



## Petitionskommission

An den Grossen Rat

11.5019.03

Basel, 19. April 2012

### P 283 „Gleiche Nachtflugsperrung in Basel wie in Zürich“

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 2. März 2011 die Petition „Gleiche Nachtflugsperrung in Basel wie in Zürich“ an die Petitionskommission zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen. Mit Bericht vom 5. September 2011 stellte die Petitionskommission dem Grossen Rat den Antrag, die Petition der Regierung zur abschliessenden Behandlung zu überweisen. An seiner Sitzung vom 19. Oktober 2011 folgte der Grosse Rat dem Antrag der Petitionskommission nicht, sondern beschloss, die Petition dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert einem Jahr, mit Frist bis 19. Oktober 2012, zu überweisen. Mit Beschluss vom 24. Januar 2012 nahm der Regierungsrat zuhanden der Petitionskommission Stellung.

#### 1. Wortlaut der Petition

*In Basel gilt eine Nachtflugsperrung von 24:00 bis 05:00 Uhr. Im Mai diesen Jahres gab der Flughafen Zürich die Verlängerung der Nachtflugsperrung um eine Stunde bekannt. Ab dem 09. Juli 2010 gilt in Zürich eine Nachtruhe von 23:00 Uhr bis 06:00 Uhr. Ab 22:45 Uhr sind damit in Zürich keine Flüge mehr geplant.*

*Die vom Fluglärm geplagte Bevölkerung verlangt, dass sich die Regierung des Kantons Basel-Stadt im Verwaltungsrat des EuroAirports für eine Nachtflugsperrung von 22:00 bis 07:00 Uhr einsetzt, als Minimallösung aber die gleiche Nachtruhe einfordert, wie diese neu in Zürich gilt. Gleichzeitig darf nicht sein, dass wegen der unterschiedlichen Betriebszeiten in den äusserst sensiblen Nachtstunden Flüge von Zürich nach Basel zuwandern. Zur Kompensation der kürzeren Betriebszeiten kann beispielsweise als eine Massnahme die heutige Pistennutzung, insbesondere die Nutzung der Ost-West-Piste, optimiert werden. Damit wird die Nachhaltigkeit der Entwicklung des EAP und des Wirtschaftsstandorts Nordwestschweiz in keiner Weise gefährdet.*

#### 2. Bericht der Petitionskommission vom 5. September 2011<sup>1</sup>

In ihrem Bericht vom 5. September 2011 wies die Petitionskommission auf die längere Vorgeschichte des Themas Fluglärm hin, u.a. auf den Bericht des Regierungsrats zu vier

---

<sup>1</sup> Geschäft Nr. 11.5019.02

Anzügen<sup>2</sup> betreffend den EuroAirport (EAP). Sie berichtete über das Hearing vom 18. Mai 2011, indem sie sowohl die Anliegen der Petentschaft wie auch die Ausführungen des zuständigen Vertreters des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (WSU) und des Vertreter des EAP zur Forderung der Petition festhielt. In ihren Erwägungen stellte die Petitionskommission fest, dass die Kommissionsmitglieder sich der wirtschaftlichen Bedeutung des EAP sowie dem Standortvorteil durch den Flughafen bewusst seien, mehrheitlich das Modell und Profil des EAP unterstützten und den im regierungsrätlichen Bericht genannten Beschluss des EAP-Verwaltungsrats vom 8. Oktober 2010 bezüglich Lärmschutzmassnahmen begrüßten. Da es vier von drei Kommissionsmitgliedern wichtig war festzuhalten, dass Fluglärm entsprechend internationaler Lärmstudien bei der Anwohnerschaft schwere Gesundheitsschädigungen auslösen könne, beantragte die Petitionskommission schliesslich, dem Petitem zwar nicht Folge leisten zu wollen, es aber in dem Sinne zu unterstützen, dass vom Regierungsrat erwartet wird, dass er den möglichen Auswirkungen von Fluglärm auf die Gesundheit künftig in genügender Weise Rechnung trägt. Es wurde daher beantragt, die Petition an den Regierungsrat zur abschliessenden Behandlung zu überweisen.

Entgegen dem Antrag der Petitionskommission beschloss der Grosse Rat am 19. Oktober 2011 aufgrund eines Antrags von Eveline Rommerskirchen, Grünes Bündnis, die Petition dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert einem Jahr zu überweisen. Begründet wurde der Antrag mit dem Grossratsbeschluss vom 22. April 1976 betreffend Verlängerung der Hauptpiste des Flughafens Basel-Mülhausen sowie zu Richtlinien über Massnahmen betreffend den Fluglärm aus dem Betrieb des Flughafens Basel-Mülhausen, insbesondere Absatz b Ziff. 4, einem Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2010, in welchem das Bundesgericht die Fachbehörden für Fluglärm angewiesen habe, Abklärungen betreffend Anpassungen der Luftschutzverordnung zu veranlassen, weil der Schutz des Menschen und seiner Umgebung höher zu gewichten als wirtschaftliche oder raumplanerische Anliegen sowie mit der von Verkehrsministerin Doris Leuthard am Forum der Luftfahrt am 14. Oktober 2011 geforderten einheitlichen Nachtruheregelung der Landesflughäfen, bzw. der Forderung des CEO der Swiss nach einer Nachtflugsperrung für die ganze Schweiz wie sie heute für Zürich gilt.

### **3. Regierungsratsbeschluss vom 24. Januar 2012**

Der Regierungsrat nimmt in seinem Beschluss vom 24. Januar 2012 zur Petition erneut ausführlich Stellung und befasst sich darin mit folgenden Fragen: Betriebszeiten am EAP generell; Angleichung an die Betriebszeitenregelung des Flughafens Zürich; mögliche Gesundheitsfolgen aufgrund des Flugbetriebs am EAP, der nach Meinung eines Teils der Mitglieder der Petitionskommission zu wenig in die Gesamtbetrachtung einfließen würde und mit Blick auf die Entwicklungsperspektiven des EAP stärker berücksichtigt werden sollte; Fazit.

---

<sup>2</sup> Bericht vom 24. November 2010 betreffend Anzug Hans-Peter Wessels und Konsorten betreffend Monitoring des Fluglärms vor und nach der Einführung des Anflugsystems ILS 34 (Geschäft Nr. 05.8304), Anzug Michael Wüthrich und Konsorten betreffend Nachtflugsperrung auf dem EuroAirport (Geschäft Nr. 08.5137), Anzug Michael Wüthrich und Konsorten betreffend Südanflüge auf dem EAP - Anpassungen der Kontenregelung an andere Flughäfen (Geschäft Nr. 08.5196), Anzug Andreas Bollinger und Konsorten: Keine Frachtflüge in der Nacht und am Sonntag (Geschäft Nr. 08.5204).

### 3.1 Betriebszeiten am EAP generell

Der Regierungsrat verweist auf die zentralen Grundlagen zu den aktuellen Betriebsregeln am EAP, die im Abschnitt C.2 seines Berichts vom 24. November 2010 ausführlich dargelegt seien. Er erwähnt die in Auftrag gegebene Wirtschaftlichkeitsstudie des EAP und dass der Tagesrandbetrieb mit einem intensiven Einsatz der stationierten Flugzeuge für die Standortattraktivität und die regionale Wertschöpfung eine hohe und für den EAP fundamentale Bedeutung hat. Eine Verkürzung der Betriebszeiten im Sinne des Petitions fähre daher nicht zum Ziel, brächte verhältnismässig geringe Lärmreduktionen für die Schweiz (in den Nachtstunden würden zurzeit rund 90% aller Starts und Landungen am EAP Richtung Norden, d.h. über Frankreich, abgewickelt), hätte aber grosse Einbussen für die Region zur Folge.

### 3.2 Angleichung an die Betriebszeitenregelung des Flughafens Zürich

Der Regierungsrat führt aus, mit dem neuen Betriebsreglement des Flughafens Zürich per Ende Juli 2010 sei keine generelle Nachtflugsperrre ab 23.00 Uhr festgelegt worden. Der Flughafen Zürich sei grundsätzlich bis 23.30 Uhr geöffnet, Linienverkehr dürfe nur bis 23.00 Uhr geplant werden, verspätete Starts oder unpünktliche Landungen könnten aber ohne besondere Bewilligung bis 23.30 Uhr erfolgen. Erst danach benötigten Flüge eine Ausnahmegenehmigung, die der Flughafen in eigener Zuständigkeit erteilen könne.

Von 23.00 bis 24.00 Uhr fänden daher zahlreiche Linienflüge statt. Im Monatsmittel von August 2010 bis November 2011 seien es 161 Flüge pro Monat gewesen, in Basel im gleichen Zeitraum 174. Im Zeitfenster zwischen 23.00 Uhr und 23.30 Uhr sei der Schnitt in Zürich bei 149, in Basel bei 143 Flügen gelegen. Dabei seien es in Zürich v.a. Starts, nämlich etwa 80 Prozent des durchschnittlichen Bewegungsaufkommens. In Basel hingegen fänden mehr Landungen als Starts (52% zu 48%) statt, die aber auch in der Nacht in gut 90% der Fälle von Norden her erfolgen.

Die Flüge in Zürich seien zum allergrössten Teil solche mit grossen Langstreckenmaschinen, die deutlich höhere Lärmemissionen hätten. So sei für die Lärmbelastung in der zweiten Nachtstunde (23.00 – 24.00 Uhr) im 2. Quartal 2011 in Zürich Glattbrugg (südlich des Flughafens) ein durchschnittlicher Lärmpegel von rund 46 dB(A) gemessen worden. In Basel-Neubad habe der Wert im gleichen Zeitraum etwa 40 dB(A) betragen. Trotz neuem Betriebsreglement und einer sogar leicht tieferen Anzahl an Flugbewegungen werde in Zürich nach 23.00 Uhr rund 50% mehr Fluglärm gemessen als in Basel. In beiden Fällen lägen die Werte dabei klar unterhalb der Grenzwerte der Lärmschutzverordnung (LSV).

Die aktuellen Nachtflugordnungen am EAP und am Flughafen Zürich ermöglichten also analoge Betriebsbedingungen und seien in ihrer Wirkung vergleichbar. Vor dem Hintergrund der effektiv feststellbaren Entwicklung der nächtlichen Flugbewegungen in Zürich sei keinerlei Druck entstanden, respektive ein solcher absehbar gewesen, der zu einem Ausweichflugverkehr nach Basel führen würde. Im 2011 habe es nach 23 Uhr keinen von Zürich nach Basel umgeleiteten Flug gegeben, weil in Zürich eine Landung nicht mehr möglich gewesen sei. Die Haltung des Regierungsrats und des Verwaltungsrats des EAP sei eindeutig, abgesehen von Notfällen würden keine Flugumleitungen von Zürich nach Basel

toleriert. Verspätete, in Zürich nach 23.30 Uhr nicht mehr mögliche Flüge würden am EAP nicht zugelassen.

Diese Situation entspreche den von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern in den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt im Jahr 1999 gutgeheissenen Parlamentsbeschlüssen zum Ausbau des EAP, wonach „... eine weitere Annäherung der Nachtflugregelung in der übrigen Nachtzeit mit dem Ziel der Handhabung wie bei den anderen schweizerischen Landesflughäfen (insb. Zürich-Kloten)“ erreicht werden soll. Dies, um zu verhindern, dass Randzeiten-Flüge zugunsten des Marktes Zürich nach Basel transferiert werden. Das sei mit den heutigen Regelungen am EAP sichergestellt.

### 3.3 Mögliche Gesundheitsfolgen aufgrund des Flugbetriebs am EAP

Der Regierungsrat könne nachvollziehen, dass die Petitionskommission den Aspekt möglicher durch Fluglärm verursachter Gesundheitsfolgen ernst genommen haben wolle. So ziele die grundsätzliche Politik des Regierungsrats, den Schutzanliegen der Anwohnerschaft des Flughafens mit geeigneten flankierenden Massnahmen zu entsprechen, selbstverständlich nicht nur auf die Beseitigung von Störungen, sondern insbesondere auch auf die Verhinderung von allfälligen Schadfolgen. Dies entspreche auch den Rahmenbedingungen der schweizerischen Lärmschutzgesetzgebung, konkret der LSV, die mit der Festlegung von Alarm- und Immissionsgrenzwerten und der Definition von zugeordneten Massnahmen negative Auswirkungen von Lärmereignissen verhindern wolle.

Es gebe heute diverse Arbeiten und Studien, die mögliche Folgen von Fluglärm auf die Gesundheit der Anwohner im Einzugsgebiet von Flughäfen aufzeigten. Ausgelöst durch Diskussionen in der Öffentlichkeit, v.a. auch mit Vertretern des Schutzverbandes, sowie in den Parlamenten von Basel-Stadt und Basel-Landschaft habe sich unterdessen auch die Fluglärmkommission BS/BL mit der Thematik auseinandergesetzt und sich durch einen anerkannten Lärmforschungsexperten der ETH Zürich sowie das Bundesamt für Zivilluftfahrt über den Stand der Forschung eingehend informieren lassen.

Aus Sicht des Regierungsrats könne danach folgendes festgestellt werden:

- Die vorhandenen generellen Wirkungsstudien zu den Zusammenhängen von Lärmimmissionen und Auswirkungen im Gesundheitsbereich zeigten, dass Lärm allgemein (d.h. bzgl. Verkehr Strassen-, Eisenbahn- und Fluglärm) zu den bedeutenderen Faktoren gehöre, die ursächliche Wirkungen für Gesundheitsbelastungen haben können.
- In der Regel werde bei Fluglärm von höheren Belastungspotentialen ausgegangen als bei anderen Lärmarten, was auch damit zusammenhänge, dass die einschlägige Forschung und Gesetzgebung jüngeren Datums sei. Die Grundlagen für die Beurteilung von Strassen- und Schienenlärm seien hingegen älter. Jüngere Arbeiten zeigten, dass insbesondere der dem Schienenverkehr zugebilligte „Bonus“ mit Blick auf die Belastungswirkungen (bspw. nächtliche Aufwachreaktionen) nicht gerechtfertigt sei.
- Zu den lärmbedingten Krankheitsbildern gehörten insb. Herz- und Bluthochdruckerkrankungen. Hier zeigten Studien klare Indizien, dass andauernde

Fluglärmbelastungen im Bereich zwischen den Immissionsgrenz- und Alarmwerten der LSV das Krankheitsrisiko erhöhten.

- Sowohl bei der Erforschung der Fluglärmwirkungen als auch bei deren (rechtlicher) Beurteilung sei der Zusammenhang zwischen den physikalischen Schallereignissen und diversen subjektiven Elementen (sog. Moderatorfaktoren) zu berücksichtigen, so bspw. die Hörfähigkeit einer Betroffenen, die Lärmempfindlichkeit oder auch normative Einstellungen zur Lärmquelle. Eine Rolle spiele zudem die Art der physikalischen Schallereignisse (zeitliche Verteilung, Schnelligkeit des Auf- und Abbaus, Kontinuität etc.).
- Insgesamt lasse sich aus den verfügbaren Studien mit guter Sicherheit ableiten, dass Fluglärm negative Auswirkungen auf die Betroffenen hat. Hingegen liessen sich noch keine sicheren Feststellungen dazu machen, ob Fluglärm zu konkreten, kausalbedingten gesundheitlichen Schäden führe. Hierzu fehlten entsprechende empirische Befunde. Es sei schliesslich auch zu sehen, dass wissenschaftliche Studien generell Aussagen bezogen auf den Durchschnitt einer betrachteten Bevölkerung / Bevölkerungsgruppe zuliesse, nicht aber auf den Einzelfall.

Für den Regierungsrat sei damit klar, dass gesundheitliche Folgen aufgrund von Fluglärmbelastungen tatsächlich möglich sind. Alle heute vorhandenen Befunde deuteten aber darauf hin, dass dafür eine länger andauernde Exposition mit Lärmwerten erfolgen müsse, die bereits heute von der LSV als relevante Immissionsgrenz- bzw. Alarmwerte definiert würden. Dabei sei eine tatsächliche Wirkung von zahlreichen Einzelfallfaktoren abhängig. Derzeit könne festgestellt werden, dass im Gebiet der Schweizer Anlieger des Flughafens (Basel-Stadt, Allschwil, Binningen) die Lärmwerte – sowohl gemessen, als auch berechnet gemäss Fluglärmkataster – zu allen Zeiten deutlich unter den Immissionsgrenzwerten der LSV liegen (z.T. um 10 dB(A) und mehr, was in etwa einer Verdoppelung der wahrgenommenen Lautstärke entspricht).

Von daher gehe der Regierungsrat davon aus, dass der Flugbetrieb am EAP auf dem heutigen und allenfalls auch einem noch wachsenden Bewegungsniveau nicht mit unmittelbaren lärmbedingten Gesundheitsgefährdungspotentialen verbunden sei. Selbstverständlich werde der Regierungsrat wie bis anhin die Entwicklung der Lärmesswerte verfolgen und allenfalls Massnahmen ergreifen, die verhindern, dass es zu einer Überschreitung von gesundheitskritischen Schwellen bzw. Grenzwerten komme. Hierzu sei er schon aufgrund der Lärmschutzgesetzgebung verpflichtet. Insofern sei der Aspekt möglicher fluglärmbedingter Gesundheitsfolgen schon heute Teil der Gesamtbetrachtung des Regierungsrats in Bezug auf die Flugverkehrsentwicklung am EAP.

### 3.4 Fazit

Der Regierungsrat sei wie ausgeführt nach wie vor der Meinung, dass von einer generellen Verkürzung der Betriebszeiten des EAP abzusehen sei, wenn nicht die volkswirtschaftliche Funktion und Bedeutung des Flughafens erheblich gefährdet werden soll. Dass der EAP ein zentraler Standortfaktor und als wichtige Verkehrsinfrastruktur ein wesentliches Element für die wirtschaftliche Stärke und Attraktivität der ganzen trinationalen Region am Oberrhein sei, belegten die Ergebnisse der durchgeführten Betriebszeitenanalyse sehr deutlich.

Zu befürworten sei daher ein Ansatz, der dem Flughafen Handlungs- und Entwicklungsspielraum gebe und zu einem Schutz der Anwohnerschaft in besonders sensiblen Zeiten führe und mit klar differenzierten Tarifen und Gebühren die Anreize für den Einsatz lärmgünstiger Flugzeuge verstärke. In Kombination dieser Elemente könne die Flottenzusammensetzung am EAP gezielt beeinflusst und die im Gang befindliche Entwicklung hin zu leiseren Flugzeugtypen unterstützt werden. Mit den vom Flughafenverwaltungsrat am 8. Oktober 2010 auf Anstoss der Regierungen von Basel-Landschaft und Basel-Stadt verabschiedeten zusätzlichen Lärmschutzmassnahmen seien nach Auffassung des Regierungsrats und im Sinne der bisherigen Politik des Kantons Basel-Stadt wichtige Weiterentwicklungen zugunsten der Anwohnerschaft und zur Eingrenzung der Fluglärmmenge ermöglicht worden.

In Anbetracht v.a. auch der gegenwärtigen Fluglärmsituation komme der Regierungsrat zum Schluss, dass eine Umsetzung der von der Petition des Schutzverbandes geforderten Verkürzung der Betriebszeiten des EAP im Vergleich zu den erreichbaren Verbesserungen auf der Seite des Lärmschutzes zu unverhältnismässig grossen volkswirtschaftlichen und verkehrlichen Nachteilen für den Standort Basel und die gesamte Region führen würde. Festgestellt werden könne zudem, dass die heutigen Nachtflugordnungen am EAP und am Flughafen Zürich sehr analoge Betriebsbedingungen schafften und insofern eine vergleichbare Situation gegeben sei. Er könne daher die Petition nicht unterstützen.

Der Regierungsrat könne die Motivation der Petition des Schutzverbandes aber grundsätzlich nachvollziehen. Er verstehe daher auch die Petition als Auftrag, sich auch künftig für solche Rahmenbedingungen am EAP einzusetzen, die einen möglichst guten Schutz der Anwohnerschaft vor Fluglärm bieten. Entsprechend werde der Regierungsrat die Umsetzung der heutigen Regelungen aufmerksam begleiten und auch weiterhin die Lärmentwicklung aktiv beurteilen, um gegebenenfalls wiederum beim Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), Direction Générale de l'Aviation Civile (DGAC) und Flughafen zu intervenieren.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantrage der Regierungsrat, die Petition P 283 „Gleiche Nachtflugsperrung in Basel wie in Zürich“ als erledigt zu erklären.

#### **4. Erwägungen der Petitionskommission**

Die damals unter den Petitionskommissionsmitgliedern geführte Diskussion, inwiefern die Petition zu unterstützen sei, widmete sich u.a. dem Thema Gesundheit, was schliesslich zum ursprünglichen Antrag führte, die Petition dem Regierungsrat zur abschliessenden Behandlung überweisen zu wollen. Die Petitionskommission wollte damit kundtun, dass mit dem Petitum auch die Sorge um die Gesundheit der vom Fluglärm betroffenen Bevölkerung verquickt ist und dem Rechnung zu tragen sei.

Der Grosse Rat ist einen Schritt weiter gegangen und hat den Regierungsrat zu einer Stellungnahme verpflichtet. Diese hat deutlich gemacht, inwiefern dem Regierungsrat der Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm, ganz besonders zu sensiblen Zeiten, wichtig ist und er gewillt ist, sich für Regelungen einzusetzen, welche diesen Schutz gewährleisten.

Die Petitionskommission dankt dem Regierungsrat für seine ausführliche Stellungnahme, insbesondere für seine Ausführungen zum Gesundheitsaspekt, und hofft, dass er in

zukünftigen Diskussionen zu Lärm und EAP seinen heutigen Standpunkt erfolgreich umsetzen kann.

#### **5. Antrag der Petitionskommission**

Die Petitionskommission beantragt, vorliegende Petition als erledigt zu erklären.

Im Namen der Petitionskommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'B. Gerber', written in a cursive style.

Dr. Brigitta Gerber, Präsidentin