

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 218/2015

Sitzung vom 28. Oktober 2015

998. Interpellation (Sommersmog)

Kantonsrat Daniel Heierli, Zürich, sowie die Kantonsrätinnen Barbara Schaffner, Otelfingen, und Karin Fehr Thoma, Uster, haben am 31. August 2015 folgende Interpellation eingereicht:

Der Sommer 2015 war sehr sonnig und warm. Das hat nicht nur den Freibädern Rekordergebnisse beschert, sondern auch sehr häufig zu Sommersmog geführt. Dieser entsteht unter Einwirkung des Sonnenlichtes aus diversen Bestandteilen von Abgasen. Stickoxide (NO_x) und flüchtige Kohlenwasserstoffe (VOC) sind die wichtigsten Vorläufersubstanzen. Ein Hauptbestandteil von Sommersmog ist Ozon, ein giftiges Reizgas.

Sommersmog greift die Lungen an. Ältere Menschen, Kinder, Asthmatiker und Personen mit anderen Lungenkrankheiten sind am stärksten betroffen. Es leiden aber auch gesunde Menschen, Tiere und Pflanzen.

Gemäss Faktenblatt 3 zum Thema Ozon (10. Juni 2015) des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) führen erhöhte Ozonbelastungen längerfristig zu Lungenerkrankungen, Spitaleinweisungen und vorzeitigen Todesfällen.

Die aktuell gültige Luftreinhalte-Verordnung des Bundes definiert die Immission von Ozon als übermässig, wenn mehr als einmal pro Jahr ein 1h-Mittelwert von mehr als 120 µg/m³ erreicht wird. Im Zeitraum vom 1. Juni bis zum 30. August 2015 (91 Tage) wurde dieser Wert am Messort EMPA Dübendorf an 50 Tagen überschritten, am Messort Kaserne Zürich an 44 Tagen. Die Überschreitungen dauerten an den meisten Tagen mehrere Stunden, am 13. August in Dübendorf ganze elf Stunden (Messdaten gemäss Bundesamt für Umwelt BAFU).

Das Problem tritt allerdings nicht nur in besonders sonnigen Jahren auf. Auch im Regensommer 2014 erfüllten die Messwerte die Vorgaben der Luftreinhalteverordnung bei weitem nicht. Grundsätzlich sind die zu hohen Konzentrationen der aus Abgasen stammenden Vorläufersubstanzen das Problem. Deshalb wird auch im Faktenblatt 1 zum Thema Ozon (8. Juni 2015) des BAFU geschrieben: «Die beste Strategie der Luftreinhaltepolitik, um die Ozonkonzentration zu senken, ist nach wie vor eine effiziente Reduktion der Emissionen bei den Vorläufersubstanzen (NO_x, NMVOC)».

Im aktuellen Massnahmenplan Luftreinhaltung des Kantons Zürich von 2008 schreibt der Regierungsrat: «Die Luftschadstoffbelastung im Kanton ist zu hoch und hat seit dem Jahr 2000 nicht mehr abgenommen. Dies verursacht jedes Jahr externe Kosten in der Höhe von rund 800 Mio. Franken.» Im gleichen Text beschreibt der Regierungsrat die ungenügende Luftqualität im Kanton als Problem, «welches weit davon entfernt ist, sich von selbst zu lösen».

Die Verbesserung der Luftqualität ist keinesfalls ein «nice to have». Gemäss Art. 31 der Luftreinhalte-Verordnung des Bundes (LRV) ist der Kanton Zürich verpflichtet, einen Massnahmenplan zur Verminderung der Schadstoffbelastung zu erarbeiten.

Nach sieben Jahren Erfahrung kann man heute festhalten, dass die seit 2008 ergriffenen Massnahmen bei weitem nicht ausreichen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist dem Regierungsrat das Problem der ungenügenden Luftqualität im Kanton Zürich bewusst?
2. Hat der Regierungsrat Grund zur Annahme, dass sich die Vorgaben der Luftreinhalteverordnung mit den bereits getroffenen Massnahmen in naher Zukunft erreichen lassen? Aus welchem Grund, und in welchem zeitlichen Rahmen? Welche zusätzlichen Massnahmen sieht der Regierungsrat vor?
3. Wie lassen sich nach den Vorstellungen des Regierungsrats die angestrebten Ausbauten des Strassennetzes, welche mit Sicherheit einen Verkehrszuwachs nach sich ziehen würden, mit den Zielsetzungen der Luftreinhalte-Verordnung vereinbaren?
4. Bekanntermassen macht die Sommersmog-Problematik nicht vor Kantongrenzen halt. Setzt sich der Kanton Zürich auf nationaler Ebene für koordinierte Massnahmen zur Verbesserung der Luftqualität ein, und in welcher Weise?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Daniel Heierli, Zürich, Barbara Schaffner, Oetfingen, und Karin Fehr Thoma, Uster, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die Ozonwerte in den Sommermonaten oft grossflächig über dem Stundenmittelgrenzwert der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1)

von $120 \mu\text{g}/\text{m}^3$ liegen. Dieser dürfte höchstens einmal jährlich überschritten werden. Die ungenügende Luftqualität hat schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit der Bevölkerung, wie unter anderem ein Bericht der WHO von 2013 (Review of evidence on health aspects of air pollution) aufzeigt. Der Bericht kommt zum Schluss, dass ein Dosis-Wirkungszusammenhang zwischen Ozonbelastung und Gesamtsterblichkeit besteht. Erwiesen ist, dass bei steigender Ozonbelastung die Sterblichkeitsrate aufgrund von Herzkreislauf- sowie Atemwegserkrankungen steigt. Der Dosis-Wirkungszusammenhang zeigt sich darüber hinaus auch daran, dass es bei erhöhter Ozonbelastung zu einer Zunahme von Spitaleintritten im Zusammenhang mit Herzkreislaufkrankheiten kommt. Neu werden nun zudem die langfristigen Wirkungen von Ozon auf die Sterblichkeit in Folge von Atemwegserkrankungen untersucht und diskutiert. Die WHO hat im Jahr 2005 einen Ozonrichtwert von $100 \mu\text{g}/\text{m}^3$ über acht Stunden vorgeschlagen, was in etwa dem schweizerischen Grenzwert der Ozonbelastung von $120 \mu\text{g}/\text{m}^3$ über eine Stunde entspricht.

Der Regierungsrat orientiert sich am Grenzwert der LRV und hat zur Verminderung der Konzentration an Luftschadstoffen in seinen Legislaturzielen für 2011–2015 gemäss Legislaturziel 10 als Massnahme c festgelegt, dass der bestehende Massnahmenplan Luftreinhaltung überarbeitet wird. Der Entwurf einer Teilrevision des Massnahmenplans Luftreinhaltung war von Juli bis September 2014 bei betroffenen Kreisen in Vernehmlassung und befindet sich derzeit in Überarbeitung.

Zu Frage 2:

Ozon ist ein Schadstoff, der nicht direkt ausgestossen, sondern sekundär aus Vorläuferschadstoffen, insbesondere aus Stickoxiden (NO_x) und flüchtigen organischen Verbindungen (VOC) gebildet wird. Der photochemische Umwandlungsprozess ist kompliziert und läuft vorwiegend unter starker Sonneneinstrahlung und bei warmen Temperaturen ab.

Wie bereits im Bericht zum Postulat KR-Nr. 45/2006 betreffend Massnahmenplan bei hohen Ozonwerten wie bei den Feinstaubkonzentrationen festgehalten wurde (Vorlage 4598), stammt mehr als die Hälfte der zürcherischen Ozonbelastung aus Emissionen im schweizerischen und internationalen Umfeld. Mit einer örtlichen Verminderung der Vorläuferschadstoffe lässt sich daher nur bedingt Einfluss auf die Ozonbildung nehmen. Die Messwerte der letzten Jahre zeigen, dass die bisherige Verminderung der Vorläuferschadstoffe zwar kaum Wirkung auf die mittlere jährliche Ozonbelastung hat, hingegen nehmen die Spitzenbelastungen in den Sommermonaten deutlich ab.

Die Massnahmen zeigen also Wirkung bezüglich der Ozonspitzenbelastungen. Daher ist die Strategie der Durchsetzung von langfristigen und dauerhaft wirksamen Massnahmen nach wie vor richtig. Zusätzliche Massnahmen werden im Rahmen der Fortführung des kantonalen Massnahmenplans geprüft und umgesetzt. Auf Bundesebene wird die LRV laufend dem neuesten Stand der Technik angepasst und das Konzept betreffend lufthygienische Massnahmen des Bundes wird regelmässig aktualisiert, zuletzt am 11. September 2009. Auch auf internationaler Ebene sind weitere Anstrengungen zur Senkung der Ozonbelastung eingeleitet. Am 4. Mai 2012 ist in einer Revision des Protokolls von Göteborg das Ziel festgelegt worden, weitere verbindliche Emissionsobergrenzen für 2020 festzulegen.

Zu Frage 3:

Die Interpellanten gehen davon aus, dass die angestrebten Ausbauten des Strassennetzes mit Sicherheit einen Verkehrszuwachs nach sich ziehen würden. Diese Feststellung ist zu relativieren. Der Personen- und Güterverkehr ist in der Schweiz in den letzten Jahrzehnten stetig angestiegen und wird gemäss heutigen Verkehrsprognosen weiter ansteigen. Allerdings ist dies ein landesweites Phänomen und bleibt nicht auf den Kanton Zürich beschränkt: So hat gemäss nationalen Statistiken die Verkehrsleistung (gefährte Personenkilometer) des motorisierten Individualverkehrs (MIV) in der Schweiz im Zeitraum von 2000 bis 2012 um 8% zugenommen. Der Güterverkehr auf der Strasse hat um 26% zugenommen. Auch der Wachstumstrend des öffentlichen Verkehrs (öV) ist ungebrochen und weist im Bereich Personentransport auf der Schiene im 2012 einen Anstieg von 52% gegenüber 2000 auf. Es ist davon auszugehen, dass die Verkehrszunahme der letzten Jahre nicht mehr in erster Linie eine Folge des – nur noch beschränkt stattfindenden – Ausbaus des Strassennetzes ist. Vielmehr ist die zunehmende Mobilität von Personen und Gütern ein Abbild unserer Lebensstile und Wirtschaftsweise und diese zusammen mit dem Bevölkerungswachstum somit Ursachen für das starke Verkehrswachstum der letzten Jahrzehnte.

Der Kanton Zürich setzt nach den Vorgaben des Gesamtverkehrskonzepts GVK (RRB Nr. 1334/2006) und des kantonalen Richtplans (Kapitel 4.1.1) auf einen abgestimmten Ausbau aller Verkehrsträger. Auch aus Gründen der Verringerung der verkehrsbedingten Luftschadstoffbelastung hat die Erhöhung des Anteils des Veloverkehrs und des öV hohe Priorität. Das im GVK 2006 vorgesehene Ziel, wonach der öV mehr als 50% des Verkehrszuwachses von öV und MIV übernimmt, ist bislang erfüllt worden. Jedoch muss auch das dem MIV und dem Güterverkehr dienende Strassennetz in einem funktionstüchtigen Zustand gehalten werden.

Neben dem in der Interpellation genannten Risiko eines Zuwachses des Verkehrsaufkommens können Strassenneubauten auch lufthygienische Vorteile mit sich bringen:

- Aus lufthygienischer Sicht besonders fragwürdig ist Stop-and-go-Verkehr. Sofern durch Investitionen ins Strassennetz eine Verflüssigung des Verkehrsablaufs im Bereich von Siedlungsräumen erreicht werden kann, ist eine massgebliche Verbesserung der Immissionssituation im unmittelbaren Strassenraum und in den daran angrenzenden Flächen zu erwarten.
- Gegenwärtig angedachte Ausbauten im Strassennetz haben unter anderem zum Ziel, Ortsdurchfahrten und städtische Räume vom Durchgangsverkehr zu entlasten. So konnten beispielsweise durch den Bau der Westumfahrung Teile der Stadt Zürich vom Verkehr befreit und eine deutliche Verbesserung der lufthygienischen Situation erwirkt werden.
- Mit der Entlastung des Hauptstrassennetzes im Bereich von Ortsdurchfahrten und städtischen Quartieren geht die Chance einher, Strassenräume neu zu gestalten, in diesem Zuge deren Aufenthaltsfunktion zu stärken sowie Fussgängerinnen und Fussgänger sowie Velofahrerinnen und -fahrer besser in der Planung zu berücksichtigen. Damit werden Bahnhöfe und Ortszentren besser für diese Verkehrsmittel zugänglich, womit eine – auch aus lufthygienischer Sicht gewünschte – Förderung des öV und des Fuss- und Veloverkehrs einhergeht.

Strassen werden dort ausgebaut, wo dies die angestrebte räumliche Entwicklung und die Entlastung von Zentrumsbereichen unterstützt, der Verbesserung der Zuverlässigkeit dient, die Verkehrssicherheit erheblich verbessert und/oder punktuell Kapazitätsengpässe behebt. Um der Gefahr eines übermässig durch Strassenneu- und -ausbauten ausgelösten Verkehrsaufkommens vorzubeugen, werden Ausbauten der Strasseninfrastruktur in aller Regel nur vorgenommen, wenn die Möglichkeiten betrieblicher Massnahmen (insbesondere verkehrssteuernder Massnahmen wie Zufahrtsdosierungen) ausgeschöpft sind. Dies gilt sowohl für die Vorhaben des Bundes (Nationalstrassen) als auch für diejenigen des Kantons. Ausbauten zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Hochleistungsstrassen haben in der Regel erste Priorität. Dabei werden Entlastungen in Siedlungsgebieten mittels flankierender verkehrlicher Massnahmen gesichert und so die Siedlungs- sowie Luftqualität verbessert. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung, um die gewünschte Verlagerung zum öV und Veloverkehr weiter voranzubringen. Parallel dazu verfolgt der Regierungsrat die Strategie, einer weiteren Zunahme des Strassenverkehrs entgegenzuwirken, indem die Siedlungsentwicklung auf gut mit dem öffentlichen Verkehr erreichbare Räume konzentriert wird.

Der zielgerichtete und wohldosierte Ausbau der Strasseninfrastruktur steht somit den Zielen der Luftreinhalte-Verordnung nicht entgegen, wenn er im Einklang mit oben erwähnten planerischen Vorgaben erfolgt.

Zu Frage 4:

Im Rahmen des Massnahmenplans Luftreinhaltung besteht die Möglichkeit, für die Festlegung neuer Massnahmen in Bundeskompetenz entsprechende Anträge an den Bund zu stellen. Der Regierungsrat hat bisher regelmässig von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und wird dies auch künftig tun. Bei der Festsetzung von neuen Massnahmen in eigener Kompetenz geht er zudem oft als Vorreiter voran. Erfolgreich umgesetzte Massnahmen werden dann von anderen Kantonen in die Massnahmenpläne aufgenommen oder entsprechende Vorschriften direkt in der LRV festgesetzt. Somit leistet der Kanton Zürich einen wichtigen Beitrag für die Verbesserung der Luftqualität nicht nur auf kantonaler, sondern auch auf nationaler Ebene.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi