

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 19. Mai 2021

545. Weisung des Regierungsrates an die Staatsvertretung im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG (Verlängerung der Pisten 28 und 32 / Umsetzung der Sicherheitsvorgaben aus dem SIL und Verbesserung der Stabilität des Flugbetriebs)

I. Ausgangslage

Gestützt auf § 10 des Gesetzes über den Flughafen Zürich (Flughafengesetz; LS 748.1) hat die Flughafen Zürich AG (FZAG) in ihrem Organisationsreglement sichergestellt, dass Verwaltungsratsbeschlüsse, welche die Änderung von Lage und Länge der Pisten betreffen, nur mit Zustimmung der kantonalen Staatsvertretung im Verwaltungsrat gefasst werden können. Für solche Verwaltungsratsbeschlüsse erteilt der Regierungsrat gemäss § 19 Abs. 1 des Flughafengesetzes der kantonalen Staatsvertretung im Verwaltungsrat Weisungen. Soll die Staatsvertretung im Verwaltungsrat einem Gesuch über die Änderung der Lage und Länge der Pisten zustimmen, so beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat vorgängig die Genehmigung der entsprechenden Weisung (§ 19 Abs. 2 Flughafengesetz). Dieser Beschluss des Kantonsrates untersteht dem fakultativen Referendum unabhängig davon, ob der Kantonsrat die Weisung des Regierungsrates genehmigt oder ablehnt (§ 19 Abs. 3 Flughafengesetz). Wird gegen einen ablehnenden Beschluss des Kantonsrates das Referendum ergriffen und lehnen die Stimmberechtigten diesen Beschluss ab, so gilt die Weisung des Regierungsrates an die Staatsvertretung im Verwaltungsrat als genehmigt (§ 19 Abs. 4 Flughafengesetz).

Mit Schreiben vom 22. Oktober 2019 informierte die FZAG den Regierungsrat über den Entscheid, das Projekt Pistenverlängerungen 28 und 32 vorantreiben zu wollen. In der Folge hat die FZAG am 17. Februar 2020 einen Projektbeschrieb für dieses Vorhaben eingereicht. Nach einer vorübergehenden coronabedingten Verzögerung nahm die FZAG das Vorhaben im Herbst 2020 wieder auf. Am 14. Januar 2021 ersuchte die FZAG den Regierungsrat um Erteilung einer zustimmenden Weisung an die Staatsvertretung im Verwaltungsrat.

II. Rahmenbedingungen

1. Sicherheitsüberprüfung und SIL-Objektblatt

Infolge einer Sicherheitsempfehlung im Schlussbericht Nr. 2136 der Schweizerischen Unfalluntersuchungsstelle (SUST) betreffend einen Vorfall vom 15. März 2011 wurde im Auftrag des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) am Flughafen Zürich eine umfassende Sicherheitsüberprüfung durchgeführt. Der entsprechende Schlussbericht vom 14. Dezember 2012 (SÜFZ-Bericht) bezeichnete verschiedene Risiken sowie Massnahmen zu deren Verringerung. Die Verlängerungen der Pisten 28 nach Westen und 32 nach Norden wurden als erforderliche und wirkungsvolle Massnahmen zur Verringerung bestimmter Risiken erkannt.

Um die planungsrechtlichen Grundlagen für die Umsetzung dieser Pistenverlängerungen zu schaffen, wurden diese vom Bund im Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL), Objektblatt Flughafen Zürich (SIL-Objektblatt), 2013 als Vororientierungen aufgenommen und später als Festsetzungen in das heute geltende SIL-Objektblatt vom 23. August 2017 übergeführt. Damit sind die wesentlichen Vorgaben und Grundlagen für die Pistenverlängerungen behördenverbindlich festgelegt. So sind zur Verbesserung der Sicherheit und der betrieblichen Abläufe Verlängerungen der Pisten 28 und 32 vorzusehen (Ziff. 7 «Rahmenbedingungen zur Infrastruktur»), damit der Flugbetrieb langfristig auf einem System mit verlängerten Pisten abgewickelt werden kann (Ziff. 2 «Rahmenbedingungen zum Betrieb»). Die für die Verlängerung der Pisten benötigten Flächen sind im festgesetzten Flughafenperimeter enthalten (Ziff. 9 «Flughafenperimeter», Karte 4). Der Flugbetrieb auf den verlängerten Pisten ist von der festgesetzten Abgrenzungslinie (AGL) sowie vom festgesetzten Gebiet mit Lärmauswirkungen bereits erfasst (Ziff. 4 «Abstimmung mit der Raumentwicklung», Karte 1, und Ziff. 5 «Gebiet mit Lärmauswirkungen», Karte 2). Diese Festlegungen im SIL-Objektblatt sind bei der Projektierung zwingend zu beachten. Der Zweck der Pistenverlängerungen sowie deren Lokalisierung und Dimensionierung sind vorgegeben, und die zu erwartenden Veränderungen bei den Lärmbelastungen werden sich innerhalb der AGL bzw. des Gebiets mit Lärmauswirkungen bewegen müssen. Das BAZL wird die Plangenehmigung für ein Pistenverlängerungsgesuch der FZAG nur erteilen, wenn die Vorgaben des SIL-Objektblatts eingehalten werden (vgl. Art. 37 Bundesgesetz vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt [SR 748.0] und Art. 27d Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt [SR 748.131.1]).

2. Betriebskonzepte und Handlungsbedarf

Das SIL-Objektblatt und das jeweils gültige Betriebsreglement geben vor, zu welchen Tageszeiten und bei welchen Wind- und Wetterverhältnissen die einzelnen Pisten für Starts und Landungen benutzt werden müssen. Die Vorgaben stellen sicher, dass jederzeit auch bei sich ändernden Wind- und Wetterverhältnissen ein sicherer Flugbetrieb möglich ist. Für den Betrieb am Flughafen Zürich sind grundsätzlich drei unterschiedliche Betriebskonzepte mit jeweils vorgegebenen Start- und Landepisten sowie dazugehörigen An- und Abflugrouten vorgesehen. Sie werden aufgrund der jeweiligen Anflugrichtung als Nord-, Ost- und Südkonzept bezeichnet. Der Flughafen Zürich wird seit 2003 mit diesen drei Haupt-Betriebskonzepten betrieben.

Das Nordkonzept mit Landungen von Norden auf Piste 14 wird tagsüber eingesetzt und ist das leistungsfähigste Konzept. In den Randstunden am Vormittag wird das Südkonzept mit Landungen auf Piste 34 eingesetzt. Nach 21 Uhr (bzw. nach 20 Uhr am Wochenende und an Feiertagen in Baden-Württemberg) und bei Westwind wird das Ostkonzept mit Landungen von Osten auf Piste 28 und Starts nach Norden (Pisten 32 und 34) eingesetzt. Da die Piste 28 mit 2500 m die kürzeste Piste ist, können nicht alle Flugzeugtypen bei allen Wetterlagen auf dieser Piste landen. Daher erfolgen Landungen am Abend vereinzelt auf Piste 34 (3700 m), welche die Piste 28 kreuzt. Die Piste 32 ist mit 3300 m hingegen für Starts von Grossraumflugzeugen zum Teil zu kurz. Diese starten dann auf Piste 34, wobei die Rollzeit vom Dock E länger ist und Piste 28 zweimal – beim Rollen und beim Starten – gekreuzt werden muss. Der Betrieb im Ostkonzept mit sich kreuzenden Pisten und Flugrouten sowie der Wechsel zwischen den Pisten, insbesondere nur für vereinzelt Landungen (Piste 34 statt 28) oder Starts (Piste 34 statt 32; vgl. Abb. 1 auf S. 5 des Projektbeschreibs), sind komplex und stellen eine grosse Herausforderung für die Flugsicherung, die Pilotinnen und Piloten und für die Abwicklung des Flugbetriebs insgesamt dar. Im SÜFZ-Bericht ist der Sicherheitsgewinn bei Verlängerung der Pisten 28 und 32 wie folgt umschrieben worden:

«Pistenverlängerung 28: Die Pistenverlängerung führt dazu, dass beim Betrieb der Piste 28 als Landepiste Flugzeuge wegen ihrer Leistungsfähigkeit weniger häufig auf die Piste 34 wechseln müssen. Dies reduziert die Komplexität (Wechsel der Pistenbenutzung innerhalb eines Betriebskonzepts), die Risiken am Pistenkreuz bei gleichzeitigem Betrieb der Pisten 28 und 34 sowie die potentiellen Konflikte in der Luft. Die längere Piste erhöht zudem die Sicherheitsmarge gegenüber Overruns.»

«Pistenverlängerung 32: Die Pistenverlängerung führt dazu, dass beim Ost- bzw. Südkonzept keine Flugzeuge wegen ihrer Leistungsfähigkeit für den Start auf Piste 34 wechseln müssen. Dies reduziert die Komplexität (Wechsel der Pistenbenutzung innerhalb eines Betriebskonzepts) und die Risiken am Pistenkreuz.»

Im Projektbeschrieb legt die FZAG dar, dass sie mit den Pistenverlängerungen – neben einer allgemeinen Verbesserung der Sicherheitsmarge im Fall eines Überrollens («Overrun») der Piste – das Ziel verfolge, im Ostkonzept während der deutschen Sperrzeiten am Abend und bei starkem Westwind die Stabilität und damit die Pünktlichkeit über den ganzen Tagesverlauf zu verbessern. Auf der verlängerten Piste 28 könnten neu grundsätzlich alle Flugzeugtypen landen. Komplexitätssteigernde und kapazitätsmindernde Umleitungen von Landungen einzelner Grossraumflugzeuge abends über den Süden auf Piste 34 könnten vermieden werden. Zudem könne die wetterbedingte Verfügbarkeit des Ostkonzepts von heute unter 80% erhöht werden, sodass am Abend das Südkonzept weniger häufig eingesetzt werden muss. Dank der Verlängerung von Piste 32 und der kürzeren Rollzeiten vom Dock E bis zur Pistenschwelle 32 könnten Langstreckenflugzeuge am Abend schneller startbereit sein. Zudem werde die Landepiste 28 bei Starts auf Piste 32 nicht mehr gekreuzt. Beide Pistenverlängerungen bildeten daher die Grundlage für einen weniger komplexen Betrieb und eine verlässlichere Pistennutzung, womit gleichzeitig ein wichtiger Beitrag zum Abbau von unerwünschten Verspätungen am Abend geleistet werden könne. Die FZAG weist schliesslich auf den Auftrag im SIL-Objektblatt hin, wonach zwei robuste Betriebskonzepte (Nord- und Ostkonzept) mit einer Stundenkapazität von jeweils 70 Flugbewegungen verfügbar sein müssten, unabhängig von den vorherrschenden Wetterverhältnissen und vom Flottenmix. Im Ostkonzept könne diese Stabilität bei einem Betrieb auch mit Grossraumflugzeugen nur mit den geplanten Pistenverlängerungen 28 und 32 erreicht werden, zusammen mit den drei weiteren Massnahmen Schnellabrollwege für Piste 28 (seit Juni 2019 in Betrieb), Entflechtung von Starts und Landungen in der Luft (BR2014, wobei das Verfahren wegen der noch ausstehenden Genehmigung Deutschlands blockiert ist) und Umrollung der Piste 28 (Plangenehmigungsgesuch im Dezember 2019 beim BAZL eingereicht). Erst wenn das Nord- und das Ostkonzept gleich leistungsfähig seien, hätten Änderungen im Flottenmix oder wetterbedingte Betriebsumstellungen keinen negativen Einfluss mehr auf die Abwicklung des Flugbetriebs und die Pünktlichkeit, womit insbesondere die Verspätungssituation am Abend verbessert werden könne.

3. Flughafenpolitik und Stellungnahmen zum SIL

Gemäss Flughafenpolitik des Kantons Zürich müssen die Pisten für ein Betriebskonzept, das den bestehenden Handlungsspielraum zugunsten der Bevölkerung bzw. der Erreichung der Lärmschutzziele ausschöpft, technisch und baulich einen sicheren, zuverlässigen und wetterunabhängigen Betrieb erlauben (RRB Nr. 1407/2004). Die Pistenverlängerungen bringen eine qualitative Verbesserung des Pistensystems und dienen damit der Erreichung dieses Ziels.

In seiner Stellungnahme vom 1. Februar 2017 zur Anpassung des SIL-Objektblatts (RRB Nr. 88/2017) äusserte sich der Regierungsrat positiv zu den Pistenverlängerungen 28 und 32 und erachtete es als nachvollziehbar, dass die Pistenverlängerungen 28 und 32 schon im heutigen Betriebsregime notwendig seien, um die Sicherheit beim Einsatz des Ostkonzepts abends zu verbessern. Er äusserte zudem die Erwartung, dass die durch die Pistenverlängerungen erreichte Stabilisierung des Betriebs und die leichte Erhöhung der Stundenkapazität auf 70 Bewegungen so geplant und eingesetzt werden, dass sie einen Beitrag zur Einhaltung der siebenstündigen Nachtflugsperrle leisten.

III. Projektbeschreibung als Grundlage für die Weisung an die Staatsvertretung

Die Weisung des Regierungsrates an die Staatsvertretung erfolgt in einem frühen Stadium eines Pistenverlängerungsprojekts. Das Flughafengesetz misst der Weisung den Charakter eines Grundsatzentscheids zu, der auf die Wahrung der kantonalen Interessen, wie sie sich insbesondere aus dem Flughafengesetz und der kantonalen Flughafenpolitik ergeben, ausgerichtet ist. Erst wenn dieser Grundsatzentscheid gefällt ist, sollen die aufwendige Detailprojektierung an die Hand genommen und die weitreichenden Investitionsentscheide der Flughafenbetreiberin gefällt werden.

Grundlage der Weisung bildet daher nicht ein Ausführungsprojekt, sondern ein allgemein gehaltener Projektbeschreibung, der so konkret sein muss, dass der erwähnte Grundsatzentscheid möglich ist. Der Beschreibung ist naturgemäss weniger detailliert als jener, der für die Plangenehmigung nötig ist. Er beschränkt sich auf die wesentlichen Punkte.

Vorliegend bildet der Projektbeschreibung der FZAG vom 17. Februar 2020 die Grundlage für den Entscheid über die Weisung an die Staatsvertretung. Er gibt zusammen mit den Beilagen Auskunft über die wesentlichen Inhalte des Projekts. Er erläutert den Zweck der Pistenverlängerungen, wie er sich auch aus dem SÜFZ-Bericht vom 14. Dezember 2012 und dem SIL-Objektblatt vom 23. August 2017 ergibt. Im Weiteren beschreibt er die geplanten Anpassungen an der aviatischen Infrastruktur, wonach die Piste 28 um 400 m nach Westen auf eine neue Gesamtlänge von 2900 m und die Piste 32 um 280 m nach Norden auf eine neue Gesamtlänge von 3580 m verlängert werden sollen. Zu den Anpassungen an der aviatischen Infrastruktur gehören auch die Arbeiten an den Rollwegen, an den Sicherheitsbereichen am Ende der Pisten (Runway End Safety Area [RESA]) und dem Kehrplatz am Ende der Piste 32 [Turnpad]). Auch wird die vorgesehene Nutzung der verlängerten Pisten im Rahmen der bestehenden Betriebskonzepte und des Betriebsreglements dargelegt. Schliesslich enthält der Projektbeschreibung auch Erläuterun-

gen zu den weiteren baulichen Massnahmen sowie den Auswirkungen auf Umgebung und Umwelt, etwa auf die Überdeckung, Aufwertung und Verlegung der Glatt aufgrund der Verlängerung der Piste 28 und insbesondere auf die Fluglärmbelastung. Letztere werden eingehend im Bericht der EMPA Nr. 5214.019524-1 zu den Pistenverlängerungen 28 und 32, Fluglärmrechnungen nach LSV (Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV; SR 814.41]) und im EMPA-Bericht Nr. 5214.024030-1 zu den Pistenverlängerungen 28 und 32, Zürcher Fluglärm-Index ZFI gemäss Verordnung zum Zürcher Fluglärm-Index vom 7. Dezember 2011 (ZFI-VO; LS 748.15) dargestellt. Die Lärmrechnungen der EMPA beruhen auf dem BR2017. Die lärmässigen Auswirkungen der Pistenverlängerungen werden sich innerhalb der Festlegungen des SIL-Objektblatts und der am 22. Juni 2020 im kantonalen Richtplan festgesetzten AGL (Vorlage 5517a) bewegen.

Die geschätzten Gesamtkosten von rund 250 Mio. Franken zur Umsetzung des vorliegenden Projekts werden vollumfänglich von der FZAG getragen. Eine finanzielle Beteiligung des Kantons Zürich ist ausgeschlossen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Zweck des Vorhabens, seine Realisierung im Rahmen des bestehenden Betriebsreglements, die aviatische Infrastruktur, die Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung sowie die Grundzüge der weiteren baulichen Massnahmen und übrigen Umweltbelange, die im Plangenehmigungsverfahren eingehend zu prüfen sein werden, im vorliegenden Projektbeschrieb in der notwendigen Tiefe dargestellt werden. Der Projektbeschrieb enthält zusammen mit den EMPA-Berichten alle notwendigen Informationen für einen Entscheid über die Weisung gemäss § 19 des Flughafengesetzes. Der Projektbeschrieb bildet zusammen mit den EMPA-Berichten Bestandteil dieses Beschlusses.

IV. Würdigung des Projekts

1. Entscheidungsgrundlagen

Die Entscheidungsgrundlagen für die Weisung bilden die Vorgaben des SIL-Objektblatts und des kantonalen Richtplans, das Betriebsreglement, die kantonale Flughafenpolitik und die Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung und den ZFI.

2. SIL-Objektblatt und kantonaler Richtplan

Die wesentlichen Rahmenbedingungen sowie die massgeblichen Vorgaben für die Pistenverlängerungen ergeben sich aus dem SIL-Objektblatt. So wird etwa der Zweck der Pistenverlängerungen bereits durch das SIL-Objektblatt umschrieben. Gleiches gilt für die Lage und Länge der

verlängerten Pisten. Auch die räumliche Umgrenzung, innerhalb deren sich allfällige Auswirkungen durch die Pistenverlängerungen bewegen dürfen, wird durch den Flughafenperimeter und das Gebiet mit Lärmauswirkungen bzw. die AGL, wie sie im SIL festgesetzt sind, vorgegeben. Ferner legt das SIL-Objektblatt in Abbildung 3 zu den Erläuterungen die Pistenverlängerungen, einschliesslich Glattrenaturierung, kartografisch fest und enthält zudem Festlegungen zur Kompensation der benötigten Fruchtfolgeflächen und zu den ökologischen Ersatzmassnahmen (Ziff. 9 «Flughafenperimeter» und Ziff. 10 «Natur- und Landschaftsschutz»). Dabei kann festgestellt werden, dass die Pistenverlängerungen gemäss dem vorgelegten Projektbeschrieb vom 17. Februar 2020 all diesen Rahmenbedingungen und Vorgaben aus dem SIL-Objektblatt entsprechen und sowohl auf diese als auch auf die damit übereinstimmenden Festsetzungen vom 22. Juni 2020 im kantonalen Richtplan (Vorlage 5517a) abgestimmt sind.

3. Betriebsreglement

Die Pistenverlängerungen dienen der Verbesserung der Sicherheit und der Stabilität der betrieblichen Abläufe im Ostkonzept, das heute nicht wie vorgesehen durchgängig für sämtliche Flugzeuge angewendet werden kann. Das Ostkonzept ist bereits heute Teil des geltenden Betriebsreglements. Die bestehenden Betriebskonzepte und das Betriebsreglement schliessen deshalb einen Flugbetrieb mit verlängerten Pisten bereits mit ein.

4. Kantonale Flughafenpolitik

Der heutige Betrieb mit sich kreuzenden Pisten und Flugrouten sowie dem häufig notwendigen Wechsel zwischen den verschiedenen Betriebskonzepten ist komplex und stellt eine grosse Herausforderung für die Flugsicherung, die Pilotinnen und Piloten und die Abwicklung des Flugbetriebs dar. Der Handlungsbedarf für eine Verbesserung der Sicherheit, der Verlässlichkeit und der betrieblichen Abläufe bei der Benutzung des Pistensystems am Flughafen Zürich ist im SÜFZ-Bericht dargelegt. Mit den Pistenverlängerungen 28 und 32 sind ein massgeblicher Sicherheitsgewinn sowie eine Verbesserung bei den betrieblichen Abläufen und damit auch der Pünktlichkeit zu erwarten. Die Stellungnahme des Regierungsrates vom 1. Februar 2017 zur Anpassung des SIL-Objektblatts (RRB Nr. 88/2017; vgl. vorne Abschnitt II Ziff. 3) gilt nach wie vor. Der Flughafen Zürich stellt als grösster Landesflughafen die internationale Verkehrsanbindung der Schweiz und des Kantons Zürich an die Welt sicher. Zusammen mit einem leistungsfähigen Schienen- und Strassen-

netz bildet er als einziges Interkontinentaldrehkreuz der Schweiz ein gut abgestimmtes und leistungsfähiges Verkehrssystem. Dies ist für einen attraktiven und gut vernetzten Wirtschaftsstandort sehr bedeutsam und trägt wesentlich zur Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Zürich und der Schweiz bei. Der Flughafen Zürich soll auch in Zukunft als sicheres, attraktives und zuverlässiges Drehkreuz betrieben werden können. Aus volks- und verkehrswirtschaftlicher Sicht sowie aus Sicherheitsaspekten sind die geplanten Anpassungen an der aviatischen Infrastruktur mit der Verlängerung der Pisten 28 und 32 daher zu befürworten, da sie zu einem stabileren und sichereren Flugbetrieb beitragen.

5. Auswirkungen auf den Fluglärm

Bei der Förderung des Flughafens Zürich zur Sicherstellung seiner volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen hat der Kanton gemäss § 1 des Flughafengesetzes den Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebs zu berücksichtigen. Die erforderlichen Berechnungen für die Beurteilung der Lärmauswirkungen sind im EMPA-Bericht Nr. 5214.019524-1 zu den Pistenverlängerungen 28 und 32, Fluglärmrechnungen nach LSV (EMPA-Bericht LSV) dargelegt. Zusätzlich sind im EMPA-Bericht Nr. 5214.024030-1 zu den Pistenverlängerungen 28 und 32 die Berechnungen des Zürcher Fluglärm-Indexes gemäss ZFI-VO (EMPA-Bericht ZFI) dargelegt.

5.1 Auswirkungen gemäss LSV

Die EMPA hat die Auswirkungen der Pistenverlängerungen auf die Fluglärmbelastung im Jahr 2030 berechnet und im EMPA-Bericht LSV ausgewiesen. Abb. 6 des Projektbeschriebs zeigt die Auswirkungen bezüglich der Grenzwertüberschreitungen auf (Planungsstand Ende 2019). Im Gebiet südlich des Flughafens nimmt die Lärmbelastung dank wenigen Landungen auf Piste 34 aufgrund der besseren Verfügbarkeit der Piste 28 stark ab, während die Lärmbelastung im Osten des Flughafens wegen der grösseren Anzahl Landungen auf Piste 28 leicht zunimmt. Im Nordwesten und Nordosten des Flughafens nimmt die lärmbelastete Fläche aufgrund des nach Norden verschobenen Abhebepunkts leicht zu (Piste 32 liegt gegenüber Piste 34 etwas nördlicher). Westlich des Flughafens zeigt sich grösstenteils eine leicht geringere Lärmbelastung dank der geringeren Anzahl Starts ab Piste 28 am Tag (Piste 28 wird vermehrt für Landungen eingesetzt). Aus Abb. 6 des Projektbeschriebs geht hervor, dass sich diese Veränderungen bei den Lärmauswirkungen innerhalb der AGL gemäss SIL-Objektblatt und gemäss Festsetzung vom 22. Juni 2020 im kantonalen Richtplan (Vorlage 5517a) bewegen.

Die Anzahl Personen in Gebieten über den Lärmgrenzwerten nehmen durch die Pistenverlängerungen insgesamt leicht ab, da die Zunahme der Fluglärmbelastung im Osten und im Norden des Flughafens vorwiegend weniger dicht besiedelte Gebiete betrifft. Es kann daher erwartet werden, dass mit den geplanten Pistenverlängerungen 28 und 32 und den damit verbundenen Verbesserungen beim Einsatz der Flugbetriebskonzepte insgesamt eine Verbesserung bei der Fluglärmbelastung erzielt wird.

Aufgrund der geltenden Vorgaben für Planen und Bauen in Gebieten mit Fluglärmbelastung (Art. 31a LSV) ist davon auszugehen, dass die Einschränkungen auf die Siedlungsentwicklung von untergeordneter Bedeutung sein werden. Ebenfalls dürfte die bessere Verfügbarkeit der verlängerten Pisten 28 und 32 dank der grösseren Stabilität und Robustheit des Betriebs insgesamt dazu beitragen, dass weniger Verspätungen entstehen. Da die stabilere Verfügbarkeit des Ostkonzepts vor allem den abendlichen Betrieb und die Abwicklung von Starts schwerer Langstreckenflugzeuge positiv beeinflusst, sollte dadurch auch die Anzahl verspäteter Flüge in der Zeit von 23.00 bis 23.30 Uhr verringert werden können. Die Pistenverlängerungen 28 und 32 stehen zudem nicht alleine, sondern sind eine von einer ganzen Reihe von Massnahmen zur Ertüchtigung des Ostkonzepts, die unter anderem mit dem BR2014 umgesetzt werden sollen. Der Regierungsrat hatte in seinem Instruktionsbeschluss Nr. 1133/2013 zum BR2014 vom 2. Oktober 2013 das Massnahmenpaket zur Ertüchtigung des Ostkonzepts auch wegen seiner positiven Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung und wegen der Stärkung der Nachtflugsperrre befürwortet.

5.2 Auswirkungen gemäss ZFI

Die EMPA hat die Auswirkungen der Pistenverlängerungen auf die Fluglärmbelastung im Jahr 2030 berechnet und im EMPA-Bericht ZFI ausgewiesen. Die Zustände Zt+ (mit Pistenverlängerungen) und Zt (ohne Pistenverlängerungen) unterscheiden sich wenig voneinander, da der Flottenmix und die Anzahl Flugbewegungen bei beiden Zuständen praktisch identisch sind. Die Differenzen bei den HA (am Tag durch Fluglärm Belästigten – highly annoyed) und den HSD (in der Nacht im Schlaf stark Gestörten – highly sleep disturbed) sind einzig auf die unterschiedliche Routenbelegung sowie auf den nach Norden verschobenen Abhebeplatz (Piste 32 liegt gegenüber Piste 34 etwas nördlicher) zurückzuführen. Vorliegend wird aufgrund des in § 19 des Flughafengesetzes vorgesehenen Ablaufs für den kantonsinternen Willensbildungsprozess (Regierungsratsbeschluss, Kantonsratsbeschluss und fakultatives Referendum) einzig die im Kanton Zürich anfallende Fluglärmbelastung betrach-

tet. Im EMPA-Bericht ZFI wird unter Ziff. 6.4 eine Auswertung nach Himmelsrichtung (Quadranten) vorgenommen, wobei der 1. Quadrant im Osten des Flughafens ist und die weiteren drei Quadranten im Uhrzeigersinn folgen. Es zeigt sich in Abbildung 6.11 des EMPA-Berichts eindrücklich, dass die gewünschte Entlastung des Südens abends (also die HSD) dank den Pistenverlängerungen erreicht werden und so die mit Abstand stärkste Belästigung des Südens tagsüber (HA) ausgeglichen werden kann. Wenn die in Tabellen 9.3 ff. des EMPA-Berichts gemeindeweisen Auswertungen¹ nach ROK-Handlungsräumen² (Tabelle 1) und Bezirken (Tabelle 2) zusammengefasst werden, ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 1: Auswertung der ZFI-Betroffenen im Kanton Zürich nach Handlungsraum

ROK-Handlungsraum	HA Zt	HA Zt+	HSD Zt*	HSD Zt+*	ZFI Zt*	ZFI Zt+*
Stadtlandschaft	31 144	32 131	8 316	7 089	39 460	39 220
urbane Wohnlandschaft	5 552	5 470	5 005	4 896	10 557	10 366
Landschaft unter Druck	9 682	9 605	8 879	8 757	18 561	18 362
Kulturlandschaft	2 414	2 529	3 896	4 135	6 310	6 664
Naturlandschaft	255	255	663	663	919	918
Gesamtergebnis	49 048	49 990	26 759	25 540	75 807	75 530

(Quellen: EMPA und AFV)

Tabelle 2: Auswertung der ZFI-Betroffenen im Kanton Zürich nach Bezirk

Bezirk	HA Zt	HA Zt+	HSD Zt*	HSD Zt+*	ZFI Zt*	ZFI Zt+*
Andelfingen	0	0	996	995	996	995
Bülach	15 658	15 609	13 825	13 447	29 483	29 056
Dielsdorf	10 951	10 994	6 633	6 509	17 584	17 504
Dietikon	3 947	4 066	14	52	3 961	4 118
Meilen	440	365	87	0	526	365
Pfäffikon	1 241	1 313	988	1 192	2 229	2 506
Uster	2 677	2 617	390	137	3 067	2 753
Winterthur	707	753	2 275	2 498	2 982	3 250
Zürich	13 428	14 273	1 551	711	14 979	14 984
Gesamtergebnis	49 048	49 990	26 759	25 540	75 807	75 530

(Quellen: EMPA und AFV)

¹ Zustände mit * unter Berücksichtigung passiver Schallschutzmassnahmen nach ZFI-V0.

² Bestandteil des Richtplans ist das Raumordnungskonzept für den Kanton Zürich (ROK). Es bildet den übergeordneten Wegweiser für die angestrebte Entwicklung. Dafür definiert das Raumentwicklungskonzept zum einen fünf Leitlinien für die räumliche Entwicklung sowie Massnahmen, die sich daraus ableiten lassen. Zum anderen werden fünf Handlungsräume unterschieden, die den vielfältigen räumlichen Strukturen im Kanton Zürich Rechnung tragen und eine differenzierte Entwicklung ermöglichen.

Die Pistenverlängerungen führen in den Handlungsräumen und Bezirken zu einem vergleichsweise kleinen Anstieg der Belästigung tagsüber (HA). Die abendliche Belästigung (HSD) fällt südlich des Flughafens (Bezirke Zürich, Uster, Meilen) sowie in den Handlungsräumen Stadtlandschaft und urbane Wohnlandschaft jedoch deutlich geringer aus. Aufgrund der überproportionalen Entlastung von dicht besiedelten Gebieten nachts fällt der ZFI im Kanton Zürich insgesamt leicht tiefer aus.

6. Zusammenfassung

Insgesamt kann gestützt auf den Projektbeschrieb der FZAG vom 17. Februar 2020 festgestellt werden, dass die beabsichtigten Pistenverlängerungen die Vorgaben aus dem SIL-Objektblatt und dem kantonalen Richtplan einhalten. Zudem schliesst das Betriebsreglement die vorgesehene Nutzung der verlängerten Pisten bereits mit ein. Die Verbesserung der Sicherheit und der Stabilität des Flugbetriebs sowie die insgesamt zu erwartende Abnahme der Fluglärmbelastung stimmen mit den Zielen aus der Flughafenpolitik und dem ZFI überein.

V. Weisung nach Flughafengesetz

Gemäss § 19 Abs. 1 des Flughafengesetzes benötigen Verwaltungsratsbeschlüsse betreffend Gesuche an den Bund über Änderung von Lage und Länge der Pisten eine Weisung des Regierungsrates. Grundlage für die zu erteilende Weisung bildet der Projektbeschrieb der FZAG vom 17. Februar 2020 mit den dazugehörigen Anhängen. Nach Würdigung des Projektbeschriebs und der entsprechenden Anhänge gelangt der Regierungsrat zum Ergebnis, dass das Vorhaben der FZAG, die Pisten 28 und 32 zu verlängern, zu unterstützen ist. Demzufolge ist der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der FZAG die Weisung zu erteilen, einem Gesuch betreffend die Verlängerung der Piste 28 nach Westen und der Piste 32 nach Norden gestützt auf den Projektbeschrieb vom 17. Februar 2020 zuzustimmen. Dieser Instruktionsbeschluss steht gemäss § 19 Abs. 2 und 3 des Flughafengesetzes unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch den Kantonsrat sowie eines allfälligen fakultativen Referendums.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG wird die Weisung erteilt, im Verwaltungsrat der Einreichung eines Plan-genehmigungsgesuchs betreffend Pistenverlängerungen 28/32 gestützt auf den Projektbeschrieb vom 17. Februar 2020 zuzustimmen.

II. Diese Weisung steht unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch den Kantonsrat und der Zustimmung in einer allfälligen Volksabstimmung.

III. Mitteilung an die Staatsvertretung im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG (derzeit: Dr. Eveline Saupper, Stradung 28, 7460 Savognin, Vincent Albers, Zeltweg 34, 8032 Zürich, und die Vorsteherin der Volkswirtschaftsdirektion), die Mitglieder des Regierungsrates und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli