

4187

KR-Nr. 153/2003

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum dringlichen Postulat KR-Nr. 153/2003 betreffend
Planung und rasche Realisierung des gekröpften
Nordanfluges**

(vom 7. Juli 2004)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 25. August 2003 folgendes von den Kantonsräten Prof. Dr. Richard Hirt, Fällanden, Gaston Guex, Zumikon, und Heinz Jauch, Dübendorf, am 2. Juni 2003 eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, zusammen mit Unique und weiteren unabhängigen Experten die Planung und rasche Realisierung des gekröpften (gekrümmten) Nordanfluges mit hoher Priorität voranzutreiben.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

Der Regierungsrat lehnt die wegen der einseitigen deutschen Verordnung notwendig gewordene Änderungen der An- und Abflugverfahren für den Flughafen Zürich ab, weil die rechtliche Zulässigkeit der Verordnung fraglich ist und die damit verbundenen Einschränkungen die Flughafen Zürich AG (FZAG) überdies zu Anflugverfahren zwingen, die aus umweltpolitischer, betrieblicher und ökonomischer Sicht mehr als nur unzweckmässig sind (siehe Beantwortung vom 10. September 2003 der Anfrage KR-Nr. 177/2003 und vom 25. Februar 2004 der Anfrage KR-Nr. 396/2004). Mit den Legislatorschwerpunkten 2003–2007 hat der Regierungsrat festgelegt, einerseits den Bund und die Flughafenpartner im Hinblick auf eine faire, diskriminierungsfreie Regelung für die Benützung des schweizerischen und des süddeutschen Luftraums sowie andererseits die Suche von alternativen, nach Norden orientierten Anflugverfahren zu unterstützen. Damit bekräftigte der Regierungsrat seinen Entscheid vom 6. November 2002, wonach an der historisch gewachsenen Nordausrichtung des Flughafens festzuhalten ist und bei einer Planung die Auswirkungen des

Flugbetriebs auf die Bevölkerung und Umwelt längerfristig möglichst gering zu halten sind. Unabhängig von Kantons- und Landesgrenzen ist die Zahl der vom Fluglärm Betroffenen möglichst klein zu halten sowie langfristig ein zuverlässiger und sicherer Betrieb des Flughafens zu gewährleisten.

Die gegenwärtigen An- und Abflugverfahren werden so lange unumgänglich sein, als die einseitige Verordnung Deutschlands rechtlich Bestand hat und/oder keine alternativen Anflugverfahren aus dem Norden zur Verfügung stehen. Mit der Planung und Einführung von An- und Abflugrouten auf den Flughafen Zürich sind die FZAG sowie Skyguide betraut. Dem Kanton und insbesondere der Volkswirtschaftsdirektion stehen diesbezüglich keine Entscheidungskompetenzen zu. Erst wenn sämtliche Vorarbeiten und Bewilligungen für ein neues Anflugverfahren vorliegen, steht der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der FZAG – die formell für die Gesuchseinreichung an den Bund verantwortlich ist – nach Massgabe von § 19 des Flughafengesetzes (LS 748.1) ein Weisungsrecht zu. Da unter den verschiedenen Entscheidungsträgern lange Uneinigkeit bestand, wer für die Abklärung und Planung des gekröpften Nordanfluges zuständig sei, hat der Kanton mit seinem politischen Gewicht zu einer Klärung der Zuständigkeitsfragen unter den Entscheidungsträgern beigetragen. Zudem unterstützen die Staatsvertreter im Verwaltungsrat der FZAG die Bemühungen der Flughafenbetreiberin zur Beschleunigung der Vorbereitungsarbeiten für die Einführung des gekröpften Nordanfluges. In Anbetracht der dargelegten Aufgabenverteilung stützt sich der Regierungsrat bei den nachfolgenden technischen Aussagen über den gekröpften Nordanflug vorwiegend auf Informationen der FZAG sowie von Skyguide ab.

In seiner Stellungnahme vom 9. Juli 2003 zum vorliegenden dringlichen Postulat hat der Regierungsrat dargelegt, dass es heute nicht möglich sei, den Flughafen Zürich von Norden her, aber südlich des Rheins über schweizerisches Gebiet, im Rahmen eines etablierten Standardverfahrens anzufliegen (siehe auch die Stellungnahme vom 22. Mai 2002 sowie den Bericht vom 16. April 2003 zum dringlichen Postulat KR-Nr. 124/2002; Vorlage 4068). Gleichzeitig wurde jedoch darauf hingewiesen, dass die FZAG verschiedene Instrumentenanflugverfahren untersuche, die es allenfalls erlauben würden, den Flughafen mit einem so genannten gekröpften Anflugverfahren südlich des Rheins anzufliegen. Die FZAG hatte bereits im Sommer des vergangenen Jahres zwei dieser Verfahren, deren operationelle Umsetzung nach damaliger Beurteilung mittelfristig (drei bis sieben Jahre) möglich erschien, einer näheren Prüfung unterzogen. Die Flughafenhalterin hat, wie in der Stellungnahme vom 9. Juli 2003 in Aussicht gestellt, diese beiden Verfahren vertieft weiter bearbeitet.

Zur Koordination des weiteren Vorgehens hat auf Betreiben der Volkswirtschaftsdirektion am 24. März 2004 in Bern auf höchster Ebene ein Gespräch zum Thema «gekröpfter Nordanflug» stattgefunden, an dem der Vorsteher des UVEK, die Volkswirtschaftsdirektorin, die Verwaltungsratspräsidenten von FZAG und Skyguide sowie der damalige Direktor ad interim des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) teilgenommen haben. Alle Beteiligten bekräftigten ihr grosses Interesse an einem raschen und koordinierten Vorgehen bei der Abklärung der Machbarkeit solcher Anflugverfahren. Geprüft werden gegenwärtig zwei instrumentengestützte Anflugverfahren und ein Sichtanflugverfahren. Dem neuesten Informationsblatt der FZAG zum Stand der Arbeiten am «gekröpften Nordanflug» (Stand Mai 2004, Fassung vom 10. Juni 2004) kann im Wesentlichen Folgendes entnommen werden:

Was sind die grundsätzlichen Voraussetzungen?

Die Entwicklung jeglicher An- und Abflugverfahren hat beruhend auf den entsprechenden Empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO PANS-OPS) zu erfolgen. Auf Grund des knappen Luftraums zwischen dem Flughafen Zürich und der Staatsgrenze zu Deutschland ist die Entwicklung eines entsprechenden Anflugverfahrens erschwert. Bei Abweichungen von Empfehlungen sind für die Zulassung weitere umfangreiche Sicherheitsüberprüfungen notwendig, deren Ausgang offen ist. Es ist daher noch nicht gewährleistet, dass die untersuchten Varianten auch eingeführt werden können. Als weitere Grundvoraussetzung für die Konstruktion eines Anfluges südlich des Rheins müssen die dazugehörigen Warteräume im Schweizer Luftraum liegen. Zur Erfüllung der deutschen Verordnung beziehungsweise der Abmachungen der Verkehrsminister von Deutschland und der Schweiz ist bekanntlich die Verlegung von Warteräumen von deutschem auf schweizerisches Gebiet und daraus folgende Änderungen in der Luftraumbewirtschaftung per 2005 im Gang.

Welches sind die zurzeit möglich erscheinenden Varianten/Routen?

Derzeit werden drei unterschiedliche Anflugverfahren, von Westen (aus dem Raum Frick, Würenlingen) auf die Piste 14 anzufliegen, eingehend untersucht. Anflugvarianten von Osten auf die Piste 16 oder 14 sind derzeit nicht in Planung (schwer wiegende Abweichungen von den internationalen Empfehlungen über Anflugverfahren).

Anflugvariante 1

Die erste Variante beruht auf dem vorhandenen Instrumenten-Lande-System (ILS) der Piste 14, jedoch mit einem verkürzten Endanflug von knapp 6 NM (11 km). Das Ausflinieren auf das ILS erfolgt mittels Area Navigation (RNP1/P-RNAV), einem genauen neuen Navigationsstandard, dessen Einführung in der Schweiz zuerst noch erfolgen muss. Diese Variante heisst im Fachchargon «RNAV RNP1 ILS RWY 14».

Anflugvariante 2

Der zweiten Variante liegt ein um 15° von der Pistenachse gegen Westen abgewinkelter, durch einen Landekursender (Localiser) geführter Anflugkurs, gefolgt von einer Endanflugkurve nach Sicht zu Grunde. Bei der dabei angewendeten Technik handelt es sich ausnahmslos um Standard-Elemente, welche flugzeugseitig zur Verfügung stehen, bodenseitig jedoch zuerst erstellt werden müssten. Diese Anflugvariante wird bezeichnet mit «15° offset LOC/DME RWY 14».

Anflugvariante 3

Als dritte Variante wird ein so genannter Sichtanflug (Charted Visual Approach) in Betracht gezogen. Ein solcher Sichtanflug ist nach wie vor ein Verfahren unter Instrumentenflugregeln (IFR), besteht aber aus einem längeren Abschnitt, bei dem nach Sichtreferenzen eine vorgegebene Route geflogen wird. Für einen solchen Sichtanflug sind sehr gute Sichtverhältnisse (zwischen 6,5 km und 15 km) und eine hohe Wolkenuntergrenze (>650 m über Flugplatz) notwendig. Diesen Werten zufolge kann ein solcher Anflug nur reduziert angewendet werden. Es ist derzeit nicht geklärt, ob ein solcher Anflug von den Zürich anfliegenden Airlines akzeptiert würde.

Was sind die möglichen Auswirkungen auf das Flughafen-Gesamtsystem und den umliegenden Luftraum?

Wegen der bis 2005 ohnehin in den schweizerischen Luftraum zu verlegenden Warteräume müssen die Abflugrouten nach Westen weiter südlich gelegt werden. Durch die für den Nordanflug im CH-Luftraum zusätzlich zu errichtende Vectoring Area («Aufmarschgebiet» für die anfliegenden Flugzeuge) werden diese Abflugrouten noch weiter nach Süden verlegt werden müssen. Hier zeichnet sich ein Konflikt ab mit den neuen Warteräumen BERSU und MOSIT.

Noch nicht ersichtlich ist, ob und wie der Nordanflug im CH-Luft-raum allenfalls die bestehenden Abflüge auf den Pisten 28 und 16 mit left turn beeinflussen würde. Im Falle einer Unterschreitung der Mindestabstände wären andere Abflüge (Piste 10 gegen Osten und Piste 16 gegen Süden) ins Auge zu fassen.

Fazit: Für eine effiziente Nutzung des <gekröpften Nordanfluges> scheint eine komplette Reorganisation der An- und Abflugrouten sowie des Luftraumes unumgänglich zu sein.

Genehmigungsverfahren

Auf Grund des Luftfahrtgesetzes sind die An- und Abflugverfahren Bestandteil des Betriebsreglements eines Flughafens. Die Einführung eines <gekröpften Nordanfluges> hat daher eine Betriebsreglementänderung zur Folge, welche vom Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) genehmigt werden muss. Damit das BAZL ein Gesuch bewilligen kann, muss der neue Anflug allenfalls im Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL), Objektblatt Flughafen Zürich, entsprechend festgesetzt sein.

Nötige Aktivitäten bis zu einem Gesuch

In einer Planungsphase, bestehend aus einer Studie über mögliche Verfahren, der Anbindung des Verfahrens an die Warteräume, der Festlegung der anzuwendenden Navigationshilfsmittel und, falls neue Einrichtungen vorzusehen sind, der Bestimmung der Standorte, werden die nötigen Grundlagen erarbeitet. Anschliessend an diese Verfahrensausarbeitung hat, falls das Anflugverfahren Abweichungen von den Internationalen Empfehlungen (ICAO PANS-OPS) aufweist, ein Nachweis über die Sicherheit (aeronautical study) zu erfolgen. Für die allenfalls zusätzlich zu erstellende Infrastruktur (Navigationshilfsmittel) müssen die Plangenehmigungsunterlagen erstellt werden, die aus entsprechenden Bauplänen und einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen. In einem aufwendigen Prozess muss Skyguide nach der Verfahrensausarbeitung das Aufmarschgebiet für den neuen Anflug, die neuen An- und Abflugrouten sowie die Luftraumstruktur definieren. Ist dies erfolgt, kann das Gesuch für die Betriebsreglementänderung und die dazugehörige Umweltverträglichkeitsprüfung erstellt werden. Wenn alle notwendigen Unterlagen vorliegen, kann Unique ein Gesuch für ein geändertes Betriebsreglement, welches den <gekröpften Nordanflug> beinhaltet, beim BAZL einreichen.

Der Zeitplan, auf den sich die Sitzungsteilnehmer geeinigt haben, sieht nach heutigem Kenntnisstand wie folgt aus:

Zeitplan für den «gekröpften Nordanflug»

Phase	Tätigkeit	Verantwortlichkeit	Zeitbedarf
Entwicklung*	Erarbeitung von Varianten	Flughafen Zürich AG	ca. 6 Monate
	Sicherheitsnachweis	Flughafen Zürich AG, Mithilfe BAZL	ca. 1 Jahr
	Abklärungen Verkehrsströme Luftraumstruktur und Kapazitäten	Skyguide, Mithilfe BAZL	ca. 2–3 Jahre
Genehmigung und Rechtsmittel- verfahren	Genehmigungsverfahren inkl. Sicherheitsüberprüfung Anflug- verfahren und Luftraumstruktur	BAZL	ca. 1 Jahr
	Rechtsmittelverfahren	Bund	ca. 2 Jahre
Umsetzung*	Installation Navigationsanlagen, Einführung Flugsicherungs- verfahren	Skyguide	ca. 2 Jahre
Gesamt			ca. 7–8 Jahre

* Während der Entwicklungs- und der Umsetzungsphase können die Arbeiten parallel erfolgen.

Die Aufstellung zeigt, dass die Einführung des «gekröpften Nordanflugs» mit Navigationsanlagen (Varianten 1 und 2) einige Zeit in Anspruch nehmen wird. Selbst die am 24. März 2004 im Sinne einer beschleunigten Massnahme beschlossene parallele Entwicklung eines «gekröpften Nordanflugs» nach Sicht (Sichtanflugverfahren; Variante 3), die von der FZAG gegenwärtig intensiv verfolgt wird, dürfte mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Dies obwohl ein entsprechendes Gesuch möglicherweise bereits Ende dieses Jahres eingereicht werden könnte. Bei allen drei Varianten wären zeitliche Einsparungen höchstens dann möglich, wenn den Beschwerden gegen den allfälligen Genehmigungsentscheid des BAZL die aufschiebende Wirkung entzogen würde. Hierüber hat jedoch der Bund zu entscheiden.

Am 27. Februar 2004 informierte die Volkswirtschaftsdirektorin das für Flughafenfragen zuständige Regierungsmitglied des Kantons Aargau, welcher der vom gekröpften Nordanflug am stärksten betroffene Nachbarkanton ist, darüber, dass sich der Kanton Zürich für eine rasche Klärung der technischen Machbarkeit und für eine beschleunigte Planung dieses Anflugverfahrens einsetzen werde. Zur Information wurden die entsprechenden Beschlüsse des Regierungsrates des Kantons Zürich diesem Regierungsratsmitglied am 17. Mai 2004 mit der Bitte zugestellt, die Informationen auch an die übrigen Regierungsmitglieder weiterzuleiten.

Anlässlich der Aussprache zwischen dem Bund und den an Deutschland angrenzenden Kantonen informierte der Departementsvorsteher des UVEK seinerseits am 22. März 2004 über die zwei Tage später stattfindende Sitzung, an welcher der Bund, der Kanton Zürich, die FZAG sowie Skyguide den Zeitplan sowie die Zuständigkeiten für die Abklärungen des gekröpften Nordanfluges miteinander abstimmen. Dieser Zeitplan wurde mittels einer gemeinsamen Medienmitteilung am gleichen Tag offen gelegt.

Zusammenfassend muss festgehalten werden, dass keine der drei Varianten für einen «gekröpften Nordanflug», welche die FZAG zurzeit näher prüft, kurzfristig zu einer Entlastung jener Bevölkerungskreise führt, die durch das veränderte Anflugregime sehr stark mit Fluglärm belastet sind. Die Flughafenpartner arbeiten jedoch mit Hochdruck an diesem Projekt. Der Regierungsrat wird dem Kantonsrat zu gegebener Zeit über den Fortschritt bzw. über das Ergebnis dieser Arbeiten berichten.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 141/2003 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Jeker	Husi