

Sitzung vom 7. März 2001

341. Anfragen (Lärmgrenzwerte für Landesflughäfen und Richtplanung sowie Pressemitteilung des Regierungsrates zum Bundesgerichtsentscheid über die 5. Bauetappe des Flughafens Zürich)

Kantonsrat Ueli Keller, Zürich, sowie die Kantonsrätinnen Dr. Luzia Lehmann, Zürich, und Barbara Marty Kälin, Gossau, haben am 18. Dezember 2000 folgende Anfrage eingereicht:

Nach dem Entscheid des Bundesgerichtes wird der Bundesrat beauftragt, die Festlegung der Lärmgrenzwerte für Landesflughäfen in der Lärmschutzverordnung tiefer festzulegen.

1. Welche Auswirkungen hat die Änderung der Lärmgrenzwerte auf den kantonalen und die regionalen Richtpläne?
2. Wie sieht der Zeitplan des Regierungsrates aus, um allfällige Anpassungen dieser Richtpläne vorzunehmen?
3. Welche Auswirkungen erwartet der Regierungsrat auf die verschiedenen Nutzungsplanungen?
4. Welche kurz- und mittelfristigen Massnahmen sind in der Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinden vorgesehen, um eine einheitliche Anwendung des Planungs- und Baurechts und damit Rechtsicherheit zu gewährleisten?

Kantonsrat Ruedi Hatt, Richterswil, hat am 8. Januar 2001 folgende Anfrage eingereicht:

In der Pressemitteilung des Regierungsrates zum Bundesgerichtsentscheid über die 5. Bauetappe des Flughafens Zürich steht folgender Schlusssatz zu diesem Kapitel: «Der Bundesgerichtsentscheid vom 8. Dezember 2000 bringt hier insofern eine erfreuliche Klärung, als über die Höhe der Lärmgrenzwerte entschieden worden ist und davon ausgegangen werden darf, dass die Grenzwerte der Expertenkommission in der Lärmschutzverordnung Eingang finden werden.»

1. Ist der Regierungsrat nicht der Auffassung, das Bundesgericht habe nur entschieden, dass die Lärmschutzverordnung in der Form, wie sie der Bundesrat vorschlägt, nicht anwendbar sei? Über die Höhe der Lärmgrenzwerte hat jedoch das Bundesgericht nicht entschieden?
2. Ist die Regierung bereit, sich beim UVEK dafür einzusetzen, dass nach dem Bundesgerichtsentscheid vom 8. Dezember 2000 so schnell wie möglich eine neue Lärmschutzverordnung ausgearbeitet wird, welche die Lärmgrenzwerte um den Flughafen Zürich festlegt und mit der
 - a) die Planungsunsicherheit der um den Flughafen liegenden Gemeinden endlich beendet wird?
 - b) Planungs- und Grenzwerte festgelegt werden, die auch die betroffenen Gemeinden in ihrer baulichen Entwicklung nicht unnötigerweise einschränken und ihnen vor allem die Nutzung der vorhandenen Baulandreserven als Wirtschafts- und Gewerbezone ermöglichen?
3. Die Baudirektion will umgehend die neuen Grenzwertkurven um den Flughafen berechnen und aufzeichnen auf der Grundlage der von der Expertenkommission vorgeschlagenen Grenzwerte. Entstehen dadurch nicht weitere Unsicherheiten und Enttäuschungen, wenn in der endgültigen LSV Lärmgrenzwerte festgelegt werden, die einem Ausgleich zwischen den tieferen Werten der Eidgenössischen Expertenkommission und den ebenfalls wissenschaftlich begründeten höheren Werten, welche der Bundesrat am 12. April 2000 festgelegt hatte, entsprechen?

Auf Antrag der Baudirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Ueli Keller, Zürich, Dr. Luzia Lehmann, Zürich, und Barbara Marty Kälin, Gossau, sowie die Anfrage Ruedi Hatt, Richterswil, werden wie folgt beantwortet:

Das Bundesgericht hat am 8. Dezember 2000 über die Verwaltungsgerichtsbeschwerden betreffend die 5. Ausbautetappe des Flughafens Zürich-Kloten entschieden. Der Entscheid enthält folgende für die Richt- und Nutzungsplanungen bedeutsame Aussagen:

- Die in der Luftfahrtsprognose gemäss Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) angenommene Anzahl Flugbewegungen darf – soweit die lufthygienischen Auflagen erfüllt werden können – verwirklicht werden.
- Die vom Bundesrat festgesetzten Grenzwerte sind nicht umweltverträglich; es sind bis auf weiteres, d.h. bis der Bundesrat neue Grenzwerte festgelegt hat, die von der Eidgenössischen Kommission für die Beurteilung von Lärm-Immissionsgrenzwerten in ihrem 6. Teilbericht vom September 1997 festgelegten Belastungsgrenzwerte für den Lärm von Landesflughäfen anwendbar. Der vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) festgesetzte Lärmbelastungskataster vom 5. November 1999 ist aufgehoben (damit fallen auch die von der Baudirektion entsprechend nachgeführten Grenzwertkurven vom November 2000 dahin).
- Der Fluglärm des Militärflugplatzes Dübendorf ist im Lärmbelastungskataster zu berücksichtigen.
- Die drei Nachtstunden (22–23 Uhr, 23–24 Uhr, 5–6 Uhr) sind einzeln zu bewerten.

Als Folge dieses Entscheides werden künftig jedenfalls zusätzliche Gebiete von Grenzwertüberschreitungen betroffen sein.

Überdies entschied das Bundesgericht, dass

- der Wechsel vom System der luftfahrtrechtlichen Lärmzonen zum umweltschutzrechtlichen Institut des Lärmbelastungskatasters erst dann vollzogen werden könne, wenn auch das massgebliche Gesetzesrecht, insbesondere die Bestimmungen von Art. 42ff. des Luftfahrtgesetzes (LFG, SR 748.0), die nötige Anpassung erfahren habe und die den Rechtsschutz und die Entschädigung betreffenden Verfahrensprobleme gelöst seien.

Für den Vollzug der Lärmschutzverordnung (LSV, SR 814.41) sind deshalb nicht nur das neue Betriebsreglement und die Erstellung des zugehörigen Lärmbelastungskatasters, sondern auch Gesetzesänderungen auf eidgenössischer Ebene erforderlich. Im Sinne des Vorsorgeprinzips (Art. 11 des Umweltschutzgesetzes, SR 814.01) sind aber bereits heute Massnahmen nötig.

Die Betriebskonzession für den Flughafen Zürich läuft am 31. Mai 2001 ab. Die Flughafen Zürich AG (FZAG) hat dem Bund ein Gesuch um Erteilung der Betriebskonzession auf den 1. Juni 2001 eingereicht. Zusammen mit dem Konzessionsgesuch musste das heute gültige Betriebsreglement zur Genehmigung eingereicht werden, doch wurde dieses ergänzt durch die Auflage des UVEK zur Baukonzession für das Dock Mitte (Verbot von Starts von Charterflügen ab 22.00 Uhr, Starts und Landungen erst ab 5.30 Uhr erlaubt, «Marschhalt» bei Erreichen von 2400 t NO_x pro Jahr aus Flugbetrieb und Abfertigung). Zurzeit fehlen aber wesentliche Eckwerte, welche für die Evaluation von möglichen künftigen Betriebsvarianten erforderlich sind. Wegen des Bundesgerichtsentscheides über die Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen die Erteilung der Baukonzession für das Dock Midfield wird bis zur Neufestsetzung von Lärmgrenzwerten durch den Bundesrat das von der Eidgenössischen Kommission für die Beurteilung von Lärm-Immissionsgrenzwerten empfohlene Grenzwertszenario angewendet. Im Weiteren finden zurzeit Verhandlungen mit der Bundesrepublik Deutschland statt. Erst das Ergebnis dieser Verhandlungen wird aufzeigen, wie der Luftraum über Deutschland durch den Flugverkehr genutzt werden kann. Überdies strebt der Regierungsrat die Ausdehnung der Sperrzeit von 23.00 bis 6.00 Uhr an (Grundsätze des Regierungsrates zur Flughafenpolitik nach vollzogener Vonselbstständigung des Flughafens vom 23. August 2000). Die erwähnten Verhandlungen sowie die Ausarbeitung und Evaluation von neuen Betriebsvarianten werden einige Zeit beanspruchen; nicht eingerechnet in diesem Zeitplan sind die Gesetzesänderungen auf eidgenössischer Ebene, die das Bundesgericht als erforderlich erachtet. In der Zwischenzeit wird der Flughafen mit dem im Wesentlichen heute gültigen Betriebsreglement zu betreiben sein.

Erst nach Vorliegen der Ergebnisse der Staatsvertragsverhandlungen sowie nach der Festsetzung der neuen Belastungsgrenzwerte durch den Bundesrat wird es möglich sein, die Evaluation der optimalen Betriebsvarianten vorzunehmen und in das neue Betriebsreglement einfließen zu lassen (der Entscheid über eine Neufestsetzung der LSV wurde inzwischen vom Bundesrat auf Ende März 2001 in Aussicht gestellt). Das neue Betriebsreglement wird mit einem UVB zu überprüfen sein und kann bei der Rekurskommission des UVEK angefochten werden. Ein definitiver Lärmbelastungskataster kann deshalb im heutigen Zeitpunkt nicht erarbeitet werden. Somit können auch dessen Auswirkungen auf die Richt- und Nutzungsplanungen im heutigen Zeitpunkt nur unzureichend beurteilt werden. Tief greifende Revisionen wären deshalb im heutigen Zeitpunkt verfrüht. In zeitlicher Hinsicht muss davon ausgegangen werden, dass noch zwei bis drei Jahre benötigt werden, bis

die endgültigen Auswirkungen des Fluglärms beurteilt und die gegebenenfalls erforderlichen Anpassungen an die Richt- und Nutzungsplanungen vorgenommen werden können.

Aus heutiger Sicht kann die Situation etwa so eingeschätzt werden, dass sich die notwendigen Korrekturen aus folgenden Gründen eher in einem engen Rahmen halten könnten: Die heutigen rechtskräftigen Bauzonen können grösstenteils als erschlossen im Sinne von Art. 19 des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) betrachtet werden, sodass in aller Regel nicht die Planungswerte, sondern die Immissionsgrenzwerte (IGW) zur Anwendung kämen (vgl. Art. 30 LSV). Sodann sind die heute rechtskräftigen Bauzonen zum überwiegenden Teil überbaut. In den meisten Fällen wird deshalb zusätzlich zu entscheiden sein, ob es sich bei den verbleibenden unüberbauten Grundstücken um Bau- oder Baugebietslücken handelt, deren Schliessung im überwiegenden Interesse liegt und für die deshalb gemäss Art. 31 LSV auch bei Überschreitung der IGW Ausnahmegewilligungen erteilt werden können. Schliesslich lässt das Bundesgericht offen, ob und wo allfällige Aufstufungen im Sinne von Art. 43 Abs. 2 LSV von der Empfindlichkeitsstufe ES II in die ES III in Betracht zu ziehen sind. Aussonnungen und Umzonungen in Zonen mit lärmunempfindlichen Nutzungen dürften unter den aufgeführten Annahmen nur in den Bauzonen mit Alarmwertüberschreitungen zur Diskussion stehen.

Gestützt auf das allgemein gültige Vorsorgeprinzip ist es richtig, dass für die Zwischenzeit Grenzwertkurvenpläne erarbeitet werden. Diese sollen auf dem Betriebskonzept, das dem UVB zu Grunde liegt, beruhen sowie auf den vom Bund bis Ende März 2001 in Aussicht gestellten neuen Grenzwerten, wobei zusätzlich die vom Regierungsrat angestrebte Ausdehnung der Sperrzeit von 23.00 bis 6.00 zu beachten ist. Auf dieser vorläufigen Grundlage werden Genehmigungen von Nutzungsplanungen, Neuerschliessungen und Bewilligungen beurteilt werden können, ohne dass eine spätere endgültige Ordnung unsachgemäss zusätzlich präjudiziert würde oder umgekehrt befürchtet werden müsste, dass Planungs- und Bewilligungsentscheiden nachträglich der Boden entzogen würde. Überdies wird den Gemeinden empfohlen, die Bau- und Baugebietslücken in Gebieten mit Überschreitung der IGW, für deren Schliessung ein überwiegendes Interesse gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV besteht, zusammen mit den zuständigen Fachstellen der Baudirektion kartografisch zu bezeichnen. In diesen Gebieten können Ausnahmegewilligungen erteilt werden.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi