

Sitzung vom 7. Mai 2009

**727. Anfrage (Entwicklung im ZFI)**

Kantonsrat Martin Arnold, Oberrieden, hat am 23. Februar 2009 folgende Anfrage eingereicht:

Am 16. Dezember 2008 hat die Volkswirtschaftsdirektion die Öffentlichkeit über den Monitoringwert des Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) im Jahr 2007 informiert. Der Anstieg von rund acht Prozent im Vergleich zum Vorjahr ist vor allem auf ein überdurchschnittlich hohes Bevölkerungswachstum in flughafennahen Gemeinden sowie auf den häufigeren Einsatz von Grossraumflugzeugen während der Nacht zurückzuführen. Die Regierung gibt sich ausreichend Zeit, um Massnahmen zur Dämpfung des ZFI zu planen. Das ist zwar richtig, es stellen sich jedoch schon heute verschiedene grundsätzliche Fragen, die beantwortet werden müssen, bevor mit den Planungsarbeiten begonnen wird. Deshalb stelle ich dem Regierungsrat folgende Grundsatzfragen:

1. Der Regierungsrat und der Bundesrat betonen immer wieder, dass der Flughafen Zürich seine Rolle als einzige interkontinentale Luftverkehrsdrehscheibe der Schweiz auch in Zukunft spielen muss. Wird bei der Planung und Bewertung der Massnahmen jeweils die Frage geprüft, ob diese die Drehscheibenfunktion und die Entwicklungsmöglichkeiten im Wettbewerbsumfeld gefährden können oder nicht?
2. Ist vorgesehen, bei den im Bereich Flugbetrieb möglichen Massnahmen die Fluggesellschaften, vor allem die Swiss, die in Zürich ihre Basis hat, zu konsultieren?
3. Erachtet es der Regierungsrat nicht auch als stossend, dass das grosse Bevölkerungswachstum in der Flughaferegion ungefiltert in den ZFI einfliesst und so dem Flughafen und dem Luftverkehr zur Last gelegt wird? Sind Untersuchungen vorgesehen, die zeigen, wie stark die Flugbewegungen reduziert werden müssten, wenn das zukünftige Bevölkerungswachstum durch Bewegungsbeschränkungen kompensiert werden müsste? Oder ist vorgesehen, das Bevölkerungswachstum für die Berechnung des Monitoringwertes reduziert zu berücksichtigen?
4. Werden die betroffenen Gemeinden und Planungsregionen zur Frage konsultiert, ob sie bereit sind, im Lichte des ZFI ihre baulichen und damit auch ihre bevölkerungsmässigen Entwicklungen grund-

sätzlich zu überarbeiten? Geht der Regierungsrat davon aus, dass die Gemeinden bereit sind, substanzielle Einschränkungen ihrer Entwicklungsmöglichkeiten in Erwägung zu ziehen?

5. Findet es der Regierungsrat richtig, dass der Flughafen einerseits und die Gemeinden andererseits jeweils von der Gegenseite erwarten, dass dort Massnahmen ergriffen werden, anstatt die eigenen Möglichkeiten auszuschöpfen?
6. Offenbar haben zwei Verfeinerungen der Berechnungsgrundlagen für den Monitoringwert dazu geführt, dass dieser 2007 um 2000 Personen höher ausgefallen ist. Ist in den kommenden Jahren mit weiteren derartigen Anpassungen zu rechnen? Erachtet es der Regierungsrat nicht auch als stossend, wenn für solche aus wissenschaftlicher Sicht vielleicht vertretbaren Anpassungen letztlich wiederum der Flughafen und der Luftverkehr büssen müssen? Falls ja, was denkt er dagegen zu tun?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Martin Arnold, Oberrieden, wird wie folgt beantwortet:

Der Regierungsrat verabschiedete am 3. Dezember 2008 den Bericht «Der Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) im Jahr 2007» und stellte fest, dass der ZFI-Monitoringwert im Jahr 2007 rund 46300 vom Fluglärm stark belästigte bzw. gestörte Personen aufgewiesen hat. Damit lag der ZFI-Monitoringwert nur noch knapp unter dem ZFI-Richtwert von 47000 Personen. Der Regierungsrat beauftragte die Volkswirtschaftsdirektion (Federführung), zusammen mit der Baudirektion eine systematische, wirkungsorientierte Planung und Evaluation Erfolg versprechender Massnahmen vorzunehmen, mit dem Ziel, den Monitoringwert auf lange Sicht so tief wie möglich zu halten. Die Massnahmen müssen bei den Ursachen der vom Monitoring festgestellten Auswirkungen ansetzen und geeignet sein, den weiteren Anstieg des Monitoringwertes auf Dauer zu verhindern. Dem Regierungsrat ist über die Ergebnisse bis November 2009 Bericht zu erstatten.

Die Projektorganisation ist seit Anfang 2009 festgelegt und untersucht die Zweckmässigkeit von Massnahmen sowohl im aviatischen Bereich (Einflussfaktoren Flugbewegungen, Flottenmix, An- und Abflugrouten und Nachsperrordnung) als auch im Bereich der Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung. Dem Auftrag des Regierungsrates gemäss sind die langfristige Entwicklung sowie die langfristig wirkenden Einflussfaktoren und – vor diesem Hintergrund – die kurzfristigen Opti-

mierungsmöglichkeiten zu untersuchen. Dabei bilden die geltenden Vorschriften und die Kompetenzordnung des Luftfahrt-, Umweltschutz- und Planungs- und Baurechts sowie die Leitlinien der Flughafen- und der Raumordnungspolitik die Rahmenbedingungen für die Massnahmenplanung.

Zu Frage 1:

Gemäss § 1 des Flughafengesetzes vom 12. Juli 1999 (LS 748.1) fördert der Staat den Flughafen Zürich zur Sicherstellung seiner volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen. Er berücksichtigt dabei den Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebs. Die in der Volksabstimmung vom 25. November 2007 beschlossenen Ergänzungen von § 3 des Flughafengesetzes betreffend den Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) verbessern die Möglichkeiten der Behörden, einen wirksamen Schutz der Bevölkerung anzustreben. Der ZFI ändert jedoch den Grundauftrag des Staates, den Flughafen zur Sicherstellung seiner volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen zu fördern, nicht. Sofern Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung in Erwägung gezogen werden, sind deshalb stets auch deren Auswirkungen auf die Funktions- und die Wettbewerbsfähigkeit des Flughafens als interkontinentales Drehkreuz in Rechnung zu stellen und es ist eine Abwägung der Interessen vorzunehmen. Der Regierungsrat hat sich wiederholt zur Drehkreuzfunktion des Flughafens bekannt. Kantonsrat und Stimmberechtigte haben diese Haltung unterstützt: Die Stimmberechtigten haben am 25. November 2007 die Volksinitiative «Für eine realistische Flughafenpolitik», die eine Begrenzung auf 250 000 Flugbewegungen pro Jahr verlangte, verworfen. Der Kantonsrat hat am 23. Februar 2009 die Behördeninitiative betreffend Änderung des Gesetzes über den Flughafen Zürich (KR-Nr. 195/2006) abgelehnt, die eine Plafo- nierung bei 320 000 Bewegungen pro Jahr sowie eine Nachruhe von acht Stunden forderte. Mit beiden Initiativen wäre die Drehkreuzfunktion gefährdet gewesen. Aufgrund des klaren Bekenntnisses der Stimmberechtigten kommen grundsätzlich nur Massnahmen in Betracht, welche die Drehkreuzfunktion nicht infrage stellen. Im Sinne des Auftrags des Regierungsrates für eine systematische Planung und Evaluation Erfolg versprechender Massnahmen sind aber grundsätzlich alle denkbaren Massnahmen in Erwägung zu ziehen, und es ist begründet aufzuzeigen, welche Massnahmen als verhältnismässig eingestuft werden können und welche nicht.

Zu Frage 2:

Die Swiss ist eingeladen, sich aktiv an der Massnahmenplanung für die Optimierung des Flugbetriebs zu beteiligen, und wird auch zu Massnahmen konsultiert, die von anderen Stellen vorgeschlagen werden. Ein

direkter Einbezug der übrigen Fluggesellschaften in die Projektorganisation ist nicht vorgesehen, sondern kann nötigenfalls über bestehende Kontaktgremien der Fluggesellschaften hergestellt werden.

Zu Frage 3:

Die Ergebnisse des ZFI-Monitorings sind nicht unbesehen einem Einflussfaktor zur Last zu legen. Die jährlichen Erhebungen zum ZFI zeigen zunächst wertneutral auf, wie sich die Entwicklungen der verschiedenen Einflussfaktoren insgesamt auf die Fluglärmsituation auswirken. Der ZFI-Monitoringwert widerspiegelt damit periodisch die Summe der Entwicklungen sowohl im Flugbetrieb als auch bei der Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung in der Flughafenregion. Er trägt dabei der politisch bedeutsamen Tatsache Rechnung, dass sich ein Teil der Bevölkerung auch in Gebieten stark von Fluglärm belästigt fühlt, in denen gemäss dem Umweltschutzrecht des Bundes die Grenze der Schädlichkeit nicht erreicht wird. Obwohl der ZFI erst seit Kurzem angewendet wird, hat er bereits sehr viel zur Transparenz der Fluglärmsituation und der dafür verantwortlichen Ursachen beigetragen. Eine geringere Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung im ZFI-Monitoringwert würde diese Aussagekraft stark relativieren und ist deshalb nicht vorgesehen.

Ebenso wichtig wie die Feststellung unerwünschter Entwicklungen ist die Untersuchung der dafür verantwortlichen Ursachen. Gestützt auf diese Ursachenforschung hat die Massnahmenplanung sodann die Frage zu klären, welche Stellen für die jeweiligen Ursachen und die Ergreifung von zweckmässigen Massnahmen zuständig und verantwortlich sind; auf diesen Umstand wurde bereits im Beleuchtenden Bericht zur Abstimmungsvorlage vom 25. November 2007 hingewiesen (vgl. ABI 2007, 1723). Entsprechend sind die Massnahmen nach Verantwortungsbereichen zu gliedern. In diesem Sinne findet die Massnahmenplanung zum ZFI betreffend den Flugbetrieb und die Bevölkerungsbzw. die Siedlungsentwicklung in zwei getrennten Arbeitspaketen statt. Zusätzlich werden die Wechselwirkungen beider Entwicklungen untersucht. Dabei soll, soweit sinnvoll und machbar, auch aufgezeigt werden, was vorgekehrt werden müsste, wenn die Begrenzung bzw. die Herabsetzung des ZFI-Monitoringwertes in einem der ursächlichen Bereiche nicht in diesem (allein), sondern in einem anderen Bereich kompensiert werden müsste. Es wird noch zu prüfen sein, wie sich die Beiträge der verschiedenen Verantwortungsbereiche zur Verbesserung der Situation im Monitoring aufzeigen lassen.

Zu Frage 4:

Offizielle Vernehmlassungen der Gemeinden zum Massnahmenkonzept ZFI können erst dann in Betracht kommen, wenn die Massnahmen in ausgereifter Form vorliegen. Eine Anhörung der Gemeinden zur

Raumordnungspolitik in der Flughafenregion wird auf jeden Fall im Rahmen der Teilrevision des Verkehrsrichtplans, Kapitel 4.6.1, «Flughafen Zürich-Kloten», stattfinden, über das gleichzeitig mit dem SIL-Objektblatt Flughafen Zürich voraussichtlich im Jahr 2010 das formelle Verfahren eröffnet werden wird. Die Festlegung einer massgeschneiderten Raumordnungspolitik für die Flughafenregion bildet ein Legislaturziel des Regierungsrates, das er inhaltlich bereits im Raumplanungsbericht 2005 nach folgenden Grundsätzen festgelegt hat. Die grösste raumplanerische Herausforderung besteht gemäss diesem Bericht in der zeit- und sachgerechten Abstimmung zwischen Siedlungs- und Flughafenentwicklung. Im Sinne der Leitlinien des kantonalen Richtplans soll die Attraktivität für Wohnen in weiten Teilen der Flughafenregion erhalten und die Siedlungsentwicklung nach innen in den gut durch den öffentlichen Verkehr erschlossenen Räumen gewahrt werden. Verschiedene raumplanerische Ansätze sind weiter zu vertiefen. Insbesondere soll mit der Festlegung einer sogenannten Abgrenzungslinie Rechtssicherheit für den Wohnungsbau in erschlossenen Bauzonen und ein verlässlicher Rahmen für die Optimierung der Siedlungsstruktur geschaffen werden. Die Abgrenzungslinie definiert das Gebiet mit bestehender oder möglicher Überschreitung der IGW-Empfindlichkeitsstufe II infolge Fluglärms (IGW steht für Immissionsgrenzwert gemäss Umweltschutzgesetzgebung des Bundes). Damit die Abgrenzungslinie die ihr zugedachte Funktion erfüllen kann, muss sie auch bei künftigen Veränderungen des Flugbetriebs Bestand haben. Die erforderlichen flugbetrieblichen Grundlagen werden im Rahmen des Fachprozesses zum Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt Flughafen Zürich (SIL-Prozess) noch im Verlauf dieses Jahres erarbeitet.

Im Rahmen von sogenannten Perimetergesprächen für den SIL-Prozess mit den zehn Nachbargemeinden des Flughafens wurden diese raumplanerischen Ansätze in der Ortsplanung bereits ein erstes Mal getestet. Der Planungsprozess diente den beteiligten kommunalen und kantonalen Stellen, den Stellen des Bundes sowie der Flughafen Zürich AG dazu, die künftigen Auswirkungen des Flughafens auf die lokale Siedlungsentwicklung zu beurteilen und Lösungsansätze für die Ortsentwicklung zu prüfen. Es ist vorgesehen, die Kontakte zu diesen Gemeinden auch für das Massnahmenkonzept ZFI zu nutzen, um Rückmeldungen zu Zwischenergebnissen zu erhalten.

Um die vorliegend gestellten konkreten Fragen beantworten zu können, hat die Volkswirtschaftsdirektion mittels eines Rundschreibens die 90 im ZFI-Untersuchungsgebiet befindlichen Gemeinden und die regionalen Planungsverbände befragt. 64 Gemeinden und 6 Planungsverbände sowie der Dachverband Regionalplanung Zürich und Umge-

bung haben innert der kurzen zur Verfügung stehenden Frist zu den Fragen Stellung genommen. Es ist davon auszugehen, dass vereinzelte Antworten zu einem späteren Zeitpunkt eintreffen werden; diese werden für die ZFI-Massnahmenplanung ebenfalls ausgewertet. Aufgrund des deutlichen Meinungsbildes, das aus den vorliegenden Antworten hervorgeht, ist nicht anzunehmen, dass sich dadurch noch wesentliche Änderungen am Gesamtergebnis ergeben werden.

Sämtliche Antwortenden verneinen die Frage, ob als Folge der Entwicklungen des ZFI die Absicht bestehe, planungs- oder baurechtliche Massnahmen zur Eindämmung der Bevölkerungsentwicklung zu ergreifen bzw. ob sich solche Massnahmen bereits in Planung befänden. Tenor der Begründungen ist der Hinweis auf den Vorrang des Umweltschutz- und des Raumplanungsrechts, das durch den ZFI nicht übersteuert werden dürfe; demgegenüber wird darauf hingewiesen, dass allfällige raumordnungspolitische Massnahmen auf der Ebene des kantonalen Richtplans definiert werden müssten, was zurzeit nicht der Fall sei. Der ZFI bilde, wie die zur Stellungnahme eingeladenen Gemeinden und Planungsverbände sich äussern, ein Indikatorensystem neben anderen, das keine neuen gesetzlichen Kompetenzen oder Steuerungsinstrumente schaffe und das die Interessenabwägung zwischen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung nicht allein bestimmen könne. Die Interessen seien vielmehr, unter Berücksichtigung aller Umstände, mit den bestehenden raumplanerischen Instrumenten abzuwägen. Den Antworten der Gemeinden kann ausnahmslos die Haltung entnommen werden, dass der ZFI, jedenfalls für sich allein genommen, kein Grund ist, um von bestehenden Entwicklungsabsichten Abstand zu nehmen. Auch neun Gemeinden in direkter Nachbarschaft zum Flughafen, die ihre Stellungnahme gemeinsam verfasst haben, betonen, dass sie ihren rechtskräftigen Bau- und Zonenordnungen verpflichtet seien. Sie vertreten mit Bestimmtheit den Standpunkt, dass ihnen parallel zum Flughafen bauliche Entwicklungsmöglichkeiten zustehen. Die Gemeindeautonomie und das Planungs- und Baurecht garantiere den Gemeinden den autonomen Entscheid, wie sie ihr Gebiet entwickelt wollten.

Rund 90% der antwortenden Gemeinden und die Hälfte der antwortenden Planungsverbände bejahten die Frage, ob der Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf den ZFI durch Massnahmen im Flugbetrieb kompensiert werden sollten. Dies geschah häufig mit der Begründung, der ZFI sei als Gegenvorschlag zur Plafonierung der Flugbewegungen beschlossen worden, weshalb die Folgen einer Richtwert-Überschreitung durch den Flugbetrieb zu tragen seien. Die ablehnenden Stimmen anerkennen den Anspruch des Flughafens auf ein gemässigttes Wachstum und begründen ihren Standpunkt in der Regel damit, dass einseitig-

ge Massnahmen – seien sie zulasten des Flugbetriebs oder zulasten der Siedlungsentwicklung – abzulehnen seien. Vielmehr gelte es, das Nebeneinander von Siedlungsentwicklung und Flugbetrieb zu optimieren und eine nachhaltige Planungssicherheit zu schaffen, was über den laufenden SIL-Prozess und die Revision des kantonalen Richtplans zu erreichen sei.

Rund 90% der antwortenden Gemeinden und fünf der sechs antwortenden Planungsverbände verneinten die Frage, ob der Einfluss der Bevölkerungsentwicklung im ZFI nicht oder nur teilweise berücksichtigt werden sollte, überwiegend mit der Begründung, dass sonst das Grundkonzept des ZFI infrage gestellt werde. Sie stellen sich auf den Standpunkt, dass der erst kürzlich eingeführten, ZFI nicht bereits jetzt wieder geändert werden solle.

Es kann somit festgestellt werden, dass gemäss einhelliger Meinung der antwortenden Gemeinden und Planungsverbände der ZFI für sich allein nicht zum Anlass zu nehmen ist, um die Siedlungsentwicklung einzuschränken. Wenn schon, dann müsste eine solche Raumordnungspolitik ausgehend vom kantonalen Richtplan definiert werden, jedoch unter Abwägung aller Interessen und in Berücksichtigung der Rechtslage. Der Regierungsrat teilt diese Meinung.

Die Frage, ob letztlich die Einflüsse der Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung auf den ZFI durch Massnahmen im Flugbetrieb kompensiert werden müssten, wird durch eine Mehrheit der Antwortenden bejaht. Diese Haltung wird häufig mit dem Argument begründet, dass der ZFI einen Gegenvorschlag zur seinerzeitigen Plafonierungsinitiative darstelle und dass demzufolge die Massnahmen seitens des Flugbetriebs zu treffen seien. Der Regierungsrat teilt diese Haltung nicht, was in der nachfolgenden Antwort zu begründen sein wird.

Zu Frage 5:

Die an der Volksabstimmung vom 25. November 2007 beschlossenen Ergänzungen im Flughafengesetz betreffend den ZFI schreiben vor, dass mit dem ZFI-Monitoring periodisch die Fluglärmsituation und die für die Entwicklung verantwortlichen Ursachen zu ermitteln seien (§ 3 Abs. 6 Flughafengesetz). Für die Massnahmen zur Steuerung des Richtwerts stellt das Flughafengesetz auf die geltende Kompetenzordnung ab: Die (kantonalen und kommunalen) Behörden des Kantons Zürich ergreifen gemäss § 3 Abs. 5 Flughafengesetz rechtzeitig die in ihrer Kompetenz stehenden Massnahmen und nehmen Einfluss auf die Flughafenbetreiberin und auf den Bund, soweit die Massnahmen in deren Kompetenz stehen.

Um die Zahl der von den nachteiligen Auswirkungen des Fluglärms betroffenen Menschen zu begrenzen bzw. zu vermindern, kommen verschiedene Massnahmen in Betracht. Neben technischen Vorkehrungen bei

den Flugzeugen und Regelungen im Flughafenbetrieb kommen insbesondere raumplanerische Massnahmen infrage. Sache der Flughafenpartner ist es, den Lärm im Rahmen der Vorsorge so weit direkt bei der Quelle zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Hier setzt die Massnahmenplanung im aviatischen Bereich an. Die Raumplanung ist dagegen Aufgabe von Kanton und Gemeinden; insbesondere die Gemeinden sind mit ihrer Nutzungsplanung für die Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung rund um den Flughafen verantwortlich. Diese Entwicklung liegt ausserhalb des Einfluss- und Verantwortungsbereichs des Flughafens und kann nicht ihm angelastet werden.

Zu Frage 6:

Rund ein Viertel der zwischen 2006 und 2007 verzeichneten Zunahme stark belästigter bzw. im Schlaf gestörter Personen ist allein auf methodische Verfeinerungen der Datenerhebung zurückzuführen. Dieser Zuwachs ist also nicht durch Faktoren bedingt, die für die fluglärmpolitische Beurteilung und Diskussion von Interesse sind. Sie erschweren den Vergleich der ZFI-Monitoringwerte für die einzelnen Jahre. Es ist jedoch zu betonen, dass die vorgenommenen Verfeinerungen eine Qualitätsverbesserung des ZFI-Monitorings darstellen und die Situation genauer abzubilden vermögen. Weitere solche Änderungen sind nicht auszuschliessen. Das Problem der erschwerten Vergleichbarkeit von Zahlenreihen durch methodische Änderungen ist nicht auf den ZFI beschränkt, sondern z. B. auch in der Rechnungsführung bekannt. Weitreichende methodische Änderungen werden in der Regel durch eine Neuberechnung der ganzen Zeitreihe anhand der neuen Methode gelöst. Es wird noch zu prüfen sein, wie diesem Problem beim ZFI zweckmässig Rechnung getragen werden kann.

Wie auch immer das Problem methodisch gelöst wird: Es ist aus Gründen der politischen Verlässlichkeit wichtig, dass die Eckwerte, die zur Festlegung des ZFI-Richtwerts geführt haben, unverändert Bestand haben. Der Regierungsrat legte den ZFI-Richtwert am 16. August 2006 mit Beschluss vom 16. August 2006 mit folgenden Eckwerten fest:

- Flugbewegungen im Jahr 2000 (rund 325 000)
- Bevölkerungszahl im Jahr 2000
- Flottenmix im Jahr 2004
- An- und Abflugrouten im Jahr 2004
- Nachtsperreordnung sieben Stunden (abzüglich eine halbe Stunde Verspätungsabbau) gemäss vorläufigem Betriebsreglement

Referenzjahr für den ZFI-Richtwert bildet somit grundsätzlich das Jahr 2000, jedoch korrigiert um die bis 2004 erfolgten Veränderungen beim Flottenmix und bei den An- und Abflugrouten und mit Blick auf



die neue Nachsperrordnung gemäss vorläufigem Betriebsreglement. Gestützt auf diese Eckwerte wurde der ZFI-Richtwert rund 20% tiefer als der Zustand des Jahres 2000 angesetzt. An diesen Grundlagen ist festzuhalten; es ist jedoch mit dem ZFI-Monitoring sicherzustellen, dass die Vergleichbarkeit der Berechnungen über die Jahre gewährleistet werden kann. Damit soll ein Grundanliegen des ZFI, Transparenz über die Fluglärmentwicklung zu schaffen, erfüllt werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**