

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 213/2008

Sitzung vom 27. August 2008

1315. Anfrage (Akzeptanz des ZFI durch den Bund)

Kantonsrat Robert Brunner, Steinmaur, und Kantonsrätin Priska Seiler Graf, Kloten, haben am 9. Juni 2008 folgende Anfrage eingereicht:

In der Fragestunde des Nationalrates vom 2. Juni 2008 beantwortete der Bundesrat Fragen von Nationalrätin Marlies Bänziger zum ZFI wie folgt:

Frage 1: Ist dem Bundesrat der ZFI und seine Funktionsweise bekannt?

Antwort Bundesrat: Dem Bundesrat ist die Funktionsweise des Zürcher Fluglärmindex (ZFI) bekannt. Der ZFI versucht rechnerisch zu ermitteln, wie viele Personen sich bei einem gegebenen Fluglärm stark gestört fühlen. Mittels des ZFI will der Kanton Zürich über eine Richtgrösse verfügen, nach der er seine Flughafen- und Massnahmenpolitik sowie die Raumplanung ausrichten kann. Der ZFI ist ausschliesslich ein Kontrollinstrument des Kantons Zürich.

Frage 2: Hat der Bundesrat, als er die Nachtflüge bewilligte, deren Einfluss auf den ZFI mitberücksichtigt, und kann er abschätzen, wie gross dieser wird?

Antwort Bundesrat: Der Bund hat bei der Bewilligung der Nachtflüge für die EURO 08 den Gesuchen der Kantone entsprochen und ihre Haltung berücksichtigt. Den Einfluss auf den ZFI hat der Bund nicht ermittelt. Ob bzw. inwiefern der Kanton Zürich bei der Erhebung des ZFI 2008 auch diese Nachtflüge berücksichtigt, ist dem Bundesrat nicht bekannt.

Im Konzept Fluglärmcontrolling Zürich (AfV) vom Juni 2007 wird im Kapitel 8.3. der Fluglärmcontrolling-Kreislauf Fluglärmimmissionen aufgezeichnet, in welchem dem BAZL Steuerungsmöglichkeiten zukommen, die allerdings noch zu konkretisieren seien. Konkret ist zu lesen: «Die Kriterien, nach denen die jährlichen Reporte durch die Bundesstellen beurteilt werden, sind noch festzulegen. Dabei ist einerseits zu berücksichtigen, dass ausserordentliche Ereignisse zu vorübergehenden Abweichungen führen können (spezielle Wetterlagen, ausserordentliche Flugbewegungen aufgrund internationaler Veranstaltungen, Sanierungen und Bauarbeiten u. ä.), die keine Massnahmen erfordern. Andererseits muss festgelegt werden, ab wann eine Überschreitung der

zulässigen Lärmbelastung als «massnahmenrelevant» beurteilt wird. Die Kriterien können auf abstrakter Ebene in das SIL-Objektblatt aufgenommen werden und im Detail in einer Vollzugshilfe festgehalten werden (da sie auch für andere Flughäfen Geltung haben sollen).»

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

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Ausgangslage, dass das BAZL Aufsichtsfunktionen hat, namentlich auch zur Durchsetzung der gesetzlichen Auflage, dass alle möglichen und wirtschaftlich tragbaren Massnahmen zur vorsorglichen Emissionsbegrenzung ausgeschöpft werden, und gleichzeitig Bewilligungen erteilt im Rahmen der VIL, welche dem vollständig widersprechen?
2. Wie beurteilt der Regierungsrat den Umstand, dass den Bund die Auswirkungen seiner Bewilligungspraxis auf den ZFI offensichtlich nicht kümmern?
3. Haben sich die Kriterien, nach denen die Bundesstellen das Fluglärmcontrolling beurteilen, schon konkretisiert? Wenn ja, wo sind diese Kriterien publiziert? Wenn nein, wann ist mit einer Konkretisierung im SIL-Prozess zu rechnen?
4. Welche Strategien verfolgt der Regierungsrat, um den verschiedenen Bundesämtern Sinn und Zweck des ZFI zu erläutern, namentlich dem VBS, welches offenbar eine Stationierung der Luftwaffe auf dem Flughafen Zürich-Kloten abklärt?
5. Im Rahmen des Konzept Fluglärm-Controlling nimmt die Raumplanung erheblichen Raum ein. In einigen Gemeinden sind Rekurse gegen BZO-Revisionen hängig. Bis zu welchem Zeitpunkt rechnet der Regierungsrat damit, dass wieder Planungssicherheit in der Flughafenregion besteht?
6. Im Kapitel 8.5. Verknüpfung der Controllingsysteme findet sich folgender Satz: «Konsequenterweise darf die Belastungssituation somit nicht allein anhand der Zahl der belasteten oder der stark gestörten Personen beurteilt werden. Bei der Beurteilung muss zwingend nach der Wohnsituation differenziert werden». Was ist unter dieser angeblich zwingenden Differenzierung zu verstehen?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Robert Brunner, Steinmaur, und Priska Seiler Graf, Kloten, wird wie folgt beantwortet:

Die vorliegende Anfrage betrifft die Instrumente und Verfahren zur Überwachung der Fluglärmentwicklung auf Bundes- und auf kantonaler Ebene. Um dieses vielschichtige Aufgabenfeld überblicken zu können, erteilte die Volkswirtschaftsdirektion im Sommer 2006 dem auf Umweltfragen spezialisierten Büro ENVICO, Zürich, den Auftrag, ein «Konzept Fluglärmcontrolling» für den Flughafen Zürich zu entwickeln, das eine integrale, widerspruchsfreie Regelung der Planung, Überwachung, Steuerung und Berichterstattung bezüglich Fluglärmbekämpfung auf nationaler und kantonaler Ebene ermöglichen soll. Anlass für diesen Auftrag waren einerseits die laufenden Planungsprozesse für das SIL-Objektblatt Flughafen Zürich und die Teilrevision des kantonalen Richtplans, andererseits der sich damals noch im Projektstadium befindliche Zürcher Fluglärm-Index. Mit dem Ziel einer integralen, widerspruchsfreien Regelung der Fluglärmbekämpfung war die Anforderung verbunden, dass sich die Massnahmen im Bereich Luftfahrt, Umweltschutz und Raumplanung bestmöglich ergänzen. Der Auftrag an den Umweltexperten wurde durch Fachleute des Bundes, des Kantons und der Flughafen Zürich AG begleitet. Der veröffentlichte Schlussbericht gibt aber die Expertenmeinung wieder. Die Konkretisierung des vom Experten vorgeschlagenen Konzepts in den Planungsprozessen und in der Alltagspraxis ist Sache der gesetzlich zuständigen Stellen. Der Wert des Konzepts besteht darin, dass damit die vielschichtigen und komplexen Zusammenhänge im Bereich Fluglärmbekämpfung für die Beteiligten sichtbar werden. Damit bestehen bessere Voraussetzungen für eine gut koordinierte Vollzugspraxis.

Zu Frage 1:

Gemäss Art. 39d Abs. 3 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) in der Fassung vom 13. Februar 2008 können bei bedeutenden Anlässen mit internationaler Beteiligung Ausnahmen von der Nachtsperreordnung gewährt werden, soweit dies aus Sicherheitsgründen, insbesondere zur Verhinderung von gewalttätigen Ausschreitungen, nötig ist. In seiner Stellungnahme vom 13. Februar 2008 zum dringlichen Postulat KR-Nr. 18/2008 betreffend Lockerung des Nachtflugverbots hat der Regierungsrat ausführlich dargestellt, weshalb diese neu geschaffene Bestimmung grundsätzlich sinnvoll ist, dass aber die Zahl der möglichen Anwendungsfälle jedenfalls in

der Praxis gering sei und sich diese vor allem auf Sportanlässe, in aller Regel auf Fussballspiele wie die damals aktuelle EURO 08, beschränken dürften. Art. 39d Abs. 3 VIL stellt in seinem Kerngehalt im Wesentlichen lediglich einen Spezialtatbestand von Art. 39d Abs. 2 VIL dar, wonach bei unvorhergesehenen ausserordentlichen Ereignissen Ausnahmen von der Nachtsperreordnung gewährt werden können. Ausnahmebewilligungen, die im Einzelfall gestützt auf die erwähnten gesetzlichen Bestimmungen erteilt werden, stehen nicht im Widerspruch zu dem in der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes festgelegten Vorsorgeprinzip (Art. 11 Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983, USG, SR 814.01), zumal auch dieser Grundsatz, wie praktisch jede andere Regel auch, Ausnahmen vorsieht (siehe z. B. Art. 20 USG sowie Art. 7 und 10 Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986, LSV, SR 814.41).

Zu Frage 2:

Die Bundesverfassung räumt dem Bund im Bereich der Luftfahrt eine umfassende Gesetzgebungskompetenz ein (Art. 87 BV, SR 101). Diese hat der Bundesgesetzgeber weitgehend ausgeschöpft. So entscheidet der Bund über die Flughafeninfrastruktur (Art. 37 Abs. 1 und 2 Bundesgesetz über die Luftfahrt, LFG, SR 748.0), er erteilt die nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen (Art. 37 Abs. 3 LFG) und Betriebskonzessionen (Art. 36a LFG) und genehmigt die Betriebsreglemente (Art. 36c LFG). Der Bund legt somit den Standort und die Rahmenbedingungen für die Infrastruktur und den Betrieb der Flughäfen abschliessend fest.

Artikel 74 BV räumt dem Bund auch eine umfassende Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen und lästigen Einwirkungen ein. Es handelt sich dabei um eine konkurrierende Bundeskompetenz, d. h. die Kantone können grundsätzlich nur so lange materiell eigenständiges Umweltrecht schaffen, als der Bund von seiner Kompetenz nicht abschliessend Gebrauch gemacht hat. Aufgrund der bestehenden Normendichte im eidgenössischen Umweltschutzrecht bleibt den Kantonen hierfür jedoch wenig Spielraum: Den vorliegend interessierenden Bereich des Lärmschutzes hat der Bund vorab im USG und in der LSV abschliessend geregelt. Die Zuständigkeit der Kantone ist damit auf den Vollzug beschränkt.

Bei dieser Ausgangslage haben Bund und Kantone in erster Linie die umweltrechtlichen Vorschriften des Bundes zu erfüllen. Der ZFI hat eine ergänzende Funktion. Der aufgrund der Volksabstimmung vom 25. November 2007 revidierte § 3 des Flughafengesetzes (LS 748.1) verpflichtet – rechtlich gesehen – nur die kantonalen und kommunalen

Behörden. Wenn im Zusammenhang mit dem ZFI Handlungsbedarf auf Bundesebene erkennbar wird, nehmen die Behörden des Kantons Zürich gemäss § 3 Abs. 5 Einfluss auf die Flughafenbetreiberin und auf den Bund. Diese Bestimmung ist Ausfluss der bestehenden Kompetenzordnung.

Zu Fragen 3 und 4:

Die Kriterien, nach denen die Bundesstellen den Fluglärm überwachen, stützen sich nach dem Gesagten auf die bundesrechtlichen Vorschriften. Grundlage für den Controlling-Kreislauf auf Stufe Bund bilden das Betriebsreglement des Flughafens Zürich sowie Art. 37 LSV betreffend den Lärmbelastungskataster. Gemäss Art. 37 Abs. 3 LSV sorgt die Vollzugsbehörde «für die Überprüfung und Berichtigung der Kataster». Das notwendige Monitoring erfolgt durch die Flughafenbetreiberin, die zu jährlicher Berichterstattung verpflichtet wird. Da der Flughafen Zürich noch nicht über ein definitives, sondern erst über ein vorläufiges Betriebsreglement verfügt, besteht zurzeit noch kein verbindlicher Lärmbelastungskataster. Der Bericht «Konzept Fluglärmcontrolling» zeigt jedoch auf, dass der Flughafen Zürich bereits heute dem Bund über die Lärmentwicklung Bericht erstattet. Im Rahmen des SIL-Prozesses wird noch genauer definiert werden, wie die Überwachung und Steuerung der Lärmentwicklung in Zukunft vor sich gehen soll.

Nach den am 3. Juli 2008 vom BAZL bekannt gegebenen Entscheiden zum SIL-Prozess tritt der Koordinationsprozess in seine letzte Phase. Das BAZL wird in einem nächsten Schritt den Schlussbericht erstellen. Dieser wird die Ergebnisse der Koordinationsphase enthalten und aufzeigen, wo die Beteiligten eine Einigung erzielen konnten und wo noch Differenzen bestehen. Anschliessend erarbeitet das BAZL auf der Grundlage der gefällten Beschlüsse und der Stellungnahmen der Kantone zum Schlussbericht den Entwurf für das SIL-Objektblatt, das 2009 gemeinsam mit den Richtplänen der vom Flugbetrieb in Zürich raumplanerisch betroffenen Kantone Zürich, Aargau und Schaffhausen in die öffentliche Mitwirkung gehen wird. Diese enge Koordination der Verfahren zur Festlegung des SIL-Objektblattes Flughafen Zürich und der kantonalen Richtpläne ist erforderlich, damit der nötige langfristige Orientierungsrahmen für die räumliche Entwicklung der Flughafenregion geschaffen werden kann.

Die abschliessende Genehmigung des Objektblattes und der kantonalen Richtpläne durch den Bundesrat ist für 2010 vorgesehen. Im Verlauf dieses Prozesses wird auch der Vollzug der Fluglärmüberwachung geklärt.

Der Bericht «Konzept Fluglärmcontrolling» postuliert für den Vollzug eine gute Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Stellen auf Bundes- und auf kantonaler Ebene, einschliesslich der für die Raumplanung verantwortlichen Stellen, damit die Ursachen und Wirkungen der Fluglärmentwicklung integral beurteilt und gesteuert werden können. Gerade diese integrale Sichtweise ist notwendig, damit nicht nur in der Alltagspraxis, sondern vor allem auch in der Planung künftiger Vorhaben von einer gemeinsamen Datenbasis ausgegangen wird.

Mit Bezug auf die Frage der allfälligen Stationierung von Militärflugzeugen auf dem Flughafen Zürich teilt das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) in seiner schriftlichen Stellungnahme vom 11. Juli 2008 Folgendes mit: «Dem VBS sind Sinn und Zweck des ZFI bekannt. Ebenso ist uns bewusst dass eine Mitbenützung des Flughafens Zürich-Kloten durch die Luftwaffe Auswirkungen auf den ZFI haben könnte. Die Überprüfung des Stationierungskonzepts der Luftwaffe erfolgt aufgrund der Diskussionen mit den Regionen der Militärflugplätze, ab denen heute Kampfjets eingesetzt werden. Ziel ist es, im Hinblick auf die Stationierung des Tiger-Teilersatzes Möglichkeiten für eine Optimierung der Verteilung der Flugbewegungen im gesamtschweizerischen Rahmen aufzuzeigen. In diese Überprüfung ziehen wir alle denkbaren Varianten mit ein, um den Handlungsspielraum möglichst umfassend abzuklären. In einer ersten Phase werden grundsätzliche Abklärungen vorab technischer Natur vorgenommen. Sollten diese ergeben, dass namentlich der Flughafen Zürich-Kloten eine denkbare Option darstellt, würde in einer zweiten Phase auch die Fluglärmproblematik eingehend untersucht. Dabei würde auch der ZFI als ein wichtiger Faktor berücksichtigt.» Selbstverständlich würde sich der Regierungsrat rechtzeitig in die Diskussion um eine Stationierung von Militärflugzeugen auf dem Flughafen Zürich einschalten, wenn die Abklärungen des VBS ergeben sollten, dass dies aus technischer Sicht eine Option darstellen würde.

Zu Frage 5:

Im Bericht «Konzept Fluglärmcontrolling» erhält die Raumplanung zu Recht einen grossen Stellenwert. Weil die Siedlungsentwicklung in langfristigen Zeiträumen stattfindet, ist es ausserordentlich wichtig, dass die dafür massgebenden Rahmenbedingungen sehr gut mit der Sachplanung auf der Seite des Flughafens abgestimmt werden. Diese Abstimmung ist durch die Projektorganisation für den SIL-Prozess gewährleistet. Das SIL-Objektblatt Flughafen Zürich und die Teilrevision des kantonalen Verkehrsrichtplans, Kapitel 4.6.1 Flughafen Zürich-Kloten, haben eine ausserordentlich wichtige Funktion für die

Herstellung der Rechtssicherheit. Wie erwähnt, werden die dafür notwendigen Verfahren zeitlich koordiniert. 2009 wird der Entwurf für das SIL-Objektblatt gemeinsam mit den Richtplänen der vom Flugbetrieb in Zürich raumplanerisch betroffenen Kantone Zürich, Aargau und Schaffhausen in die öffentliche Mitwirkung gehen. Die abschliessende Genehmigung des Objektblattes und der kantonalen Richtpläne durch den Bundesrat ist für 2010 vorgesehen.

Zu Frage 6:

Der Bericht «Konzept Fluglärmmcontrolling» fordert allgemein eine integrale Sicht der vielschichtigen Zusammenhänge des Fluglärms. Eine wichtige raumordnungspolitische Stossrichtung für die Flughafenregion, die sich im Rahmen der Perimetergespräche mit den Flughafen-gemeinden auch bestätigt hat, zielt darauf ab, bestehende Wohnbauten mit hoher Lärmbelastung nach Möglichkeit mit hochwertigen Schallschutzmassnahmen aufzuwerten, um neben der Schutzfunktion auch die Wohnqualität und die Energieeffizienz zu erhöhen. Erhöhte Anforderungen an die bauliche Ausstattung sollen insbesondere auch für Neubauten gelten, für deren Erstellung ein baurechtlicher Anspruch besteht. Gemäss dem Experten sollen diesbezügliche Fortschritte, die im Verlauf der Zeit erzielt werden, ebenfalls in der Berichterstattung aufgezeigt werden.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi