

36.08.0

Verkehr, Flughafen Zürich

Pistenverlängerungen

Stellungnahme

Ausgangslage

Die Flughafen Zürich AG (FZAG) beabsichtigt, die beiden Pisten 28 und 32 des Flughafens Zürich-Kloten zu verlängern. Ein entsprechender Beschluss des Verwaltungsrates (VR) der FZAG ist jedoch gemäss den geltenden Bestimmungen nur möglich, wenn die Staatsvertretung (aktuell Volkswirtschaftsdirektorin sowie zwei vom Regierungsrat mandatierte Personen) im VR diesem Vorhaben zustimmt.

Gemäss § 19 Absatz 1 des Flughafengesetzes erteilt der Regierungsrat der Staatsvertretung Weisungen für VR-Beschlüsse, welche Gesuche an den Bund über **Änderungen der Lage und Länge der Pisten** und Gesuche um Änderungen des Betriebsreglements mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung betreffen. Gesuche über Änderung der Lage und Länge der Pisten hat der Kantonsrat gemäss § 19 Absatz 2 Flughafengesetz überdies vorgängig in Form eines referendumsfähigen Beschlusses zu genehmigen. Das letzte Wort über Pistenänderungen hat somit die Stimmbewölkerung des Kantons Zürich.

Der Regierungsrat beschloss mit Vorlage 5720 eine entsprechende Weisung an die Staatsvertretung und beantragte dem Kantonsrat, diesem Vorhaben ebenfalls zuzustimmen. Begründet wird der Antrag damit, dass mit den geplanten Verlängerungen die Abwicklung des Flugbetriebes und dessen Sicherheit bzw. Sicherheitsmarge wesentlich verbessert werden. Der Regierungsrat verweist in diesem Zusammenhang auf eine umfassende Sicherheitsüberprüfung am Flughafen Zürich-Kloten durch die Schweizerische Unfalluntersuchungsstelle (SUST) bzw. auf den entsprechenden Schlussbericht vom 14. Dezember 2012 sowie auf die diesbezüglichen Festlegungen im Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL).

Der Schlussbericht der «eigenen» Sicherheitsüberprüfung des Flughafens zeigt, dass die Sicherheits-«Hausaufgaben» nur teilweise gemacht wurden. Die Forderung nach Verteilung der Flugbewegungen ist nicht nur eine Lärm-, sondern auch eine Sicherheitsforderung. Die Ergebnisse der Sicherheitsüberprüfung und die daraus zu ziehenden Konsequenzen sind zu wenig in den SIL und das Objektblatt eingeflossen. Dazu kommt, dass das Bundesverwaltungsgericht aufgrund der rechtlichen Schritte der



IG-Nord bei der akzessorischen Überprüfung auch beim SIL-Objektblatt Nachholbedarf sieht. Aus Sicht der Stadt Bülach hat das Bundesverwaltungsgericht den Flughafen in für den Norden wesentlichen Fragen wieder «auf Feld 1» gesetzt.

BVGer-Urteil vom 7. September 2021, Rückweisung Vorlage 5720

Mit E-Mail vom 13. September 2022 lud die kantonsrätliche Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt des Kantonsrates (KEVU) den Stadtrat zu einer Anhörung zu der Vorlage 5720 auf den 15. November 2022 ein. Der Stadtrat verzichtet auf eine persönliche Teilnahme und gab seine Haltung in schriftlicher Form ab. Im Rahmen der Anhörung vertrat Stadtrat Markus Surber, als Präsident der IG Nord in seinen Ausführungen verschiedene Argumente. Eines davon war der Hinweis, dass zeitlich nach der erwähnten Verabschiedung der Vorlage 5720 durch den Regierungsrat das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) am 7. September 2021 Beschwerden gegen die Teilgenehmigung des Betriebsreglements (BR) 2014 der Stadt Bülach bzw. der IG Nord guthiess. Dabei hielt das BVGer unter anderem fest, dass im BR 2014 die Lärmauswirkungen der Abend- und Nachtstunden nicht korrekt abgebildet worden seien und neu festgesetzt werden müssen.

Anlässlich der Behandlung der genannten Beschwerde nahm das BVGer eine akzessorische Überprüfung des SIL, namentlich des SIL-Objektblatt «Flughafen Zürich» vor. Das erwähnte Objektblatt sei zu ergänzen, «insbesondere in Bezug auf den Interessenkonflikt beim Abbau von Verspätungen während der zweiten Nachtstunde». Zudem wird eine Begrenzung der zulässigen Lärmimmissionen auch für die zweite Nachtstunde festzulegen sein.

Es ist unabdingbar, dass die KEVU und der Kantonsrat ihren Entscheid auf einen formell vollständig vorliegenden und anwendbaren SIL stützen können. Dieser regelt die Rahmenbedingungen für die Infrastruktur, den Betrieb und die Sicherheit als Ganzes und wurde dementsprechend auch im 261 Seiten umfassenden BVGer-Urteil berücksichtigt. Die Frage, welcher Betrieb mit welcher Infrastruktur möglich und verhältnismässig ist, hängt auch von betrieblichen Aussagen ab. Es wäre daher sachfremd zu erwidern, das BVGer-Urteil habe nur den Betrieb und keine Infrastruktur im Auge. Dies wird auch von der Tatsache unterstrichen, dass sich die Vorlage 5720 des Regierungsrats laufend auf das genannten SIL-Objektblatt vom 23. August 2017 einschliesslich betrieblicher Fragen bezieht.

Folgende Entscheidungsgrundlagen der Vorlage 5720 müssen also gemäss BVGer-Urteil überprüft, überarbeitet, als Entwurf neu zur Vernehmlassung aufgelegt und neu beschlossen werden:



- Durch den Bund: SIL-Objektblatt
- Durch den Kanton: Kantonaler Richtplan

Das SIL-Objektblatt und der kantonale Richtplan sind natürlich auch formale Voraussetzungen für die Pistenverlängerungen. Die Gemeinden und Städte rund um den Flughafen sind darauf angewiesen, dass der Bund und die Kantone mit den genannten Planungsinstrumenten die vitalen Grundanforderungen bei der Raumplanung abklären, und die Rahmenbedingungen für die Gemeinde- und Städteentwicklungen setzen. Dies sind sehr substanzielle, inhaltliche und materielle Punkte. Die Stadt Bülach vertritt dabei die Auffassung, dass Bund und Kantone nicht nur die Anliegen der Gemeinden und Städte (Einwohner- und Grundeigentümer) berücksichtigen müssen, sondern die Gemeinden und Städte (und Organisationen) auch einbeziehen müssen, bevor sie entscheiden. Die Gemeinden und Städte müssen dabei auch ihren eigenen Spielraum bei der Nutzungsplanung, bei der Möglichkeit der hochwertigen Nutzung der Grundstücke – von privater Eigentümerschaft wie auch der gemeindeeigenen – behalten. Da diese Arbeiten voraussichtlich sehr umfangreich werden, soll die Vorlage 5720 durch den Kantonsrat an den Regierungsrat zurückgewiesen werden.

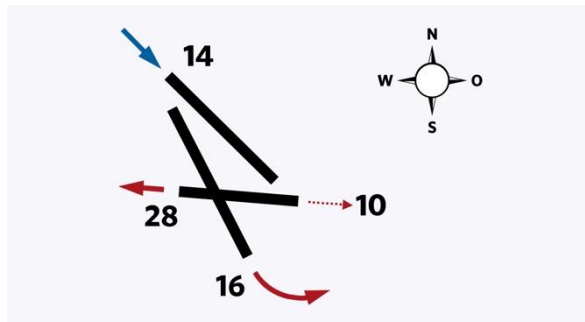
Der Stadtrat nahm und nimmt aber nicht nur formal zur Vorlage 5720 Stellung, sondern äussert sich nachstehend auch inhaltlich dazu. Für den Stadtrat sind sowohl geschilderte formale Aspekt und die inhaltlichen, insbesondere raumplanerischen Fragen wichtig. Deshalb braucht es die Koordination der verschiedenen raumplanerischen Instrumente und den Einbezug der Stadt Bülach.

Aktuelle Situation (wie in der Vorlage des Regierungsrats geschildert)

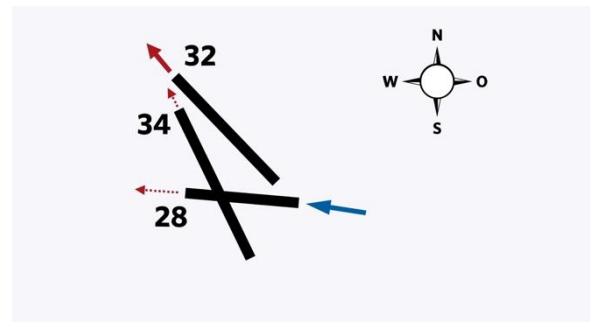
Die Landungen und Starts am Flughafen Zürich werden seit 1976 über das heutige Pistensystem mit drei Start- und Landebahnen abgewickelt. Der Betrieb erfolgt der Witterung und der Tageszeit entsprechend mit einem Nord-, Ost- oder Südkonzept. Das Nordkonzept mit Landungen von Norden sowie Starts nach Süden (mit sofortigem Abdrehen nach Osten) und Westen ist das leistungsfähigste Konzept und kommt in der Regel tagsüber zur Anwendung. In den Randstunden am Abend, an den Wochenenden und bei Westwind erfolgen entsprechend dem Ostkonzept die Landungen auf die Piste 28 und die Starts nach Norden. Mit dem Südkonzept erfolgen die Landungen von Süden her auf die Piste 34, die Starts auf den Pisten 28 und 32.



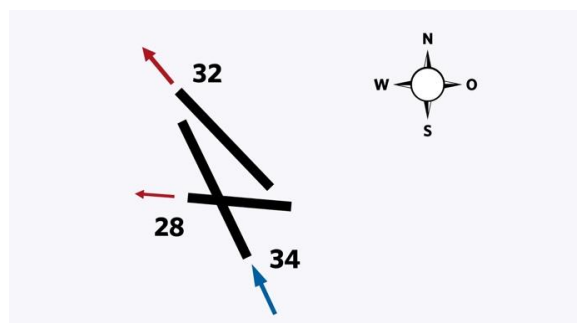
Nordkonzept



Ostkonzept



Südkonzept



Quelle Abbildungen: Homepage FZAG

Projekt Verlängerung der Pisten 28 und 32 mit Begründung (Position FZAG und Zürcher Regierung)

Wie erwähnt sieht der SIL die Möglichkeit vor, dass zur Verbesserung der betrieblichen Abläufe und der Sicherheit die Pisten 28 und 32 verlängert werden könnten. Von dieser Möglichkeit möchte nun die FZAG Gebrauch machen und die Piste 28 um 400 m gegen Westen sowie die Piste 32 um 280 m nach Norden verlängern. Die FZAG begründet ihre Forderung im Projektbeschrieb für das so genannte Plangenehmigungsverfahren wie folgt:

Piste 28

Die heutige Länge der Piste 28 genügt wohl für Landungen von Kurz- und Mittelstreckenflugzeugen, nicht aber bei allen Wetterbedingungen auch für die Grossraumflugzeuge des Interkontinentalverkehrs.

Verlangen nun Piloten einzelner Flugzeuge beim Anflug auf Zürich eine längere Landebahn, führt das bei der Anwendung des Ostkonzeptes zu Landungen von Süden auf die Piste 34. Als Folge muss die



Flugsicherung den Betrieb für die entsprechende Maschine umstellen, was zu Verzögerungen führt. Zudem könnte es bei einem Fehlanflug (Durchstart) zur Kreuzung mit den Flugwegen von gleichzeitig auf der Piste 32 nach Norden startenden Maschinen kommen. Mit den verlängerten Pisten könnte eine Entflechtung dieser Situation erfolgen. Zudem würde es die verlängerte Piste 28 erlauben, dass einzelne Flugzeugtypen mit einer höheren Nutzlast nach Westen starten.

Piste 32

Die 3'300 m lange Piste 32 ist gemäss FZAG nicht für den Start aller Grossraumflugzeuge geeignet. Einzelne Maschinen müssen deshalb auf die längere Piste 34 ausweichen (3'700 m). Werden solche Flugzeuge am Dock E abgefertigt, kreuzen sie für den Start die Landepiste 28 zweimal (einmal auf dem Weg zum Pistenanfang und einmal beim Start). Nach der Verlängerung der Piste 32 wäre es allen Flugzeugen möglich, vom Dock E aus kreuzungsfrei nach Norden zu starten.

Fluglärm

Nach Angaben der FZAG bzw. gemäss den Berechnungen der EMPA würde der Fluglärm aufgrund der Pistenverlängerungen, bedingt durch die vermehrte Anwendung des Ostkonzeptes, im Süden abnehmen. Der Osten hingegen würde durch die Zunahme der Flugbewegungen stärker belastet. Im Nordosten und Nordwesten wären die lärmbelasteten Gebiete, bedingt durch den nach Norden verschobenen Abhebepunkt und die vermehrt benutzte Piste 32, grösser. Die belasteten Gebiete im Westen dürften hingegen etwas kleiner ausfallen.

Erwägungen des Stadtrats

Wie erwähnt spricht sich der Stadtrat dafür aus, dass die Vorlage 5720, wie sie heute vorliegt, aus formellen Gründen an den Regierungsrat zurückgewiesen wird. Den Stadtrat überzeugen aber auch die materiellen Argumente, welche in der Vorlage 5720 durch die FZAG bzw. den Regierungsrat vorgebracht werden, nicht.

Da die Abklärungen und Nachholarbeiten («Hausaufgaben») gemäss Urteil des Bundesverwaltungsgerichts noch nicht gemacht sind, sieht der Stadtrat nicht ein, weshalb nun mit den beiden Pistenverlängerungen der Flugbetrieb auf dem Flughafen Zürich-Kloten insgesamt etwas einfacher gestaltet werden könnte. Weiter bewegte bzw. bewegt sich die Anzahl Flugbewegungen in einer Höhe, welche ohne Probleme mit der bestehenden Infrastruktur abgewickelt werden kann. Daher sind Pistenverlängerungen grundsätzlich weder aus betrieblicher Sicht noch aus Sicherheitsgründen notwendig. Das Argument der FZAG und des Regierungsrates greift daher ins Leere.



Neben der erwähnten Entflechtung stehen nach Ansicht des Stadtrates im Zusammenhang mit den Pistenverlängerungen zwei weitere Ziele im Fokus der FZAG bzw. des Regierungsrats, welche jedoch nicht deutlich kommuniziert werden. Einerseits soll dabei die Kapazität auf der Piste 28 gesteigert werden, insbesondere wenn auch die Umrollung dieser Piste und das Betriebskonzept 2014 mit der Entflechtung des Ostkonzeptes realisiert werden können. Damit wären nämlich anstelle der bisherigen 60 rund 70 Flugbewegungen pro Stunde möglich. «Die Pistenverlängerungen sind eine wichtige Massnahme, damit ein sicherer Betrieb mit zwei gleichwertigen Betriebskonzepten (Nord und Ost) und einer Kapazität von maximal 70 Flugbewegungen pro Stunde sichergestellt wird». Zu lesen ist diese Aussage auf der Website des Flughafens Zürich. Der Stadtrat sieht eine solche Kapazitätssteigerung in absehbare Zeit als nicht notwendig.

Das zweite Ziel dürfte die Reduktion der Fluglärm-Belastung des «Südens» sein. In einer Medienmitteilung des Fluglärm Forums Süd (Behördenvertretung) ist wohl deshalb im Zusammenhang mit den Pistenverlängerungen bereits von einem «Befreiungsschlag» des Flughafens zu lesen. Der Regierungsrat seinerseits schreibt unter Punkt 5.1 seines Antrags: «Im Gebiet südlich des Flughafens nimmt die Lärmbelastung dank weniger Landungen auf Piste 34 aufgrund der besseren Verfügbarkeit der Piste 28 stark ab, während die Lärmbelastung im Osten des Flughafens wegen der grösseren Anzahl Landungen auf Piste 28 leicht zunimmt». Weshalb die wegfallenden Flugbewegungen im Süden eine starke Abnahme und die gleichen Flugbewegungen im Osten lediglich eine leichte Zunahme des Lärms bewirken sollen, dürfte wohl das Geheimnis des Regierungsrates bleiben. Dass mit dem geplanten Ost-Konzeptes durch Pistenverlängerungen auch eine Kanalisierung des Lärms einhergehen soll, ergibt sich auch aus der jüngeren Geschichte.

Die FZAG reichte dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) am 10. Oktober 2017 das Gesuch zur Genehmigung des Betriebsreglements 17 (BR17) ein. In einem Betriebsreglement wird die effektive Abwicklung des Flugbetriebs definiert. Das BR17 stützt sich auf die Rahmenbedingungen aus dem SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich. Dieses gibt den Rahmen für die bauliche und betriebliche Entwicklung des Flughafens vor und wird vom Bund festgesetzt. Eine Nichtbefolgung bundesrechtlicher Vorgaben kann nicht im nationalen Interesse stehen. Für die «Zukunft» kann und muss nichts gesichert werden, weil das Problem für die Gemeinden und Städte auch darin besteht, dass die nationalen Interessen stets gegen sie ins Feld geführt werden. Wegen der Sicherheit und der Lärmbelastung, aus aviatischen Gründen, wegen der Wirtschaftlichkeit sowie der Raumplanung, müssen die Südstarts miteinbezogen werden. Wenn von überfälliger Ertüchtigung die Rede ist, dann durch die Forderung nach grundsätzlich vollem Einbezug «des Südens» für Starts und Landungen.



Immerhin würde das festgesetzte SIL-Objektblatt «Südstarts geradeaus» bei den Sonderlagen Bise und Nebel zulassen. Fast schon unglaublich mutet daher an, dass das beantragte BR17 die ohnehin schon bescheidene Möglichkeit des «Südstarts geradeaus» nicht voll ausnutzt, sondern vielmehr ohne Not nochmals einschränkt. Dieses verkehrsentflechtende Startverfahren soll gemäss BR17 nur bei «Bisenlage» zur Anwendung kommen.

Die FZAG beschneidet sich mit ihrem Gesuch auf diese Weise in der Abwicklung des Flugverkehrs gleich selbst, dies aber vermutlich wider Willen. Denn bei einem Gesuch für ein Betriebsreglement muss gemäss Flughafengesetz der Zürcher Regierungsrat ebenfalls seine Zustimmung geben. Es ist wohl die FZAG, welche um Genehmigung ersucht. Faktisch aber ist es der Zürcher Regierungsrat, der die politischen Vorgaben dafür macht.

Der Verdacht liegt also nahe, dass mit dem BR17, wie bereits bei der Festsetzung des SIL-Objektblatts, vermutlich politisch motiviert daraufhin gearbeitet wurde, eine einzige Himmelsrichtung bzw. Region in Sachen Fluglärm möglichst zu schonen. Dabei gibt es keine zwingenden Gründe, die gegen eine proportionale und damit faire Verteilung der Fluglärmbelastung sprechen.

Der Stadtrat befürchtet, dass der Flughafen bei einer Pistenverlängerung die zusätzlich entstehenden Kapazitäten nicht prioritär zur Regulierung des vorhandenen Flugbetriebs bzw. zum Abbau von Verspätungen benützen wird. Die Amortisation der für den Ausbau erwarteten Kosten von 250 Mio. Franken dürfte die Verantwortlichen des Flughafens wohl eher motivieren, mehr Landebewilligungen in den begehrten Abendstunden zu erteilen. Diesbezüglich wird auf den Beschluss des Bundesrates aus dem Jahr 2020 verwiesen, im SIL-Konzeptteil den Passus zu streichen, dass die Kapazitäten auch mit baulichen Massnahmen zu steigern seien.

Eine Pistenverlängerung ist also in jedem Fall ein «faktisches» Entgegenkommen, indem eine Kapazitätssteigerung später einmal auch bei jetziger Einschränkung durch Änderung der rechtlichen Grundlage möglich werden kann.

Der Stadtrat setzt sich mit der IG Nord gegen die Pistenverlängerung und für die Verteilung des Fluglärms ein. Der Stadtrat lehnt jede Kanalisierung über den Norden ab. Der jetzige Betrieb und jede künftige Anpassung der Infrastruktur und des Betriebs müssen vorab an der Sicherheit des Flugbetriebs, dem Verspätungsabbau und der Respektierung der Nachtruhe gemessen werden – ebenso an der Siedlungsqualität und der raumplanerische Entwicklungsmöglichkeit der Stadt Bülach. Der Stadtrat ist überzeugt, dass seine Haltung der Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit sowohl den Gemeinden und Städte in der Flughafenregion wie auch dem Flughafen selbst zugute kommt.



Der Stadtrat **beschliesst:**

1. Die Verlängerungen der Pisten 28 und 31 werden aus genannten Gründen abgelehnt.
2. Vorstehende Stellungnahme wird verabschiedet.
3. Mitteilung an:
 - a) Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt, Hirschengraben 40, Postfach, 8090 Zürich zuhanden des Kantonsrats
 - b) Volkswirtschaftsdirektion Kanton Zürich, Regierungsrätin Carmen Walker Späh, 8090 Zürich
 - c) Mark Eberli, Stadtpräsident
 - d) Peter Senn, Leiter Planung und Bau
 - e) Gemeinderäte Bachenbülach, Hochfelden, Höri und Winkel
 - f) Geschäftsstelle IG Nord, Allmendstrasse 6, 8180 Bülach
 - g) UVEK/BAZL, 3003 Bern
 - h) Regierungsrat des Kantons Schaffhausen und die Schaffhauser IG-Nord-Gemeinden Buchberg und Rüdlingen

Stadtrat Bülach

Mark Eberli
Stadtpräsident

Christian Mühlethaler
Stadtschreiber