

Bundesamt für Zivilluftfahrt
Sektion Sachplan und Anlagen
3003 Bern

EINSCHREIBEN

Winterthur, 31. August 2018

**Stellungnahme der Region Ost im Rahmen der öffentlichen Mitwirkung zum
Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Luftfahrt (SIL), Konzeptteil
Entwurf vom 28.6.2017 resp. 28.6.2018**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Region Ost begrüsst die Möglichkeit, zum Entwurf des revidierten Konzeptteils des SIL Stellung zu beziehen. Die Behördenorganisation vertritt 75 Gemeinden mit mehr als einer halben Million Einwohner im Osten des Flughafens Zürich. Sie setzt sich für eine Entwicklung des Flughafens Zürich ein, welche sich an volkswirtschaftlichen Interessen orientiert, von der Bevölkerung akzeptiert wird sowie Gesundheit und Umwelt nicht übermässig belastet.

Es soll nicht «grundsätzlich eine Infrastruktur bereitstehen, welche die Nachfrage abdeckt», wie im Konzeptteil formuliert. Möglich sein soll ein qualitatives Wachstum, das einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringt (internationale Anbindung, Arbeitsplätze sicherstellen), nicht aber ein unbeschränktes Wachstum der Billigfliegerei. Für eine langfristige Akzeptanz des Flughafens Zürich müssen die Anliegen der Betroffenen (Nachtruhe, erträgliche Immissionen durch den Flugverkehr generell) sowie Umwelt- und Klimaschutzaspekte (viele Kommunen sind Energiestädte Gold, Abstimmung 2000-Watt-Gesellschaft etc.) berücksichtigt werden. Wie lässt sich ein Sachplan, der Wachstum in einem klimarelevanten Bereich stipuliert, mit der Energiestrategie 2050 des Bundesrates und mit der Ratifizierung des Pariser Klimaabkommens vereinbaren?

Zudem muss die Mitsprache der betroffenen Kantone und Gemeinden sichergestellt werden.

Die Region Ost nimmt wie folgt Stellung zum Entwurf des revidierten Konzeptteils des SIL:

Zu 1 und 2, Einordnung Grundlagen und Ausgangslage

LUPO als Vorgabe nicht demokratisch legitimiert

«Der Konzeptteil des SIL enthält generelle Ziele und Vorgaben zur Infrastruktur der schweizerischen Luftfahrt ...» und ist ein grundlegendes Dokument für die SIL-Objektblätter. Er stützt sich unter anderem auf den Luftfahrtpolitischen Bericht des Bundesrats (LUPO) aus dem Jahr 2016 ab. Die Vorgaben im LUPO wurden vom Bundesrat festgesetzt, ohne dass sie vorgängig eine parlamentarische Behandlung erfahren hätten und ohne dass darüber abgestimmt worden wäre. Es liegt auch kein gesetzlicher Rahmen für diese Vorgaben vor. Sie sind demokratisch nicht legitimiert.

→ Der Konzeptteil des SIL soll auf demokratisch legitimierten politischen Zielen basieren.

Widerspruch zur Strategie Nachhaltige Entwicklung des Bundes

Der SIL-Konzeptteil wählt den «verkehrsorientierten Ansatz» (2.10.3), also wie der künftig nachgefragte Luftverkehr bewältigt werden kann. In der Fussnote wird betont, dass dies keine nachfrageorientierte Entwicklung impliziert. Diese Aussage steht im Widerspruch zum ersten Satz unter 2.10.5: «Für die Luftverkehrsarten von grossem öffentlichem Interesse soll grundsätzlich eine Infrastruktur bereitstehen, welche die Nachfrage abdeckt.» Überlegungen, wieviel Luftverkehr und damit welche Immissionen der Bevölkerung zugemutet werden können, sind nicht Gegenstand des Konzeptteils und der Befriedigung der Nachfrage untergeordnet. Dies widerspricht der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes für die Legislaturperiode 2016–2019, die wohl auch darüber hinaus gelten wird:

Ziel 3: Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern.

Ziel 13: Umgehend Massnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen.

- Der Konzeptteil soll die Nachhaltigkeitsziele erfüllen und dementsprechend angepasst werden. Es soll nicht «grundsätzlich eine Infrastruktur bereitstehen, welche die Nachfrage abdeckt», sondern welche die infrastrukturellen Voraussetzungen der Landesflughäfen berücksichtigt.
- Wie im Konzeptteil, Kapitel 1.4.4 festgestellt, weist der Luftverkehr bezüglich Umwelt und Gesundheit Schwächen auf. Das Konzept soll Lösungen aufzeigen, wie diesen Schwächen begegnet werden kann.
- Pistenverlängerungen am Flughafen Zürich lehnt die Region Ost ab.
- Das Konzept soll Rücksicht nehmen auf die Anliegen der betroffenen Kantone, welche die Lasten der Luftfahrtinfrastrukturen im Wesentlichen zu tragen haben.

Bisherige Nachfrageprognose ungenügend für die Planung

Als Grundlage für die Entwicklung der Luftfahrt wird im LUPO und damit auch im Konzeptteil die bereits früher von der Region Ost kritisierte Luftverkehrsprognose bis 2030 von Intraplan (Juni 2015) herangezogen. Es zeigt sich, dass ein Wachstum von 2,3% bei den Flugbewegungen im Linien- und Charterverkehr in Zürich auch 2017 nicht eingetroffen ist. Das Wachstum im Linien- und Charterverkehr betrug im letzten Jahr 0,2% gemäss «Zahlen und Fakten 2017» des Flughafens Zürich. Die Zahl der Flugbewegungen (Linien- und Charterflüge) liegt aktuell bei 236'422 statt prognostizierten 250'000. 2017 wurden am Flughafen Zürich total 270'453 Flugbewegungen gezählt (+0,5% gegenüber dem Vorjahr). Das Wachstum der Passagierzahlen hingegen ist realistisch prognostiziert worden. Abbildung 11 zeigt die Entwicklung der Flugbewegungszahlen. Nicht ersichtlich ist, dass in den Nachtstunden zwischen 22 und 7 Uhr die Anzahl Flugbewegungen stark angestiegen ist, was dazu führt, dass der bewilligte Lärm überschritten wird.

- Die Prognosen des Bundes sind bisher von einem deutlich zu hohen Wachstum ausgegangen, weshalb diese nicht als Grundlage für den SIL-Konzeptteil herangezogen werden sollen.
- Der Bund hat demzufolge auf die behördenverbindliche Formulierung von Leistungs- und Kapazitätszielen zu verzichten, welche sich auf diese Prognose abstützen und sich zudem nur an der Nachfrage orientieren.
- Eine Grafik, welche die Entwicklung der Flugbewegungen in den Nacht- und Tagesrandstunden zeigt, ist im Konzeptteil zu ergänzen.
- Eine im Konzeptteil vorgeschlagene langfristige Luftverkehrsprognose bis 2050, welche die Fehler in der Berechnung der bisherigen Prognosen ausschaltet, begrüsst die Region Ost.
- Um Kapazitätsprobleme zu lösen, kann zwar auf Regionalflyhähfen, Flugfelder oder Flugplätze ausgewichen werden; dadurch soll jedoch die Belastung mit Fluglärm nicht grösser werden.

Abstimmung auf Raumkonzept zu wenig ersichtlich

Der SIL dient vor allem der raumplanerischen Abstimmung mit den Kantonen und Gemeinden. Der Konzeptteil geht jedoch nur am Rande auf das übergeordnete Raumkonzept der Schweiz ein, zum Beispiel lärmfreie Gebiete zu sichern, die Mobilität zu steuern oder Solidarität zu leben. Die nachfrageorientierte Strategie zeigt keine Steuerungsansätze auf. Auch die Verteilung des Fluglärms auf alle vier Himmelsrichtungen nach dem Prinzip der Solidarität wird nicht angesprochen.

In der Raumplanungsverordnung, Art. 14, 2a steht:

«In den Konzepten und Sachplänen zeigt der Bund, wie er von seinem planerischen Ermessen Gebrauch machen will, namentlich:

- a. welche Sachziele er verfolgt und wie er diese aufeinander und mit den Raumordnungszielen abstimmt; und ...» (<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20000959/index.html>)

→ Der Konzeptteil sollte die Schnittstelle zur Raumplanung vertiefen.

Das Ziel des Ausgleichs der Interessen der Wirtschaft, der Umwelt und der Gesellschaft ist auch das Ziel der Region Ost (2.10.5, S. 46).

Einordnung des SIL-Konzeptteils unklar

Die Einbettung des SIL-Konzeptteils und des SIL in sein planerisches und rechtliches Umfeld war im bisherigen Konzept übersichtlicher und detaillierter dargestellt. Der revidierte Konzeptteil enthält weniger hilfreiche Informationen zum Verhältnis des SIL zu anderen Plänen nach Raumplanungsgesetz sowie zu seinem Verhältnis zum Konzessions-, Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren.

→ Die Region Ost würde es begrüßen, wenn diese detaillierten Informationen auch in der revidierten Fassung Eingang fänden und der LUPO in den Prozess eingeordnet würde.

Interessenabwägung zur Hubfunktion nötig

Die Anbindung an das Luftverkehrsnetz via Direktverbindungen (statt via Umsteigebeziehungen) an den Landesflughäfen ist zu begrüßen (siehe S. 60). Es ist jedoch zu prüfen, ob die Kapazität aufgrund der Hubfunktion ausgebaut werden muss. Umsteigeflüge, welche volkswirtschaftlich für die Schweiz uninteressant und nur der Flughafenbetreiberin einen Nutzen bringen, sollen die Infrastruktur nicht unnötig belasten oder gar zum Ausbau der Infrastruktur führen.

→ Im Konzeptteil ist einzufügen, dass eine Interessenabwägung bezüglich volkswirtschaftlichen Nutzens der Hubfunktion und Schutz der Bevölkerung vor übermässigem Lärm zwingend ist.

→ Dazu ist aufzuzeigen, ob und wie relevant die Hubfunktion für den Flughafen Zürich ist und welche Flugsparten volkswirtschaftlich von Interesse sind.

Fluglärm eingrenzen

Die aus dem LUPO stammende Vorgabe, dass die von IGW-Überschreitungen betroffene Fläche *soweit möglich* stabilisiert werden solle, öffnet Tür und Tor für eine Ausweitung (2.7.2). Dies erschwert die Planung in den betroffenen Gebieten.

- Im Konzeptteil soll festgehalten werden, dass die von IGW-Überschreitungen betroffene Fläche nicht wachsen darf, um die Planungssicherheit der Gemeinden und den Schutz der Bevölkerung vor übermässigen Flugimmissionen zu gewährleisten.

Dass längerfristig mit einer stabilen bis sinkenden Lärmbelastung gerechnet werden kann, wie auf Seite 39 des Konzeptteils bemerkt, ist nicht belegt. Gemäss LUPO muss mit einer ansteigenden Lärmbelastung gerechnet werden (siehe S. 44): «Langfristig wird die Abnahme der Lärmemission des einzelnen Flugzeugs eine Zunahme des Lärms aufgrund der steigenden Bewegungszahlen allerdings nicht verhindern können.»

- Es ist zu befürchten, dass die Belastungsgrenzwerte weiterhin überschritten werden, weshalb die Anstrengungen zur Reduktion des Lärms fortzuführen sind. Es ist anzustreben, dass die von Flugimmissionen betroffene Fläche mittels technischer und betrieblicher Verbesserungen reduziert wird.

Nicht erwähnt wird im Konzeptteil die Überschreitung der zulässigen Fluglärmimmissionen in den Tagesrand- und Nachtstunden, welche in erster Linie mit den zahlreichen Flügen nach 23 Uhr zusammenhängt, nicht mit dem Bevölkerungswachstum rund um den Flughafen Zürich. Die Anzahl Ostanflüge habe 2015 rund 37% über der prognostizierten Anzahl im genehmigten Lärm gelegen und zu einer Überschreitung der Lärmimmissionen auch über dem gesamten Gebiet östlich des Flughafens geführt, schreibt das BAZL in seiner Beurteilung zum Nachweis der Lärmbelastung im Betriebsjahr 2015 am Flughafen Zürich (siehe S. 3).

- Der Konzeptteil ist dementsprechend zu ändern und zu ergänzen.

Nachtflugverbot

Bezüglich Nachtflugverbot wird in der Fussnote auf Seite 39 auf Art. 39 VIL verwiesen. Der Flugverkehr wäre damit nur zwischen 24.00 und 05.00 Uhr (Landungen) resp. 24.00 und 06.00 Uhr (Starts) verboten. Es wäre deshalb grundsätzlich möglich, die Betriebszeiten am Flughafen Zürich und bei anderen Luftfahrtinfrastrukturen auszuweiten. Dies ist inakzeptabel. Es muss festgehalten werden, dass die bestehenden Nachtsperrezeiten nicht reduziert werden. Dass die Nachtflugsperrzeit verlängert würde, wenn andere europäische Flughäfen die Betriebszeiten noch stärker einschränken, als dies an unseren Landesflughäfen der Fall ist (siehe 4.1. 4.), kann nicht die Richtschnur für die Schweiz sein.

- Im Konzeptteil soll festgehalten werden, dass die Nachtruhezeit am Flughafen Zürich spätestens um 23.00 Uhr beginnt und frühestens um 6.00 Uhr endet.

- Diese Nachtruhezeit muss im Minimum auch vom Flugplatz Dübendorf eingehalten werden (ausser Notfälle/Rettung).
- Die Schweiz muss selber entscheiden, unabhängig vom Ausland, welche Betriebszeiten gelten (4.1, Punkt 4 löschen).

Zu 3, Behördenverbindliche Grundsätze zur Planung und Entwicklung der Luftfahrtindustrie

Die behördenverbindlichen Grundsätze im Konzeptteil zum SIL basieren auf den ersten zwei Kapiteln, zu welchen die Region Ost weiter oben Stellung bezieht. Zu den Grundsätzen hat die Region Ost folgende Anmerkungen und Anträge:

Zu 3.1, Ausrichtung der Luftfahrtinfrastruktur

Wie ist ein *raumplanerisch ausreichendes Infrastrukturangebot* (6) definiert? Und wie der *Bedarf* (9) für die Entwicklung? Rein nachfrageorientiert oder mit Einschränkungen für das Wachstum des Flugverkehrs? Diese Fragen sind nicht beantwortet. Die Qualität des Infrastrukturnetzes zu erhalten, erachtet die Region Ost hingegen als wünschenswert.

- Die Region Ost wünscht eine Beantwortung dieser Fragen unter Berücksichtigung der bestehenden Infrastrukturen, der Einhaltung der bestehenden Betriebszeiten und der langfristigen Akzeptanz der Landesflughäfen durch die Bevölkerung (siehe auch Flughafengesetz, Art. 3 Abs. 3 zu einer allfälligen Beschränkung der Flugbewegungen).
- Die Umlagerung von Flugverkehr von den Landesflughäfen auf andere Infrastrukturen hat gesellschaftlich, ökologisch und wirtschaftlich erträglich zu erfolgen.

Zu 3.2, Koordination mit anderen Verkehrsträgern

Eine Umlagerung im Passagier-, Fracht und Postbereich auf den Schienenverkehr begrüsst die Region Ost.

Zu 3.3, Koordination mit Raumnutzung

Die Gebiete mit Lärmbelastung dürfen in Zukunft nicht ausgeweitet werden. Ansonsten ist es für Kantone und Gemeinden nicht möglich, die Festlegungen des SIL in ihrer Nutzungsplanung zu berücksichtigen.

- Im Konzeptteil muss die Mitsprache der Kantone und Gemeinden sichergestellt werden. Es geht nicht an, dass der Bund Aufträge verteilt, die den Zielen und Möglichkeiten von Kantonen und Gemeinden entgegenstehen.

Zu 3.4, Koordination mit dem Umweltschutz

Die Formulierungen lassen durchblicken, dass die wirtschaftlichen Interessen über denjenigen von Umwelt und Gesellschaft, sprich tragbaren Immissionen durch den Fluglärm stehen.

- Der letzte Satz unter Punkt 2 ist zu streichen oder zu ändern wie folgt: «Technische und betriebliche Massnahmen sind in einem für Wirtschaft, *Umwelt und Gesellschaft* tragbaren Rahmen umzusetzen.»
- Unter betrieblichen Massnahmen in den Erläuterungen zu 2. sollen auch die Betriebszeiten und die Flugplanung (Slotvergabe) genannt werden.
- Die Entlastung von Landesflughäfen oder Linienflüge auf einem Flugfeld (siehe Altenrhein) dürfen kein Grund dafür sein, dass auf Regionalflugplätzen respektive Flugfeldern Erleichterungen gewährt werden (siehe Erläuterungen Punkt 3).
- Auch die Reduktion von Immissionen soll gefördert werden, zum Beispiel durch eine intelligente Flugplangestaltung (Punkt 7).

Zu 4., Anlagentypen

- Die Definition der Infrastrukturen im Konzeptteil ist im ganzen Text anzuwenden: Bei den Gebühren unter 3.4, Punkt 2, ist nur von Flugplätzen, nicht auch von Landesflughäfen die Rede, was kaum so gemeint sein dürfte; die Bezeichnung des Flugfelds Altenrhein respektive die Auflistung unter Regionalflughäfen ist zu klären.

Zu 4.1, Landesflughäfen

Unter Punkt 2 steht, dass die Kapazitäten auf lange Sicht auch durch bauliche Massnahmen zu steigern sind.

- Bevor die Auswirkungen auf Umwelt und Gesellschaft nicht geklärt sind, die Nachfrage in der bisher prognostizierten Höhe nicht eintrifft und eine aktualisierte Prognose noch nicht besteht sowie die Nachruhe nicht eingehalten wird, sollen keine baulichen Massnahmen zur Kapazitätssteigerung im Konzeptteil vorgegeben werden, welche eine Ausweitung der Lärmgebiete zur Folge haben.

- Zu 4.: Die Schweiz soll sich in der Festlegung der Nachtsperrezeiten nicht nach den Regelungen anderer europäischer Flughäfen ausrichten. Die Bedürfnisse der Bevölkerung in der Schweiz, welche die Lärmimmissionen zu tragen haben, sind ausschlaggebend. Überdies ist zu verdeutlichen, dass nicht die Betriebszeiten gemäss Nachtflugverordnung (Art. 39.39d VIL) gelten und die in den Betriebsreglementen definierten Nachtflugsperrern einzuhalten sind. Es ist festzulegen, dass die Nachtflugsperrere vom Bund durchgesetzt wird, sollte diese vom Betreiber missachtet werden, was schon länger der Fall ist.

Zu 4.2, Regionalflughäfen

- Zu Punkt 1: Regionalflughäfen sollen keine Linienflüge zu den Landesflughäfen in der Schweiz durchführen. Für diese Strecken ist der Schienenverkehr zu nutzen, in dessen Ausbau Milliarden gesteckt wurden. Auch die Regionalflughäfen sollen sich an der Nachhaltigkeit für Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft orientieren, nicht nur an Nachfrage und regionalwirtschaftlichen Interessen, wie im Konzeptteil formuliert.
- St. Gallen Altenrhein darf unter Punkt 4 nicht als Regionalflughafen aufgeführt sein, da dieser, wie in den Erläuterungen des Konzeptteils richtig festgestellt, nur den Status eines Flugfeldes hat. Auch die Karte auf Seite 69 ist anzupassen. Ein Ausbau des Linienverkehrs und eine Konzessionierung als Regionalflughafen ist nicht nur mit Österreich abzustimmen, wie in den Erläuterungen festgehalten, sondern auch mit den von den Immissionen betroffenen Kantonen und Gemeinden.

Zu 4.3, Flugfelder

- Zu Punkt 2: Auch die Flugfelder sollen sich generell an der Nachhaltigkeit für Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft orientieren, nicht nur an Nachfrage und regionalwirtschaftlichen Interessen. In Punkt 7 zu den Militärflugplätzen wurde dies korrekterweise erwähnt.

Die Region Ost begrüsst es, dass der Bund zur Leistung und Kapazität der Flugfelder und Regionalflugfelder keine Vorgaben macht. Dies soll in der Kompetenz der Standortkantone/-gemeinden und Betreiber liegen.

Zu 5., Handhabung des Sachplans

Im Konzeptteil wird immer wieder auf den LUPO als Grundlage für den SIL verwiesen. In Kapitel 5 wird jedoch nicht erwähnt, was den LUPO zu dieser Funktion legitimiert und wie er ins Verfahren der Sachplanung einbezogen ist.

→ Im Konzeptteil ist die Rolle des LUPO im Verfahren des SIL festzulegen. Um eine richtungsweisende Rolle zu halten oder gar verbindliche Vorgaben machen zu können, muss der LUPO demokratisch legitimiert sein, sprich vom Parlament behandelt und verabschiedet werden.

Zu 5.2 und 5.3, Koordinationsprozess und Sachplanverfahren

Dass vom Standortkanton demokratisch gefällte Richtplanentscheide über Festlegungen im SIL durch den Bundesrat umgestossen werden können, ist nicht statthaft.

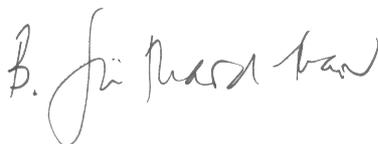
- Unter 5.2 und 5.3 ist festzuhalten, dass demokratisch gefällte Entscheide der Standortkantone, welche Auswirkungen auf den SIL haben, vom Bund akzeptiert und im SIL berücksichtigt werden müssen.
- Eine parallele Durchführung von Sachplan- und Genehmigungsverfahren ist zu begrüßen, um die Abläufe effizienter zu gestalten und einen Gesamtüberblick der Auswirkungen zu haben. Dass der SIL aufgrund eines beantragten Betriebskonzepts oder ständiger Lärmüberschreitungen angepasst wird, wie geschehen, ist nicht zulässig. Dies soll so im Konzeptteil festgehalten werden.

Zu 5.4, Vollzugskontrolle, Berichterstattung

- Die Berichterstattung des UVEK zuhanden Bundesrat soll gemäss Öffentlichkeitsprinzip auch den Kantonen, Gemeinden und anderen Organisationen, die sich mit dem Flugverkehr befassen, zugestellt werden.

Die Region Ost als Vertreterin von 75 Gemeinden im Osten des Flughafens Zürich beantragt, die obigen Ausführungen im Konzeptteil des SIL zu berücksichtigen. Bei Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Barbara Günthard-Maier
Präsidentin Region Ost
Stadträtin Winterthur