

Sitzung vom 2. September 2020

830. Anfrage (Dank Corona besser einschlafen – Chance für den Verspätungsabbau?)

Die Kantonsräte Stefan Schmid, Niederglatt, Urs Dietschi, Lindau, und Christoph Ziegler, Elgg, haben am 11. Mai 2020 folgende Anfrage eingereicht:

Die Flughafengemeinden kritisieren seit Jahren die späten Starts am Flughafen Zürich. Obwohl um 23 Uhr Betriebsschluss ist, dürfen Flugzeuge zum Abbau von Verspätungen noch bis 23.30 Uhr ohne Ausnahmegewilligung abheben. Dass allein im Jahr 2018 rund 2300 Flüge erst nach 23 Uhr abgehoben sind, liegt vor allem an den attraktiven, aber überlasteten Slots zu Spitzenzeiten am Morgen und Mittag. Viele Maschinen gehen dann mit Verspätung raus. Die Verspätungen kumulieren sich dann oftmals bis in die Nacht hinein und können während dem Tag nur ungenügend abgebaut werden.

Auf Flughäfen, bei denen die Nachfrage nach Slots grösser ist als das Angebot, erfolgt die Zuteilung durch eine unabhängige Koordinationsstelle. Für die Flughäfen in Genf und Zürich ist die Slot Coordination Switzerland zuständig. Mitglieder dieser Stelle sind die Flughafenbetreiber, also auch die Flughafen Zürich AG (FZAG) und die grossen Fluggesellschaften wie die Swiss. Fluggesellschaften können Slots tauschen. Dabei ist nicht ausgeschlossen, dass bilateral eine Art Handgeld für besonders begehrte Slots bezahlt wird.

Vor rund einem Jahr ist bekannt geworden, dass der Flughafen Zürich zusätzliche Abflug-Slots für Langstreckenflüge beantragt hat. Sie fallen alle in die Zeit zwischen 22 und 22.20 Uhr, also genau dann, wenn Anwohner besonders empfindlich auf Fluglärm reagieren und den Verspätungsabbau erschweren. Die Swiss und der Pilotenverband Aeropers wehrten sich damals gegen die vier zusätzlichen Slots. Die Erfahrungen von Piloten am Flughafen Zürich zeigten deutlich, dass zusätzliche Flugbewegungen nicht angebracht sind. Selbst wenn keine aussergewöhnlichen Wetterbedingungen herrschen, ist ein pünktlicher Abflug in Zürich wegen Kapazitätsengpässen nach Aussage der Piloten oft nicht möglich.

Aufgrund der Corona-Pandemie, sowie dem damit verbundenem Technologieschub wird allgemein erwartet, dass in den kommenden Monaten, eventuell sogar Jahren, die nachgefragten Flugkapazitäten allgemein abnehmen. Es muss davon ausgegangen werden, dass eine Konsolidierung im Markt stattfindet, bediente Strecken oder Anzahl Frequenzen reduziert werden.

Es stellt sich nun die Frage, ob Slots abgebaut oder unbesetzt bleiben. Auch stellt sich die Frage ob unattraktive Slots durch attraktivere Slots abgetauscht werden. Aus Sicht der Flughafengemeinden und ihrer Bevölkerung wäre es jedenfalls wertvoll, wenn in Anbetracht der neuen Ausgangslage ein echter Versuch unternommen wird, den Flugbetrieb über den ganzen Tag so festzulegen, dass sich keine Verspätungen kumulieren und Risiken zu Spitzenzeiten reduziert werden.

Entgegen der Antwort auf die Anfrage KR-Nr. 169/2019 darf sehr wohl davon ausgegangen werden, dass der Kanton Zürich, als Miteigentümerin der FZAG und als bevölkerungsreichster Kanton sein Gewicht in diesem Thema politisch aktiv einbringen kann. Beispielsweise kann dafür gesorgt werden, dass neu ungenutzte Slots in Spitzenzeiten, nicht durch zeitliche Verschiebungen von volkswirtschaftlich weniger relevanten Flügen, neu besetzt werden.

In diesem Zusammenhang bitten die Unterzeichnenden den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie beurteilt der Zürcher Regierungsrat die Anzahl und Verteilung der Slots am Flughafen Kloten im Kontext von Verspätungen und deren Abbau vor der Corona-Zeit?
2. Welche Chancen und Möglichkeiten bieten sich nach Sicht des Regierungsrates bei wegfallenden Frequenzen oder Strecken in Bezug auf die Verspätungsthematik nach oder während der Corona-Zeit?
3. Welche Wege und Mittel sieht der Zürcher Regierungsrat, die Interessen der Flughafenbevölkerung bei Definition, Konsolidierung und allfälligem Abtausch von Slots, aktiv und mit Nachdruck zu vertreten?
4. Welche weiteren Mittel und Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, endlich zur «Möglichmacherin» zu avancieren und der Flughafenbevölkerung die über die letzten Jahre gelittene Nachtruhe nicht nur während, sondern auch nach der Corona-Zeit zurückzugeben?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Stefan Schmid, Niederglatt, Urs Dietschi, Lindau, und Christoph Ziegler, Elgg, wird wie folgt beantwortet:

Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) hat gestützt auf Art. 3 der Verordnung vom 17. August 2005 über die Flugplanvermittlung und die Koordination von Zeitnischen (Slots) auf Flughäfen (CH-Slotkoordinationsverordnung; SR 748.131.2) den Flughafen Zürich als «koordinierten Flughafen» bezeichnet, auf dem wegen der – gemessen an der Nachfrage – knappen Kapazitäten Fluggesellschaften zum Starten oder Lan-

den einen von einem Koordinator zugewiesenen Slot benötigen. Die Slots dienen dazu, die zur Verfügung stehende Kapazität eines Flughafens nach klaren Regeln zuzuteilen, insbesondere dann, wenn die Nachfrage die Kapazität überschreitet. Bei einem Flughafenslot handelt es sich um ein Zeitfenster, während dessen eine Fluggesellschaft einen Flughafen zum Starten oder Landen eines Flugzeugs benutzen darf. Flughafenslots werden vor Beginn der Flugplanperiode in der Regel für die ganze Flugplanperiode (Winter- bzw. Sommerflugplan) vergeben. Da an fast allen grösseren Flughäfen weltweit eine Slotpflicht besteht, braucht ein Flugzeug jeweils zwei zueinander passende Slots, ein sogenanntes Slotpaar. Dieses kann die Fluggesellschaft bei den jeweiligen Slotkoordinationsstellen der entsprechenden Länder beantragen. Erst wenn sie zwei zueinander passende Slotpaare erhält, kann sie eine Flugverbindung anbieten. Slots bilden deshalb eine zentrale Grundlage für die Flugplanerstellung von Fluggesellschaften, da ohne die passenden Start- und Landerechte kein Flug durchgeführt werden kann.

Die Anzahl der verfügbaren Flughafenslots ist von der Kapazität eines Flughafens abhängig, die u. a. von der Anzahl der verfügbaren Start- und Landebahnen, den Flugsicherungsverfahren und den erlaubten Betriebszeiten abhängt. Am Flughafen Zürich werden die Eckwerte durch die Flughafen Zürich AG (FZAG) unter Einbezug der Flugsicherung (Skyguide) festgelegt. Zudem ist im Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL) festgelegt, dass beim Einsatz des Nord- und Ostkonzeptes im Tagbetrieb eine Kapazität von 70 Flugbewegungen pro Stunde zur Verfügung gestellt werden soll (SIL-Objektblatt Flughafen Zürich vom 23. August 2017). Für die Zuweisung von Flughafenslots kommen gemäss dem Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (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 der EU-Slotverordnung wird u. a. festgehalten, dass die Zuweisung von Slots nach neutralen, transparenten und nichtdiskriminierenden Regeln zu erfolgen hat. Im Weiteren geht aus der EU-Slotverordnung insbesondere auch hervor, dass die Slotkoordination dazu dienen soll, den Wettbewerb zu erleichtern und den Marktzugang zu fördern. Der Sinn und Zweck der Slotkoordination besteht daher grundsätzlich darin, bei Kapazitätsengpässen auf einem Flughafen faire und objektive Regeln für den Zugang auf diesen Flughafen zugunsten einer möglichst wettbewerbsgerechten Gleichbehandlung der Fluggesellschaften zu schaffen.

In der Schweiz übernimmt der Verein Slot Coordination Switzerland (SCS) die Aufgaben des Koordinators (Art. 2 Abs. 3 CH-Slotkoordinationsverordnung). Die Rechte und Pflichten des Koordinators richten sich hierbei nach der EU-Slotverordnung (Art. 2 Abs. 5 CH-Slotkoordinationsverordnung). Der Koordinator ist insbesondere verpflichtet, unabhängig zu sein sowie unparteiisch, diskriminierungsfrei und transparent zu handeln (Art. 4 Abs. 2 Bst. b und c EU-Slotverordnung). Der Koordinator ist als Einziger zuständig, nach Massgabe der EU-Slotverordnung Slots zuzuweisen (Art. 4 Abs. 5 EU-Slotverordnung und Art. 2 Abs. 4 CH-Slotkoordinationsverordnung).

Mitglieder des Vereins SCS sind gemäss dessen Angaben die FZAG, Aéroport International de Genève, Swiss International Air Lines AG (SWISS), Edelweiss Air AG und easyJet Switzerland SA. Die Mitglieder führen den Verein administrativ und finanziell, haben aber keinen Einfluss auf die operationelle Zuteilung der Zeiträume. Der SCS ist mit einer hoheitlichen Aufgabe des Bundes betraut und untersteht der Aufsicht des BAZL. Nach EU- wie auch nach Schweizer Recht braucht es für koordinierte Flughäfen im Weiteren 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 u. a. 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 Fragen 1 und 2:

Aus den einleitenden Ausführungen geht hervor, dass die Festlegung und Vergabe von Flughafenslots weltweit durch internationale Vorgaben rechtlich geregelt ist. Der Regierungsrat hat daher aufgrund dieser Rechtslage keine Kompetenz, auf die Festlegung der Anzahl der Slots oder deren Verteilung Einfluss zu nehmen.

Die Verspätungssituation am Flughafen und somit insbesondere auch die Anzahl Flüge zwischen 23.00 und 23.30 Uhr war vor der Corona-Zeit nur bedingt zufriedenstellend. Die Anzahl und Verteilung der Slots hat dabei nur einen sehr begrenzten Einfluss auf die Verspätungssituation am Flughafen Zürich. Verspätungen werden vorwiegend durch externe Faktoren hervorgerufen, wie Witterungsbedingungen oder Kapazitätsengpässe innerhalb des europäischen Luftraums, nicht auf dem Flughafen Zürich selber. Dies hat sich insbesondere auch während der Coronapandemie bestätigt, wo es weiterhin vereinzelt zu Verspätungen kam, obwohl der Flugbetrieb deutlich geringer ausfiel als in normalen Zeiten.

Die FZAG, SWISS und Skyguide arbeiten jedoch seit geraumer Zeit an unterschiedlichen Massnahmen, um dieser Situation entgegenzuwirken. Zum Beispiel hat die FZAG zusammen mit SWISS und Skyguide verschiedene kurzfristig wirksame Massnahmen, wie die Prozessoptimierung bei der Flugzeugabfertigung, umgesetzt, um die Pünktlichkeit zu verbessern. Auch der Regierungsrat hat von seinen Möglichkeiten, politisch Einfluss zu nehmen, stets Gebrauch gemacht. Per 11. September 2019 setzte das BAZL die vom Regierungsrat geforderte Erhöhung der Lärmgebührensuschläge für Flüge nach 23.00 Uhr in Kraft. Diese schafft monetäre Anreize für Fluggesellschaften, um möglichst vor 23.00 Uhr zu starten. Diese Massnahme zeigte schon vor dem Corona-bedingten Lockdown positive Auswirkungen.

Die mittels Betriebsreglementsanpassungen Ende 2013 (BR 2014) und 2017 (BR 2017) durch die FZAG beim BAZL eingereichten weiteren betrieblichen Optimierungsschritte befinden sich im Rechtsmittelverfahren bzw. Genehmigungsverfahren und werden aufgrund der langen Verfahrensdauern mutmasslich noch mehrere Jahre nicht umgesetzt werden können. Nach deren Umsetzung wird sich die Verspätungssituation nochmals deutlich verbessern, um auch die Zahl der Flüge nach 23.00 Uhr weiter senken zu können.

Zu Fragen 3 und 4:

Der Regierungsrat hat keinen Einfluss auf die Vergabe von Slots und kann auch keine Änderungen in den Flugplänen der Fluggesellschaften anordnen. Dies wurde bereits in der Stellungnahme zum Postulat KR-Nr. 145/2017 betreffend Verletzung des Nachtflugverbots: Die Ursachen sind bekannt, jetzt braucht es Massnahmen festgehalten.

Fluggesellschaften haben gemäss Art. 10 Abs. 2 EU-Slotverordnung einen Anspruch auf die gleichen Slots 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 gemäss der sogenannten «use it or lose it»-Regel in den Slotpool abgeben. Diese Regelung wurde durch die EU am 31. März 2020 für die laufende Sommerflugplanperiode jedoch ausgesetzt. Deshalb können die Fluggesellschaften ihr Anrecht auf dieselben Slots auch ohne gegenwärtige Nutzung für die kommende Sommerflugplanperiode 2021 behalten.

Die Tatsache, dass zurzeit ein Grossteil der Slots nur teilweise genutzt werden kann, bedeutet daher nicht, dass diese Slots deshalb auch unbesetzt wären. Solange die Fluggesellschaften die entsprechenden rechtlichen Vorgaben einhalten, haben diese ein Recht darauf, die ihnen zugeordneten Slots zu behalten.

Der Regierungsrat kann bei der FZAG keine operationellen Optimierungen zur Verminderung der Flugbewegungen in der Zeit zwischen 6.00 und 23.30 Uhr verfügen. In der Vergangenheit hat der Regierungsrat aber stets von seiner Möglichkeit Gebrauch gemacht, um politischen Einfluss zu nehmen. So hat das BAZL beispielsweise das neue Lärmgebührenmodell (Erhöhung der bisherigen Tarife für Tagesrand- und Nachtzuschläge) mit Verfügung vom 5. Juni 2019 im Sinne des Regierungsrates verabschiedet. Dieses Mittel wird der Regierungsrat auch in Zukunft nutzen. Eine Anpassung der Anzahl und Verteilung der Slots eignet sich aber aus den erwähnten Gründen nicht als Mittel zur Lärmbekämpfung.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli