

Sitzung vom 22. November 2000

1819. Interpellation (Erneuerung Betriebskonzession und neues Betriebsreglement für den Flughafen Zürich)

Kantonsrätin Barbara Hunziker Wanner, Rümlang, Kantonsrat Martin Bäumle, Dübendorf, Kantonsrätin Dr. Luzia Lehmann, Zürich, und Mitunterzeichnende haben am 2. Oktober 2000 folgende Interpellation eingereicht und schriftlich begründet:

Den Grundsätzen des Regierungsrates zur Flughafenpolitik vom 23. August 2000 ist zu entnehmen, dass der Regierungsrat dem Bund beantragt, die Betriebskonzession für den Flughafen Zürich per 1. Juni 2001 der Flughafen Zürich AG zu erteilen, obwohl aus zeitlichen Gründen das neue Betriebsreglement bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausgearbeitet sein wird. Somit wird nach dem 1. Juni 2001 die Flughafen Zürich AG (unique zurich airport) als neue Flughafenhalterin für die Neufassung des Betriebsreglementes verantwortlich sein. In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

1. Wurden neben der Variante fristgerechte Erneuerung der Betriebskonzession mit einem provisorischen Betriebsreglement auch weitere Möglichkeiten geprüft? Zum Beispiel eine befristete Verlängerung der bestehenden Konzession, welche ermöglicht hätte, dass der Kanton Zürich so lange Flughafenhalter bliebe, bis das neue Betriebsreglement erarbeitet wäre. Wenn ja, welche?
2. Der Regierungsrat konnte schon heute die Panne nicht verhindern, dass der Verwaltungsrat der unique zurich airport, dem drei Mitglieder des Regierungsrates angehören und dessen Vizepräsident der Volkswirtschaftsdirektor ist, eine Ausdehnung der Nachtflugsperrordnung, wie sie der Regierungsrat in seinen Grundsätzen vorschlägt, als den falschen Weg betrachtet («NZZ» vom 29. August 2000, Seite 45). Wie will der Regierungsrat sicherstellen, dass seine Grundsätze wie zum Beispiel eine generelle Nachtflugsperrung von 23.00 Uhr bis 6.00 Uhr in das neue Betriebsreglement einfließen werden, wenn die unique zurich airport die Federführung für dessen Erarbeitung übernehmen wird?
3. In der Baukonzession vom 5. November 1999 für das Projekt Dock Midfield wird unter Punkt 2.2.2 die Auflage gemacht, dass mit der nächsten Erneuerung der Betriebskonzession beziehungsweise des Betriebsreglementes, spätestens jedoch im Jahr 2001 folgende Änderungen vorzunehmen sind:
 - Die Nachtflugsperrung ist von 5.00 Uhr auf 5.30 Uhr auszudehnen.
 - Der Start von geplanten Charterflügen ist bereits ab 22.00 Uhr zu verbieten.Ebenfalls besteht die Auflage unter Punkt 2.3.6, dass Verpflichtungen bezüglich NO_x-Emissionen in die nächste Änderung des Betriebsreglementes, die bis spätestens im Jahr 2001 zu erfolgen hat, aufzunehmen sind. Was sind geplante Charterflüge? Will der Regierungsrat diese Auflagen erfüllen? Wenn ja, wie will er sie fristgerecht umsetzen?
4. Der Regierungsrat erwähnt in seinen Grundsätzen, dass die neue Betriebskonzession im Wesentlichen bloss die Verpflichtung ist, den Flughafen grundsätzlich für alle Flugzeuge im nationalen und internationalen Verkehr zur Verfügung zu stellen (so genannter Zulassungszwang), einen ordnungsgemässen, sicheren Betrieb zu gewährleisten und für die erforderliche Infrastruktur zu sorgen hat. Daneben schreibt der Regierungsrat, dass das Betriebsreglement nicht auf unbestimmte Zeit ausgelegt werden sollte. Es sei vielmehr so zu gestalten, dass die im Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) prognostizierten 420000 Bewegungen abgewickelt werden können.
 - Sind die Aussagen bezüglich der Ausgestaltung des Betriebsreglementes nicht etwas kühn, wenn der Regierungsrat weiss, dass laut Artikel 36 c1 LFG Absatz 2 im Betriebsreglement die im Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL) und in der Konzession vorgegebenen Rahmenbedingungen konkret auszugestalten sind? Vor allem aber wenn derselbe Regierungsrat in den Verhandlungen zur Rahmenkonzession den Zulassungszwang in der Betriebskonzession so weit strapazierte, dass er daraus ableitete, dass die Anlage, um den wachsenden Verkehr abwickeln zu können, ausgebaut werden müsse.
 - Wenn der Regierungsrat seine Grundsätze wirklich umsetzen will, das heisst das Betriebsreglement so gestalten will, dass 420000 Bewegungen abgewickelt werden kön-

nen, müsste er sich nicht vielmehr schon gegen einen generellen Zulassungszwang in der Betriebskonzession einsetzen, da diese neben dem SIL die rechtliche Grundlage für die Bewilligung des neuen Betriebsreglementes bilden wird?

5. Der Regierungsrat schreibt, dass das Betriebsreglement bei Erreichen der 420000 jährlichen Flugbewegungen überprüft werden muss. Bei einem weiteren jährlichen Zuwachs von 7% bei den Flugbewegungen wird dies schon im Jahr 2005 konkret der Fall sein. Müsste der Regierungsrat beziehungsweise die unique zurich airport nicht schon heute mit der Erarbeitung des Betriebsreglementes 420000 Plus beginnen, damit wenigstens dieses fristgerecht gültig sein wird?
6. Der Regierungsrat will nach seinen Grundsätzen ebenfalls eine Neubewertung vornehmen, wenn 2400t NO_x-Emissionen pro Jahr erreicht werden. Wie werden die NO_x-Emissionen ermittelt? Werden sie gemessen? Wenn nein, weshalb nicht? Wenn sie nur berechnet werden, wird dabei berücksichtigt, dass der NO_x-Ausstoss im LTO-Zyklus bei Grosstriebwerken der neuen Generation höher ist als bei Triebwerken der älteren Generation? 2400 t NO_x entsprechen laut UVB etwa 350000 Flugbewegungen. Das heisst bei einem weiteren jährlichen Zuwachs der Bewegungen um jährlich 7% sind die 2400t NO_x theoretisch im Jahr 2003 erreicht! Welche Massnahmen sind dann vorgesehen?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Barbara Hunziker Wanner, Rümlang, Martin Bäumle, Dübendorf, Dr. Luzia Lehmann, Zürich, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

Es wäre wünschenswert gewesen, wenn die dem Kanton Zürich erteilte, bis zum 31. Mai 2001 befristete Betriebskonzession zeitgleich zusammen mit dem zu erneuernden Betriebsreglement auf die Flughafen Zürich AG (unique zurich airport) hätte übertragen werden können. Da die Staatsvertragsverhandlungen zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland über die künftige Nutzung des süddeutschen Luftraums jedoch noch nicht abgeschlossen und deren Ergebnis eine wichtige Voraussetzung für verschiedene wichtige Festlegungen im neuen Betriebsreglement sind (vor allem An- und Abflugwege und -verfahren), ist dies nicht möglich. Ein Zuwarten mit der Konzessionsübertragung, bis das neue Betriebsreglement rechtskräftig vorliegt – dies dürfte nach heutigem Kenntnisstand in zwei bis drei Jahren der Fall sein –, ist jedoch nicht angezeigt. Die Betriebskonzession gemäss dem eidgenössischen Luftfahrtsrecht umfasst das Recht und die Pflicht, einen Flughafen zu betreiben und unter anderem für die notwendige Infrastruktur zu sorgen. Daraus ergibt sich, dass sich die Konzessionsdauer über lange Zeiträume erstrecken muss. Gemäss Art. 13 lit. a der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) gilt die Betriebskonzession für Landesflughäfen 50 Jahre. Aus diesem Grund bleibt kein Raum für eine provisorische Konzession oder eine Konzessionserteilung nur für wenige Jahre. Auch der Vollzug des Flughafengesetzes (LS 748.1) macht eine Übertragung der Konzession notwendig; die Verselbstständigung des Flughafens wird nicht erreicht, wenn die neue Gesellschaft nicht zeitgerecht Trägerin der entsprechenden Konzessionsrechte und -pflichten wird. Nachteile erwachsen dem Kanton durch die Übertragung der Betriebskonzession an die Flughafen Zürich AG per 1. Juni 2001 keine, verfügen die drei Mitglieder des Regierungsrates in deren Verwaltungsrat doch über eine Sperrminorität in politisch wichtigen Fragen (Änderung der Lage und Länge der Pisten, Änderungen des Betriebsreglements mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung; §10 Flughafengesetz).

Die Flughafen Zürich AG kann in für den Fluglärm bedeutsamen Fragen, die im Betriebsreglement geregelt bzw. zu regeln sind, dem Bund ohne Zustimmung der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der Gesellschaft keine Anträge stellen. Gemäss §19 Abs. 1 des Flughafengesetzes erteilt der Regierungsrat der Staatsvertretung Weisung hierüber. Mit Beschluss vom 23. August 2000 hat der Regierungsrat Grundsätze zur Flughafenpolitik nach vollzogener Verselbstständigung des Flughafens festgelegt (im Folgenden: Grundsätze zur Flughafenpolitik), in deren Zentrum der Mensch mit seinen Bedürfnissen steht. Erklärtes Ziel des Regierungsrates ist vor allem eine Nachtsperreordnung, die inskünftig von 23.00 Uhr (bzw. im Falle von Verspätungen von 23.30 Uhr) bis 06.00 Uhr Lokalzeit dauern soll. Der Regierungsrat wird diese neue Nachtflugregelung spätestens in das zusammen mit unique zurich airport zu erarbeitende neue Betriebsreglement einfliessen lassen; es wird indessen geprüft, ob die neue Nachtflugregelung nicht bereits vorher im Sinne einer Übergangslösung in das heute bestehende Reglement Eingang finden soll (vgl. Stellungnahme zum dringli-

chen Postulat KR-Nr. 289/2000). Zur Umsetzung dieses Zieles ist er mit den Sonderrechten im Verwaltungsrat der Flughafengesellschaft ausgestattet.

Mit der Erteilung der Baukonzession für das Dock Mitte am 5. November 1999 verfügte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) unter anderem, dass mit der Erneuerung der Betriebskonzession bzw. des Betriebsreglements, spätestens jedoch im Jahr 2001, die Nachtflugsperrung am Flughafen Zürich von 05.00 Uhr auf 05.30 Uhr auszudehnen und der Start von geplanten Charterflügen bereits ab 22.00 Uhr zu verbieten seien. Unter dem Begriff «geplante Charterflüge» sind jene Charterflüge zu verstehen, die, ähnlich dem Flugplan im Linienverkehr, zum Voraus, in aller Regel von einem Reiseveranstalter im Rahmen eines Pauschalarrangements samt Unterkunft, angeboten werden. Die Frage, ob der Regierungsrat diese Auflagen erfüllen will, stellt sich nicht. Er bzw. die Flughafen Zürich AG als künftige Konzessionärin ist hierzu schlicht verpflichtet, hält doch Art. 36c Abs. 2 des Luftfahrtgesetzes (LFG, SR 748.0) vom 21. Dezember 1948 in der Fassung vom 18. Juni 1999 fest, dass im Betriebsreglement unter anderem auch die in der Plangenehmigung, d.h. in der Baukonzession vorgegebenen Rahmenbedingungen, hier also die erwähnten Auflagen, aufzunehmen sind. Die erwähnten Auflagen des UVEK bezüglich der Flüge zur Nachtzeit müssen deshalb spätestens Ende 2001 im Betriebsreglement verankert sein. Dasselbe gilt für die Auflage des UVEK im Bereich Lufthygiene, wonach der Flughafenhalter die NO_x -Emissionen aus Luftverkehr und Abfertigung alljährlich zu berechnen und, sollten sie 2400 t pro Jahr erreichen, dem UVEK ein Massnahmepaket zu unterbreiten hat, das aufzeigt, wie ein weiteres Ansteigen verhindert werden kann. Auch diese Auflage ist bis spätestens Ende 2001 ins Betriebsreglement aufzunehmen.

Der Zulassungszwang, der heute noch den Kanton, ab 1. Juni 2001 die Flughafen Zürich AG als Betriebskonzessionsinhaber bzw. -inhaberin trifft, gilt nicht uneingeschränkt. Der erwähnte Art. 36c des Luftfahrtgesetzes hält ausdrücklich fest, dass die im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), in der Konzession sowie in der Plangenehmigung – so die geltende Bezeichnung für die Baukonzession – vorgegebenen Rahmenbedingungen im Betriebsreglement konkret auszugestalten sind. Das heisst nichts anderes, als dass der Zulassungszwang für einen konkreten Flughafen eingeschränkt werden kann. Der Bund hat hier von, wie oben erwähnt, mit Bezug auf den Flughafen Zürich anlässlich der Erteilung der Plangenehmigung für das Dock Mitte Gebrauch gemacht, indem er die Flüge zur Nachtzeit eingeschränkt hat. Auch der Flughafenhalter kann beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen weitere Einschränkungen erlassen (vgl. Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 217/2000). Im gültigen Betriebsreglement für den Flughafen Zürich vom 19. August 1992 (LS 748.22) haben nicht alle Verkehrsarten gleiche Priorität. §3 des Betriebsreglementes legt vielmehr fest, welche Luftverkehrssparten Vorrang gegenüber den übrigen Verkehrsteilnehmern haben (Priorität hat der Linienverkehr, an letzter Stelle stehen die nicht gewerbmässigen Sichtflüge).

In seinen Grundsätzen zur Flughafenpolitik hat der Regierungsrat festgelegt, dass das neue Betriebsreglement nicht auf unbestimmte Zeit gelten soll. Vielmehr soll ein «Marschhalt» eingelegt und eine Neubeurteilung der Situation vorgenommen werden, wenn die jährliche Schadstoffbelastung durch den Luftverkehr 2400 Tonnen NO_x erreicht hat oder 420000 Bewegungen pro Jahr (Linien- und Charterverkehr sowie Geschäftsfliegerei) zu verzeichnen sind (siehe Grundsätze zur Flughafenpolitik, S. 3). Wann diese Werte erreicht werden, hängt von der weiteren Entwicklung der Wirtschaft im Allgemeinen und derjenigen des Luftverkehrs im Besonderen ab. Neben Faktoren, die das Wachstum des Luftverkehrs unterstützen, zwingen steigende Kerosinpreise sowie der hohe Dollarkurs und andere Kostenfaktoren die Luftverkehrsgesellschaften vermehrt, ihr Streckennetz zu überprüfen und die Bedienung unrentabler Strecken allenfalls einzustellen. Sollten die 420000 Flugbewegungen bereits vor dem zugehörigen Prognosehorizont 2010 erreicht werden, wären der erwähnte «Marschhalt» und eine Neubeurteilung der Situation rechtzeitig vorzunehmen.

Die Stickoxidemissionen aus dem Flugbetrieb werden entsprechend den internationalen Verfahren berechnet. Dazu werden die Emissionswerte der einzelnen Triebwerke und die operationellen Grunddaten des Flugbetriebes verwendet. Die Emissionswerte werden anlässlich der Zertifizierung durch die jeweiligen Luftfahrtämter mit einem aufwendigen Messverfahren beim Hersteller ermittelt. Die Emissionsberechnung, die am Flughafen Zürich seit längerem jedes Jahr durchgeführt wird, beruht auf den tatsächlichen Bewegungen und erfolgt für jeden Flugzeugtyp individuell. Damit werden Veränderungen in der Zusammensetzung der Flugzeugflotten unmittelbar berücksichtigt. Die Massnahmenplanung zur spezifi-

schen oder absoluten Senkung der Stickoxidemissionen richtet sich einerseits nach dem dannzumaligen Stand der Trieb- werkstechnologie, andererseits aber auch nach den betrieblichen Möglichkeiten des Flughafens. Falls notwendig, müssen auch neue marktwirtschaftliche Instrumente eingeführt oder bestehende, wie z.B. die am Flughafen Zürich 1997 eingeführte Emissionsgebühr, verschärft werden. Über allfällige Massnahmen entscheidet der Bund.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi