

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 28. Oktober 2009

1688. Flughafen Zürich, Entwurf des Schlussberichts zum SIL-Prozess (Stellungnahme)

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) leitete am 9. November 2004 einen neuen Koordinationsprozess für den Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt, Flughafen Zürich (SIL) ein. Ziel des Verfahrens ist ein vom Bundesrat genehmigtes SIL-Objektblatt, das mit dem Richtplan des Kantons Zürich und mit den Richtplänen der andern raumplanerisch betroffenen Kantone (Aargau, Schaffhausen) abgestimmt ist. Die politische Diskussion der möglichen künftigen Betriebsformen des Flughafens unter Einbezug der Nachbarkantone erfolgte im Rahmen von drei Koordinationsgesprächen. Der Regierungsrat erteilte der Volkswirtschaftsdirektion das Mandat für das Koordinationsgespräch I betreffend die Grundlagen und Vorgaben für den SIL-Prozess mit RRB Nr. 1508/2005, dasjenige für das Koordinationsgespräch II betreffend die SIL-Betriebsvarianten mit RRB Nr. 939/2007 und dasjenige für das Koordinationsgespräch III betreffend die Variantenoptimierung und die raumplanerische Abstimmung mit RRB Nr. 430/2008.

Im Verlauf des SIL-Prozesses wurden die Entwicklungsmöglichkeiten des Flughafens umfassend untersucht. Über 100 technisch machbare An- und Abflugmöglichkeiten auf verschiedenen Pistenkonfigurationen wurden geprüft. Daraus wurden 19 mögliche Betriebsvarianten definiert, die unterschiedliche Pistensysteme voraussetzen: Bestehendes Pistensystem, Pistensystem mit Verlängerungen der Pisten 28 und 32 oder Parallelpistensystem. Der Variantenfächer wurde in der Optimierungsphase auf drei Betriebsvarianten vermindert, die nun in einem Entwurf für den SIL-Schlussbericht vom 7. August 2009 in verschiedenen Ausprägungen dokumentiert sind.

Mit Schreiben vom 12. August 2009 lud das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) die beteiligten Kantone und Bundesstellen sowie die Flughafen Zürich AG (FZAG) und Skyguide ein, bis Ende Oktober 2009 Stellung zum Entwurf des Schlussberichts zu nehmen. Ausserdem wurden die vom Flughafenperimeter betroffenen Städte und Gemeinden Kloten, Oberglatt, Opfikon, Rümlang und Winkel eingeladen, zur Abstimmung der Bodeninfrastruktur des Flughafens mit ihrer Ortsplanung Stellung zu nehmen.

Wenn der SIL-Schlussbericht bereinigt und der Koordinationsprozess abgeschlossen ist, wird der Bund das SIL-Objektblatt Flughafen Zürich ausarbeiten und Anfang 2010 das formelle Verfahren eröffnen.

Allenfalls ist auch eine Anpassung des SIL-Konzeptteils erforderlich. Der SIL-Schlussbericht wird auch als Grundlage für die Anpassung der kantonalen Richtpläne dienen. Die formellen Verfahren zum SIL und zu den kantonalen Richtplänen werden aufeinander abgestimmt. Insbesondere sollen die Verfahren für die öffentliche Auflage des SIL-Objektblatts bzw. der kantonalen Richtpläne gleichzeitig durchgeführt werden. Ziel ist, das SIL-Objektblatt und die Richtpläne dem Bundesrat gleichzeitig zur Genehmigung vorzulegen. Bei einem optimalen Verfahrensablauf können die Entscheide des Bundesrates 2012 erwartet werden.

Grundlage für den vorliegenden Entwurf zum SIL-Schlussbericht bilden folgende Vorgaben, die der Bund am 2. Juli 2008 festgelegt und am 3. Juli 2008 mit einer Medienmitteilung öffentlich bekannt gemacht hat:

- «*Betriebsvarianten*: Der Bund will alle drei Varianten als Basis für das SIL-Objektblatt heranziehen und das Spektrum an möglichen Betriebsformen nicht weiter einengen. Es handelt sich um die Varianten E optimiert und E DVO auf dem bestehenden Pistensystem sowie die Variante J optimiert auf dem System mit verlängerten Pisten. Die Varianten enthalten Spielraum, damit sich der Flughafen weiterentwickeln kann. Sie sind das Ergebnis umfangreicher Optimierungen, sowohl bei den Auswirkungen auf die Umwelt als auch bei den Anforderungen an die Sicherheit und die Kapazität des Flughafenbetriebs.

Die Varianten E optimiert und E DVO basieren auf dem heutigen Betriebskonzept. Der Hauptunterschied liegt darin, dass E optimiert die deutschen Sperrzeiten am Morgen und Abend für Anflüge über den süddeutschen Luftraum nicht einhält, während E DVO die deutsche Verordnung berücksichtigt. E DVO enthält zudem als Option den gekröpften Nordanflug, sofern er dereinst in Form eines satellitengestützten Präzisionsanfluges verfügbar sein wird und die Anforderungen in Bezug auf Sicherheit und Kapazität zu erfüllen vermag. Die Variante J optimiert fusst auf verlängerten Pisten (10–28 sowie 14–32) und beinhaltet eine Kombination von Nord- und Ostbetrieb. Während Anflugwellen enthält J optimiert Landungen von Norden, bei Startwellen Anflüge aus Richtung Osten. Da die Verlängerung im Westen ausreicht, damit alle Flugzeugtypen auf der Piste 28 landen können, wird der ursprünglich geplante Ausbau auch im Osten fallengelassen. J optimiert hält die deutschen Sperrzeiten nicht ein. Eine Variante mit Pistenausbauten und den entsprechenden Investitionen kommt für die Schweiz nur in Frage, wenn es gelingt, mit Deutschland eine neue Vereinbarung für die Nutzung des Luftraums über Süd-

deutschland zu finden. Der Entscheid des Bundes, alle drei Betriebsvarianten im SIL-Prozess zu belassen, entspricht der Haltung sowohl des Kantons Zürich als auch der Flughafen Zürich AG.

- *Raumplanerische Sicherung Parallelpiste:* Das Instrument der raumplanerischen Sicherung bietet die Möglichkeit, die erforderliche Fläche für ein bestimmtes Vorhaben zu reservieren und dadurch von anderen Nutzungen freizuhalten. Es wurde im Rahmen des SIL-Prozesses abgeklärt, welche Auswirkungen eine raumplanerische Sicherung für eine allfällige Parallelpiste auf dem Flughafen Zürich haben würde. Zwei unabhängige Gutachten kamen zum Schluss, dass eine solche Sicherung Sinn machen würde. Einerseits liesse sich damit der Spielraum des Flughafens für eine Entwicklung gemäss prognostizierter Nachfrage (bis zu 450 000 Bewegungen im Jahr 2030) erhalten, andererseits stuften die Gutachter die Folgen einer solchen Sicherung für die betroffene Region als vergleichsweise gering ein. Der Zürcher Regierungsrat hatte sich von Anfang an klar dagegen ausgesprochen, eine Parallelpiste raumplanerisch zu sichern.

Der Bund anerkennt zwar, dass es aus einer rein raumplanerischen Sicht wünschenswert erscheinen mag, die Option für eine Parallelpiste zu erhalten und den entsprechenden Boden in den kommenden Jahren nicht anderweitig zu nutzen. Er teilt jedoch die Haltung der Experten nicht, wonach die Auswirkungen einer solchen Massnahme nur marginal wären. Die betroffene Region wäre mit einer grossen Unsicherheit konfrontiert, was die künftige Nutzung des entsprechenden Gebiets als Wohn- und Lebensraum angeht. Zudem hätte ein solcher Schritt eine grosse negative Signalwirkung auf die Wohnqualität in den tangierten Gemeinden und brächte Einschränkungen mit sich, die nicht vertretbar sind.

Eine raumplanerische Sicherung käme nur dann in Frage, wenn der Bau einer Parallelpiste am Flughafen Zürich tatsächlich realistisch wäre. Angesichts der Dimension eines solchen Vorhabens in einer dicht besiedelten Region stuft der Bund die Chancen einer Parallelpiste aus heutiger Sicht aber als gering ein. Beträchtliche Verschiebungen bei der Lärmbelastung, der Verlust von Moorschutz- und Naturgebieten, die notwendige Verlegung von Häusern, Strassen und eines Waffenplatzes sind alles Gründe, die gegen eine Verwirklichung sprechen. Wie der Zürcher Regierungsrat beurteilt auch der Bund die Auswirkungen einer derartigen Massnahme auf die betroffenen Gebiete als kritisch. Die Flughafen Zürich AG hingegen hat die raumplanerische Sicherung unterstützt mit dem Argument, dass es dereinst nur mit einer Parallelpiste gelingen werde, den prognostizierten Verkehr abwickeln zu können. Durch den Verzicht auf eine raumplanerische Sicherung einer Parallelpiste wird der Flughafen

Zürich möglicherweise langfristig die Nachfrage an Flugbewegungen nicht befriedigen können. Dennoch sieht der Bund dessen Rolle als Drehscheibe im internationalen Luftverkehr nicht in Gefahr. Voraussetzung ist allerdings, dass sowohl beim Betrieb auf dem bestehenden Pistensystem wie auch bei allenfalls verlängerten Pisten das Optimierungspotenzial ausgenutzt werden kann.

- *Betriebselemente:* Noch nicht entschieden wurde über einzelne Elemente in den drei Betriebsvarianten, die im Rahmen der Optimierung entstanden sind. Es sind dies zum Einen Starts nach Süden geradeaus, um die Stabilität des Betriebs in bestimmten Situationen erhöhen zu können. Zum Anderen geht es um zusätzliche Landungen aus Süden bei der seltenen Situation mit starkem Nordostwind. Zuerst sollen detaillierte Erkenntnisse über die Auswirkungen dieser Elemente sowohl auf den Flugbetrieb als auch auf das Umfeld gewonnen werden. Unter anderem braucht es dafür Lärmberechnungen. Diese Elemente sind an die klare Bedingung geknüpft, dass sie die Sicherheit und Stabilität des Flughafenbetriebs gewährleisten und die Gesamtbelastung der betroffenen Bevölkerung nicht wesentlich erhöhen.
- *Sistierung:* Indem alle drei verbliebenen Varianten weiterverfolgt werden und auf eine eigentliche Wahl einer Betriebsform verzichtet wird, bleiben die Entwicklungsmöglichkeiten des Flughafens und die Optionen für eine Lösung mit Deutschland gewahrt. Dadurch ist auch einem Anliegen des Kantons Zürich und der Flughafen Zürich AG Rechnung getragen, womit sich eine Sistierung des SIL-Prozesses erübrigt. Flughafen und Kanton Zürich hatten den Prozess aussetzen wollen, bis die Resultate aus der Analyse der Belastung vorliegen, die der Flugbetrieb in Süddeutschland verursacht. Den entsprechenden Auftrag haben der Bundesrat und die deutsche Bundeskanzlerin Ende April einer deutsch-schweizerischen Arbeitsgruppe auf Fachebene erteilt. Die Belastungsanalyse soll die Basis bilden, um mit Deutschland eine tragfähige Vereinbarung über die Benutzung des süddeutschen Luftraums zu finden. Die Schweiz benötigt für die weiteren Diskussionen mit Deutschland planerisch abgesicherte Grundlagen aus dem SIL. Zudem soll der Prozess so bald als möglich zu Ende geführt werden, um für den Flughafen und die Bevölkerung Rechtssicherheit schaffen zu können.»

Im Vergleich zum SIL-Bericht «Variantenoptimierung und raumplanerische Abstimmung» vom 29. Januar 2008 enthält der SIL-Schlussbericht neue Informationen zu den Kapazitäten und den Lärmauswirkungen der drei verbleibenden Betriebsvarianten E_{opt} , E_{DVO} und J_{opt} und Anpassungen in der Führung der Abflugrouten. Indem die Kapazitäten und Lärmauswirkungen gesondert ausgewiesen werden, lassen sich die Unterschiede zwischen der Grundausrüstung der drei Varianten und

den beiden Optionen dazu einfach beurteilen. Während bei der Grundausprägung alle Starts auf der Piste 16 nach Süden mit Linkskurve erfolgen, sehen die Optionen Südstarts geradeaus vor, entweder zum Verspätungsabbau bei Bisen- und Nebellagen oder zur Kapazitätssteigerung in den Hauptverkehrszeiten von Swiss. Gesondert ausgewiesen werden auch die Lärmauswirkungen des gekröpften Nordanflugs (GNA) in der Variante E_{DVO}.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK):

Mit Schreiben vom 12. August 2009 haben Sie die vom SIL-Prozess Flughafen Zürich betroffenen Kantone eingeladen, zum Entwurf des Schlussberichts zum SIL-Koordinationsprozess Flughafen Zürich vom 7. August 2009 Stellung zu nehmen. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen sie gerne wahr.

Der Regierungsrat hat seine Haltung zum SIL-Prozess letztmals mit seiner Stellungnahme vom 19. März 2008 für das Koordinationsgespräch III festgelegt. Die Stellungnahme fasste auch die Positionsbezüge des Regierungsrates zu den Koordinationsgesprächen I und II zusammen. Die bisherigen Stellungnahmen haben nach wie vor Geltung, sofern sie nachfolgend nicht ergänzt oder präzisiert werden oder durch die Entwicklungen im SIL-Prozess nicht gegenstandslos geworden sind.

Der SIL-Schlussbericht enthält im Vergleich zum SIL-Bericht «Variantenoptimierung und raumplanerische Abstimmung» vom 29. Januar 2008, der Grundlage für das Koordinationsgespräch III bildete, zusätzliche Informationen vor allem zu den Kapazitäten und den Lärmauswirkungen der drei verbleibenden Betriebsvarianten E_{opt.}, E_{DVO} und J_{opt.}. Ausgewiesen werden die entsprechenden Kennzahlen zur Grundausprägung dieser Betriebsvarianten, bei der alle Starts auf der Piste 16 nach Süden mit Linkskurve erfolgen, sowie gesondert zu den beiden Optionen, diese Starts zum Verspätungsabbau bei Bisen- und Nebellagen bzw. zur Kapazitätssteigerung in den Hauptverkehrszeiten auch geradeaus nach Süden zu führen. Gesondert berechnet wurde für die Variante E_{DVO} auch der Einsatz des gekröpften Nordanflugs (GNA). Während die Starts nach Süden geradeaus zum Verspätungsabbau bei Bisen- und Nebellagen bereits beim Koordinationsgespräch III auf dem Tisch lagen, ist dieses Abflugverfahren zum Zweck der Kapazitätssteigerung durch eine Vorgabe des Bundes vom 2. Juli 2008 neu aufgenommen worden. Anpassungen haben sich seit dem SIL-Bericht III auch in der Führung der Abflugrouten ergeben.

1. Ergebnisse der Konsultationen im Kanton Zürich

Die kantonsinterne Konsolidierung der Ergebnisse aus dem SIL-Prozess ist Aufgabe der Kantone. Im Vernehmlassungsverfahren für den SIL-Schlussbericht hat das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) neben dem Kanton Zürich auch die vom Flughafenperimeter in ihrem Gemeindegebiet betroffenen Städte und Gemeinden Kloten, Oberglatt, Opfikon, Rümlang und Winkel zu Fragen der Abstimmung zwischen dem Flughafenperimeter und der Ortsplanung direkt zur Stellungnahme eingeladen. Die Volkswirtschaftsdirektion hat die Konsultative Konferenz Flughafen Zürich (KKFZ), das Konsultativorgan im Sinne von § 4 des Flughafengesetzes, das Info-Forum (Forum für den Informationsaustausch zwischen dem Kanton Zürich und den Bürgerorganisationen und Interessenverbänden von Gemeinden rund um den Flughafen) und die regionalen Planungsgruppen Glattal (ZPG) und Zürcher Unterland (PZU) zur Stellungnahme eingeladen. Die Stellungnahmen der KKFZ wurden am 21. September 2009 mündlich vorgetragen und besprochen, diejenigen des Info-Forums am 24. September 2009.

Die Konsultationen in der *KKFZ* ergaben zur Hauptsache folgende Ergebnisse:

Die Vertretungen der Gebiete im Norden und Westen des Flughafens sprechen sich für eine Orientierung an der Betriebsvariante E aus, die dem vorläufigen Betriebsreglement entspricht. Der gekröpfte Nordanflug (GNA) wird abgelehnt oder es wird keine Stellungnahme dazu abgegeben.

Die Vertretungen der Gebiete im Osten des Flughafens fordern eine Rückkehr zur Nordausrichtung, wenn nötig mit dem gekröpften Nordanflug (E_{DVO} , E_{opt}). Dieser soll nicht nur morgens, wie im SIL-Prozess vorgesehen, sondern auch am Abend und in der ersten Nachtstunde Ostanflüge ersetzen. Pistenverlängerungen werden abgelehnt.

Die Gebiete im Süden sprechen sich ebenfalls für eine Nordausrichtung des Flughafens und damit auch für den gekröpften Nordanflug aus (E_{DVO} , E_{opt}). Sie interpretieren aber die Nordausrichtung weiter, indem zur Lärmoptimierung auch ein kombinierter Nord-/Ostbetrieb im Sinne der Variante J_{opt} befürwortet wird. Dieser würde Pistenverlängerungen erfordern. Starts nach Süden geradeaus werden abgelehnt.

Die Vertretungen von vier Bezirken treten für eine Sistierung des SIL-Prozesses ein, bis mit Deutschland eine einvernehmliche Lösung zur Benutzung des süddeutschen Luftraums gefunden wurde. Ein Bezirk fordert die Rückweisung des Schlussberichts an das BAZL zwecks Ergänzung und Überarbeitung. Zwei Bezirke wünschen, dass der Regierungsrat für seine Stellungnahme eine Fristerstreckung erwirkt, bis die kantonalen Volksabstimmungen 2010 betreffend Pistenausbauverbot stattgefunden haben.

Weitgehend Einigkeit besteht bezüglich einer besseren Berücksichtigung von neuen technischen Möglichkeiten bei den An- und Abflugverfahren. Teilweise wird eine Begrenzung der Flugbewegungen bei 320 000 pro Jahr gefordert.

Die Interessenvereinigungen und Bürgerorganisationen, die sich am *Info-Forum* geäußert haben, sind gegenüber der baulichen und verkehrlichen Entwicklung des Flughafens grundsätzlich kritisch eingestellt. Das Meinungsspektrum ist breit und geht von der Ablehnung aller drei Variantenvorschläge bis zur Befürwortung einzelner Betriebsvarianten, je nachdem, welche Himmelsrichtung repräsentiert wird. Ausser von Interessengruppen aus dem Süden lehnen die Interessengruppen Pistenverlängerungen ab. Weitgehend Einigkeit besteht bezüglich einer besseren Berücksichtigung von neuen technischen Möglichkeiten bei den An- und Abflugverfahren. Überwiegend wird eine Begrenzung der Flugbewegungen bei 320 000 pro Jahr gefordert. Weitere Kritikpunkte bzw. Forderungen betreffen die Einhaltung der Abflurouten (sogenannte Wegpunkte), Sicherheitsaspekte, die Grundlagen der Lärmessungen und die Flugverkehrsprognosen.

Die *Planungsgruppe Zürcher Unterland (PZU)* schliesst sich der Stellungnahme der IG-Nord an und favorisiert damit die ursprüngliche Variante E. Die *Zürcher Planungsgruppe Glattal (ZPG)* bevorzugt aufgrund der unterschiedlichen Interessen der Mitgliedergemeinden keine der SIL-Betriebsvarianten. Hingegen erachtet die ZPG raumplanerische Handlungsoptionen für die gemeinsame Entwicklung von Siedlung und Flugbetrieb als wichtig. Sie vermisst Aussagen zum «Instrument Sonderbauvorschriften» in der Flughafenregion. Für Landesflughäfen sollte Anhang 5 der Lärmschutzverordnung so angepasst werden, dass planerische und bauliche Erleichterungen für Wohnen mit kontrollierter Lüftung zugelassen und Umlagerungen von Kapazitätsreserven von Gebieten mit schädlicher Fluglärmbelastung (über IGW) in weniger Lärm belastete Gebiete (innerhalb der Planungswert-Kurven) ermöglicht werden.

2. Weiteres Vorgehen im SIL-Prozess

Der Terminplan des BAZL sieht vor, den SIL-Schlussbericht gestützt auf die Ergebnisse der Konsultation bis Ende 2009 zu bereinigen. Damit wird der Koordinationsprozess beendet sein, womit das formelle Verfahren zum SIL-Objektblatt Flughafen Zürich eröffnet werden kann. Das SIL-Objektblatt wird gestützt auf den bereinigten Schlussbericht erstellt und soll Anfang 2010 in eine bundesinterne Ämterkonsultation gehen. Das öffentliche Verfahren mit Mitwirkungsmöglichkeit der Bevölkerung stellt in der Folge den zweiten formellen Verfahrensschritt dar und ist im späteren Verlauf des Jahres 2010 vorgesehen. Dieser

Schritt soll zeitgleich mit den entsprechenden öffentlichen Auflageverfahren zur Revision der Richtpläne in den raumplanerisch betroffenen Kantonen erfolgen.

Verschiedene Stimmen, die sich im Konsultationsverfahren im Kanton Zürich zu Wort gemeldet haben, verlangen eine Sistierung des SIL-Prozesses, um die voraussichtlich am 13. Juni 2010 stattfindende Volksabstimmung zur Behördeninitiative «Keine Neu- und Ausbauten von Pisten» und zum Gegenvorschlag von Stimmberechtigten abzuwarten. Die Behördeninitiative will Neu- und Ausbauten von Pisten, der Gegenvorschlag zusätzlich auch neue Flugrouten (gegenüber dem Zustand 2000) über dicht besiedelten Gebieten und Schnellabrollwege verhindern. Andere Stimmen fordern, vor dem formellen SIL-Verfahren in Verhandlungen mit Deutschland die Rahmenbedingungen zur Benützung des süddeutschen Luftraums zu klären.

Politische Beurteilung des Regierungsrates

Aufgrund der Tatsache, dass die formellen Verfahren für das SIL-Objektblatt Flughafen Zürich und die Teilrevision des kantonalen Richtplans betreffend den Flughafen Zürich bis zur Genehmigung durch den Bundesrat voraussichtlich bis ins Jahr 2012 dauern werden, stellt der Abstimmungstermin vom kommenden Jahr für die Behördeninitiative «Keine Neu- und Ausbauten von Pisten» keinen Grund dar, um den SIL-Prozess zu sistieren. Die Entscheidungen im Sach- und im Richtplanverfahren werden deutlich nach der Volksabstimmung über die Behördeninitiative «Keine Neu- und Ausbauten von Pisten» bzw. über den Gegenvorschlag von Stimmberechtigten stattfinden. Im Sach- und im Richtplanverfahren können die Gemeinden und die Bevölkerung direkt mitwirken. Der politische Wille wird also auch ins SIL-Verfahren einfließen können. Der Regierungsrat stützt sich bei seinen Stellungnahmen auf die geltende Rechtslage. Gemäss § 19 Abs. 2 des geltenden Flughafengesetzes bedürfen Gesuche der Flughafenbetreiberin an den Bund über Änderungen der Lage und Länge der Pisten der Genehmigung des Kantonsrates; dessen Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum. Nach Auffassung des Regierungsrates ist diese Regelung sehr zweckmässig, weil der Entscheid von Parlament und Volk auf der Grundlage eines konkreten Projekts erfolgen kann, bei dem die Vor- und Nachteile umfassend beurteilt werden können. Sollte das Flughafengesetz im Sinne der Behördeninitiative oder des Gegenvorschlags geändert werden, würden die neuen Bestimmungen selbstverständlich auch für den Regierungsrat verbindlich.

Der SIL-Prozess und die Gespräche zwischen der Schweiz und Deutschland wurden in der Vergangenheit parallel geführt, denn der SIL soll gleichzeitig die fachlichen Grundlagen für Lösungsansätze zur Benützung des süddeutschen Luftraums liefern. Die deutsche Bundes-

kanzlerin Angela Merkel und der damalige Schweizer Bundespräsident Pascal Couchepin vereinbarten im April 2008 ein zweistufiges Vorgehen: In einem ersten Schritt soll durch eine Analyse der Gesamtbelastung des Flughafens eine gemeinsame Datenbasis geschaffen werden. Gestützt darauf sind in einem zweiten Schritt Lösungsvorschläge zu entwickeln. Das UVEK hat am 2. Juli 2008 entschieden, im SIL-Prozess mit den drei noch aktuellen Betriebsvarianten weiterzufahren, in der Meinung, dass dadurch sowohl der Entwicklungsspielraum des Flughafens als auch alle Optionen für die Gespräche mit Deutschland über die Nutzung des süddeutschen Luftraumes erhalten blieben. Die Ergebnisse der Belastungsanalyse werden im Herbst 2009 vorliegen. Im Sinne einer Parallelität zwischen beiden Prozessen muss die Bereinigung des SIL-Schlussberichts und die Ausarbeitung des SIL-Objektblatts einerseits und die Entwicklung eines Lösungsvorschlags zuhanden Deutschlands inhaltlich und terminlich koordiniert erfolgen. Dieser Grundsatz kann auch ohne Sistierung des SIL-Prozesses befolgt werden.

3. Beurteilung der Betriebsvarianten in ihrer Grundausrprägung (ohne Starts nach Süden geradeaus)

a. Betriebsvariante E_{opt} .

In gewöhnlichen Wettersituationen kommt in der Variante E_{opt} in der Betriebszeit von 6–21 Uhr das klassische Nordkonzept zum Einsatz, ab 21 Uhr ein Ostkonzept. Für die erste Betriebsphase bis 6.30 Uhr und ab 22 Uhr wird die Pistenbenützung zwecks Lärmoptimierung eingeschränkt. Bei Nebel, starkem Westwind, Bise oder Nordwindlagen mit gleichzeitig schlechter Sicht kommen besondere Flugbetriebskonzepte zum Einsatz. Während das Nebel-, das Westwind- und das Bisenkonzept bereits heute angewendet werden, soll der Betrieb bei den sehr seltenen Nordwindlagen mit gleichzeitig schlechter Sicht neu geregelt werden. Da Sicherheitsgründe geltend gemacht werden, sind die entsprechenden Flugbetriebskonzepte in den Grundausrprägungen aller Betriebsvarianten enthalten. Der SIL-Schlussbericht geht von wenigen Hundert solcher Anflüge pro Jahr aus.

In den Konsultationen wurde die Variante E_{opt} je nach Himmelsrichtung unterschiedlich beurteilt. Teilweise wurde darauf hingewiesen, dass sie theoretisch sei, weil sie nicht DVO-kompatibel ist. Der Norden favorisiert die frühere Variante E. Der Westen meldet Vorbehalte zur Ausrichtung des Flugbetriebs in Randzeiten an. Der Osten fordert grundsätzlich auch am Abend und in der ersten Nachtstunde eine Rückkehr zur Nordausrichtung. Der Süden begrüsst die Variante E_{opt} , kritisiert jedoch teilweise die Südanflüge bei starkem Nordwind mit gleichzeitig schlechter Sicht.

Politische Beurteilung des Regierungsrates

Entgegen der in den Konsultationen teilweise geäusserten Kritik, Betriebsvarianten auch ohne Berücksichtigung der DVO vorzusehen, erachtet es der Regierungsrat für sinnvoll, im SIL-Objektblatt zunächst den Betriebszustand abzubilden, der nach objektiven Kriterien am zweckmässigsten zu beurteilen ist. Der SIL ist ein Planungsinstrument, das sich nicht darauf beschränken darf, den heutigen Zustand abzubilden bzw. zu optimieren. Vielmehr muss er neben den Varianten, welche die heute geltenden Rahmenbedingungen einhalten, die zweckmässigsten Entwicklungsoptionen aufzeigen, die es in Zukunft anzustreben gilt.

Der Konzepteinsatz der Betriebsvariante E_{opt} für gewöhnliche Wittersituationen entspricht den bisherigen Forderungen des Regierungsrates nach einer grundsätzlichen Nordausrichtung des Flugbetriebs. Diese Forderung bedeutet jedoch nicht, dass unbesehen von geänderten Umständen und neueren Erkenntnissen einfach zum Betrieb zurückzukehren ist, der vor 2000 praktiziert wurde. Der früher in der ersten Betriebsphase und ab 21 Uhr gehandhabte gegenläufige Betrieb (Lande-anflug von und Starts nach Norden) als Ausfluss der sogenannten «Caravelle-Regelung» würde den Flughafen aufgrund seiner geringen Kapazität und in Kombination mit der verlängerten Nachtsperre gemäss vorläufigem Betriebsreglement zu stark einschränken. Der Regierungsrat hat die von ihm angeregte Verlängerung der Nachtflugsperreordnung auf sieben Stunden, wie sie auch in das vorläufige Betriebsreglement übernommen worden ist, immer an die Bedingung geknüpft, dass übermässige Restriktionen zur Pistenbenützung in der Zeit von 6 bis 22 Uhr aufgehoben werden. Damit der Flughafen auch nach 21 Uhr eine ausreichende Leistungsfähigkeit bei einer verhältnismässig kleinen Zahl von Personen über dem Immissionsgrenzwert aufweist, ist es sinnvoll, den Startverkehr ab 21 Uhr nach Norden auszurichten und die Landungen von Osten her vorzusehen.

In der ersten Betriebsphase des Tages ist der Landeverkehr vorherrschend. Der Startverkehr setzt erst gegen 7 Uhr ein. Je mehr der Flughafen an seine Kapazitätsgrenzen stossen wird, desto mehr werden sich die Verkehrswellen verbreitern. Deshalb ist auch für die Zeit vor 7 Uhr genügend Kapazität bereitzuhalten. Die vorgesehenen Einschätzungen in der Pistenbenützung zwischen 6 und 6.30 Uhr (keine Starts nach Süden) und ab 22 Uhr (keine Starts nach Westen und Süden) bilden einen Ausgleich zwischen den Anforderungen an den Flughafenbetrieb und an die Lärmschutzbedürfnisse.

Im Vorfeld des Koordinationsgesprächs III hat der Regierungsrat kritisiert, dass für die Anordnung von Südanflügen auch ausserhalb der DVO-Sperrzeiten bei Nordwindlagen mit gleichzeitig schlechter Sicht keine genauen Kriterien definiert worden seien. Damit fehle die Nach-

vollziehbarkeit und auch die Garantie, dass ein solches Verfahren nur bei entsprechenden Bedingungen angeordnet werden könne. Falls diese Massnahme weiterverfolgt werde, sei eine genaue Begründung und eine präzise Festlegung der Kriterien für den Einsatz des Anflugverfahrens bereits auf Stufe des SIL-Objektblattes notwendig.

Der SIL-Schlussbericht weist in Fussnote 10 (S. 25) darauf hin, dass es bereits heute, gestützt auf Art. 33 Abs. 2 des geltenden Betriebsreglements, erlaubt ist, auch ausserhalb der deutschen Sperrzeiten auf eine andere Piste als die Pisten 14 und 16 zu landen, wenn diese aus technischen oder meteorologischen Gründen nicht benützbar sind. Wenn der Rückenwind für Landungen auf die Pisten 14 und 16 gemäss ICAO-Empfehlungen zu stark ist, steht in der Regel die Piste 28 als Alternative zur Verfügung. Bei den seltenen Wetterlagen mit starkem Nordwind und gleichzeitig schlechter Sicht ist die Piste 28 jedoch nicht verfügbar. Folgt man den Empfehlungen der ICAO, bietet in solchen Situationen die Piste 34 die höchsten Sicherheitsreserven. Zu rechnen ist mit einigen Hundert solcher (zusätzlichen) Anflüge von Süden pro Jahr. Der Anhang H.2 («Flugbetrieb») zum SIL-Schlussbericht enthält auf Seite 37 ff. detaillierte Ausführungen zu den meteorologischen Kriterien für die Einsetzbarkeit der einzelnen Flugbetriebskonzepte, allerdings nur mit Bezug auf die im SIL-Prozess vorgenommenen Lärmberechnungen. Der Regierungsrat bestreitet die Notwendigkeit von Südanflügen ausserhalb der deutschen Sperrzeiten bei den seltenen Wetterlagen mit starkem Nordwind und gleichzeitig schlechter Sicht zwar nicht grundsätzlich, fordert aber im Interesse der Rechtssicherheit und der Überprüfbarkeit, dass die Kriterien für einen entsprechenden Konzepteinsatz, abgeleitet von internationalen Standards und Empfehlungen, möglichst schnell und vor allem verbindlich festgelegt werden. Die Kriterien müssen sicherstellen, dass solche Südanflüge die Ausnahme bleiben und nicht zur Regel werden.

b. Betriebsvariante E_{DVO}

Die Variante E_{DVO} sieht für die morgendliche deutsche Sperrzeit (6–7 Uhr an Werktagen, 6–9 Uhr an Wochenenden und süddeutschen Feiertagen) den Südanflug vor, jedoch verbunden mit der Option, diesen in der Zeit von 6 bis 7 Uhr durch den gekröpften Nordanflug (GNA) zu ersetzen. Damit trägt der SIL-Schlussbericht der Verfügung des BAZL vom 30. Juni 2008 Rechnung, worin ein Gesuch der Flughafen Zürich AG betreffend Einführung des GNA mit Sichtanflugverfahren aus Sicherheitsüberlegungen abgelehnt wurde. Ein solcher Nichtpräzisions-Anflug weise, so das BAZL, gemessen an konventionellen, auf Instrumente gestützten Verfahren ein tieferes Sicherheitsniveau auf. Grundsätzlich bewilligungsfähig wäre dagegen gemäss BAZL ein GNA, der als

Präzisionsverfahren auf Satellitennavigation beruht und eine ähnliche Sicherheit aufweist wie ein Instrumentenverfahren. Eine solche Option ist nun in der Betriebsvariante E_{DVO} enthalten (SIL-Schlussbericht S. 24). Eine Verwirklichung dieser Option ist erst mittel- bis langfristig absehbar; kurzfristig stellt der gekröpfte Nordanflug nach dem Entscheid des BAZL vom 30. Juni 2008 keine Option mehr dar.

Mit Ausnahme von Gebieten im Norden des Flughafens wurde in den Konsultationen die Festlegung des gekröpften Nordanflugs im SIL-Objektblatt grundsätzlich begrüsst. Gebiete im Osten des Flughafens fordern, der GNA müsse während der ganzen Sperrzeiten der DVO, also auch am Abend und in der Nachtstunde, eingesetzt werden können.

Politische Beurteilung des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat in seiner Flughafenpolitik vom 15. September 2004 festgehalten, dass die rasche Einführung des GNA aus Sicht des Kantons Zürich die einzig mögliche Alternative für eine schnellstmögliche Entlastung der am dichtesten bevölkerten Gebiete des Kantons Zürich darstellt, solange die Deutsche Rechtsverordnung (DVO) besteht. Er hat deshalb in allen seinen bisherigen Stellungnahmen zum SIL-Prozess gefordert, dass der GNA als Rückfallebene weiterzuverfolgen ist, soweit nicht auf anderem Weg zur Nordausrichtung zurückgekehrt werden kann. An dieser Auffassung ist weiterhin festzuhalten. Die Variante E_{DVO} kann in der vorgesehenen Form unterstützt werden. Das BAZL hat im Sommer 2008 öffentlich seine Bereitschaft erklärt, in hoher Priorität und gemeinsam mit dem Flughafen Zürich die Entwicklung und Zertifizierung von satellitengestützten Anflugverfahren an die Hand zu nehmen, mit dem Hinweis, dass die Erarbeitung der entsprechenden Grundlagen einige Jahre in Anspruch nehmen dürfte. Der Regierungsrat erwartet, dass auch die Entwicklung des gekröpften Nordanflugs als satellitengestützter Präzisionsanflug nach Kräften vorangetrieben wird.

Der SIL-Schlussbericht lässt keinen Spielraum dafür erkennen, den GNA auch am Abend als Ersatz für die Ostanflüge vorzusehen. Der Grund liegt darin, dass der GNA, sofern überhaupt zukünftig verfügbar, nicht im gegenläufigen Betrieb mit Landungen von Norden und Starts nach Norden, sondern nur in Kombination mit Starts nach Westen und Süden betrieben werden kann. Nach 22 Uhr erfolgt eine ausgeprägte Startwelle von Grossraumflugzeugen, die wegen des hohen Startgewichts nicht auf der kurzen Westpiste 28, sondern nur auf der langen Piste 16 nach Süden starten könnten. Sie würden in diesem Fall also in der Nachtzeit über die dicht besiedelten Gebiete im mittleren Glattal starten. Aus Lärmschutzgründen kommt im Abend- und Nachtbetrieb nur ein Flugbetriebskonzept mit Starts nach Norden infrage. Das schliesst den GNA in dieser Betriebsphase aus.

Bezüglich der Südanflüge ausserhalb der deutschen Sperrzeiten bei den seltenen Wetterlagen mit starkem Nordwind und gleichzeitig schlechter Sicht kann auf das zu Variante E_{opt.} Gesagte verwiesen werden.

c. Betriebsvariante J_{opt.}

Die Variante J_{opt.} beruht auf einer Verlängerung der Pisten 28 nach Westen und 32 nach Norden. Grundsätzlich funktioniert sie wie die Variante E_{opt.} Hauptanflugrichtung zwischen 6 und 21 Uhr ist von Norden. Im Unterschied zu Variante E_{opt.} ist jedoch im Zeitraum zwischen 10 und 16 Uhr eine mehrstündige Phase mit Ostanflugkonzept vorgesehen. Durch diese Kombination von Phasen mit Nord- und Ostbetrieb wird erreicht, dass die Landewellen von Langstreckenflugzeugen von Norden und ihre Startwellen am späten Vormittag und am Mittag nach Norden ausgerichtet sind. Das dabei verwendete Ostkonzept enthält Abflüge nach Norden auf einer neuen Route über deutschem Gebiet, damit keine Konflikte mit dem anfliegenden Verkehr entstehen. Die topografische Situation im Abflugkorridor nach Westen (Hindernissituation) verhindert auch bei einer Verlängerung der Piste 28 nach Westen, dass Flugzeuge mit einem höheren Startgewicht nach Westen starten könnten. Ausserdem sieht die Variante J_{opt.} weniger Starts nach Westen vor als die Varianten E_{opt.} und E_{DVO}, denn durch die häufigeren Landungen auf dieser Piste steht sie weniger für Starts zur Verfügung.

Die kantonsinternen Konsultationen zur Variante J_{opt.} zeigten ein ähnliches Meinungsbild wie im Vorfeld des dritten Koordinationsgesprächs. Eine künftige Kombination von Nord- und Ostbetrieb auf einem Pistensystem mit Verlängerungen wird von den Regionen im südlichen Kantonsteil als Massnahme zur Lärmoptimierung im Grundsatz befürwortet, von den übrigen konsultierten Stellen hingegen abgelehnt. Die Regionen im Osten lehnen insbesondere die Ostanflugphase über die Mittagszeit ab. Die Südregionen bringen Vorbehalte zu den Südländungen bei den seltenen Wetterlagen mit starkem Nordwind und gleichzeitig schlechter Sicht an.

Politische Beurteilung des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat in seiner Flughafenpolitik vom 15. September 2004 festgehalten, dass die Bündelung der Flugbewegungen über den am wenigsten dicht besiedelten Gebieten dem Schutz der Bevölkerung am besten gerecht wird. Zu diesem Zweck sei eine qualitative Verbesserung des Pistensystems ohne Kapazitätsausbau zu prüfen sowie ein verbessertes Betriebskonzept mit siebenstündiger Nachruhe und Ruhezeiten zu entwickeln. Die Variante J_{opt.} bildet eine wichtige Möglichkeit für zukünftige Lärmoptimierungen. In seinen bisherigen Stellungnahmen zum SIL-Prozess hat sich der Regierungsrat deshalb damit einver-

standen erklärt, dass Pistenverlängerungen als Option weiterverfolgt werden, sofern der Variantenfächer auf die Betriebsvariante J beschränkt wird. Diese Aussage verband der Regierungsrat mit dem klaren Vorbehalt, dass eine allfällige künftige Einlösung dieser Option die Zusage des Kantonsrates und des Volkes im Sinne von § 19 Flughafengesetz benötigt. Ausserdem besteht der ebenso klare Vorbehalt, dass mit Deutschland eine langfristig tragfähige, auch für die Zürcher Bevölkerung befriedigende Regelung sowohl auf dem bestehenden Pistensystem als auch bei allfälligen Weiterentwicklungen verbindlich vereinbart wird. An dieser grundsätzlichen Position hält der Regierungsrat unverändert fest.

Die Variantendefinition auf Seite 25, Abbildung 6, des SIL-Schlussberichts sieht für die Ostanflugphase über Mittag ein Zeitfenster zwischen 10 und 14 Uhr vor, was mit Blick auf die Startwellen der Langstreckenflugzeuge, die nach Norden auszurichten sind, begründet werden kann. Es ist zwar nachvollziehbar, dass dieses Zeitfenster nicht minutengenau festgelegt werden kann, sondern dass genügend Flexibilität bestehen muss, um im Alltagsbetrieb die nötigen Konzeptwechsel je nach der konkreten Verkehrssituation einzuleiten. Weder betrieblich noch bezüglich des Verkehrsaufkommens der Langstreckenflugzeuge nachvollziehbar ist jedoch die im Text auf Seite 25 des Schlussberichts enthaltene Aussage, dass im Zeitraum zwischen 10 und 16 Uhr eine mehrstündige Phase mit Ostanflugkonzept vorgesehen sei. Der Regierungsrat bleibt bei seiner bereits früher geäusserten Haltung, dass eine vierstündige Phase mit Ostanflugkonzept die obere Grenze darstellt. Zu den Lärmoptimierungsmassnahmen in den Randzeiten und zur Nachtzeit sowie zu den Südanflügen ausserhalb der deutschen Sperrzeiten kann auf das zur Variante E_{opt.} Gesagte verwiesen werden.

4. Starts nach Süden geradeaus

Gemäss Entscheid des Bundes vom 2. Juli 2008 waren vertiefte Abklärungen zu den Abflügen auf der Piste 16 nach Süden geradeaus zu treffen. Die in den Varianten enthaltene Startroute 16 mit Linkskurve führt zu mehreren Kreuzungspunkten mit der Durchstartroute von Piste 14 und mit der Startroute von Piste 10, die im Bisenkonzept zur Anwendung kommt. Die Starts 16 geradeaus bei Bisen- und Nebellagen vermindern die Kreuzungspunkte und damit die Komplexität des Flugbetriebs und tragen dazu bei, in Verspätungssituationen im Tagbetrieb die Kapazität zu stabilisieren. Damit sollen die Zuverlässigkeit und die Qualität des Flughafens sowie die Sicherheit bei diesen besonderen Wetterlagen verbessert werden. Zur künftigen Sicherstellung des Drehkreuzbetriebs in Zürich forderte die Swiss eine möglichst hohe Kapazi-

tät in den Hauptverkehrszeiten. Davon ausgehend wurde für alle Varianten auch ein regelmässiger Einsatz von Südstarts geradeaus in den Hauptverkehrszeiten von 11–13.30 Uhr und von 16–18 Uhr (Startwellen) geprüft.

Die auf Seite 38 ff. des SIL-Schlussberichts dokumentierten Ergebnisse der Lärmberechnungen der Empa zeigen, dass die Südstarts geradeaus bei Bise und Nebel nur einen geringfügigen Einfluss auf den Verlauf der Lärmkurven im Süden haben. Etwas stärker sind die Auswirkungen der Südstarts geradeaus in den Hauptverkehrszeiten erkennbar, wobei je nach Variante klare Unterschiede auszumachen sind.

In den Konsultationen wurden die Südstarts geradeaus von den Regionen im Süden abgelehnt. Diese Option führte sogar zu einer grundsätzlichen Ablehnung aller Varianten durch die Stadt Zürich.

Politische Beurteilung des Regierungsrates

Der Regierungsrat hatte bisher nur Gelegenheit, zur Möglichkeit von Südstarts geradeaus zum Verspätungsabbau bei Bise und Nebel Stellung zu nehmen. Er beurteilte bereits diese Starts kritisch. Weil sie das mit Abstand am dichtesten besiedelte Gebiet im mittleren Glattal betreffen würden, lehnte er sie grundsätzlich ab und forderte, dass sich die Situation für die dortigen Wohngebiete insgesamt nicht verschlechtern dürfe.

Neu zu beurteilen sind nun die Südstarts geradeaus in den Hauptverkehrszeiten. Bei der Variante E_{DVO} ohne gekröpften Nordanflug haben Südstarts geradeaus in den Hauptverkehrszeiten zur Folge, dass nördliche Quartiere der Stadt Zürich weiträumig in den Planungswertbereich zu liegen kommen. In diesen zentral gelegenen und hervorragend erschlossenen Gebieten muss im Sinne der haushälterischen Bodennutzung, der Raumordnungspolitik des Kantons Zürich sowie der Agglomerationspolitik des Bundes auch in Zukunft eine sinnvolle Entwicklung möglich sein. Diese Feststellung bestärkt die in der letzten Stellungnahme eingenommene Haltung des Regierungsrates, wonach Südstarts geradeaus jedenfalls so lange abzulehnen sind, als am Morgen regelmässig Südanflüge stattfinden.

Auch wenn die Südstarts geradeaus in den Hauptverkehrszeiten bei den Varianten E_{opt} , E_{DVO} mit gekröpftem Nordanflug und J_{opt} keine grossräumigen Auswirkungen und damit keinen wesentlichen Anstieg der von IGW-Überschreitungen betroffenen Personen zur Folge haben, lehnt sie der Regierungsrat ab. Er anerkennt zwar die Vorteile für das Verkehrsangebot der Swiss und damit auch für die Erreichbarkeit des Wirtschaftsraums, gewichtet jedoch die Interessen der Bevölkerung im Süden höher. Aufgrund der zweimonatigen Sperrung der Piste 28 im Jahr 2000 liegen bereits Erfahrungen zu den Starts nach Süden geradeaus vor. Sensitivitätsanalysen, die im Zusammenhang mit der Massnahmen-

planung zum Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) vorgenommen worden sind, lassen darauf schliessen, dass dieses Abflugverfahren, auch wenn es auf die Hauptverkehrszeiten beschränkt bliebe, zu einem massiven Anstieg der stark von Fluglärm belästigten Personen führen würde.

Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat tägliche Südstarts geradeaus in den Hauptverkehrszeiten ab. Das Gleiche gilt für Südstarts geradeaus zum Verspätungsabbau bei Bise und Nebel bei der Variante E_{DVO}, solange regelmässig Südanflüge durchgeführt werden müssen. Aufgrund der geringfügigen Mehrbelastung durch Südstarts zum Verspätungsabbau bei Bise und Nebel kann der Regierungsrat diesem Verfahren jedoch bei Varianten, die keine regelmässigen Südanflüge vorsehen, zustimmen. Wegen der eingeschränkten Wachstumsperspektiven muss der Zuverlässigkeit und der Qualität des Flughafens Sorge getragen werden. Südstarts zum Verspätungsabbau bei Bise und Nebel sind ein angemessenes Mittel dafür.

5. Lage der Flugrouten

Die Linienführung der Abflugrouten beruht auf dem satellitengestützten Navigationsstandard «RNAV-RNP 0.3», der gemäss heutiger Planung bis 2015 in Europa eingeführt wird. Dieser Standard geht einher mit einer gegenüber heute höheren Flexibilität bei der Routenführung. Bei der Linienführung der Abflugrouten berücksichtigte der SIL-Prozess bereits frühzeitig die Gesichtspunkte des Lärmschutzes: Standen für eine Route verschiedene, flugtechnisch gleichwertige Alternativen zur Verfügung, wurde die bezüglich Lärmschutz günstigere Flugroute gewählt. Neue Routen wurden nur dann über dicht besiedelte Gebiete gelegt, wenn dies dem Flugbetrieb vollständig neue Möglichkeiten eröffnete, nicht aber für bloss geringfügige Optimierungen des Betriebs. Ausserdem nutzte man die Spielräume bei der Führung bestehender Routen, die sich aufgrund des neuen Navigationsstandards ergaben, wenn dadurch über weniger dicht besiedelte Gebiete geflogen werden konnte. In der Optimierungsphase wurden die Abflugrouten zusammen mit den betroffenen Kantonen überprüft und angepasst.

Im SIL-Schlussbericht sind nun einige letzte Anpassungen vorgenommen worden. So musste die Route S28_1009 nach Westen aus luft-raumtechnischen Gründen anders geführt werden. Auf die im SIL-Bericht III vorgeschlagene, ab Piste 34 mit einer Linkskurve direkt Richtung Süden führende Route (S34_1003) wird verzichtet. Operationell bleibt die mit dem vorläufigen Betriebsreglement (vBR) beantragte Regel bestehen, wonach die festgelegten Abflugrouten ab einer Flughöhe von 5000 Fuss im Tagbetrieb und ab Flugfläche 80 im Nachtbetrieb verlassen werden dürfen, um den Anschlusspunkt an die Luftstrasse direkt anfliegen zu können. Verzichtet wurde auf die Einführung soge-

nannter Wegpunkte, die unabhängig von der erreichten Flughöhe zu überfliegen sind, bevor der Flug freigegeben werden kann. Der SIL-Schlussbericht hält jedoch fest, dass zur Kanalisierung des Abflugverkehrs und damit zur Senkung der Lärmbelastung Wegpunkte allenfalls über dicht besiedelten Gebieten im Nahbereich des Flughafens zweckmässig sein können.

In den Konsultationen forderten zahlreiche Stimmen, dass technische Fortschritte schneller für den Flugbetrieb nutzbar gemacht werden, als dies heute der Fall ist. Innovationen böten ein grosses Verbesserungspotenzial zur Lärmbekämpfung. Der Bezirk Dietikon kritisiert eine Verschiebung der Route S28_56.

Politische Beurteilung des Regierungsrates

Der Regierungsrat unterstützt die nun im SIL-Schlussbericht vorgesehene Lage der An- und Abflugrouten, bezüglich Abflugrouten ab der Piste 16 unter Vorbehalt der zuvor geäusserten Haltung zu den Starts nach Süden geradeaus. Zu begrüssen ist der Verzicht auf die Route (S34_1003). Die vom Bezirk Dietikon kritisierte Route S28_56 wurde in der Schlussphase nicht mehr angepasst. Sie ist nicht zu beanstanden, weil sie im Gegensatz zum heutigen Zustand sowohl über dem Furttal als auch über dem Limmattal eine optimale Linienführung vorsieht.

Der Regierungsrat anerkennt, dass die im vorläufigen Betriebsreglement (vBR) beantragte «Flugfläche-80-Regel» einen wesentlichen Beitrag zur Lärmoptimierung im Nachtbetrieb leisten wird. In den Vorbereitungen für das definitive Betriebsreglement wird im Sinne des vorliegenden SIL-Schlussberichts zu prüfen sein, ob Wegpunkte über dicht besiedelten Gebieten im Nahbereich des Flughafens unter betrieblichen und lärmässigen Gesichtspunkten eine zweckmässige Ergänzung zur «5000-Fuss-Regel» im Tagbetrieb bzw. zur «Flugfläche-80-Regel» im Nachtbetrieb bilden können.

Der Regierungsrat schliesst sich grundsätzlich den zahlreichen Forderungen an, dass technische Fortschritte schnell in der Praxis nutzbar gemacht werden. Allenfalls könnte der SIL-Konzeptteil in dieser Hinsicht noch ergänzt und präzisiert werden. Dem Regierungsrat ist jedoch bewusst, dass von der grundsätzlichen Verfügbarkeit technischer Innovationen bis zu deren standardmässigen Einführung im Alltagsbetrieb unter Umständen Jahre vergehen können. Die Bemühungen, technische Innovationen für die Praxis nutzbar zu machen, und die damit zusammenhängenden Herausforderungen sollten der Öffentlichkeit vermehrt und in allgemein verständlicher Form erklärt werden. Auf diesem Weg könnte auch mehr Verständnis dafür geweckt werden, welche Abhängigkeiten und welche Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind. Wichtig ist auf jeden Fall das Vertrauen der Öffentlichkeit, dass Chancen offensiv genutzt werden.

6. Kapazität der Betriebsvarianten

Gemäss dem SIL-Schlussbericht liegt die Kapazität aller Betriebsvarianten in einer Grössenordnung von 350 000 Flugbewegungen pro Jahr. Mit Blick auf diese Kapazitätsgrenze gewinnt in Zukunft die Frage der Verkehrsteilung mit dem EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg und damit dessen Erreichbarkeit an Bedeutung. Von den Stadtzentren von Zürich und Basel aus muss daher der Flughafen der anderen Stadt mit einer direkten, umsteigefreien Bahnverbindung in einer Richtzeit von maximal einer Stunde erreicht werden können.

In den Konsultationen wurde zum Teil eine Beschränkung des Flughafens Zürich bei 320 000 Bewegungen pro Jahr gefordert. Die neue Bestimmung von § 3 Abs. 3 des kantonalen Flughafengesetzes, die an der Volksabstimmung vom 25. November 2007 im Rahmen eines Gegenvorschlags zu einer Plafonierungsinitiative angenommen wurde, regelt diesen Tatbestand: Wenn 320 000 Flugbewegungen pro Jahr erreicht worden sind, fasst der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates Beschluss darüber, ob der Staat auf eine Bewegungsbeschränkung hinwirken soll. Der Beschluss des Kantonsrates untersteht dem fakultativen Referendum.

7. Flughafenperimeter

Der SIL-Schlussbericht weist darauf hin, dass sich der Verlauf des Flughafenperimeters auf dem Gemeindegebiet von Rümlang und auf dem Stadtgebiet von Kloten aus den Projekten Glattrevitalisierung bzw. aus der Gebietsplanung Kloten ergeben wird. Im Projekt Gebietsplanung Kloten, das durch die Stadt Kloten, den Kanton Zürich und die Flughafen Zürich AG gemeinsam getragen wird, ist eine Gesamtschau der langfristigen Entwicklung von Teilen des Stadtgebietes Kloten und des Flughafenkopfes erarbeitet worden. Der Regierungsrat geht davon aus, dass die Ergebnisse dieser Testplanung im definitiven SIL-Schlussbericht und bei der Festlegung des Flughafenperimeters berücksichtigt werden.

8. Überprüfung der Infrastruktur

Der Regierungsrat hatte in früheren Stellungnahmen zuhanden des Bundes gefordert, dass der Nutzen der im SIL-Bericht II vorgesehenen Aufwertung der Piste 28 als Startpiste – Verlängerung der Piste 28 nach Osten – auszuweisen sei. Er behielt sich eine spätere Stellungnahme zu diesem Infrastrukturelement vor. Der Bund hat am 2. Juli 2008 entschieden, auf die Verlängerung der Piste 28 nach Osten zu verzichten. Dieser Entscheid ist zu begrüssen.

9. Rechtsfolgen des Planungswerts

Der Regierungsrat hat bereits in früheren Stellungnahmen auf einen Handlungsbedarf bezüglich der Rechtsfolgen im Falle von Überschreitungen des Planungswerts hingewiesen. Diese Kritik wird unterstützt durch ein Postulat, das kürzlich vom Kantonsrat überwiesen worden ist (Postulat KR-Nr. 90/2007 betreffend Raumplanung/Bauvorschriften in Flughafengemeinden). Darin wird der Regierungsrat ersucht, beim Bundesrat auf eine Anpassung von Kapitel 5 (Art. 29–31) der Lärmschutzverordnung hinzuwirken.

Die planungs- und baurechtlichen Rahmenbedingungen müssen insgesamt so ausgestaltet werden, dass sich gewachsene Siedlungsstrukturen in der Flughafenumgebung nach bewährten raumordnungspolitischen Kriterien weiterentwickeln können und dass genügend Anreize bestehen, damit sich die bestehende Bausubstanz zeitgemäss erneuert. Hochwertige, energiesparende Lärmschutzmassnahmen müssen Bestandteil dieses Erneuerungsprozesses bilden. Besonderes Augenmerk gilt auch den regionalen Zentren und den historischen Ortsbildern. Die Lärmschutzverordnung sollte bezüglich der Anforderungen an Bauzonen in Gebieten mit Planungswertüberschreitungen überprüft und angepasst werden, sodass der Entscheid über die Einzonung oder Erschliessung von Gebieten, die zwar innerhalb des Planungswerts des jeweiligen Betriebsreglements, jedoch ausserhalb der Abgrenzungslinie liegen, aufgrund einer Interessenabwägung nach raumplanerischen Kriterien getroffen werden kann.

10. Zusammenfassung

Der Regierungsrat beurteilt den SIL-Schlussbericht anhand seiner Flughafenpolitik vom 15. September 2004 und anhand der durchgeführten Konsultationen (Konsultative Konferenz Flughafen Zürich, Info-Forum und Planungsgruppen Glattal und Zürcher Unterland). Zu berücksichtigen sind sodann die im Verlauf des SIL-Prozesses getroffenen Zwischenentscheide.

Die Betriebsvariante $E_{opt.}$ entspricht der bisherigen Forderung des Regierungsrates nach einer grundsätzlichen Nordausrichtung des Flugbetriebs. Sie optimiert die betrieblichen und lärmässigen Anforderungen auf dem bestehenden Pistensystem. Der Regierungsrat bestreitet die Notwendigkeit der darin vorgesehenen Südanflüge bei den seltenen Wetterlagen mit starkem Nordwind und gleichzeitig schlechter Sicht zwar nicht grundsätzlich, fordert aber im Interesse der Rechtssicherheit und der Überprüfbarkeit, dass die Kriterien für einen entsprechenden Konzeptinsatz, abgeleitet von internationalen Standards und Empfeh-

lungen, möglichst schnell und vor allem verbindlich festgelegt werden. Die Kriterien müssen sicherstellen, dass solche Südanflüge die Ausnahme bleiben und nicht zur Regel werden.

Die Variante E_{DVO} kann in der vorgesehenen Form unterstützt werden. Das BAZL hat im Sommer 2008 öffentlich seine Bereitschaft erklärt, in hoher Priorität und gemeinsam mit dem Flughafen Zürich die Entwicklung und Zertifizierung von satellitengestützten Anflugverfahren an die Hand zu nehmen, mit dem Hinweis, dass die Erarbeitung der entsprechenden Grundlagen einige Jahre in Anspruch nehmen dürfte. Der Regierungsrat erwartet, dass auch die Entwicklung des gekröpften Nordanflugs als satellitengestützter Präzisionsanflug nach Kräften vorangetrieben wird.

Die Variante J_{opt.} bildet eine wichtige Möglichkeit für zukünftige Lärmoptimierungen. In seinen bisherigen Stellungnahmen zum SIL-Prozess hat sich der Regierungsrat deshalb damit einverstanden erklärt, dass Pistenverlängerungen als Option weiterverfolgt werden, sofern der Variantenfächer auf die Betriebsvariante J beschränkt wird. Diese Aussage verband der Regierungsrat mit dem klaren Vorbehalt, dass eine allfällige künftige Einlösung dieser Option die Zusage des Kantonsrates und des Volkes im Sinne von § 19 des Flughafengesetzes benötigt. Ausserdem besteht der ebenso klare Vorbehalt, dass mit Deutschland eine langfristig tragfähige, auch für die Zürcher Bevölkerung befriedigende Regelung sowohl auf dem bestehenden Pistensystem als auch bei allfälligen Weiterentwicklungen verbindlich vereinbart wird. An dieser grundsätzlichen Position hält der Regierungsrat unverändert fest. Der Regierungsrat bleibt auch bei seiner bereits früher geäusserten Haltung, dass bei der Variante J_{opt.} eine vierstündige Phase mit Ostanflugkonzept über die Mittagszeit die obere Grenze darstellt.

Der Regierungsrat hatte bisher nur Gelegenheit, zur Möglichkeit von Südstarts geradeaus zum Verspätungsabbau bei Bise und Nebel Stellung zu nehmen. Er beurteilte bereits diese Starts kritisch. Weil sie das mit Abstand am dichtesten besiedelte Gebiet im mittleren Glattal betreffen würden, lehnte er sie ab und forderte, dass sich die Situation für die dortigen Wohngebiete insgesamt nicht verschlechtern dürfe. Neu zu beurteilen sind auf der Grundlage des SIL-Schlussberichts die Südstarts geradeaus in den Hauptverkehrszeiten.

Der Regierungsrat lehnt Südstarts geradeaus in den Hauptverkehrszeiten ab. Das Gleiche gilt für Südstarts geradeaus zum Verspätungsabbau bei Bise und Nebel bei der Variante E_{DVO}, solange regelmässig Südanflüge durchgeführt werden müssen. Aufgrund der geringfügigen Mehrbelastung durch Südstarts zum Verspätungsabbau bei Bise und Nebel kann der Regierungsrat diesem Verfahren jedoch bei Varianten, die keine regelmässigen Südanflüge vorsehen, zustimmen. Wegen der

eingeschränkten Wachstumsperspektiven muss der Zuverlässigkeit und der Qualität des Flughafens Sorge getragen werden. Südstarts zum Verspätungsabbau bei Bise und Nebel sind ein angemessenes Mittel dafür.

Der Regierungsrat unterstützt die nun im SIL-Schlussbericht vorgesehene Lage der An- und Abflugrouten, bezüglich der Abflugrouten ab der Piste 16 unter Vorbehalt der zuvor geäußerten Haltung zu den Starts nach Süden geradeaus. In den Vorbereitungen für das definitive Betriebsreglement wird im Sinne des vorliegenden SIL-Schlussberichts zu prüfen sein, ob Wegpunkte über dicht besiedelten Gebieten im Nahbereich des Flughafens unter betrieblichen und lärmässigen Gesichtspunkten eine zweckmässige Ergänzung zur «5000-Fuss-Regel» im Tagbetrieb bzw. zur «Flugfläche-80-Regel» im Nachtbetrieb bilden können.

Der Regierungsrat schliesst sich grundsätzlich den zahlreichen Forderungen an, dass technische Fortschritte schnell in der Praxis nutzbar gemacht werden. Die Bemühungen, technische Innovationen in die Praxis umzusetzen, und die damit zusammenhängenden Herausforderungen sollten der Öffentlichkeit vermehrt und in allgemein verständlicher Form erklärt werden. Auf diesem Weg könnte auch mehr Verständnis dafür geweckt werden, welche Abhängigkeiten und welche Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind. Wichtig ist auf jeden Fall das Vertrauen der Öffentlichkeit, dass Chancen offensiv genutzt werden.

Der Regierungsrat lehnt eine Sistierung des SIL-Prozesses, die von verschiedener Seite gefordert wurde, ab. Der Abstimmungstermin vom kommenden Jahr für die Behördeninitiative «Keine Neu- und Ausbauten von Pisten» stellt keinen Grund dar, um den SIL-Prozess zu sistieren, vor allem weil die definitiven Entscheidungen im SIL-Prozess deutlich später getroffen werden. Die Bereinigung des SIL-Schlussberichts und die Ausarbeitung des SIL-Objektblatts einerseits und die Entwicklung eines Lösungsvorschlags zuhanden Deutschlands müssen inhaltlich und terminlich koordiniert erfolgen. Dieser Grundsatz kann auch ohne Sistierung des SIL-Prozesses befolgt werden.

II. Zustellung einer Kopie der Zuschrift gemäss Dispositiv I an die SIL-Projektoberleitung und an die Regierungsräte der Nachbarkantone.

III. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates, die Volkswirtschaftsdirektion sowie an die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi