



Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich

Bundesamt für Zivilluftfahrt
Sektion Sachplan und Anlagen
3003 Bern

EINSCHREIBEN

Niederhasli, 29.8.2018

Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL), Konzeptteil (Revision), Entwurf vom 28.6.2017

Mitwirkungsverfahren

Stellungnahme des Schutzverbandes der Bevölkerung um den Flughafen Zürich

Sehr geehrte Damen und Herren

der Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich nimmt im Rahmen des obenerwähnten Mitwirkungsverfahrens zum aufgelegten Entwurf des SIL – Konzeptteils wie folgt Stellung:

1. Grundsätzliches

1.1. Fehlende demokratische Legitimation

Der Konzeptteil des SIL ist ein Strategiepapier und will die Entwicklungsrichtung der Luftfahrt in der Schweiz aufzeigen. Er basiert auf organisatorischen, prognostischen und politischen Vorgaben und Annahmen. Ein Grossteil dieser Vorgaben stammt aus dem Luftfahrtpolitischen Bericht des Bundesrates (LUPO) aus dem Jahr 2016. Diese Vorgaben wurden vom Bundesrat festgesetzt, ohne dass sie vorgängig eine parlamentarische Behandlung erfahren hätten oder ohne dass darüber abgestimmt worden wäre. Es liegt auch kein gesetzlicher Rahmen für diese Vorgaben vor. Sie sind demokratisch nicht legitimiert.

Geschäftsstelle:
Dorfstrasse 9
Postfach
8155 Niederhasli
Telefon 044 850 11 81
Fax 044 850 49 83

Postcheckkonto: 80-31543-9
Bankverbindung:
Zürcher Kantonalbank, 8010 Zürich
1125-0556.480 725
Info@SchutzverbandZuerich.ch
www.SchutzverbandZuerich.ch

1.2. Widersprüche zur Strategie «Nachhaltige Entwicklung»

Die Landesregierung hat für die Legislaturperiode 2016 – 2019 eine Nachhaltigkeitsstrategie beschlossen. Das vorliegende Konzept SIL steht mindestens zu den dort beschlossenen Zielen 3 (*Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern*) und 13 (*Umgehend Massnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen*) im Widerspruch.

Die Festlegungen orientieren sich an einem «verkehrs-basierten» Ansatz, also an der Frage, wie der künftig nachgefragte Luftverkehr bewältigt werden kann. Sie orientieren sich nicht an der Frage, wieviel Luftverkehr erträglich ist. Durch diese grundsätzlich falsche Fragestellung wird der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes nicht nachgelebt.

Bei den der Planung zugrundeliegenden Prognosen handelt es sich im Wesentlichen um Extrapolationen der bisherigen Entwicklung unter der Prämisse, dass keine lenkungswirksamen Massnahmen umgesetzt werden. Die Kundensegmentierung wird dabei völlig ignoriert.

Die Frage, wie und durch was die Nachfrage beeinflusst wird resp. werden kann, wird nicht untersucht. Überlegungen zu oder Festlegungen von Massnahmen zur Beeinflussung des Wachstums, welche volkswirtschaftliche und/oder ökologischer Nutzen bringen können, sind nicht gemacht.

Das Konzept ist in obigen Sinn anzupassen.

1.3. Fehlende Aussagen zur Abstimmung raumwirksamer Tätigkeiten und Interessenabwägungen

Der überarbeitete SIL basiert auf den luftfahrtpolitischen Zielen des LUPO und betont das Interesse an einer leistungsfähigen Luftfahrtinfrastruktur.

Damit erfüllt er den einen Zweck eines Sachplans, nämlich aufzuzeigen, welche sachpolitischen Zielsetzungen der Bund verfolgt. Diese sind allerdings bereits durch den LUPO definiert.

Der anderen (eigentlichen) Zielsetzung eines Sachplans, nämlich der Abstimmung mit anderen Raumordnungszielen, wurde demgegenüber mit dem vorliegenden Entwurf eine zu tiefe Priorität beigemessen.

Das Konzept ist in obigen Sinn zu vertiefen.

1.4. Unklare rechtliche und formale Einordnung des SIL-Konzeptteils

Auf die im heutigen SIL-Konzeptteil enthaltenen, einzelnen und relativ ausführlichen Kapitel zum Verhältnis des SIL zu anderen Plänen nach Raumplanungsgesetz sowie zu seinem Verhältnis zum Konzessions-, Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren wurde im Rahmen der vorliegenden Überarbeitung verzichtet. Diese sorgsame Einbettung des SIL-Konzeptteils in sein planerisches und rechtliches Umfeld vermissen wir.

Das Konzept ist in obigem Sinn zu ergänzen.

2. Zu den Grundlagen (Konzept Kapitel 1 und 2)

2.1. Politische und planerische Vorgaben

Der Konzeptteil des SIL hat sich nicht praktisch ausschliesslich auf den (demokratiepolitisch fragwürdig legitimierten) LUPO abzustützen, sondern sich ebenso am gültigen Recht und an weiteren politischen festgesetzten Strategien des Bundes zu orientieren. Ferner hat das Konzept Rücksicht zu nehmen auf die Anliegen der Standortkantone und -regionen, welche im Wesentlichen die Lasten der Luftfahrtinfrastrukturen zu tragen haben.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich die folgenden Forderungen:

Bauliche Massnahmen zur Steigerung der Kapazitäten werden für den Standort Zürich abgelehnt. Es ist vielmehr ein qualitatives Wachstum anzustreben.

Der Bund hat auf die behördenverbindliche Formulierung von Kapazitätszielen zu verzichten.

Wie im Konzept im Kapitel 1.4.4 richtig festgestellt wird, bestehen im Luftverkehr bezüglich Umweltsicht und Gesundheit Schwächen. Es ist nicht erkennbar, wie diese Schwächen mit dem vorliegenden Konzept verbessert werden sollen/können. Dies ist zu ändern.

Eine verbindliche Abstimmung mit anderen Zielen der Eidgenossenschaft insbesondere Klimaschutz, Energiewende, Investitionssicherheit in eigene Infrastrukturen, volkswirtschaftlichem Interesse und dgl. fehlt und muss im Konzept erfolgen.

2.2. Ausgangslage

Die dargestellte Ausgangslage ist nicht in allen Bereichen schlüssig, resp. kann auch anders wahrgenommen werden. Die folgenden Bemerkungen beziehen sich auf die einzelnen Unterkapitel dieses Konzeptteils:

- Die in Kapitel 2.1. (Bedeutung der Luftfahrtinfrastruktur in der Raumentwicklung) gemachte Feststellung: «Lärmbelastung wirkt sich negativ auf Gesundheit und Wohlbefinden der Bevölkerung aus», ist korrekt. Sie hat aber nachfolgend leider keine erkennbaren Konsequenzen.
- Zur Hubfunktion des Flughafens Zürich:
Wieweit soll der Flughafen Zürich als Hub betrieben werden? Die Frage nach der Unabdingbarkeit der Hubfunktion des Flughafens Zürich kann nicht derartig schwarzweiss beantwortet werden, wie das im vorliegenden SIL-Konzept geschieht. Beleg: Der Anteil Transferpassagiere lag 2017 in Kloten unter 30%. Die Swiss hat mit der Umflottung die Sitzkapazitäten pro Flugzeug um mehr als diesen Wert erhöht. Daraus könnte gefolgert werden: Die meisten Destinationen können ohne Umsteigepassagiere, aber mit kleineren Flugzeugmustern bedient werden.
Es ist deshalb aufzuzeigen, für welche Destinationen und aus welchen Gründen das nicht geht. Und ob diese Gründe volkswirtschaftlich relevant sind.
Aufschlussreich wäre auch die Angabe, welche Passagiere auf eine Route über einen Flughafen mit Hubfunktion umsteigen (z.Bsp. Zürich-Frankfurt-San Francisco, statt Zürich-San Francisco), wenn die Ticketkosten infolge kleineren Fluggeräts allenfalls leicht steigen würden, und ob diese Passagiere wirtschaftlich interessant sind.
Im Rahmen des Konzepts ist deshalb die Frage, wieweit (z.Bsp. für welche Verbindungen) der Flughafen eine Hubfunktion erfüllen soll und für welche das nicht erforderlich ist, aus volkswirtschaftlicher Sicht differenziert zu beurteilen.
- Die in Kapitel 2.4 gezeigte Abbildung 11 (Entwicklung der Flugbewegungszahlen) ist zwar nicht falsch, bildet aber die bezüglich Belastung der Bevölkerung massgebenden Nachstunden nicht ab. In

der lärmsensitiven Zeit zwischen 22:00 und 07:00 ist ein kontinuierlicher und starker Anstieg der Flugbewegungen zu verzeichnen, was im Konzept nicht gezeigt wird.

Es ist eine Graphik beizufügen, welche die Entwicklung der Flugbewegungen in den Nacht- und Nachtrandstunden zeigt.

- Der Bemerkung im Kapitel 2.5, dass die Kapazität von Flugplätzen unter Beachtung der Lärmbelastung festzulegen sei, kann zugestimmt werden.
- Zum Kapitel 2.7, «Umweltauswirkungen» werden folgende Feststellungen gemacht:
Es wird erwartet, dass sich dieses Kapitel nicht nur zur Entwicklung der Lärmbelastung im Tagesbetrieb äussert, sondern auch zu den Nachtstunden. Da die nächtliche Entwicklung wesentlich unvoreilhaftiger ist als diejenige im Tagesbetrieb, wird dann der Gesamteindruck wesentlich unvoreilhaftiger werden als dies im vorliegenden Konzeptentwurf dargestellt ist.
Die Bemerkung, wonach die Fluglärmbelastung seit 1975 kontinuierlich abgenommen habe, ist zu spezifizieren. Für den Flughafen Zürich trifft sie nicht zu. Insbesondere trifft für den Flughafen Zürich auch nicht zu, dass der Fluglärm «verstärkt ein Thema ist, weil immer mehr Menschen in lärmbelasteten Gebieten wohnen». Der ZFI (Zürcher Fluglärmindex) beweist, dass der Flugbetrieb an der Zunahme der Lärmbelastung einen wesentlichen, zeitweise dominanten Anteil hat.
Die Ansicht, dass «längerfristig mit stabilen bis sinkenden Lärmbelastungen» gerechnet werden kann, ist nicht belegt und vor allem vor dem Hintergrund der aktuellen technischen Entwicklungen (z.Bsp. treibstoffsparende, aber lärmigere «Open Rotor» Triebwerke) auch nicht plausibel. Das Gegenteil ist der Fall: es muss mit einer ansteigenden Lärmbelastung gerechnet werden. Sogar im LUPO (S44) findet man dazu folgende Passage: *«Langfristig wird die Abnahme der Lärmemission des einzelnen Flugzeugs eine Zunahme des Lärms aufgrund der steigenden Bewegungszahlen allerdings nicht verhindern können. Überschreitungen der Belastungsgrenzwerte bleiben weiterhin eine Tatsache, so dass die Anstrengungen zur Reduktion des Lärms fortzuführen sind.»*. Leider ist bisher von solchen Anstrengungen nichts ersichtlich. Vor allem nicht für den nächtlichen Flugverkehr.

In der Schweiz gilt für den Umgang mit Umweltbelastungen das Umweltschutzgesetz, nicht der im SIL - Konzept servierte «Balanced Approach».

Das erwähnte Nachtflugverbot gemäss VIL Art. 37 verbietet den Flugverkehr nur zwischen 24:00 – 05:00 Uhr (Landungen) resp. 24:00 – 06:00 Uhr (Starts). Diese Einschränkung entspricht einer massiven Ausweitung der heutigen erlaubten Flugzeiten in Zürich und ist aus Sicht Lärmschutz/Umweltschutz völlig inakzeptabel.

Verlangt wird die Gewährung der Nachtruhe zwischen 22:00 Uhr und 07:00 Uhr, mit minimal möglichen Bewegungen (z.Bsp. Verspätungsabbau) zwischen 22:00 und 23:00 Uhr resp. 06:00 – 07:00 Uhr. Dies entspricht den von den Delegierten des Schutzverbandes verabschiedeten Eckwerten. Es ist zu befürchten, dass der Bund mit seinen geplanten Kapazitäts- und Leistungsvorgaben das lokale Betriebsreglement, welches im Fall des Flughafens Zürich durch den Standortkanton mitgestaltet werden kann, übersteuern wird. Das hätte dann zur Folge, dass der Flughafen gegen den Willen der Standortbevölkerung und gegen den Willen des Standortkantons betrieben wird.

Es ist nicht ersichtlich, weshalb nur ausländische, nicht aber inländische «sehr lärmige Flugzeuge» mit Betriebseinschränkungen belegt werden sollen. Allenfalls müsste hier spezifiziert werden, ob beispielsweise ein Flugzeug eines ausländischen Konzerns mit Schweizer Immatrikulation als inländisch oder als ausländisch zu betrachten wäre.

Nicht dargelegt ist in diesem Kapitel die Grundlage, auf deren Basis die Nachsperrzeiten definiert werden. Im Kapitel 4.1 findet sich aber nachfolgend die behördenverbindliche Festlegung, wonach die Betriebszeiten nur reduziert werden sollen (Nachtruhe), wenn das andere europäische Flughäfen auch tun. Ob die belastete Bevölkerung daran Interesse hat, ihre Nachtruhe in Abhängigkeit anderer europäischer Flughäfen festgelegt zu sehen, bleibt hier dahingestellt. *Auf diese Festlegung ist zu verzichten.*

Bezüglich Lärm, Schadstoffe und Energieverbrauch ist ein transparentes Monitoring einzurichten.

Eigentumsverhältnisse und Steuerung der Luftfahrtinfrastruktur (Kapitel 2.9):

Der Bund hat keine Entscheide bezüglich Infrastruktur, Kapazität und An- und Abflugverfahren zu treffen resp. den betroffenen Kantonen aufs Auge zu drücken. Der Abschnitt ist zu streichen.

Wie bereits obenstehend gezeigt ist der Ausbau des Flughafen Zürich vorwiegend ein betriebswirtschaftliches und kein volkswirtschaftliches Anliegen. Die angestrebte (notwendige?) Anzahl Direktverbindungen kann beim Flughafen Zürich aus dem dazugehörenden Binnenmarkt weitgehend sichergestellt werden. Der Anstieg des Binnenpassagieraufkommens kann voraussichtlich über viele Jahre über die Vergrößerung der eingesetzten Flugzeugmuster aufgefangen werden. Durch eine Konzentration auf den Binnenmarkt kann auch die Belastung der Nachtstunden reduziert werden. Die angebotenen Langstrecken-Direktverbindungen können ferner auf Zeiten gelegt werden, welche für das ertragreichste Passagiersubstrat (nämlich Geschäftsreisende) attraktiver sind als Abflüge nachts um 23:00 und Ankünfte morgens um 06:00 Uhr.

Handlungsbedarf des SIL (Kapitel 2.10)

Eine Verlagerung der Kompetenzen zum Bund wird abgelehnt. Der Flughafen Zürich wird weitgehend von der Bevölkerung des Standortkantons betrieben und trägt auch dessen Lasten. Es ist sinnvoll, wenn die Entscheidung, deren Folgen diese Bevölkerung betreffen, auch föderalistisch getroffen werden.

Die Wahl eines «verkehrsorientierten Ansatzes» für die Festlegung der Flughafenentwicklung widerspricht dem Nachhaltigkeitsprinzip und somit der entsprechenden Strategie des Bundes. Er ist auch deshalb abzulehnen und durch ein weitsichtigeres Instrument zu ersetzen.

Es soll nicht «grundsätzlich eine Infrastruktur bereitstehen, welche die Nachfrage abdeckt», sondern es ist eine den Nachhaltigkeitsprinzipien entsprechende Infrastruktur bereitzustellen.

Es wird ferner darauf hingewiesen, dass die Nachfrage nicht einer göttlichen Vorgabe folgt, sondern durchaus beeinflusst werden kann. Dies ist übrigens bereits heute der Fall: Die Nachfrage wird gegenüber anderen Verkehrsträgern durch die steuerliche Bevorzugung erhöht.

Aus diesem Grund sind auch die vorliegenden Prognosen mit der notwendigen Skepsis zu beachten. Es gibt keinen Grund für die Bevorzugung des Luftverkehrs gegenüber anderen Verkehrsträgern. Diese Bevorzugung entsteht, indem einzig die Nachfrage zählt, während die fehlende Treibstoffbesteuerung, die negativen Klimawirkungen und Gesundheitskosten ausgeblendet werden. So betragen die nicht gedeckten externen Kosten des Luftverkehrs im Jahr 2015 z.Bsp. 1,245 Milliarden Franken (*Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) Methodische Grundlage und Zahlen, Infras, Ecoplan (2018), Externe Effekte des Verkehrs 2015. Aktualisierung der Berechnungen von Umwelt, Unfall- und Gesundheitseffekten des Strassen-, Schienen-, Luft- und Schiffsverkehrs 2010 bis 2015. Zürich / Bern, im Auftrag des ARE.*)

Je grösser das Wachstum, desto grösser wird die Subventionierung des Luftverkehrs durch die öffentliche Hand und/oder Private über die ungedeckten externen Kosten.

3. Zu den aus den Grundlagen abgeleiteten behördenverbindlichen Grundsätzen

Aus den einleitenden Kapiteln 2 und 3 werden im SIL-Konzept behördenverbindliche Grundsätze abgeleitet.

Basierend auf den zu ebendiesen einleitenden Kapiteln gemachten Bemerkungen *beantragt der Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich folgende Änderungen in diesen Grundsätzen:*

Zu 3.1: «Ausrichtung der Luftinfrastruktur:

1. *Die Rahmenbedingungen sind dergestalt auszugestalten, dass sie einen für die Volkswirtschaft und die Gesellschaft notwendigen und für die Gesellschaft und Umwelt erträglichen Luftverkehr ermöglichen.*
9. *Die Umlagerung von Verkehr von Landesflughäfen auf Regionalflugplätze (z.Bsp. Geschäftsfliegerei) hat unter Beachtung der Grundsätze der Nachhaltigkeit (gesellschaftlich und ökologisch verträglich) zu erfolgen.
Neue Technologien sollen nicht nur gefördert werden, wenn sie die Leistungsfähigkeit, Effizienz oder Sicherheit verbessern, sondern auch wenn sie Emissionen und Immissionen verringern, die Nachhaltigkeit verbessern und weitere eidgenössische Zielsetzung zu erreichen erleichtern.*
10. *Bei der Erarbeitung der Luftverkehrsprognosen sind auch Szenarien zu berücksichtigen, in denen lenkungswirksame Massnahmen als umgesetzt betrachtet werden.*

Zu 3.2: Koordination mit anderen Verkehrsträgern:

2. *Inländische Mobilitätsbedürfnisse sind über den Schienenverkehr zu befriedigen. Kurze Linienflüge sind im Sinne des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit unerwünscht.*

Zu 3.3. Koordination mit Raumnutzung

1. *Auf das Setzen von Rahmenbedingungen durch den Bund bezüglich Infrastruktur, soweit sie die Kapazitäten betreffen, ist vollständig zu verzichten.*
2. *Gemeinden, welche von den Kantonen mit «notwendigen Aufträgen» eingedeckt werden, ist ein angemessenes Mitbestimmungsrecht einzuräumen.*
4. *Hohe Modalsplitvorgaben für öV sind vorzugeben (neuer Punkt).*

zu 3.4: Koordination mit Umweltschutz

2. *Gebühren: Die Lärmgebühren sollen mit den übrigen Gebühren zusammengelegt werden, sodass sie lenkungswirksam angesetzt werden können, ohne insgesamt zu Mehreinnahmen zu führen.
Zu den betrieblichen Massnahmen gehören auch die Betriebszeiten und die Flugplanung (Slotvergabe).
Technische und betriebliche Massnahmen sind im Sinn der Nachhaltigkeit umzusetzen.*
3. *Die Entlastung von Landesflughäfen darf kein Grund dafür sein, dass auf Regionalflugplätzen Erleichterungen gewährt werden.*
7. *Auch die Reduktion von Immissionen soll gefördert werden, z.Bsp. durch intelligente Flugplangestaltung.*
9. *Es sind verbindliche Zielsetzungen zu definieren mit Sanktionen für Nichterreichen.*

Zu 4.1. Landesflughäfen

2. *Die bauliche und betriebliche Weiterentwicklung hat sich selbstverständlich auch nach den Bedürfnissen der Standortbevölkerung zu richten.
Der Bund hat keine Leistungs- und Kapazitätsziele vorzugeben und keine bauliche Entwicklung zu dekretieren. Der Ausbau des Flughafens ist Sache des Standortkantons, der betroffenen Region und der Betreiber.*
4. *Die bestehenden Betriebszeiten nach VIL entsprechen den Anforderungen der Nachhaltigkeit nicht und würden zu einer unzumutbaren Belastung der Bevölkerung führen (Starts erlaubt: 24:00 – 06:00 Uhr; Landungen erlaubt: 24:00 – 05:00 Uhr). Der entsprechende Passus ist ersatzlos zu löschen.*

Zu 4.2. Regionalflughäfen

1. *Von Regionalflughäfen sollen keine Linienflüge zu den Landesflughäfen durchgeführt werden. Für kürzestrecken ist der Schienenverkehr zu benutzen.*

Zu 4.3. – 4.5 andere Flughafentypen

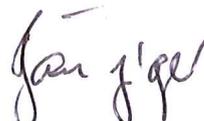
Auch diese Flugplatztypen haben Beiträge an Umweltschutz, Klimaschutz und Lärminderung zu leisten

Zu den weiteren Festlegungen bestehen seitens des Schutzverbandes der Bevölkerung um den Flughafen Zürich keine Anträge.

Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich



Th. Hardegger



R. Bänziger