

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 283/1988 betreffend Änderung des
kantonalen Fluglärmgesetzes
(vom 20. Mai 1992)**

Der Kantonsrat hat am 5. Juni 1989 folgendes, von Kantonsrätin Helen Kunz, Opfikon, eingereichtes Postulat KR-Nr. 283/1988 zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen:

Der Regierungsrat wird ersucht, dem Kantonsrat eine Änderung des Fluglärmgesetzes vorzulegen, welche den heutigen Anforderungen entspricht und insbesondere Beitragsleistungen an öffentliche und private Liegenschaftenbesitzer für Lärmschutzmassnahmen zufriedenstellend zu lösen vermag.

Der Regierungsrat erstattet dem Kantonsrat hiezu folgenden Bericht:

Das kantonale Gesetz über Massnahmen gegen die Auswirkungen von Fluglärm und Abgasen in den Randgebieten des Flughafens Zürich (Fluglärmgesetz) datiert vom 27. September 1970. §§ 1-5 sehen im wesentlichen Grundeigentumsbeschränkungen in den vom Regierungsrat festzulegenden Lärmschutzzonen, allfällige Verpflichtungen der Grundeigentümer zu Schallschutzmassnahmen an Gebäuden und ein durch Verordnung näher auszuführendes Nachtflugverbot vor. Grundeigentumsbelastungen sollen Entschädigungsansprüche begründen, sofern sie in ihrer Wirkung einer Enteignung ähnlich sind. Zur Finanzierung der gesetzlich vorgesehenen Massnahmen und der sich daraus ergebenden Entschädigungspflichten des Staates wird gemäss § 6 ein Fluglärmfonds geschaffen, über den §§ 7-10 detaillierte Regelungen enthalten. § 11 ist eine Strafbestimmung, aufgrund welcher namentlich Verstösse gegen das Nachtflugverbot hätten geahndet werden sollen.

Zum Erlass der im Fluglärmgesetz vorgesehenen Verordnung kam es indessen nicht, da der Bund schon bald nach Inkrafttreten des zürcherischen Fluglärmgesetzes von der entsprechenden, gemäss Art. 37^{ter} der Bundesverfassung grundsätzlich ihm vorbehaltenen Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machte. Mit Bundesgesetz vom 17. Dezember 1971, in Kraft seit 1. Januar 1974, erliess er die mit gewissen Änderungen noch heute geltenden Art. 42-44 des Luftfahrtgesetzes (LFG). Die Ausführung dieser Gesetzgeberischen Grundsätze erfolgte in den Art. 61-68 der Luftfahrtverordnung (LFV) vom 14. November 1973 und in der Verordnung des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes über die Lärmzonen der Flughäfen Basel-Mülhausen, Genf-Cointrin und Zürich vom 23. November 1973. Ferner verfügte das genannte Departement am 23. März 1972 durch eine Ergänzung der Betriebskonzession für den Flughafen Zürich (Anhang Nr. 2) die noch heute geltende Nachtflugordnung. Mit Erlass all dieser Bundesnormen sind §§ 1-5 des kantonalen Fluglärmgesetzes nach dem Grundsatz «Bundesrecht bricht kantonales Recht» unbeachtlich geworden. Der Flughafenhalter hat denn auch in der Folge die Lärmzonen für den Flughafen allein gestützt auf die Bundesgesetzgebung festgesetzt. Demgegenüber wird die Art und Weise der Finanzierung der Lärmbekämpfungsmassnahmen des Flughafenhalters und der von ihm zu leistenden Entschädigungen vom Bundesrecht nicht berührt. §§ 6-10 des kantonalen Fluglärmgesetzes sind daher nach wie vor geltendes Recht. Mit Bezug auf den Gebäudeschallschutz gegen Fluglärm legt die Luftfahrtgesetzgebung des Bundes lediglich fest, in welchen Lärmzonen welche Nutzungsarten nur mehr mit entsprechenden Schallschutzvorkehrungen erlaubt sind und welchen technisch-akustischen Mindestanforderungen dieser Schallschutz genügen muss. Sie ist insofern lückenhaft, als kein Eigentümer eines bereits vor Auflage der Lärmzonenpläne errichteten Gebäudes zu Schallschutzmassnahmen verpflichtet werden kann und als sie keine ausdrückliche Regelung der Kostentragung für Schallschutzmassnahmen enthält. Diese Lücken wurden mit dem am 1. Januar 1985 in Kraft getretenen Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) vom 7. Oktober 1983

und der gestützt darauf erlassenen Lärmschutz-Verordnung (LSV) vom 15. Dezember 1986, in Kraft seit 1. April 1987, geschlossen. Gemäss Art. 20 USG, Art. 15 und 16 LSV müssen Eigentümer von bestehenden Gebäuden von der Vollzugsbehörde zu Schallschutz an lärmempfindlichen Räumen verpflichtet werden, wenn die Lärmbelastung trotz Sanierung des Flughafens als ortsfeste Anlage im Sinne der LSV einen bestimmten Wert, den Alarmwert, nicht unterschreitet. Diesfalls hat der Flughafenhalter die Schallschutzkosten zu tragen, sofern er sich nicht gemäss Art. 20 Abs. 2 USG von der Kostenpflicht befreien kann. Die für die Anwendung der erwähnten Bestimmungen erforderliche Festlegung der Belastungsgrenzwerte für den Lärm der Landesflughäfen, namentlich des Alarmwertes, durch den Bundesrat steht trotz Bemühungen der kantonalen Behörden nach wie vor aus. Bei neuen Gebäuden gehen die Schallschutzkosten nach der Regelung des USG und der LSV stets zu Lasten des Gebäudeeigentümers.

Angesichts der umfassenden bundesrechtlichen Lärmschutzgesetzgebung besteht in diesem Bereich nur mehr sehr beschränkt Raum für kantonale Regelungen. Das Bundesrecht schliesst allerdings nicht aus, dass der Kanton als Flughafenhalter fluglärmbedingte Schallschutzkosten in weitergehendem Umfang übernehmen könnte, als er sie nach Bundesrecht zu tragen verpflichtet wäre. An sich könnte somit das Anliegen des Postulats durch eine Revision des kantonalen Fluglärmgesetzes verwirklicht werden. Der Regierungsrat lehnt eine solche Revision indessen ab. Da die Belastungsgrenzwerte für den Lärm der Landesflughäfen noch fehlen, kann einerseits der Umfang der finanziellen Belastung aus der bundesrechtlich gegebenen, den Flughafenhalter treffenden Kostentragungspflicht noch nicht ermittelt werden. Andererseits fällt entscheidend ins Gewicht, dass Art. 20 USG sich auf die Lärmimmissionen aller Arten von öffentlichen oder konzessionierten ortsfesten Anlagen bezieht, also nicht allein auf den Lärm von Zivilflughäfen, sondern namentlich auch auf den Strassen- und Eisenbahnlärm. Würde der Kanton den vom Fluglärm betroffenen Flughafenwohnern in grosszügigerer Weise Schallschutzkosten erstatten, als dies bundesrechtlich geboten ist, ohne gleichzeitig dieselben oder ähnliche Vorteile auch den vom Strassenlärm Betroffenen zukommen zu lassen, würde dies auf eine kaum zu rechtfertigende Bevorzugung der von einer einzigen Lärmquelle Betroffenen hinauslaufen. Im Bereich der Staatsstrassen wird der Kanton aufgrund der bundesrechtlichen Kostenübernahmepflicht für Schallschutzfenster an bestehenden Gebäuden künftig noch rund 150 bis 250 Mio. Franken aufzuwenden haben. Eine Gleichstellung der vom Strassenlärm Betroffenen mit den im Sinne des Postulats grosszügiger zu behandelnden Flughafenwohnern wäre für den Kanton finanziell nicht tragbar. Die Ausdehnung der Kostenübernahmepflicht des Kantons müsste ferner zu entsprechenden Begehren von eisenbahn- und militärfluglärmbelasteten Grundeigentümern gegenüber dem Bund führen, der in diesen Bereichen leistungspflichtig ist, was denselben veranlassen könnte, vom Kanton auch in diesen Bereichen gleichwertige Vorfinanzierungen zu fordern.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 283/1988 als erledigt abzuschreiben.

Zürich, den 20. Mai 1992

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Der Staatsschreiber:
Hofmann Roggwiler