

Sitzung vom 15. August 2012

815. Interpellation (Anpassung Zürcher Fluglärm-Index [ZFI])

Die Kantonsräte Jean-Philippe Pinto, Volketswil, Josef Wiederkehr, Dietikon, und Franco Albanese, Winterthur, haben am 25. Juni 2012 folgende Interpellation eingereicht:

Der Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) ist gemäss § 2 der Verordnung zum Fluglärm-Index (ZFI-VO) ein Instrument zur Erfassung und Überwachung der vom Betrieb des Flughafens Zürich ausgehenden Belästigung der Bevölkerung durch Fluglärm. Gemäss § 3 Abs. 1 ZFI-VO bezeichnet der ZFI-Richtwert die Obergrenze der Anzahl der vom Fluglärm stark gestörten Personen. Der ZFI-Richtwert berechnet sich gemäss § 3 Abs. 2 ZFI-VO nach einer im Anhang zur ZFI-VO wiedergegebenen Formel auf der Grundlage verschiedener Eckwerte. Daraus ergibt sich gemäss § 3 Abs. 3 ZFI-VO ein Richtwert von 47 000 Personen. Gemäss § 4 Abs. 1 ZFI-VO gibt der ZFI-Monitoringwert die Anzahl der vom Fluglärm stark gestörten Personen wieder. Er wird jährlich neu berechnet. Der ZFI-Monitoringwert berechnet sich gemäss § 4 Abs. 2 ZFI-VO nach einer im Anhang zur ZFI-VO wiedergegebenen Formel auf der Grundlage der Anzahl der Flugbewegungen, der An- und Abflugrouten, der Verkehrszusammensetzung (Flottenmix), der Nachtflugsperreordnung und der Wohnbevölkerung des jeweiligen Berichtsjahres. Die neue (angepasste) ZFI-VO ist seit 1. März 2012 in Kraft. Der Richtwert von 47 000 Personen ist seit Inkrafttreten der Änderung des Flughafengesetzes am 1. März 2008 unverändert geblieben, obwohl sich die Verhältnisse am Flughafen Zürich aus verschiedenen Gründen geändert haben. Da der Richtwert von 47 000 Personen mit 50 800 betroffenen Personen wiederum nicht eingehalten wurde resp. nicht gehalten werden konnte, wird der ZFI von allen Seiten scharf kritisiert.

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

1. Wie steht der Regierungsrat grundsätzlich zum Instrument des ZFI?
2. Wie soll das stetige Bevölkerungswachstum in der Flughafenregion besser im ZFI abgebildet werden können? Ist der Regierungsrat bereit, Neuzuzüger aus der ZFI-Betrachtung auszuklammern? Wenn nein, gedenkt der Regierungsrat ein Bauverbot oder andere einschränkende Massnahmen für die betroffenen Gegenden zu erlassen?

3. Wieso werden Liegenschaften, die über eine kontrollierte Lüftung verfügen bzw. lärmsaniert sind, weiterhin im ZFI abgebildet? Gibt es weitere Punkte, die im ZFI nicht abgebildet werden sollten? Wie denkt der Regierungsrat neueren Technologien ein erhöhtes Gewicht im ZFI einzuräumen?
4. Die ZFI-VO schreibt vor, dass die Massnahmen mit den Schallschutzprogrammen der Verkehrsträger und mit den Energiesparprogrammen koordiniert werden. Wie weit ist man mit der Umsetzung? Kann der Termin vom Sommer 2012 eingehalten werden?
5. Inwiefern fliesst der ZFI in die anstehenden Verhandlungen zum Fluglärmstreit zwischen der Schweiz und Deutschland ein?
6. Bereitet der Regierungsrat eine grundlegende Revision des ZFI vor? Wenn ja, wann ist diese zu erwarten? Mit welchen Neuerungen ist zu rechnen? Zieht der Regierungsrat auch in Betracht, den ZFI abzuschaffen?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Jean-Philippe Pinto, Volketswil, Josef Wiederkehr, Dietikon, und Franco Albanese, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Gemäss § 1 des Flughafengesetzes (LS 748.1) fördert der Staat den Flughafen Zürich zur Sicherstellung seiner volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen. Er berücksichtigt dabei den Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebs. Der Zürcher Fluglärm-Index (ZFI), der mit der Volksabstimmung vom 25. November 2007 Eingang in das Flughafengesetz gefunden hat (§ 3 Abs. 4–6 Flughafengesetz), ist ein wesentliches Instrument, um dem Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebs nachzukommen. Der ZFI hat sich in der bisherigen Praxis als sehr aussagekräftiges Monitoringinstrument erwiesen, das es erlaubt, jährlich die Entwicklung der Belästigung bzw. die Störung der Bevölkerung durch Fluglärm auszuweisen. Der ZFI ergänzt die Kontrollinstrumente des Lärmschutzrechts des Bundes zweckmässig. Auch wenn die Zuständigkeiten in Sachen Luftverkehr und Lärmschutz zur Hauptsache dem Bund und dem Flughafen Zürich vorbehalten sind, ermöglicht es der ZFI dem Regierungsrat, seine Einflussmöglichkeiten auf die verantwortlichen Stellen gezielt wahrzunehmen. Aus diesen Gründen ist am ZFI festzuhalten.

Zu Frage 2:

Gemäss § 4 der Verordnung zum Zürcher Fluglärm-Index (ZFI-VO, LS 748.15) berechnet sich der ZFI-Monitoringwert auf der Grundlage der Anzahl der Flugbewegungen, der An- und Abflugrouten, der Verkehrszusammensetzung (Flottenmix), der Nachtflugsperreordnung und der Wohnbevölkerung des jeweiligen Berichtsjahres. Der jeweilige Monitoringwert bildet somit die Summe der Entwicklungen des Flugbetriebes einerseits und der Bevölkerung anderseits ab. Beide Entwicklungen werden nicht nur als Summe, sondern auch in separaten Indices (Flugbetriebs- und Bevölkerungsindex) ausgewiesen. Die summenmässige Betrachtung dieser beiden Indices ist zweckmässig, soweit es darum geht, das Ausmass der Belästigung bzw. der Störung der Bevölkerung abzubilden. Sie ist jedoch nicht zweckmässig, wenn es darum geht, den Handlungsbedarf in den einzelnen Handlungsfeldern bzw. Verantwortlichkeitsbereichen zu beurteilen und Massnahmen zu planen und einzuleiten. Gemäss § 3 Abs. 6 des Flughafengesetzes orientieren sich die ins Auge gefassten Massnahmen an den jeweiligen Ursachen, was eine differenzierte Betrachtungsweise erfordert. Aus diesem Grund schreibt § 4 Abs. 3 ZFI-VO vor, dass zusammen mit der Angabe des ZFI-Monitoringwertes darzustellen ist, inwieweit dessen Veränderungen durch die Entwicklung der Bevölkerungszahl und durch die Entwicklung des Flugbetriebs verursacht worden sind. Die Entwicklung ohne die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung wird vom Flugbetriebsindex dargestellt. Dieser ist somit der massgebende Indikator für die Prüfung von Massnahmen im Bereich Flugbetrieb (vgl. § 6 Abs. 1 ZFI-VO). Bereits die Abstimmungszeitung für die Volksabstimmung vom 27. November 2007 hatte auf diesen Umstand hingewiesen: «Die Einflüsse auf den Monitoringwert sind vielfältig und liegen nur teilweise im Gestaltungsbereich des Flughafens selbst. So hat der Flughafen auf die in den vergangenen Jahren registrierte Zunahme der Bevölkerung in den flughafennahen Gemeinden zum Beispiel keinen Einfluss. Hier ist die Politik gefordert, entsprechende Massnahmen vorzuschlagen und umzusetzen.»

Es wäre indessen fragwürdig, dieser Entwicklung durch Bauverbote oder andere einschränkende Massnahmen für die betroffenen Gemeinden zu begegnen. Die Siedlungspolitik für die Flughafenregion ist in der Vorlage 4788 betreffend Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich», definiert: Um für einen Planungshorizont von mindestens 25 Jahren Rechtssicherheit für die Nutzungsplanung im Bereich Wohnen zu schaffen, sollen die Gebiete mit bestehender oder gemäss dem Objektblatt Flughafen Zürich des Sachplans Infrastruktur

der Luftfahrt (SIL) zukünftig möglicher Fluglärmbelastung (gemessen am Immissionsgrenzwert der Empfindlichkeitsstufe II) im kantonalen Richtplan und im SIL mit einer Abgrenzungslinie dauerhaft und verbindlich festgelegt werden. In diesem Gebiet werden grundsätzlich keine zusätzlichen Wohnnutzungsreserven geschaffen. Soweit dies im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung zweckmässig ist, sind die Möglichkeiten zur Umnutzung von belasteten Wohngebieten auszuerschöpfen. Innerhalb der Abgrenzungslinie sind die zeitgemässe Erneuerung und die qualitative Aufwertung des Wohnungsbestandes aktiv zu fördern. Langfristig sind alle Wohnungen mit hochwertigen Schallschutzmassnahmen (passiver Schallschutz der Gebäudehülle und der Fenster, Komfortlüftung mit Zu- und Abluft sowie Wärmerückgewinnung) auszustatten. Gemäss ZFI-VO kann der Kanton derartige Massnahmen zur Verbesserung der Wohnqualität unter bestimmten Umständen subventionieren (§§ 10 ff. ZFI-VO).

Die Vorlage 4788 wird zurzeit durch die Kommission für Planung und Bau des Kantonsrates beraten. Beschliesst der Kantonsrat die Richtplanrevision im Sinne der Vorlage des Regierungsrates, wird im Rahmen der bestehenden Wohnnutzungsreserven und der Bestimmungen des Lärmschutzrechts weiterhin eine Siedlungsentwicklung möglich sein. Die damit verbundene Wirkung auf den ZFI ist gemäss § 4 Abs. 3 ZFI-VO im Bevölkerungsindex auszuweisen.

Bei dieser Sach- bzw. Rechtslage ist es nicht angezeigt, Neuzuzügerinnen und -zuzüger aus der ZFI-Betrachtung auszuklammern.

Zu Frage 3:

Der Anhang zur ZFI-VO enthält besondere Vorschriften für die Berechnung der durch Fluglärm im Schlaf stark gestörten Personen, indem die Schalldämmwirkung von Gebäuden mit Komfort- und Schalldämmlüftungen bzw. solchen, welche die erhöhten bzw. aufgrund von Art. 32 Abs. 2 der Lärmschutz-Verordnung (LSV, SR 814.41) verschärften Anforderungen der SIA-Norm 181 des Schweizerischen Ingenieur- und Architekten-Vereins erfüllen, wesentlich höher veranschlagt wird. Damit werden die Fortschritte in der Bau- und Wohnqualität angemessen berücksichtigt. Modellrechnungen, die 2011 durchgeführt und im entsprechenden ZFI-Bericht dokumentiert worden sind, zeigen, dass die mit der Richtplanvorlage angestrebten hochwertigen Schallschutzmassnahmen die Anzahl der durch Fluglärm im Schlaf stark gestörten Personen sehr wirksam senken können. Angesichts der langfristigen Investitionszyklen im Immobilienbereich wird dieses Ziel jedoch erst mit der Zeit erreicht werden können.

Zu Frage 4:

Die Vorschrift von § 11 ZFI-VO, dass die Massnahmen zur Verbesserung der Wohnqualität mit den Schallschutzprogrammen der Verkehrsträger und mit den Energiesparprogrammen zu koordinieren sind, ist für die Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer von einem sehr grossen Nutzen. Damit kann sichergestellt werden, dass die verschiedenen Programme aufeinander abgestimmt sind und für die Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer überblickbar bleiben. Der Koordinationsauftrag erweist sich in der Praxis entsprechend als sehr anspruchsvoll und zeitraubend. Es ist davon auszugehen, dass die Umsetzung ab September 2012 beginnen kann.

Zu Frage 5:

Die Verhandlungen zwischen der Schweiz und Deutschland fanden mit der Parafierung des entsprechenden Staatsvertrages am 2. Juli 2012 ihren vorläufigen Abschluss. Es ist noch offen, ob der ZFI in der grenzüberschreitenden Luftverkehrskommission, wie sie im parafierten Staatsvertrag vorgesehen ist, eine Rolle spielen könnte.

Zu Frage 6:

Der Regierungsrat hat mit dem Neuerlass der ZFI-VO am 7. Dezember 2011 eine Grundlage für die Massnahmen zur Verbesserung der Wohnqualität in der Flughafenregion gelegt, die Berechnungsweise des ZFI jedoch nicht verändert. Die einzige Anpassung betraf die in der Beantwortung der Frage 3 beschriebene, besondere Berechnungsweise bei Gebäuden, die über einen hochwertigen Schallschutz verfügen. Bevor eine weitere Anpassung in Betracht gezogen werden kann, müssen Erfahrungen mit diesen Fördermassnahmen gewonnen werden. Kurzfristig wird keine grundlegende Revision oder gar die Abschaffung des ZFI in Erwägung gezogen.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi