

Antrag des Regierungsrates vom 21. Dezember 2005

**4203 a**

**A. Beschluss des Kantonsrates  
über die Volksinitiative  
«Für eine realistische Flughafenpolitik»**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 21. Dezember 2005,

*beschliesst:*

I. Die Volksinitiative «Für eine realistische Flughafenpolitik» wird den Stimmberechtigten zur Ablehnung empfohlen.

II. Die nachstehende Vorlage für eine Änderung des Gesetzes über den Flughafen Zürich (Flughafengesetz) vom 12. Juli 1999 wird als Gegenvorschlag den Stimmberechtigten zur Annahme empfohlen.

III. Die Volksinitiative und der Gegenvorschlag werden der Volksabstimmung unterstellt. Wird die Initiative zurückgezogen, untersteht der Gegenvorschlag dem fakultativen Referendum.

IV. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

V. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

«Die Verfassung des Kantons Zürich wird wie folgt ergänzt:

**Art. 104 Abs. 4 KV (neu)\***

Der Kanton Zürich wirkt, insbesondere im Bund, darauf hin, dass der Flughafen Zürich in Übereinstimmung mit den Bedürfnissen der von Flugemissionen betroffenen Wohnbevölkerung betrieben wird. Namentlich darf die jährliche Zahl von Flugbewegungen des Flughafens 250 000 nicht überschreiten und die Nachtflugsperrzeit nicht weniger als neun Stunden betragen.»

**Begründung:**

«Das Hub-Konzept der nationalen Flugesellschaft hat seit Mitte der 1990er-Jahre zu einem starken Wachstum der Flugbewegungen auf dem Flughafen Zürich und zu einer massiven Zunahme des Fluglärms geführt. Die Überflugbeschränkungen über Süd- und Ostdeutschland haben die Lärmbelastung weit verteilt und für grosse Regionen zusätzlich erhöht.

Gegen diese Belastung ist in den Agglomerationsgebieten des Kantons Zürich und der Nachbarkantone heftiger Widerstand erwachsen. Die betroffene Bevölkerung nimmt die Lärmbelastung auf Dauer oder gar ein weiteres Wachstum des Flugverkehrs nicht hin.

Der Kanton Zürich hat bisher die Interessen seiner Bevölkerung zu wenig vertreten. Künftig soll er sich vermehrt beim Bund für das berechnigte Anliegen einer geringeren Lärmbelastung einsetzen. Insbesondere soll er in weiterer Konkretisierung der Richtplanung auf allen Ebenen darauf hinwirken, dass die Zahl von jährlich 250 000 Flugbewegungen nicht überschritten wird und die Nachtruhe eine Grenze von neun Stunden nicht unterschreitet.

Die Interessen des Wirtschaftsstandorts Zürich können – wie beim Ausbaurescheid 1995 bereits festgehalten – mit 250 000 Flugbewegungen langfristig abgedeckt werden.

Ein Mehr an Luftverkehr gefährdet die Gesundheit weiterer Teile der Bevölkerung, die Attraktivitäten des Kantons als Wohnstandort und führt zu grossen immissionsbedingten Einbussen bei den Immobilienwerten.»

---

\* Die Volksinitiative ist noch während der Geltungsdauer der früheren Kantonsverfassung vom 18. April 1869 eingereicht worden und nimmt deshalb auf diese Bezug. Die Nummerierung wird der neuen Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 angepasst.

## B. Gegenvorschlag des Regierungsrates

### Gesetz über den Flughafen Zürich (Änderung)

(vom ...)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in einen Antrag des Regierungsrates vom 21. Dezember 2005,

*beschliesst:*

I. Das Gesetz über den Flughafen Zürich (Flughafengesetz) vom 12. Juli 1999 wird wie folgt geändert:

§ 3. Abs. 1 und 2 unverändert.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat legt einen Richtwert zur Begrenzung der Anzahl der vom Fluglärm stark gestörten Personen (AsgP) fest. Der Richtwert orientiert sich an den Flugbewegungen des Jahres 2000.

Fluglärm-  
bekämpfung

<sup>4</sup> Die Behörden des Kantons Zürich wirken darauf hin, dass der Richtwert nicht überschritten wird. Sie ergreifen rechtzeitig die in ihrer Kompetenz stehenden Massnahmen und nehmen Einfluss auf die Flughafenbetreiberin und auf den Bund.

<sup>5</sup> Der Regierungsrat überwacht die Veränderung der Anzahl der vom Fluglärm stark gestörten Personen in Abstimmung mit den Vollzugsbehörden des Bundes. Er erstattet dem Kantonsrat jährlich Bericht über diese Entwicklung, deren Ursachen sowie über die allenfalls eingeleiteten Massnahmen.

II. Veröffentlichung in der Gesetzessammlung.

---

## **Weisung**

### **1. Beurteilung der Volksinitiative**

#### **1.1 Stossrichtung der Volksinitiative**

Die Volksinitiative will die Zahl der Flugbewegungen am Flughafen Zürich auf 250 000 pro Jahr begrenzen und die Nachtsperrezeit auf mindestens neun Stunden verlängern. Ziel ist es, die Wohnbevölkerung, insbesondere in den Agglomerationsgebieten, vor Fluglärm zu schützen. Die Interessen des Wirtschaftsstandortes können nach Ansicht der Initianten mit 250 000 Flugbewegungen langfristig abgedeckt werden.

Auslöser für die Initiative war das durch die Deutsche Verordnung zum An- und Abflugverfahren bedingte völlig veränderte An- und Abflugregime des Flughafens Zürich. Dieses hat insbesondere in den Randstunden vor allem im Osten und neu auch im Süden zu einer stärkeren Lärmbelastung der Wohnbevölkerung geführt.

Inhaltlich verlangt die Initiative keine konkreten Massnahmen, sondern formuliert einen Auftrag, insbesondere beim Bund darauf hinzuwirken, dass die mit der Initiative angestrebten Ziele erreicht werden. Mit der Begrenzung der Flugbewegungen soll sodann die Transparenz gefördert (einfache Kontrolle) und das Vertrauen in der Bevölkerung wiederhergestellt werden. Konkrete Vorgaben zum Betrieb des Flughafens Zürich macht die Initiative keine.

#### **1.2 Ziele der Initiative entsprechen der Flughafenpolitik des Kantons**

Das mit der Initiative angestrebte Ziel, die Wohnbevölkerung vor Lärm des Flughafens Zürich zu schützen, ist zu unterstützen. Verkehrsträger verursachen Lärmimmissionen und belasten die Bevölkerung. Dies gilt für Flugimmissionen im besonderen Mass, auch wenn von den Immissionen des Strassen- und Schienenverkehrs in der Schweiz mehr Menschen betroffen sind als vom Luftverkehr. Die Aufgabe des Staates, die Bevölkerung vor negativen (Lärm-)Immissionen zu schützen, ergibt sich aus Bundesrecht, der Kantonsverfassung und ausdrücklich auch aus dem Flughafengesetz. Gemäss § 1 des Flughafengesetzes (LS 748.1) fördert der Staat den Flughafen Zürich zur Sicherstellung seiner volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen. Dabei hat er den Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flugbetriebes zu berücksichtigen. Eine grenzenlose Entwicklung des Flughafens Zürich aus einer verkehrs- und volkswirtschaftlichen Perspektive (siehe dazu auch die Nachfrageprognose im

Sachplan Infrastruktur Luftfahrt [SIL]) ist deshalb bereits heute auf Verfassungs- und Gesetzesebene ausgeschlossen. Zudem ist es erklärtes Ziel des Regierungsrates, einen bestmöglichen Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärmauswirkungen des Flughafenbetriebes zu erreichen (siehe Regierungsratsbeschluss zur Flughafenpolitik vom 15. September 2004).

### **1.3 Initiative ohne Durchsetzungskraft**

Der Regierungsrat hat wiederholt darauf hingewiesen, dass der Handlungsspielraum für eine direkte Einflussnahme auf die Gestaltung des Flughafens sowohl für den Bund als auch für den Kanton Zürich begrenzt ist (siehe Stellungnahme des Regierungsrates vom 23. November 2005 zum Postulat KR-Nr. 186/2003). Die Gesetzgebung über die Luftfahrt ist Sache des Bundes (Art. 87 der Bundesverfassung). Hinzu kommt, dass es heute in der Luftfahrt praktisch keinen Bereich mehr gibt, der ausschliesslich durch nationales Recht bestimmt wird. Eine unabhängige nationale Luftfahrtpolitik und eigenständige, nationale Regelungen kommen noch dort zum Tragen, wo internationale Organisationen den nationalen Behörden Regelungsbereiche oder Ermessensspielräume überlassen. Beschränkt sind die Handlungsmöglichkeiten auf nationaler Ebene vor allem auch deshalb, weil der schweizerische Luftverkehr Teil des weitgehend liberalisierten europäischen Luftverkehrsmarktes ist. Luftfahrtgesetzgebung und Luftfahrtpolitik der Schweiz sind massgeblich vom bilateralen Luftverkehrsabkommen mit der Europäischen Union (EU) geprägt. Die Initiative geht denn auch zu Recht nicht davon aus, dass die Behörden des Kantons Zürich die Entwicklung des Flughafens Zürich selbstständig und in eigener Kompetenz gestalten können.

Die Ziele sowie die konkreten Forderungen der Initiative, eine Begrenzung der Flugbewegungen von 250 000 pro Jahr und eine mindestens neunstündige Nachtruhe, können vom Kanton Zürich nicht selbstständig umgesetzt werden. Die Staatsvertretung im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG (FZAG) kann weder eine Begrenzung der Flugbewegungen noch eine Verlängerung der Nachtruhe durchsetzen, denn das Flughafengesetz räumt dem Kanton lediglich ein Vetorecht in bestimmten Fällen ein, nicht jedoch das eigenständige Recht, Änderungen des Flugbetriebs durchzusetzen. Die Möglichkeiten des Kantons wären somit auf die Stellung von Anträgen beim Bund und bei der FZAG beschränkt. Dabei würde er sowohl bei der Bewegungsbegrenzung als auch bei der verlängerten Nachtsperreordnung in einen Zielkonflikt mit der erst kürzlich neu definierten Luftfahrtpolitik des Bundes geraten. Der Bund könnte auf die Forderungen des Kantons

aus übergeordneten Interessen sowie aus rechtlichen Erwägungen (vgl. oben) nicht eintreten. Inwiefern sich der Staat für die Ziele der Initiative einsetzt, würde sich einer Kontrolle durch den Kantonsrat und die Bevölkerung entziehen. Die Initiative ist somit ein schwaches Instrument, das falsche Erwartungen weckt, ohne dass die Bevölkerung vor Fluglärm tatsächlich besser geschützt wird.

#### **1.4 Fehlende rechtliche Durchsetzbarkeit der Initiativbegehren**

Die FZAG ist im Besitz einer Betriebskonzession des Bundes und betreibt auf dieser Grundlage den Flughafen Zürich. Dabei ist sie grundsätzlich, d. h. unter Vorbehalt der im Betriebsreglement festgelegten Einschränkungen, verpflichtet, den Flughafen für alle Luftfahrzeuge im nationalen und internationalen Verkehr zur Verfügung zu stellen (Art. 36 a Abs. 2 des Luftfahrtgesetzes, SR 748.0, so genannter Zulassungszwang). Änderungen dieser und anderer Rahmenbedingungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen im öffentlichen Interesse liegen und haben dem Verhältnismässigkeitsprinzip zu genügen. Soweit überhaupt eine rechtliche Grundlage besteht, müssen für die Einführung eines Bewegungsplafonds sowie einer mindestens neunstündigen Nachtruhe am Flughafen Zürich folgende Voraussetzungen erfüllt sein: Die Massnahmen müssen dem Diskriminierungsverbot genügen, dem Grundsatz der Notwendigkeit entsprechen (d. h., die Massnahmen müssen vom Allgemeininteresse bzw. vom öffentlichen Interesse zwingend gefordert sein) und verhältnismässig sein (d. h., die Massnahmen müssen geeignet und notwendig sein, um das angestrebte Ziel zu erreichen, und müssen überdies in einem vernünftigen Verhältnis zum Eingriff stehen).

Es ist davon auszugehen, dass der Bund die Anliegen der Initiative aus übergeordneten Interessen sowie aus rechtlichen Überlegungen ablehnen würde. Sowohl das Bundesrecht wie auch das Europäische Recht stehen einer Begrenzung bei 250 000 Bewegungen pro Jahr entgegen. Der Bundesrat hat sich im Luftfahrtbericht und im SIL ausdrücklich für einen wettbewerbsfähigen Flughafen Zürich mit Drehkreuzfunktion ausgesprochen. Sodann ist belegt, dass die Begrenzung der Flugbewegungen ein wenig wirksames Mittel zur Lärmbekämpfung darstellt, das zudem in dem von der Initiative geforderten Umfang von 250 000 Bewegungen pro Jahr mit einschneidenden verkehrs- und volkswirtschaftlichen Nachteilen verbunden wäre (vgl. unten Ziff. 1.6) und auch die Drehkreuzfunktion gefährden würde (vgl. unten Ziff. 1.5). Da der Schutz der Bevölkerung nicht nur ein politisches und volkswirtschaftliches Anliegen ist, sondern auch im Interesse der Flughafenpartner liegt, kann ein lärmoptimierter Betrieb unter Berück-

sichtigung der Schutzbedürfnisse der Bevölkerung zu einer wesentlich besseren politischen und volkswirtschaftlichen Bilanz führen. Der Kanton Zürich hat deshalb im SIL-Prozess gefordert, dass die Anzahl (von Fluglärm) stark gestörter Personen als Bewertungskriterium aufgenommen wird.

### **1.5 Mindestens neunstündige Nachtruhe schliesst Drehkreuzfunktion des Flughafens Zürich aus**

Am Flughafen Zürich gelten verschiedene Nachtsperreordnungen, je nachdem, ob es sich um gewerbsmässige Flüge (Linien-, Charter- und übriger gewerbsmässiger Verkehr) oder um nicht gewerbsmässige Flüge (Privatluftverkehr) handelt. Im Bereich der gewerbsmässigen Flüge wird zwischen Starts und Landungen unterschieden. Festgelegt sind die Nachtsperrezeiten im Betriebsreglement für den Flughafen Zürich. Diese beruhen ihrerseits auf der für die Landesflughäfen Genf und Zürich geltenden Rahmen-Nachtsperreordnung des Bundes (Art. 39 und Art. 39a der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 [VIL], SR 748.131.1) sowie auf entsprechenden Auflagen in der Baukonzession für das Dock Midfield, die das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) am 5. November 1999 dem Kanton Zürich als dem seinerzeitigen Flughafenhalter erteilt hat. Am 31. Dezember 2003 reichte die FZAG beim Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) das so genannte vorläufige Betriebsreglement (vBR) zur Genehmigung ein. Gemäss Art. 12 von Anhang 1 zum vBR dürfen Starts und Landungen des gewerbsmässigen Verkehrs inskünftig noch bis 23.00 Uhr und ab 06.00 Uhr geplant werden. Verspätete Starts und Landungen werden bis 23.30 Uhr zugelassen, danach wie heute bei unvorhersehbaren ausserordentlichen Ereignissen. Der Regierungsrat hat sich auch dafür eingesetzt, dass die so genannte Hubklausel Eingang in das vorläufige Betriebsreglement gefunden hat. Die Hubklausel soll sicherstellen, dass geplante Starts des Linienverkehrs zwischen 22.00 und 23.00 Uhr nur dann erlaubt sind, wenn sie zur Aufrechterhaltung des Hub Zürich notwendig sind. Die Verweigerung der Genehmigung der Hubklausel durch das BAZL wurde vom Regierungsrat angefochten. Einmal in Kraft, wird die neue Zürcher Nachtsperreordnung (23.00 Uhr, im Verspätungsfall 23.30 Uhr, bis 06.00 Uhr) zu den strengsten in ganz Europa zählen.

Die Volksinitiative verlangt, dass sich der Staat für eine Nachtflugsperre einsetzt, die nicht weniger als neun Stunden beträgt. Gegenüber der im vBR vorgesehenen Nachtsperreordnung würde dies eine weitere Ausdehnung der flugfreien Zeit um zusätzlich zwei Stunden bedeu-

ten, sodass in Zürich also z. B. von 22.00 bis 07.00 Uhr keine Linien- und Charterflugzeuge starten und landen könnten. Eine derart zeitlich ausgedehnte Nachtsperreordnung würde vor allem, aber nicht nur, die SWISS hart treffen, weil die Flugpläne vor allem im Interkontinentalflugverkehr umfassend geändert werden müssten. Vor allem Landungen der SWISS-Langstreckenflüge nach 07.00 Uhr hätten zur Folge, dass das gesamte Wellensystem der Netzwerkgesellschaft, d. h. die zeitlich und operationell fein aufeinander abgestimmten Wegbringerflüge, und damit das Drehkreuz in sich zusammenfallen würden. Die SWISS würde somit ihren Status als Netzwerkgesellschaft voraussichtlich nicht aufrechterhalten können. Diese verlängerte Nachtsperreordnung würde auch im Widerspruch stehen zu den Bestrebungen des Kantons, den Bund bei dem gegen die Deutsche Verordnung ergriffenen Rechtsmittel am Europäischen Gerichtshof zu unterstützen, sowie zur Zielsetzung der vom Volk bei der Gründung der SWISS gewährten finanziellen Unterstützung von 300 Millionen Franken.

Für die (schweizerischen) Chartergesellschaften hätte eine neunstündige Nachtruhe ebenfalls einschneidende Konsequenzen. Da am Flughafen Zürich der Linienverkehr Priorität hat vor dem Charterverkehr (Art. 5 BR, Art. 2 vBR Anhang 1), könnten Charterflüge von Zürich aus wohl erst deutlich nach 08.00 Uhr abheben, da die Zeit von 07.00 bis 08.00 Uhr mit Landungen und Starts von Linienmaschinen belegt wäre.

Zusammengefasst könnte somit das gesellschaftlich und wirtschaftlich verlangte Angebot an Flugverbindungen nicht mehr aufrechterhalten werden.

### **1.6 Einschneidende negative volkswirtschaftliche Auswirkungen der Initiative**

Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Bewegungsbegrenzung und einer Verlängerung der Nachtruhe, wie sie die Initiative fordert, wurden in der Vorlage 4260 sowie in einer Studie des Büros INFRAS ausführlich dargelegt. Ziel dieser Studie war es, die volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens Zürich in verschiedenen Zeitpunkten (2012 und 2020) und Entwicklungsszenarien zu erfassen sowie deren Auswirkungen auf die gesamte Volkswirtschaft Schweiz zu analysieren.

Gemäss dieser Studie würde die volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens im Falle eines Verlustes seiner Drehkreuzfunktion im Jahr 2020 gegenüber dem Basisszenario um 23% verringert. Diese Abnahme würde 34 000 Beschäftigten entsprechen. Eine Bewegungsbe-

begrenzung von 250 000 pro Jahr würde bei gleichzeitigem Wegfall der Drehkreuzfunktion die volkswirtschaftliche Bedeutung im Vergleich zu einer ungestörten Entwicklung um 38% schmälern; dies wäre mit 56 000 Beschäftigten gleichzusetzen. Der Wegfall des Drehkreuzes würde zu einem Strukturbruch und damit zu einer abrupten Vernichtung bestehender Wertschöpfung führen, die bei schwacher Wirtschaftsentwicklung kaum oder nur zu einem geringen Teil von anderen Branchen aufgefangen werden könnte. Dies umso mehr, als mit dem Drehkreuz auch zahlreiche, für den Geschäftsverkehr wichtige direkte Interkontinentalverbindungen verloren gingen. Schliesslich hat die INFRAS-Studie gezeigt, dass den erheblichen volkswirtschaftlichen Einbussen bei einer Begrenzung der Flugbewegungen verhältnismässig bescheidene Einsparungen bei den Umweltkosten (einschliesslich Lärmkosten) gegenüberstehen.

### **1.7 Ablehnung der Initiative**

Das Ziel, die Bevölkerung vor negativen (Lärm-)Immissionen zu schützen, ergibt sich sowohl aus Bundesrecht, der Kantonsverfassung und ausdrücklich dem Flughafengesetz. Ein grenzenloses Wachstum des Flughafens und damit eine Zunahme der Fluglärmbelastung ist auch deshalb ausgeschlossen, weil mit dem bestehenden Pistensystem nach heutigem Stand der Technik höchstens 350 000 Bewegungen bewältigt werden können und Pistenausbauten dem Referendum unterstehen würden (§ 19 Flughafengesetz). Eine zusätzliche Verfassungsbestimmung ist deshalb nicht erforderlich. Die Ziele und Forderungen der Initiative könnten vom Kanton Zürich nicht selbstständig umgesetzt werden, da ihm die dazu notwendige Kompetenz und Handlungsbefugnis fehlt. Es ist davon auszugehen, dass der Bund die Anliegen der Initiative aus übergeordneten Interessen sowie aus rechtlichen Überlegungen ablehnen würde. Sowohl das Bundesrecht wie auch das Europäische Recht stehen einer Begrenzung bei 250 000 Bewegungen pro Jahr entgegen. Der Bundesrat hat sich im Luftfahrtbericht und im SIL ausdrücklich für einen wettbewerbsfähigen Flughafen Zürich mit Drehkreuzfunktion ausgesprochen. Wie die vorerwähnte Studie aufzeigt, wäre die mit der Initiative angestrebte Begrenzung der Flugbewegungen schliesslich auch unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht zu verantworten. Die geforderte Bewegungsbegrenzung würde die Standortqualität des Wirtschaftsstandortes Zürich schwerwiegend und nachhaltig schädigen und hätte mittel- bis langfristig erhebliche negative wirtschaftliche Auswirkungen. Begrenzung von Flugbewegungen allein sind zudem ein wenig wirksames Mittel zur Lärmbekämpfung. Die Initiative ist somit ein schwaches Instrument,

das falsche Erwartungen erweckt, ohne dass die Bevölkerung vor Fluglärm tatsächlich stärker geschützt wird. Der Regierungsrat empfiehlt die Initiative deshalb zur Ablehnung.

## **2. Gegenvorschlag**

### **2.1 Richtwert zur Begrenzung der Anzahl von Fluglärm stark gestörter Personen**

Die unter Ziff. 1 aufgeführten Überlegungen haben den Regierungsrat veranlasst, nach einem geeigneten Instrument zu suchen, das auf Grund der Lärmveränderung die Anzahl von Fluglärm stark belästigten Personen im Sinne eines Belästigungsindex aufzeigt. In seinem Beschluss zur Flughafenpolitik vom 15. September 2004 hat der Regierungsrat deshalb Folgendes festgehalten: «Es ist nicht zu verkennen, dass die Bevölkerung in den neuen Anflugrouten teilweise als übermässig empfundenen Lärmimmissionen ausgesetzt ist, obwohl die Immissionsgrenzwerte gemäss LSV nicht überschritten werden. Es gibt neuere wissenschaftliche Studien, die vermehrt auf den Zusammenhang zwischen Anzahl Flugbewegungen, einzelnen Schallereignissen, Spitzenpegeln und dem subjektiven Lärmempfinden hinweisen (vgl. Bundesgerichtsentscheid zum Dock Midfield, BGE 126 II 522 E. 45). Diesen Faktoren kann heute offensichtlich nicht genügend Rechnung getragen werden. Es ist anzuerkennen, dass ein Flughafen in einer dicht besiedelten städtischen Agglomeration problematisch ist und Massnahmen zur Lärmbegrenzung erfordert. Der Regierungsrat sucht daher nach Möglichkeiten, einen verbindlichen Richtwert für die vertretbaren Gesamtlärmimmissionen des Flughafens Zürich zu definieren. Damit soll das Vertrauen der Bevölkerung gestärkt werden.» In diesem Sinn wurde in den vergangenen Monaten abgeklärt, ob es möglich ist, einen Wert zu bestimmen, der die Anzahl von Fluglärm stark gestörten Personen wiedergibt. Der Regierungsrat schlägt im Sinne eines Gegenvorschlags die Einführung eines Richtwertes vor, der die Anzahl von Fluglärm stark gestörten Personen festlegt. Im Einklang mit der Aufgabenteilung zwischen Bund, Kanton und Flughafenbetreiberin unterstützt der Regierungsrat damit die Ziele der Initiative, indem er als Gegenvorschlag eine Begrenzung der Anzahl der von Fluglärm stark gestörten Personen im Flughafengesetz beantragt. Statt eines unverbindlichen Hinwirkens auf Massnahmen soll mit einem überprüfbaren Richtwert und einer regelmässigen Berichterstattung ein Instrument geschaffen werden, das umsetzbar ist und an der Lärmbelästigung und nicht an der Flugbewegung ansetzt.

## 2.2 Richtwert als Ergänzung zum bestehenden Instrumentarium

Sowohl das Umweltschutz- wie auch das Raumplanungsrecht kennen Normen zur Lärmbekämpfung. Ein wichtiges Anliegen der Raumplanung besteht in der Förderung der Wohnqualität; es sind wohnliche Siedlungen zu schaffen und zu erhalten (Art. 1 Abs. 2 lit. b Raumplanungsgesetz [RPG], SR 700), und Wohngebiete sind vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst zu verschonen (Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG). Ziel des Umweltschutzgesetzes (USG; SR 814.01) ist ferner, Einwirkungen, die für den Menschen und seine natürliche Umwelt schädlich oder lästig werden könnten, zu vermeiden (Art. 1 Abs. 2 USG). Umweltbelastungen wie Fluglärm sind durch Massnahmen bei der Quelle, den Flugzeugen, zu begrenzen (Art. 11 Abs. 1 USG). Unabhängig von der Vorbelastung der Umwelt sind Emissionen im Sinne einer Vorsorge so weit wie möglich zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Zu vermeiden sind somit grundsätzlich alle unnötigen Emissionen unterhalb der Schädlichkeits- oder Lästigkeitsgrenze. Je mehr Einwohner vor lästigem oder schädlichem Lärm geschützt sind, umso besser ist das Ziel des USG erreicht. Ergänzt werden diese Bestimmungen durch Normen im Luftfahrtgesetz und seine Ausführungsbestimmungen. So sind beispielsweise auch bei Flugplätzen Emissionsbegrenzungen zu treffen, etwa in Form von Betriebsvorschriften (An-/Abflugverfahren, Betriebszeiten, Pistenwahl) oder Bauvorschriften. Einschränkungen bei der Wahl der Massnahmen ergeben sich bei den Landesflughäfen allerdings auf Grund des Zulassungszwangs für den öffentlichen Luftverkehr und der Tatsache, dass die An- und Abflugverfahren der Verkehrssicherheit erste Priorität einräumen müssen. Das geltende Recht enthält somit bereits zahlreiche Regeln und Vollzugsvorschriften zur Begrenzung der Lärmbelastung, die im internationalen Vergleich eher restriktiv sind.

Gemäss Bundesverfassung ist der Bund für den Umweltschutz abschliessend (Art. 74 BV) und bei der Raumplanung für den Erlass von Grundsätzen zuständig (Art. 75 BV). Soweit den bundesrechtlichen Normen Vorrang zukommt, besteht somit kein Raum für kantonale Bestimmungen. Die bundesrechtlichen Normen beanspruchen u. a. in Bewilligungs- und Entschädigungsverfahren uneingeschränkte Geltung. Mit Bezug auf die vorliegend zu behandelnde Lärmthematik kann der Kanton die Umweltgesetzgebung des Bundes mit eigenen Instrumenten ergänzen, nicht aber in ihrer Wirkungsweise relativieren. Die geltende Rechtsordnung kann und soll nicht in Frage gestellt werden. Das Bundesrecht lässt hingegen Raum für eine Messgrösse, welche die Anzahl der in ihrem Empfinden stark von Fluglärm gestör-

ten Personen erfasst. Das Ziel besteht darin, die Anzahl der stark gestörten Personen nicht über einen bestimmten Wert ansteigen zu lassen. Veränderungen und deren Ursachen sollen aufgezeigt und die notwendigen Massnahmen ergriffen werden.

### **2.3 Ausgestaltung des Richtwerts als Handlungsauftrag und politisches Controlling**

Der Richtwert bildet nicht die Lärmbelastung, sondern die Lärmbelästigung ab. Die Lärmbelastung bezieht sich auf den an einem bestimmten Ort gemessenen bzw. berechneten Lärm. Sie wird mit einem physikalischen Mass als objektive Messgrösse erfasst. In der Lärmschutzverordnung des Bundes (LSV, SR 814.41) wird hierfür der so genannte Leq verwendet, ein Mittelungspegel, der die über eine bestimmte Zeit (während des Tages über 16 Stunden) hinaus gemittelte Schallenergie abbildet. Von der Lärmbelastung zu unterscheiden ist die Lärmbelästigung. Tritt die Lärmbelastung an einem Ort auf, wo Menschen wohnen, wird die gemessene bzw. berechnete Belastung zur mehr oder weniger stark empfundenen Belästigung. Anders als die Lärmbelastung ist die Lärmbelästigung keine physikalische Messgrösse, sondern die (individuelle) Reaktion des Menschen auf die Lärmbelastung. Diese Reaktion kann grundsätzlich nur durch Befragung der betroffenen Bevölkerung im Nachgang zu einer konkreten Lärmbelastung ermittelt werden. Erfahrungsgemäss reagieren die Menschen dabei auf die gleiche Belastung sehr unterschiedlich. Im Rahmen von Studien wurden breit angelegte Befragungen durchgeführt, um innerhalb einer gegebenen Gruppe und vor dem Hintergrund einer konkreten Lärmbelastung den Anteil stark belästigter Personen herauszufiltern. Auf Grund der breiten Abstützung und der Repräsentativität der Befragungen stellen die Ergebnisse näherungsweise die Reaktion der gesamten Bevölkerung dar, sodass der Zusammenhang zwischen der objektiven Belastung und der subjektiven Belästigung auch für Schätzungen und Prognosen eingesetzt werden kann. Namentlich kann auf dieser Grundlage bei bekannter Fluglärmbelastung innerhalb bestimmter Gebiete die Anzahl der durch Fluglärm stark belästigten bzw. gestörten Personen (AsgP) bestimmt werden. Die Summe der von Fluglärm stark gestörten Personen ergibt die Kennzahl, die der Richtwert begrenzen soll. Dieses Verfahren ist differenzierter als die Grenzwertbetrachtung der Umweltschutzgesetzgebung: Einerseits werden auch Personengruppen erfasst, die nicht durch Grenzwertüberschreitungen betroffen sind, andererseits wird bei Personengruppen, die von Grenzwertüberschreitungen betroffen sind, nach der Schwere der Belästigung unterschieden. Der Richtwert er-

gänzt damit die Belastungsgrenzwerte der LSV; er hat jedoch keinerlei Einfluss auf die Rechtsfolgen, die im Falle der Überschreitung von Grenzwerten der LSV Platz greifen (z. B. Verpflichtung zum Einbau von Schallschutzfenstern, zu Entschädigungszahlungen bei übermässigem Fluglärm u. a. m.).

Bei der Festlegung des Richtwerts ist der Funktion des Flughafens Zürich als Wirtschaftsmotor Rechnung zu tragen. Dies setzt voraus, dass ihm weiterhin Entwicklungsmöglichkeiten zugestanden werden. Als verhältnismässige Obergrenze für die Ermittlung der Anzahl von Fluglärm stark gestörter Personen gelten die Flugbewegungen im Jahr 2000 (326 000). Diese Grösse findet auch in der Bevölkerung breite Akzeptanz (vgl. u. a. Ergebnisse des Runden Tisches und Stellungnahmen in der Konsultativen Konferenz).

Der Richtwert ist für die Behörden des Kantons Zürich verbindlich, soweit sie im Zuständigkeitsbereich, der ihnen vom Bundesrecht zugestanden wird, tätig werden. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um die Raumplanung, die Mitwirkung im Verwaltungsrat der FZAG (Vetorecht) und um die Aufsichtsfunktionen gemäss § 3 des Flughafengesetzes. In den übrigen Bereichen wirken die Behörden bei den zuständigen Stellen des Bundes, bei der FZAG oder der Flugsicherung darauf hin, dass die Ziele des Richtwerts mit geeigneten Massnahmen umgesetzt werden. Bei der FZAG stehen die Einflussnahme auf das Betriebsreglement bzw. die An- und Abflugverfahren sowie die Einflussnahme auf die Gebührenordnung im Vordergrund, soweit die Einflussnahme über das der Staatsvertretung zustehende Vetorecht hinausgeht. Im Zuständigkeitsbereich des Bundes ist eine Einflussnahme in folgenden Bereichen denkbar: Luftfahrtrecht, SIL, Betriebskonzession, Vollzug LSV, Gebühren, strengere ICAO-Klassifizierungen.

Der Richtwert ist als Referenzwert eine statische Grösse. Damit die angestrebten Ziele erreicht werden können, muss die Veränderung der Anzahl vom Fluglärm stark gestörter Personen überwacht werden. Der Regierungsrat ist deshalb mit einem Monitoring und einer periodischen Berichterstattung zuhanden des Kantonsrates zu beauftragen. Der Bericht soll aufzeigen, welche Ursachen für den allfälligen Anstieg der betroffenen Personen verantwortlich sind und welche Massnahmen dagegen in die Wege geleitet bzw. den Flughafenpartnern beantragt wurden. Der Regierungsrat wird die Einzelheiten in einer Verordnung zum Flughafengesetz regeln.

## 2.4 Abstimmung auf die Raumplanung in der Flughafenregion

Der Richtwert kann die bestehenden Instrumente zur Steuerung der Fluglärmbelastung nicht ersetzen. Er muss deshalb frühzeitig auf die bestehenden bzw. in Überarbeitung befindlichen anderen Instrumente abgestimmt werden. Besondere Bedeutung kommt dabei dem SIL und dem kantonalen Richtplan zu, deren Ziel darin besteht, die siedlungspolitischen und flugbetrieblichen Entwicklungsziele und Handlungsspielräume für einen Zeithorizont von mindestens 25 Jahren verlässlich zu bezeichnen. Als Grundlage für die Revision des kantonalen Richtplans im Bereich der Flughafenregion werden auch neue Festlegungen geprüft. Zu erwähnen ist zunächst die Abgrenzungslinie, die das Gebiet mit bestehenden oder möglichen Überschreitungen der Belastungsgrenzwerte (Immissionsgrenzwert ES II) nach raumplanerischen Gesichtspunkten begrenzt. Damit die Abstimmung zwischen der bestehenden Siedlungsstruktur und den Lärmeinwirkungen des Flugbetriebs kontinuierlich verbessert werden kann, soll im kantonalen Richtplan für das Gebiet innerhalb der Abgrenzungslinie sodann der Indikator «Höchstzahl betroffener Wohneinheiten» für verschiedene Planungshorizonte festgelegt werden. Um Wohngebiete möglichst vor schädlichem oder lästigem Fluglärm zu verschonen, ist im öffentlichen Interesse vermehrt mit neuem Wohnungsbau von den Pistenachsen abzurücken; künftiger Wohnungsbau soll in erster Linie ausserhalb der Abgrenzungslinie erfolgen. Die mit der Richtplanrevision vorgesehenen Massnahmen zur Steuerung der Raumentwicklung und der Siedlungsqualität in der Flughafenregion ergänzen die mit dem Richtwert verbundenen Stossrichtungen. Um möglichst hohe Wirkung zu erzielen, sind die Instrumente eng aufeinander abzustimmen.

## 2.5 Richtwert als wirksames Instrument

Die Lenkungsmöglichkeiten des Kantons bezüglich Fluglärm sind beschränkt, sie sollen aber ausgeschöpft und in Abstimmung mit Bundesbehörden gezielt eingesetzt werden. Der Richtwert ist ein wichtiges Mittel dazu. Mit dem aufgezeigten Konzept für einen Richtwert wird die Anzahl der von Fluglärm stark gestörten Personen begrenzt, und nicht unmittelbar die Anzahl der Flugbewegungen. Damit wird das von der Initiative verfolgte Ziel besser erreicht als mit der Forderung nach einer Beschränkung der Flugbewegungen auf 250 000 pro Jahr und einer mindestens neunstündigen Nachtruhe, die sich rechtlich kaum umsetzen lässt und wenig wirksam wäre. Das Ziel einer Begrenzung der negativen Auswirkungen des Flugverkehrs soll mit dem

Richtwert erreicht werden, ohne den Entwicklungsspielraum des Flughafens Zürich unverhältnismässig einzuschränken, zumal die technischen Entwicklungen in der Luftfahrt durch modernisierte Flottensammensetzungen auch zukünftig lärmvermindernd wirken werden. Hinzu kommt, dass der Richtwert eine Beurteilung und Kontrolle der Entwicklung der Anzahl von Fluglärm stark gestörter Personen ermöglicht. Diese Möglichkeiten sieht die Initiative nicht vor.

### **3. Abstimmungsverfahren**

Initiative und Gegenvorschlag unterstehen dem obligatorischen Referendum, sofern der Kantonsrat der Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellt (Art. 32 lit. e nKV). Wird die Initiative zurückgezogen, untersteht der Gegenvorschlag dem fakultativen Referendum (Art. 33 Abs. 1 lit. a nKV).

Volksinitiative und Gegenvorschlag schliessen sich gegenseitig aus. Gelangen beide Vorlagen zur Abstimmung, ist zwingend ein Stichentscheid vorzusehen (Art. 36 nKV).

### **4. Zusammenfassung und Antrag**

Die Flughafenpolitik des Regierungsrates hat sich von Gesetzes wegen an den volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen sowie dem Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebes auszurichten (§ 1 Flughafengesetz). Der Schutz der Bevölkerung vor negativen Auswirkungen sowie die Wahrung volks- und verkehrswirtschaftlicher Interessen sind Pfeiler der Flughafenpolitik des Kantons Zürich, die es in den gesetzlich vorgesehenen ordentlichen Entscheidungs- und Mitwirkungsprozessen auf kantonaler, nationaler und zwischenstaatlicher Ebene zu vertreten gilt. In diesem Sinn anerkennt der Regierungsrat auch das Anliegen der Initiative nach einer Begrenzung der Fluglärmbelastung. Er ist aber der Auffassung, dass der von der Initiative vorgezeichnete Weg nicht geeignet ist, dieses Ziel zu erreichen, und zudem ein schwaches Instrument darstellt. Die Nachtsperreordnung wird nach Inkrafttreten des vorläufigen Betriebsreglements zu den strengsten Europas gehören. Die Auswirkungen der Bewegungsbegrenzung auf 250 000 pro Jahr und der verlängerten Nachtflugsperrung von mindestens neun Stunden wären verkehrs- und volkswirtschaftlich nicht zu verantworten. Zudem sind die Handlungsmöglichkeiten der kantonalen Behörden

mit Bezug auf die verlangten Massnahmen derart beschränkt, dass die Ziele der Initiative kaum erreicht werden können. Demgegenüber bietet das vom Regierungsrat im Sinne eines Gegenvorschlags vorgeschlagene Instrument des Richtwerts die Möglichkeit, die beschränkten Einflussmöglichkeiten des Kantons auszuschöpfen und in Abstimmung mit den Bundesbehörden gezielt einzusetzen. Mit der Begrenzung der Anzahl der von Fluglärm stark gestörten Personen wird das von der Initiative verfolgte Ziel besser erreicht als mit der Forderung nach einer Bewegungsbeschränkung, die sich rechtlich kaum umsetzen lässt und wenig wirksam wäre. Der Richtwert mit dem Ziel einer Begrenzung der negativen Auswirkungen des Flugverkehrs belässt dem Flughafen Zürich den gesellschaftlich und wirtschaftlich verlangten massvollen Entwicklungsspielraum.

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Für eine realistische Flughafenpolitik» den Stimmberechtigten zur Ablehnung und den Gegenvorschlag zur Annahme zu empfehlen.

Zürich, 21. Dezember 2005

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:  
Fierz Husi