnt hat das BAZL diesem Gesuch, jedenfalls vorläufig, die notwendige Genehmigung verweigert und sich auf den Standpunkt gestellt, dass die siebenstündige Nachtsperreordnung gemäss den Grundsätzen des Regierungsrates dem Bund im Herbst 2002 zusammen mit den sich derzeit in Ausarbeitung befindlichen neuen An- und Abflug-

routen einzureichen ist. Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde an die Rekurskommission UVEK eingereicht. Mehr kann der Kanton im Hinblick auf eine möglichst schnelle Einführung der siebenstündigen Nachtsperre nicht tun. Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 289/2000 als erledigt abzuschreiben.

6.2 Zu den Postulaten KR-Nrn. 203/2000 und 215/2000

Die beiden Vorstösse sind, mit Ausnahme von Ziffer 1, identisch. Das Postulat KR-Nr. 203/2000 geht irrtümlicherweise davon aus, der Regierungsrat hätte im seinerzeitigen Vernehmlassungsverfahren zu den Grenzwertvorschlägen tiefere Werte beantragt; das war jedoch nicht der Fall (siehe Beantwortung der Interpellation KR-Nr. 102/2000, S. 5). Nachdem das Bundesgericht die vom Bundesrat am 12. April 2000 festgesetzten Belastungsgrenzwerte im Rahmen verschiedener Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen die Baukonzession für das Dock Midfield, weil gegen übergeordnetes (Umweltschutz-)Recht verstossend, für nicht anwendbar erklärt hatte, setzte der Bundesrat auf den 1. Juni 2001 neue, tiefere Grenzwerte in Kraft (Änderung vom 30. Mai 2001 des Anhangs 5 zur Lärmschutzverordnung, SR 414.41). Diese folgen weitgehend den Empfehlungen der Eidgenössischen Expertenkommission. Vor allem bei den Immissionsgrenzwerten, bei deren Überschreitung Schallschutzfenster zu installieren sind und die eine wesentliche Voraussetzung für Entschädigungen aus formeller Entschädigung bilden, wurde für den Tag und die Nacht auf die tieferen Empfehlungen der Expertenkommission abgestellt. Hingegen setzte der Bundesrat die Planungswerte teilweise zwar unter den Werten vom 12. April 2000, aber leicht über den entsprechenden Empfehlungen der Eidgenössischen Expertenkommission fest. Dieser Kompromiss des Bundesrates ist gerechtfertigt, weil leicht höhere Planungswerte den Gemeinden einen gewissen Spielraum hinsichtlich künftiger Bautätigkeiten lassen.

Die Forderung nach einer Ausdehnung der Nachtsperrezeit wurde, soweit dies im Einflussbereich des Kantons lag, mit der Einreichung eines entsprechenden Gesuches an den Bund am 12. Juni 2001 erfüllt. Der Regierungsrat hat bereits in seinen Grundsätzen zur Flughafenpolitik vom 23. August 2000 erklärt, dass der Beginn der neuen Sperrordnung allgemein auf 23.00 Uhr anzusetzen sei, Verspätungen jedoch bis 23.30 Uhr abgebaut werden könnten. Diese halbe Stunde für einen allfälligen Verspätungsabbau war bereits in der Sperrordnung des Jahres 1972 und in allen bisherigen Erlassen vorgesehen. Sie ist auch heute aus flugbetrieblichen Gründen wichtig, kommt es doch vor, dass

Flugzeuge aus technischen oder aus Flugsicherungsgründen nicht pünktlich starten oder landen können. In solchen Fällen wäre es unverhältnismässig, dem betreffenden Flugzeug den Start bzw. die Landung, zumal in einem zeitlich beschränkten Ausmass, zu verweigern. Die Folgen für die Passagiere (Hotelübernachtung bzw. Ausweichlandung auf einem anderen Flughafen und Rücktransport nach Zürich) und die damit verbundenen Kosten für die Fluggesellschaften (zusätzlich Auswirkungen auf die anderntags geplanten Flugzeugrotationen) rechtfertigen diese Verspätungsklausel.

Die Festlegung eines verbindlichen An- und Abflugmanagements, das die Wohn- und Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner unseres Kantons berücksichtigt, ist Gegenstand der vom Regierungsrat beabsichtigten ausgewogeneren Verteilung des Fluglärms nach einem effizienten Lärmmanagement. Die entsprechenden Arbeiten sind im Gange und werden unter Einbezug des Runden Tisches sowie anlässlich der Koordinationsgespräche im Rahmen der Festlegung des Objektblattes Flughafen Zürich zum Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL, BBl 2000, S. 5196) politisch breit abgestützt. Zurzeit ist deshalb noch offen, wie die neuen An- und Abflugwege sowie das Pistenbenützungskonzept dereinst aussehen werden. Das neue Betriebsreglement muss kraft ausdrücklicher Bestimmung innert eines Jahres nach der beidseitigen Unterzeichnung des Staatsvertrages zwischen der Schweiz und Deutschland über die künftige Benützung des süddeutschen Luftraumes dem BAZL samt Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) zur Genehmigung eingereicht werden (Ziffer III, 3.2 der der FZAG am 31. Mai 2001 vom UVEK erteilten Betriebskonzession). Nach heutigem Kenntnisstand dürfte dies im Herbst des Jahres 2002 der Fall sein.

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Postulate KR-Nr. 203/2000 und KR-Nr. 215/2000 als erledigt abzuschreiben.

7. Zusammenfassung

Auf dem Flughafen Zürich herrscht seit bald 30 Jahren eine zum Teil deutlich strengere Nachtsperreordnung als auf vergleichbaren europäischen Interkontinentalflughäfen. Mit der neuesten, auf den Grundsätzen des Regierungsrates zur Flughafenpolitik vom 23. August 2000 beruhenden und von der Flughafen Zürich AG dem BAZL am 12. Juni 2001 zur Genehmigung eingereichten Nachtsperreordnung wird der Schutz der Anwohnerinnen und Anwohner vor nächtlichem Fluglärm, auch wenn sich deren Einführung verzögert, weiter ausge-

baut. Die Forderung der Einzelinitiative KR-Nr. 201/2000 ist damit erfüllt. Eine darüber hinaus gehende weitere Ausdehnung der Nachtsperrordnung, wie dies die Einzelinitiative KR-Nr. 250/2000 fordert, ist abzulehnen, da dies die Stellung Zürichs als Interkontinentalflughafen in hohem Masse gefährden würde. Dies wiederum hätte bedeutende negative Konsequenzen für den Wirtschaftsstandort Zürich und weite Teile der Schweiz und wäre für die in Zürich operierenden schweizerischen Luftverkehrsgesellschaften mit weiteren, erheblichen Wettbewerbsnachteilen verbunden.

Zu berücksichtigen ist auch, dass Standesinitiativen, anders als Volksinitiativen auf kantonaler und eidgenössischer Ebene, nicht zwingend zu einer Volksabstimmung führen und deshalb eher «stumpfe Waffen» sind. Mit der Standesinitiative (Art. 45 und Art. 160 Bundesverfassung vom 18. April 1999) kann jeder Kanton der Bundesversammlung den Erlass einer Regelung beantragen, die in deren Kompetenzbereich fällt. Auf Antrag ihrer Kommissionen beschliessen National- und Ständerat, ob der Initiative Folge zu geben sei oder nicht. Den vorliegenden Einzelinitiativen, die auf eine Änderung des Luftfahrtgesetzes abzielen, würde aller Voraussicht nach keine Folge gegeben, hat doch der Nationalrat bereits am 15. März 2001 einer inhaltlich genau gleich lautenden parlamentarischen Initiative der Grünen Fraktion keine Folge gegeben. Der diesbezügliche Beschluss des Ständerates dazu steht zwar noch aus. Selbst wenn der Initiative der Grünen Fraktion aber wider Erwarten doch noch Folge gegeben würde, so würde eine gleich lautende Standesinitiative bestenfalls mit der Bearbeitung der hängigen Initiative der Grünen Fraktion vereinigt. Schliesst sich der Ständerat hingegen der ablehnenden Stellungnahme des Nationalrates an, dürfte auch einer inhaltlich gleich lautenden Standesinitiative des Kantons Zürich kaum Erfolg beschieden sein.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Einzelinitiativen KR-Nrn. 201/2000 und 250/2000 gestützt auf diesen Bericht nicht definitiv zu unterstützen sowie die Postulate KR-Nrn. 289/2000, 203/2000 und 215/2000 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Notter

Der Staatsschreiber:
Husi