

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 9. November 2011

1362. Bericht «Der Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) im Jahr 2010»

1. Ausgangslage

Am 25. November 2007 verwarfen die Stimmberechtigten des Kantons Zürich die Volksinitiative «Für eine realistische Flughafenpolitik» und nahmen den Gegenvorschlag des Kantonsrates an. Die entsprechenden Änderungen des Flughafengesetzes (§ 3 Abs. 3–6) traten am 1. März 2008 in Kraft; die Abs. 4–6 bilden die gesetzliche Grundlage für den Zürcher Fluglärm-Index (ZFI). Gemäss § 6 Abs. 6 des Flughafengesetzes überwacht der Regierungsrat die Veränderung der mit dem ZFI gemessenen Anzahl der vom Fluglärm am Tag stark belästigten bzw. im Schlaf stark gestörten Personen. Er erstattet dem Kantonsrat jährlich Bericht über diese Entwicklung, deren Ursachen sowie über die allenfalls eingeleiteten Massnahmen.

Der Regierungsrat verabschiedete bisher drei Berichte zum jeweiligen Stand des ZFI 2007, 2008 und 2009. Während der ZFI-Monitoringwert 2007 noch leicht unter dem vom Regierungsrat bei 47 000 stark belästigten bzw. gestörten Personen festgelegten Richtwert lag, wurde der Richtwert 2008 leicht überschritten und 2009 wegen der rückläufigen Zahl von Flugbewegungen erneut leicht unterschritten. Nachdem es sich bereits 2007 abzeichnete, dass der Monitoringwert den Richtwert erreichen bzw. überschreiten dürfte, beauftragte der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 1893/2008 die Volkswirtschaftsdirektion (Federführung), zusammen mit der Baudirektion eine systematische, wirkungsorientierte Planung und Evaluation Erfolg versprechender Massnahmen vorzunehmen mit dem Ziel, den Monitoringwert auf lange Sicht so tief wie möglich zu halten. Das entsprechende Massnahmenkonzept, bestehend aus dem «Fachbericht Flugbetrieb», dem «Fachbericht Raumentwicklung/Wohnqualität» und dem Synthesebericht, verabschiedete er mit Beschluss Nr. 1690/2009.

Die gemäss § 6 ZFI-VO eingesetzte «Expertengruppe ZFI» behandelte die Grundlagen und die Entwürfe für den ZFI-Bericht 2010 am 30. September 2011. Sie kam zum Schluss, dass die Berechnungen der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (Empa) und die Beschreibung der Ergebnisse im Entwurf zum ZFI-Bericht korrekt vorgenommen worden sind.

2. Der ZFI 2010 im Vergleich mit den Vorjahren

Im Sommer 2011 hat die Empa den ZFI-Monitoringwert des Jahres 2010, gestützt auf die entsprechenden statistischen Grundlagen (Bevölkerungszahl, Flugbewegungen, Flottenmix, Nachtsperreordnung sowie An- und Abflugrouten), berechnet. Die folgende Tabelle hält die Veränderung der wichtigsten Kenngrössen ZFI im Zeitreihenvergleich.

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Diff. 09/10	Diff. 00/10
Richtwert	47 000	47 000	47 000	47 000	47 000	47 000	47 000		
Monitoringwert (HA + HSD)	59 600	39 700	42 800	46 300	49 000	46 800	50 800	9%	-15%
davon im Kt. Zürich absolut	52 600	38 000	41 000	44 100	46 700	44 800	48 400		
davon im Kt. Zürich in Prozenten	88,2%	95,8%	95,8%	95,2%	95,3%	95,9%	95,3%		
Am Tag stark belästigte Personen	43 800	28 200	30 200	30 700	32 300	31 100	32 700	5%	-25%
davon im Kt. Zürich absolut	40 900	27 200	29 200	29 800	31 300	30 200	31 700		
davon im Kt. Zürich in Prozenten	93,4%	96,7%	96,8%	96,9%	97,0%	97,1%	97,0%		
In der Nacht stark gestörte Personen	15 800	11 500	12 600	15 600	16 800	15 600	18 000	15%	14%
davon im Kt. Zürich absolut	11 700	10 800	11 700	14 300	15 400	14 600	16 600		
davon im Kt. Zürich in Prozenten	74,0%	93,7%	93,4%	91,7%	92,0%	93,4%	92,3%		

(absolute Zahlen auf hundert gerundet)

Der vom Regierungsrat bei 47 000 stark belästigten bzw. gestörten Personen festgelegte ZFI-Richtwert wurde 2010 mit 50 757 Personen überschritten. Der ZFI-Monitoringwert hat gegenüber dem Vorjahr um 9% zugenommen, die tagsüber vom Fluglärm stark belästigten Personen (Highly Annoyed, HA) um 5% und die in der Nacht im Schlaf stark gestörten Personen (Highly Sleep Disturbed, HSD) um 15%. Im Vergleich zum Zustand 2000 ist der ZFI-Monitoringwert um 15% gesunken, die HA gar um 25%, während die HSD um 14% höher liegen.

Für den ZFI-Bericht 2010 hat die Empa erneut die in der Berechnungsvorschrift zum ZFI vorgesehene erhöhte Einfügungsdämpfung bei Komfort- und Schalldämmlüftungen berechnet. Dabei ergibt sich eine Verminderung der HSD und damit auch des ZFI um 525 auf 50 232 vom Fluglärm stark belästigte bzw. gestörte Personen. In künftigen Berichtsjahren wird diese Berechnungsart, welche die Fortschritte in der Wohnqualität berücksichtigt, für die Ermittlung des ZFI fortgesetzt.

3. Interpretation der Ergebnisse

Über den ZFI-Monitoringwert 2010 und über die Entwicklung der wesentlichen Einflussfaktoren gibt der Bericht «Der Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) im Jahr 2010» im Detail Auskunft.

Im kurzfristigen Bereich kann festgestellt werden, dass der Anstieg des ZFI zwischen 2009 und 2010 zur Hauptsache vom konjunkturellen Aufschwung und dem damit verbundenen Anstieg der Anzahl Flugbewegungen verursacht worden ist. Einen grossen Einfluss hatten auch die Lage der Flugrouten und die Flugroutenbelegung. Der Zuwachs der Bevölkerung bewirkte ebenfalls eine Erhöhung des ZFI. Im Ergebnis nimmt der ZFI (HA und HSD) im Vergleich zum Vorjahr um über 4000 Personen zu.

Diese kurzfristige Veränderung deckt sich nur teilweise mit den langfristigen Beobachtungen. Im langjährigen Vergleich 2000–2010 zeigt sich, dass die Entwicklung der Bevölkerung einen kontinuierlichen Zuwachs des ZFI um insgesamt 11%, eine günstige Entwicklung im Flugbetrieb dagegen eine Verminderung um 26% bewirkt hat. Dies ergibt einen Saldo von –15%. Absolut lag der ZFI 2010 per saldo knapp 9000 Personen unter dem Stand von 2000.

4. Stand der Umsetzung und Wirksamkeit des Massnahmenkonzepts ZFI

Der ZFI-Bericht 2010 berichtet ausführlich über den Stand der Umsetzung des im vergangenen Jahr festgelegten Massnahmenkonzepts.

Die Massnahmen und die Umfeldentwicklungen im Bereich Flugbetrieb bewegen sich im vorgesehenen Rahmen und bedürfen keiner Korrekturen. Die bereits beschlossene Erneuerung der Kurzstrecken-Flotte der Swiss des Typs Avro («Jumbolino») ab 2014 durch neue, mit voraussichtlich wesentlich leiseren Treibwerken ausgestattete Flugzeuge des Herstellers Bombardier («C-Series») ist als wirksamste der kurz- und mittelfristigen Massnahmen zur Entlastung auf Seite Flugbetrieb einzuschätzen. Zusammen mit den weiteren kurz- bis mittelfristigen flugbetrieblichen Massnahmen werden sie jedoch voraussichtlich die Auswirkungen des Bevölkerungswachstums und der wieder ansteigenden Flugbewegungen auf den ZFI-Monitoringwert nicht auszugleichen vermögen. Langfristig sind hingegen durch die absehbaren Entwicklungen in der Navigations- und in der Triebwerktechnologie auch von Mittel- und Langstreckenflugzeugen weitere, substantielle Verbesserungen der Fluglärmbelastung und damit der Belästigung zu erwarten. Diese Entwicklungen finden im europäischen und im globalen Zusammenhang statt. Auf lokaler Ebene gilt es, rechtzeitig die Planungsgrundlagen und die Rahmenbedingungen zu schaffen, um die Chancen solcher Entwicklungen ergreifen zu können. Diesen Möglichkeiten trägt das Bundesamt für Zivilluftfahrt mit dem auf neue Flugverfahren ausgerichteten Projekt «Chips» und den vorgesehenen Festlegungen im SIL-Objektblatt Flughafen-Zürich Rechnung.

Die Bevölkerungsentwicklung in der Flughafenregion wird auch in Zukunft zu einer Erhöhung des ZFI beitragen. Sie ist letztlich Ausdruck der Attraktivität der Flughafenregion als Wohn- und Lebensraum, und dies trotz Fluglärmbelastung. Die Raumordnungspolitik kann und soll die Bevölkerungsentwicklung nicht direkt beeinflussen. Sie kann jedoch auf dem Weg der Steuerung der Wohnbaukapazitäten und durch Auflagen bezüglich Wohnbauqualität vor allem Einfluss auf die qualitative Siedlungsentwicklung in der Flughafenregion nehmen. Die Vorlage für die Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich», die am 30. März an den Kantonsrat überwiesen worden ist (Vorlage 4788), zielt darauf ab, dass langfristig innerhalb der Abgrenzungslinie alle Wohnungen sowohl mit hochwertigen Lärmschutzmassnahmen (passiver Lärmschutz der Gebäudehülle und der Fenster) als auch mit Komfortlüftungen mit Zu- und Abluft sowie Wärmerückgewinnung ausgestattet sind. Dadurch können Synergien zwischen erhöhter Energieeffizienz und passivem Lärmschutz ausgeschöpft werden. Zu diesem Zweck soll nicht nur die Neubautätigkeit durch Auflagen gesteuert, sondern es soll auch auf die Erneuerung im Wohnbaubestand hingewirkt werden.

Die Wirksamkeit erhöhter Wohnbauqualität auf die Schlafstörungen sind durch drei Sensitivitätsanalysen der Empa im Zusammenhang mit den ZFI 2010 auf eindrückliche Weise nachgewiesen worden:

- Die Berücksichtigung bestehender Wohnbauten, die den Minergie-Standard erfüllen oder mit Schalldämmlüftern ausgerüstet sind, führt wie erwähnt zu einer Senkung der HSD um 525 Personen (–3%);
- unter der Modellannahme, dass alle Gebäude im Untersuchungsperimeter den Minergie-Standard erfüllen würden oder mit Schalldämmlüftern ausgerüstet wären, ergäbe sich einer Verringerung der HSD um 11 451 Personen (–64%);
- unter der Modellannahme, dass alle Gebäude im Untersuchungsperimeter die erhöhten bzw. die verschärften Schallschutzanforderungen der SIA-Norm 181 und/oder den Minergie-Standard erfüllen würden, sänke die Anzahl HSD gar um 14 490 Personen (–80%).

Der anzustrebende Erneuerungsprozess muss die langfristigen Investitionszyklen im Wohnungsbau berücksichtigen. Umso wichtiger sind beständige Rahmenbedingungen, die mit dem SIL-Objektblatt und dem Richtplan zu schaffen sind. Das mit der Richtplanrevision angestrebte Ziel ist entsprechend nur langfristig erreichbar.

Am 4. November 2009 beschloss der Regierungsrat, gestützt auf § 3 Abs. 4 des Gesetzes über den Flughafen Zürich, die ZFI-VO. Diese sieht in § 5 Abs. 2 und 3 Massnahmen zur Förderung der Wohnqualität vor. Eine in Arbeit befindliche Revision der ZFI-VO konkretisiert diese

Fördermassnahmen wesentlich. Im Einklang mit dem Entwurf der Teilrevision des Flughafenkapitels im kantonalen Richtplan hat die Revision der ZFI-VO zum Ziel, langfristig alle Wohnungen in der Flughafenregion mit hochwertigen Schallschutzmassnahmen auszustatten.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Bericht «Der Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) im Jahr 2010» wird verabschiedet.

II. Es wird festgestellt, dass der ZFI-Monitoringwert im Jahr 2010 insgesamt 50757 unter Berücksichtigung der erhöhten Einfügungsdämpfung bei Komfort- und Schalldämmlüftungen gemäss Berechnungsvorschriften 50232 vom Fluglärm stark belästigte bzw. gestörte Personen aufwies und damit den Richtwert von 47000 Personen überschritten hat.

III. Vom Stand der Umsetzung des Massnahmenkonzepts ZFI wird Kenntnis genommen.

IV. Zustellung des Berichts an die Mitglieder des Kantonsrates und die politischen Gemeinden sowie (durch die Volkswirtschaftsdirektion) an die Vertretungen der Bezirke in der Konsultativen Konferenz, die Vertretungen von Bürgerorganisationen und Interessengruppen im Info Forum Flughafen, die zuständigen Mitglieder der Regierungsräte der Nachbarkantone, das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation und die Mitglieder der «Experten-Gruppe ZFI».

V. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des unter Ziff. I erwähnten Berichts durch die Volkswirtschaftsdirektion nicht öffentlich.

VI. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi