

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 15. Dezember 2004

1930. Beurteilung der Ergebnisse des Projekts RELIEF

I. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 7. Juli 2004 von den Projektergebnissen RELIEF (Raumentwicklungskonzept für die Flughafenregion und langfristige Infrastrukturentwicklung des Flughafens) Kenntnis genommen und die Baudirektion beauftragt, dem Regierungsrat in Zusammenarbeit mit der Volkswirtschaftsdirektion Antrag zur Beurteilung des Projekts RELIEF zu stellen (RRB Nr. 1039/2004). Im Rahmen von RELIEF hatten unabhängige Fachexperten während ein- und einhalb Jahren Optionen für die langfristige Raum- und Flughafenentwicklung als Grundlage für den kantonalen Richtplan erkundet und beurteilt. Die dazu erforderlichen Arbeiten zu einer Vielzahl sowohl raumplanerischer als auch flugbetrieblicher Aspekte erfolgten durch internationale Fachteams. Um für die Flughafenregion und den Flugbetrieb gleichermaßen Handlungsspielräume erhalten bzw. schaffen zu können, stellten die RELIEF-Experten einen Baukasten von Elementen zusammen und formulierten entsprechende Empfehlungen. Es wurden sowohl Bausteine mit langfristigem Planungshorizont als auch solche zur mittelfristigen Bewältigung gegenwärtiger Problemfelder in der Flughafenregion aufgezeigt.

Mit Beschluss Nr. 1669/2004 hat der Regierungsrat die Volkswirtschaftsdirektion mit der Umsetzung der Flughafenpolitik im Rahmen eines Projekts beauftragt. Nach dem Scheitern der Vorbereitungsarbeiten für eine Mediation zum Flughafen Zürich ist dabei gemäss den gesetzlich geregelten Entscheidungs- und Mitwirkungsverfahren für die Revision des kantonalen Richtplans, das Objektblatt zum Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) und das Betriebsreglement vorzugehen, d. h. unter Einbezug der Bevölkerung, des Kantonsrates sowie der Gemeinden. Mit dem SIL und dem kantonalen Richtplan sind zwei gleichrangige Planungsinstrumente aufeinander abzustimmen. Der SIL beschränkt sich gemäss Art. 3a der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL) auf jene Ziele und Vorgaben für die Infrastruktur der Zivilluftfahrt der Schweiz, die zur Erfüllung dieser Bundesaufgabe notwendig sind. Mit dem kantonalen Richtplan sorgt der Kanton Zürich auf seinem Gebiet für die Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten über alle Politikbereiche hinweg (Art. 6 Raumplanungsgesetz, RPG); er lenkt die anzustrebende räumliche Entwicklung und stellt die langfristige Vorsorge sicher, ohne dadurch die Erfüllung der Bundesaufgabe im Bereich Zivilluftfahrt zu verhindern oder unnötig zu erschweren. Durch

eine zweckmässige und zielgerichtet abgestimmte Ausgestaltung des kantonalen Richtplans und des SIL können letztlich die Handlungsspielräume definiert werden, die für den Betrieb und die bauliche Entwicklung des Flughafens Zürich zur Verfügung stehen sollen. Dazu müssen die raumwirksamen Teile des Betriebsreglements bereits frühzeitig in den Grundzügen bekannt sein und in die Planung einfließen. Der Kanton Zürich steht im SIL-Prozess in der Verantwortung, entsprechende flugbetriebliche Lösungsvorschläge auszuarbeiten, wobei hinsichtlich technisch-betrieblicher Fragen die Zusammenarbeit mit der Luftfahrtindustrie (Flughafen Zürich AG, FZAG; Skyguide) unabdingbar ist. Gemäss dem am 9. November 2004 veröffentlichten Terminplan des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) für den SIL-Prozess sollen die Lösungsansätze für den künftigen Betrieb des Flughafens Zürich im Verlauf des Jahres 2005 entwickelt, auf ihre Machbarkeit geprüft und schliesslich bewertet werden. Die Grundlagenarbeiten des Kantons Zürich für den im Jahr 2006 einsetzenden förmlichen Teil des SIL-Verfahrens werden eine breite Palette von Lösungsansätzen umfassen. Dazu wird auch der gekröpfte Nordanflug gehören. In den nachfolgenden Erwägungen wird dargelegt, welche Vorschläge aus RELIEF auf Grund einer vorläufigen politischen Beurteilung als weiter prüfenswert erscheinen. Die jeweiligen Ergebnisse dieser Prüfung sind dem Regierungsrat zum endgültigen Entscheid vorzulegen.

Die politische Beurteilung des Projekts RELIEF erfolgt auf der Grundlage der am 15. September 2004 beschlossenen Flughafenpolitik (RRB Nr. 1407/2004) und des geltenden Rechts. Ausgehend von dem in §1 des Flughafengesetzes festgehaltenen Grundsatz, dass der Staat den Flughafen Zürich zur Sicherstellung seiner volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen fördert und dabei den Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebs berücksichtigt, gelten die folgenden Ziele:

- *Schutz der Bevölkerung:* Der Kanton Zürich strebt einen bestmöglichen Schutz der Wohnbevölkerung vor den Lärmauswirkungen des Betriebs des Flughafens Zürich an. Die Anzahl von schädlichem oder lästigem Fluglärm betroffenen Einwohnern ist zu begrenzen und zu verringern. Der Regierungsrat sucht daher nach Möglichkeiten, einen verbindlichen Richtwert für die vertretbaren Gesamtlärmimmissionen des Flughafens Zürich zu definieren. Er ist weiterhin der Ansicht, dass die Bündelung der Flugbewegungen über den am wenigsten dicht besiedelten Gebieten dem Schutz der Bevölkerung am besten gerecht wird. Damit diese Grundsätze unter Wahrung eines sicheren und zuverlässigen, d. h. wetterunabhängigen Flugbetriebs umgesetzt werden können, ist eine qualitative Verbesserung des Pistensystems ohne Kapazitätsausbau zu prüfen sowie ein verbessertes Betriebskonzept mit siebenstündiger Nachtruhe und Ruhezeiten zu entwickeln.

Dazu fordert der Kanton Zürich den Bund auf, mit Deutschland neue Verhandlungen über das An- und Abflugverfahren des Flughafens Zürich aufzunehmen, mit dem Ziel, den Schutz der Bevölkerung grenzüberschreitend zu verbessern. Solange die Deutsche Rechtsverordnung (DVO) besteht, stellt die rasche Einführung des gekröpften Nordanfluges aus Sicht des Kantons Zürich die einzig mögliche Alternative für eine schnellstmögliche Entlastung dar.

- *Stärkung des Wirtschaftsstandorts und der Volkswirtschaft des Kantons Zürich durch einen wettbewerbsfähigen Flughafen mit Drehkreuzfunktion:* Der Kanton Zürich setzt sich für einen effizienten Betrieb der Flughafeninfrastruktur als notwendige Voraussetzung für den Erhalt und die Weiterentwicklung des Wirtschaftsstandortes Zürich im Wettbewerb mit anderen Standorten ein. Er wehrt sich gegen wettbewerbsverzerrende und diskriminierende Massnahmen und bekennt sich zur Drehkreuzfunktion des Flughafens Zürich sowie der Swiss als Homecarrier.
- *Vertrauen der Bevölkerung und Akzeptanz des Flughafens:* Der Kanton Zürich fördert durch eine klare politische Haltung das Vertrauen der Bevölkerung in seine Flughafenpolitik sowie die Akzeptanz des Flughafens als wichtige Verkehrsinfrastruktur. Dazu verfolgt er eine partnerschaftliche, kantons- und landesübergreifende Zusammenarbeit sowie einen institutionalisierten Austausch und bindet die Gemeinden sowie die Bevölkerung des Kantons Zürich in seine Politik ein. Der Kanton Zürich strebt zur Wiederherstellung der Rechtssicherheit die rasche und koordinierte Einleitung und Bereinigung der raumplanerischen Grundlagen auf kantonaler und nationaler Ebene (Richtplan, SIL) sowie die Erarbeitung eines Betriebsreglements an.
- *Sicherheit und Zuverlässigkeit des Flugbetriebes:* Der Kanton Zürich setzt sich für einen jederzeit sicheren und zuverlässigen Betrieb auf hohem internationalem Standard ein.

Der Regierungsrat bekennt sich mit seiner Flughafenpolitik zur traditionellen Nordausrichtung und spricht sich gegen die diskriminierenden Einschränkungen der von deutscher Seite erlassenen 213. Durchführungsverordnung zu Luftverkehrsordnung (DVO) aus. Im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanungs- und Umweltschutzgesetzgebung sollen Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont und Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig begrenzt werden. Diese Zielsetzung stimmt weitgehend mit den Zielen und Grundsätzen der Europäischen Richtlinie 2002/30/EG «über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebseinschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft» überein, die ab dem 1. Dezember 2005 auch in der Schweiz Anwendung finden wird.

Gegenstand des vorliegenden Beschlusses ist eine politische Beurteilung der Projektergebnisse aus RELIEF. Diese Beurteilung kann namentlich im flugbetrieblichen Teil nur unter verschiedenen Vorbehalten erfolgen, weil die von den RELIEF-Experten vorgeschlagenen Massnahmen beispielsweise noch keiner flugsicherheitstechnischen Prüfung unterzogen worden sind. Die vom Regierungsrat im Folgenden zur Weiterbearbeitung vorgeschlagenen flugbetrieblichen Lösungsansätze müssen deshalb noch einer eingehenden fachtechnischen Prüfung unterzogen werden, die in der 2005 vorgesehenen Vorbereitungsphase für den förmlichen SIL-Prozess vorgenommen wird. Dabei ist es möglich, dass einzelne Massnahmen als nicht umsetzbar beurteilt werden, weil sie den Sicherheitsnormen nicht genügen oder betriebliche Anforderungen nicht erfüllen.

II. Kurz- und mittelfristige Massnahmen zur Senkung der Lärmbelastung

Grundlagen und Expertenmeinung

Die für den Betrieb des Flughafens Zürich massgebenden Betriebskonzepte werden in der Regel nach der jeweiligen Hauptlanderichtung benannt. Damit wird allerdings nicht gleichzeitig das Gebiet mit der höchsten Lärmbelastung bezeichnet. Beispielsweise ist das bisher wenn immer möglich eingesetzte Konzept «Nord» zwar dadurch geprägt, dass ein Grossteil der Landungen von Norden auf Piste 14 geführt wird, doch erfolgen die Starts mehrheitlich auf Piste 28 Richtung Westen sowie auf Piste 16 Richtung Süden. Der mit dem Konzept «Nord» verbundene Fluglärm belastet somit zu einem grossen Teil auch den Westen und Süden des Flughafens. Derzeit zwingen die in der DVO festgehaltenen Einschränkungen zur Benützung des deutschen Luftraums in den Tagesrandstunden und zur Nachtzeit zum vermehrten Einsatz alternativer Konzepte: So wird der Flughafen Zürich in der Regel am frühen Morgen von Süden auf Piste 34 (Konzept «Süd») und am Abend von Osten auf Piste 28 (Konzept «Ost») angeflogen; die Starts werden dabei mehrheitlich nach Norden geführt.

Die RELIEF-Experten empfehlen Massnahmen, die kurz- bis mittelfristig unter Beibehaltung der heutigen Kapazität (d.h. kein Ausbau derselben) zu einer Verbesserung der Zuverlässigkeit des Flugbetriebs sowie insgesamt zu einer Lärmentlastung der Bevölkerung führen. Nach dem Expertenbericht soll als Ergänzung zum Konzept «Nord» das Konzept «Ost» zu einem eigenständigen, zuverlässigen Betriebskonzept aufgewertet werden, was allerdings die Verlängerung der Pisten 10/28 im Westen und 14/32 im Norden bedingen würde. Auch unter dieser Voraussetzung sind der Anwendung des Konzepts «Ost» indessen meteorologische Grenzen gesetzt: Das Konzept «Ost» kann auf Grund

von Erfahrungswerten über das ganze Jahr gesehen zwischen 5% (Minimum) und 70% (Maximum) geflogen werden. Die Auswirkungen einer Aufwertung des Konzepts «Ost» auf die Luftraumstruktur und auf das Sicherheitsniveau des Flughafens Zürich können erst nach einer umfassenden Prüfung in den nachfolgenden Verfahren (SIL und Betriebsreglement) abschliessend beurteilt werden.

Wie die von der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (EMPA) im Rahmen von RELIEF angestellten Fluglärmrechnungen zeigen, liesse sich die Zahl der von schädlichem oder lästigem Fluglärm betroffenen Einwohner durch eine höhere Verfügbarkeit des Konzepts «Ost» insgesamt verkleinern, weil die lärmkritischen Starts über den am wenigsten dicht besiedelten Norden statt nach Westen oder Süden erfolgen würden. Durch den zuverlässigen Einsatz des Konzepts «Ost» als Ergänzung zum Konzept «Nord» könnte folglich insgesamt ein verbesserter Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flugbetriebs – wenn auch nicht die spezifischen Vorteile des auf Grund der DVO zeitweise nicht möglichen Konzeptes «Nord» – erreicht werden. Eine solche Kombination von Betriebskonzepten würde zudem neue Möglichkeiten schaffen, um einzelne Gebiete zeitweise von Fluglärm zu entlasten.

Beurteilung durch den Regierungsrat

Der Regierungsrat erachtet die geschilderte Kombination von Betriebskonzepten als prüfenswerten Ansatz, um die Zahl der mit Fluglärm belasteten Personen unabhängig von Landes- oder Kantonsgrenzen trotz der – auf Grund der DVO – zeitweisen Unmöglichkeit von Nordanflügen zu verkleinern. In den anstehenden Verfahren ist die Kombination von Betriebskonzepten insbesondere hinsichtlich Sicherheit, Machbarkeit und Kapazität zu überprüfen und zu konkretisieren. Bei der Beurteilung der Lärmauswirkungen ist zu berücksichtigen, dass durch einen vermehrten Einsatz des Konzepts «Ost» zwar einerseits viele Bewohner entlastet, andererseits jedoch bisher nicht oder in geringem Ausmass betroffene Einwohner neu bzw. vermehrt durch Fluglärm belastet würden. In Anbetracht der langfristig angestrebten Nordausrichtung und der gewachsenen Siedlungsstruktur ist der maximale Einsatz des Konzepts «Ost» deshalb abzulehnen. Positiv bewertet wird die mit einer Kombination von Betriebskonzepten verbundene Möglichkeit, Ruhezeiten für einzelne Regionen einzuführen. Voraussetzung dafür ist jedoch ein zuverlässiges und sicheres Pistensystem. Diese Option ist vertieft zu prüfen, ohne von der Vorgabe, die Flugbewegungen über den am wenigsten dicht besiedelten Gebieten zu bündeln, abzuweichen.

Die Auswirkungen des Flugbetriebs zur Nachtzeit sind sowohl bezüglich des Lärmempfindens der Bevölkerung als auch bezüglich der planungs- und baurechtlichen Restriktionen (vgl. Ziffer VIII) beson-

ders kritisch. Der Regierungsrat hat sich deshalb bereits im Jahr 2000 für eine siebenstündige Nachtruhe (23.00 Uhr bis 6.00 Uhr) ausgesprochen. Starts des gewerbsmässigen Linienverkehrs sollen zwischen 22.00 Uhr und 23.00 Uhr nur zur Aufrechterhaltung der Drehkreuzfunktion zulässig sein, sofern nachgewiesen wird, dass diese nicht vor 22.00 Uhr durchgeführt werden können. Auf Grund der bestehenden deutschen Restriktionen ist der Flughafen Zürich anfällig für Verspätungen; der Verspätungsabbau erfolgt teilweise bis in die empfindlichen Nachtstunden. In den Grundlagenarbeiten für den SIL-Prozess ist deshalb aufzuzeigen, unter welchen betrieblichen Randbedingungen die Verspätungsanfälligkeit des Flughafens Zürich verringert und damit die Lärmbelastung in den Nachtrandstunden zu Gunsten eines besseren Schutzes der Bevölkerung herabgesetzt werden könnte.

III. Infrastrukturbedarf

Grundlagen und Expertenmeinung

Das heutige Pistensystem am Flughafen Zürich besteht aus der Westpiste (Piste 10/28, 2500 Meter), der V-Piste (Piste 14/32, 3300 Meter) sowie der Blindlandepiste (Piste 16/34, 3700 Meter). Allwettertaugliche Instrumentenlandesysteme der Kategorie III stehen für Anflüge aus Norden auf die Pisten 14 und 16 zur Verfügung. Anflüge aus Osten auf Piste 28 oder Süden auf Piste 34 setzen – trotz des kürzlich in Betrieb genommenen Instrumentenlandesystems auf Piste 34 bzw. des vorgesehenen Systems für Piste 28 – bessere Sichtverhältnisse voraus. Diese Anflugverfahren sind bezüglich Landekapazität weniger leistungsfähig und wetteranfälliger als Anflüge aus Norden. Namentlich die Verfügbarkeit für Landungen von schweren Langstreckenflugzeugen auf Piste 28 aus Osten sowie für Starts von schweren Langstreckenflugzeugen auf Piste 32 nach Norden ist heute auf Grund der Pistenlängen eingeschränkt.

Die RELIEF-Experten empfehlen kurz- bis mittelfristig bauliche Massnahmen am Pistensystem, um für Bevölkerung und Flugbetrieb neue und qualitativ bessere Handlungsspielräume zu eröffnen. Um das Konzept «Ost» und seine Vorteile gegenüber heute verstärkt nutzbar zu machen, wird zunächst eine Verlängerung der Piste 10/28 um rund 450 Meter nach Westen vorgeschlagen. Sodann soll die Verlängerung der Piste 14/32 um 400 Meter nach Norden weiterverfolgt werden, damit die An- und Abflüge im Konzept «Ost» im Sinne eines sicheren und zuverlässigen Flugbetriebs kreuzungsfrei geführt werden können. Aus Expertensicht beschränkt sich der betriebliche Nutzen einer Verlängerung der Piste 10/28 um 450 Meter nach Westen – wegen der Hindernissituation im Westen – auf die zuverlässige und sichere Abwicklung der Landungen von schweren Langstreckenflugzeugen aus Osten; es wird

davon ausgegangen, dass sich keine Möglichkeiten für vermehrte Starts von schweren Langstreckenflugzeugen nach Westen ergeben. Mit einer solchen Verlängerung und der damit verbundenen Überbrückung der Glatt könnte zudem auch die Sicherheit für bestehende Start- und Landprozeduren auf Piste 28 verbessert werden. RELIEF zeigt aber auch auf, dass zum Teil erhebliche Eingriffe in das Gewerbegebiet von Rüm- lang, in die Führung der Flughafenstrasse sowie in den Glattlauf erforderlich sind. Die Verlängerung der Piste 14/32 um 400 Meter nach Norden hätte demgegenüber nur geringfügige Anpassungen an der Verbindungsstrasse Oberglatt–Bachenbülach zu Folge. Die Auswirkungen der Pistenverlängerungen auf die massgebende Stundenkapazität des Flughafens Zürich werden von den Experten als geringfügig eingeschätzt, weil diese Leistungsfähigkeit nicht von der Länge der Pisten, sondern von deren Lage und der Bewirtschaftung des zur Verfügung stehenden Luftraums abhängt.

Beurteilung durch den Regierungsrat

Der Regierungsrat erachtet eine vertiefte Prüfung der zwei beschriebenen Infrastrukturmassnahmen als zweckmässig. Der politische Entscheid über solche Massnahmen bleibt vorbehalten: Veränderungen am Pistensystem bedürfen gemäss § 19 des Flughafengesetzes der Genehmigung durch den Kantonsrat in Form eines referendumsfähigen Beschlusses und unterliegen damit letztlich der stillschweigenden oder ausdrücklichen Zustimmung der Stimmberechtigten. In den anstehenden Verfahren wird vertieft zu prüfen sein, in welchem Umfang eine der Lärmentlastung dienende langfristige Aufwertung des Konzepts «Ost» bauliche Massnahmen am Pistensystem voraussetzt. Pistenverlängerungen dieser Art sollen ausschliesslich der qualitativen Verbesserung im Interesse der Bevölkerung, der Sicherheit und der Zuverlässigkeit des Betriebs dienen. Sollten die weiteren Abklärungen zeigen, dass die beiden Pistenverlängerungen wider Erwarten einen Kapazitätzuwachs ermöglichen, müssen Gegenmassnahmen festgelegt werden. Sodann sind die durch allfällige Pistenverlängerungen bedingten Eingriffe in die Siedlungs-, Landschafts- und Verkehrsinfrastrukturen zu konkretisieren. Insbesondere ist aufzuzeigen, wie trotz der baulichen Eingriffe der bestmögliche Schutz der Bevölkerung vor Immissionen des Flugbetriebs sowie eine nachhaltige Aufwertung des Glattrausms gewährleistet bleiben (vgl. Ziffer IX).

IV. Vorsorge für die langfristige Entwicklung

Grundlagen und Expertenmeinung

Sowohl die Sachpläne des Bundes wie auch der kantonale Richtplan sind auf einen langfristigen Zeithorizont ausgerichtet (10 bis 15 Jahre beim SIL und mindestens 25 Jahre beim Richtplan). Die Ausarbeitung

von Langfristvarianten war denn auch ein zentraler Auftrag an die RELIEF-Experten. Der Zweck dieser Vorsorgeplanung besteht darin, sowohl der Flughafenregion als auch dem Flughafen Zürich als wichtigstes Drehkreuz der Schweizer Luftfahrt langfristige Entwicklungsoptionen offen zu halten. Auch der Konzeptteil des SIL vom 18. Oktober 2000 geht von einer Entwicklung der Schweizer Luftfahrt aus. Im Rahmen des Projekts RELIEF wurde aufgezeigt, dass eine substanzielle Erhöhung der Kapazität des Flughafens Zürich die Entflechtung der Verkehrsabläufe und damit ein Parallelpistensystem voraussetzen würde. Die Experten empfehlen deshalb, im Sinne der raumplanerischen Vorsorge die mit einem Parallelpistensystem verbundenen raumwirksamen Tätigkeiten vorausschauend aufeinander abzustimmen, wobei aus topografischen Gründen und gemäss heutigem Stand der Flugbetriebstechnik eine in Nord-Süd-Richtung verlaufende Parallelpiste 16/34 im Vordergrund steht.

Beurteilung durch den Regierungsrat

Der Regierungsrat hat bereits bei der Kenntnisnahme der Projektergebnisse RELIEF darauf hingewiesen, dass heute Massnahmen am Pistensystem nur soweit geprüft werden sollen, als sie qualitativen Verbesserungen dienen (d. h. Verminderung der Fluglärmbelastung, Verbesserung der Sicherheit oder der Zuverlässigkeit von Betriebskonzepten). Wenn die betreffenden Massnahmen jedoch mit einem Kapazitätswachstum verbunden sind, müssen Gegenmassnahmen festgelegt werden (vgl. RRB Nr. 1039/2004).

Der Regierungsrat erachtet es auf Grund des gesetzlichen Raumplanungsauftrags, des Anspruchs auf planerische Rechtssicherheit sowie des Nachhaltigkeitsprinzips als seine Verantwortung, auch Vorsorge für die langfristige Entwicklung zu treffen. In einem langfristigen Zeithorizont darf die Vorstellung eines Parallelpistensystems nicht von vornherein abgelehnt werden. Es ist jedoch in Rechnung zu stellen, dass ein solcher Entwicklungsschritt mit hohen Investitionskosten, erheblichen Eingriffen in Siedlungs-, Landschafts- und Verkehrsstrukturen sowie in Flachmoore von nationaler Bedeutung verbunden wäre. Solche Eingriffe sind gegenwärtig aus betrieblicher Sicht weder nötig, noch lassen sie sich aus volkswirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Gründen rechtfertigen. Dennoch sind im Sinne der Vorsorge entsprechende Handlungsspielräume für die langfristige Entwicklung offen zu halten. Der Entscheid, ob diese Optionen eingelöst werden sollen, ist den nachfolgenden Generationen zu überlassen und wird dabei wiederum im Verfahren nach § 19 des Flughafengesetzes (referendumsfähiger Beschluss des Kantonsrates) zu treffen sein. Im Hinblick auf das SIL- und Richtplanverfahren ist somit heute nicht für oder gegen den Bau einer Parallelpiste zu entscheiden, sondern allein darüber, dass

eine solche Option für spätere Generationen raumplanerisch offen gehalten werden soll. Damit die raumplanerische Vorsorge sachgerecht vorgenommen werden kann, müssen weitere Entscheidungsgrundlagen bereitgestellt werden. Die flugbetrieblichen Grundlagen für eine langfristige Entwicklung sind deshalb so weit zu vertiefen, dass die raumplanerische Vorsorge räumlich festgelegt und nachvollziehbar begründet werden kann. Es erscheint zweckmässig, diese Abstimmung zwischen der Flughafen- und der Raumplanung zusammen mit den Grundlagenarbeiten für das SIL-Verfahren – somit im Verlauf des Jahres 2005 – vorzunehmen.

V. Rechtssicherheit für Siedlungs- und Flughafenentwicklung

Grundlagen und Expertenmeinung

Oberstes Ziel der raumplanerischen Vorsorge muss es sein, die siedlungspolitischen Handlungsspielräume für die Flughafenregion für einen Zeithorizont von mindestens 25 Jahren verlässlich zu bezeichnen. Die Attraktivität für Wohnen in weiten Teilen der Region soll dabei erhalten und die Chancen für die Siedlungsentwicklung nach innen in den dicht besiedelten, gut durch den öffentlichen Verkehr erschlossenen Räumen gewahrt werden. Mit Anhang 5 der Lärmschutzverordnung (LSV) hat der Bund für durch Fluglärm belastete Gebiete die für die kommunale Nutzungsplanung und die Beurteilung von lärmempfindlichen Bauvorhaben anzuwendenden Belastungsgrenzwerte festgehalten. Die RELIEF-Experten weisen darauf hin, dass die raumplanerische Vorsorge im kantonalen Richtplan gegenüber Veränderungen an Betriebskonzepten, Flottenmix, Flugbewegungen und Pistensystem Bestand haben muss, um die für zielgerichtete Investitionsentscheide im Lebens- und Wirtschaftsraum Zürich unerlässliche, langfristige Rechtssicherheit schaffen zu können. Vorgeschlagen wird deshalb die Verankerung einer Abgrenzungslinie im kantonalen Richtplan, ausserhalb welcher die Lärmbelastung aus Fluglärm nie über dem Immissionsgrenzwert Empfindlichkeitsstufe II (IGW ES II) liegen darf. Damit ist der Wohnungsbau in erschlossenen Bauzonen jederzeit möglich (vgl. RRB Nr. 1039/2004). Der konkrete räumliche Verlauf der Abgrenzungslinie wird dabei von den RELIEF-Experten noch offen gelassen. Ausgangspunkt sollen die bestehenden Festlegungen des kantonalen Richtplans zu den vorhandenen Siedlungsstrukturen sowie zu den An- und Abflugwegen sein.

Beurteilung durch den Regierungsrat

Der Regierungsrat begrüsst den Ansatz, mit der Festlegung einer für die Raum- und Flughafenentwicklung verbindlichen, geschlossenen Abgrenzungslinie im kantonalen Richtplan Rechtssicherheit für den Wohnungsbau in erschlossenen Bauzonen zu schaffen. Letztlich kann

so der raumordnungspolitische Handlungsspielraum für die Ausgestaltung des SIL-Objektblatts abgesteckt werden. Eine Veränderung der Abgrenzungslinie im kantonalen Richtplan soll nur im Sinne einer Verkleinerung des Umfangs möglich sein, etwa infolge Innovationen in den Bereichen Flugtechnik und -verfahren. Im Rahmen der Revision des kantonalen Richtplans im Bereich Flughafenregion wird aufzuzeigen sein, welche Instrumente zur Verfügung stehen, um die Verbindlichkeit der Festlegung zu gewährleisten. Dabei ist gleichermassen darauf zu achten, dass die Siedlungsentwicklung in der Flughafenregion und die umwelt- und raumverträgliche Ausgestaltung künftiger Betriebsreglemente nicht unverhältnismässig eingeschränkt werden.

VI. Höchstzahl betroffener Wohneinheiten

Grundlagen und Expertenmeinung

Von einer nachhaltigen Entwicklung des Flughafens Zürich kann dann gesprochen werden, wenn das sichere und zuverlässige Erbringen der von der Wirtschaft und Gesellschaft erwarteten Verkehrsleistungen mit einer kontinuierlichen Abnahme der Belastung von Bevölkerung und Umwelt einhergeht. Die Begrenzung und Verringerung der Anzahl von schädlichem oder lästigem Fluglärm betroffenen Einwohner und das schrittweise Erhöhen der Lebensqualität in der Flughafenregion setzt geeignete Massnahmen voraus. In jüngster Zeit wurde dazu wiederholt eine Begrenzung der Flugbewegungen gefordert. Eine solche würde allerdings den Wirtschaftsstandort Zürich nachhaltig schwächen (vgl. RRB Nr. 1407/2004). Zudem können von einer Begrenzung der Bewegungszahlen – wie die Erfahrungen in anderen europäischen Flughafenregionen zeigen – keine Fortschritte beim Schutz der Bevölkerung vor schädlichem oder lästigem Fluglärm erwartet werden. Eine gut wahrnehmbare Verminderung der Lärmbelastung, d. h. des für die Raumplanungs- und Umweltschutzgesetzgebung massgebenden Mittelungspegels der LSV, ist erst durch eine Halbierung der Zahl der Flugbewegungen möglich (vgl. RRB Nr. 1039/ 2004).

Um innerhalb der Abgrenzungslinie (vgl. Ziffer V) die Fluglärmbelastung zu begrenzen und kontinuierlich zu vermindern, schlagen die RELIEF-Experten prozessorientierte Massnahmen vor. Im kantonalen Richtplan sollen Festlegungen verankert werden, die Anreize für den Einsatz lärmgünstiger An- und Abflugverfahren bzw. fortschrittlicher Flugzeugtechnologien schaffen (Lenkungswirkung) und direkt bei der Belastung der Wohnbevölkerung ansetzen. Als diesbezüglich zweckmässiger Indikator wird eine noch zu bestimmende Höchstzahl von Wohneinheiten empfohlen, welche von schädlichem oder lästigem Fluglärm betroffen ist.

Beurteilung durch den Regierungsrat

Der Regierungsrat begrüsst den Ansatz, im kantonalen Richtplan die Begrenzung und Verminderung der Fluglärmbelastung mittels einer Höchstzahl durch schädlichen oder lästigen Fluglärm betroffener Wohneinheiten vorzunehmen. Veränderungen des Betriebsreglements sollen dann möglich sein, wenn sie mit einer Senkung der Höchstzahl belastbarer Wohneinheiten einhergehen. Solche Fortschritte sollen sowohl der Bevölkerung als auch dem Flugbetrieb zugute kommen. Im Rahmen der Revision des kantonalen Richtplans im Bereich Flughafenregion wird aufzuzeigen sein, wie die Nichteinhaltung einer vorgenommenen Begrenzung sanktioniert werden könnte. Zudem ist darzulegen, unter welchen Bedingungen Wohneinheiten angerechnet werden.

VII. Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinden

Grundlagen und Expertenmeinung

Die zeit- und sachgerechte Abstimmung der Siedlungsentwicklung in der Flughafenregion auf die Anwesenheit des Flughafens stellt eine grosse Herausforderung der kantonalen Raumordnungspolitik dar. Um Wohngebiete möglichst vor schädlichem oder lästigem Fluglärm zu verschonen (vgl. Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG), liegt es im öffentlichen Interesse, künftigen Wohnungsbau in der Flughafenregion in erster Linie dort zu ermöglichen, wo auch längerfristig die Immissionsgrenzwerte ES II eingehalten werden können.

Die RELIEF-Experten empfehlen, eine aktive Landpolitik weiterzuverfolgen und im Sinne des Vorsorgeprinzips und der Qualitätssteigerung mit neuem Wohnungsbau in der Flughafenregion von den Pistenachsen abzurücken. Einerseits sollen mittels Bauzonenabtausch die Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinden für den Wohnungsbau verlagert werden, und zwar von innerhalb der Abgrenzungslinie in Gebiete ausserhalb davon. Andererseits sollen Grundeigentümer in der Flughafenregion die Möglichkeit haben, auch bei ungünstigen Marktbedingungen ihre Liegenschaften zu einem fairen Preis veräussern zu können. Für eine zielgerichtete Verlagerung der Wohnbaupotenziale, den Kauf der Liegenschaften sowie deren zweckmässige Weiterverwendung schlagen die RELIEF-Experten die Gründung einer «Treuhand Flughafenregion AG» vor, die unter Aufsicht von Kanton und Gemeinden stünde.

Beurteilung durch den Regierungsrat

Um die Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinden in der Flughafenregion zu verbessern, will der Regierungsrat nur Massnahmen weiterverfolgen, die sich im Einklang mit der Gemeindeautonomie und nach dem Grundsatz der Freiwilligkeit umsetzen lassen. Eine Verlagerung des Wohnungsbestandes in der Flughafenregion im Sinne eines Umsiedlungsprogramms wird abgelehnt. Wie ein in Auftrag gegebenes

Rechtsgutachten zeigt, werfen die von den RELIEF-Experten empfohlenen Massnahmen zahlreiche verfassungs-, raumplanungs-, und enteignungsrechtliche Fragen auf, die keiner zufrieden stellenden Lösung zugeführt werden können. Gleichzeitig weisen die Gutachter aber auf das öffentliche Interesse hin, im kantonalen Richtplan Handlungsanweisungen zur Auslagerung von innerhalb der Abgrenzungslinie liegender Wohnflächenkapazität vorzusehen. Sie zeigen auch Wege auf, wie den vom Fluglärm betroffenen Grundeigentümern ein Heimschlagsrecht für Liegenschaften eingeräumt werden kann, wenngleich aus rechtlichen Gründen lediglich der Verkehrswert entschädigt werden könnte. Es würde sich folglich um ein ähnliches Heimschlagsrecht handeln, wie es bereits das frühere Fluglärmgesetz kannte. Die Finanzierung der Massnahmen muss dabei noch vertieft untersucht werden.

Der Regierungsrat erachtet es als sinnvoll, das bestehende raumplanerische Instrumentarium für eine freiwillige Wohnflächenverlagerung nutzbar zu machen und dafür im kantonalen Richtplan Möglichkeiten zu eröffnen. Zudem will er für die von Fluglärm betroffenen Grundeigentümer ein Heimschlagsrecht prüfen. Mit der Revision des kantonalen Richtplans im Bereich Flughafenregion ist deshalb aufzuzeigen, welche Verbesserungen am Siedlungsgebiet vorgenommen und wie die Finanzierung einer freiwilligen Wohnflächenverlagerung sowie eines Heimschlagsrechts ausgestaltet werden könnten. Dabei ist darauf zu achten, dass die sozialräumliche Durchmischung der gewachsenen Siedlungsstrukturen in der Flughafenregion bestmöglich erhalten werden kann.

VIII. Flexibilisierung der Planungs- und Bauvorschriften

Grundlagen und Expertenmeinung

Die Lärmbelastung des Flughafens Zürich hat erhebliche Konsequenzen für die Siedlungsentwicklung in der Flughafenregion. Es sind die Planungswerte (PW) bei der Ausscheidung oder Erschliessung neuer Bauzonen und die Immissionsgrenzwerte (IGW) bei der Bewilligung von Neu- und Umbauten von Gebäuden mit lärmempfindlichen Räumen einzuhalten. Die Überschreitung der Alarmwerte (AW) hat ein faktisches Bauverbot für lärmempfindliche Räume zur Folge. Die in Anhang 5 der LSV festgelegte Berechnungsweise der ersten Nachtstunde (22 Uhr bis 23 Uhr) führt dabei bei vergleichsweise wenig Flügen in dieser Zeitspanne zu unverhältnismässigen Einschränkungen der Siedlungsentwicklung. Der Regierungsrat ist deshalb 2002 beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) betreffend der Anpassung der Berechnungsweise vorstellig geworden; seitens des UVEK wurde allerdings auf dieses Begehren nicht eingetreten.

Im Rahmen des Projekts RELIEF haben die Experten unter dem Sammelbegriff «Sonderbauvorschriften» verschiedene Elemente empfohlen, um in der Flughafenregion angemessene Spielräume für die Siedlungsentwicklung unter Beachtung erhöhter Lärmschutzanforderungen zu erhalten. Gleichzeitig soll die bauliche Verbesserung der Wohnqualität in der Flughafenregion möglich sein.

Beurteilung durch den Regierungsrat

Zur Flexibilisierung der Planungs- und Bauvorschriften in der Flughafenregion sind in erster Linie Anpassungen am Planungs- und Baugesetz (PBG) sowie den entsprechenden Ausführungs-Verordnungen ins Auge zu fassen. Eine Anpassung der Berechnungsweise für die Fluglärmbelastung (Anhang 5 LSV) und der Messweise für lärmempfindliche Räume (Art. 39 LSV) liegt hingegen ausserhalb der kantonalen Kompetenzen. Der besonderen Situation der Gemeinden in der Flughafenregion in bau- und planungsrechtlichen Belangen kann somit einerseits über die Kriterien für die Zulässigkeit von Wohnungsbau bei Überschreitung der IGW (vgl. Art. 31 Abs. 2 LSV) und die Zuordnung von Teilen von Nutzungszonen zur nächsthöheren Empfindlichkeitsstufe auf Grund ihrer Lärmvorbelastung (vgl. Art. 43 Abs. 2 LSV) Rechnung getragen werden. Andererseits stehen die baurechtliche Privilegierung von Wintergärten, Atrien und dergleichen sowie baurechtliche Erleichterungen für Lärmschutzmassnahmen analog der bestehenden Bestimmungen zur Wärmedämmung im Vordergrund.

Der Regierungsrat erachtet eine sachgerechte baurechtliche Berücksichtigung der spezifischen Eigenheiten des Fluglärms in den betroffenen Gebieten als zweckmässigen Ansatz, um einen Beitrag zur Verbesserung der Wohnqualität leisten zu können. Massnahmen, welche auf eine Verdichtung der überbauten lärmbelasteten Wohngebiete hinzielen oder diese ermöglichen, sind nicht weiter zu verfolgen, um nicht das Ziel einer bestmöglichen Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Anwesenheit des Flughafens zu untergraben. In Abstimmung mit der laufenden Revision des PBG sollen jene Bestimmungen angepasst werden, die bauliche Lärmschutzmassnahmen erschweren (insbesondere Abstandsvorschriften). Andererseits ist auch zu prüfen, ob die Erstellung von Bauteilen, welche der Steigerung des Wohnkomforts dienen, privilegiert werden soll (z. B. Wintergärten, Atrien und dergleichen).

IX. Landschaftsentwicklung

Grundlagen und Expertenmeinung

Die Qualität, die Vielfalt und die Nutzbarkeit der Landschaft sind bedeutende Standortfaktoren für den Lebens- und Wirtschaftsraum Zürich. Am 2. April 2001 hat der Kantonsrat diesbezüglich den kantonalen Richtplan im Bereich Landschaft neu festgesetzt und dabei auch

im Umfeld des Flughafens Zürich mit dem Landschaftsschutzgebiet «Altläufe der Glatt» und der Landschaftsverbindung «Bachenbülach/Winkel» neue Festlegungen getroffen. Mit Beschluss Nr. 2256/1998 hat der Regierungsrat zudem den regionalen Richtplan Glattal verabschiedet, welcher insbesondere die ökologische Vernetzung des Glattraus festlegt. Schliesslich haben das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) und die FZAG bereits im November 2001 eine «Generelle Konzeptstudie als Grundlage für den Ausbau und die Umgestaltung der Glatt» im Bereich zwischen Glattbrugg und Hochfelden erarbeitet.

Die Landschaftsentwicklung wird von den RELIEF-Experten als identitätsstiftendes Element einer nachhaltigen regionalen Raumentwicklung angesehen. Es wird deshalb empfohlen, entsprechende Strategien und Leitbilder unter Einbezug der Planungsträger und der Bevölkerung schrittweise zu entwickeln und umzusetzen. Als Instrument zur Umsetzung tragfähiger Lösungen wird die Etablierung eines Regionalparks vorgeschlagen. Die Gestaltung der Landschaft soll mit grösster Sorgfalt vorangetrieben werden.

Beurteilung durch den Regierungsrat

Der Regierungsrat erachtet die Gestaltung des Glattraus als vordringliches Handlungsfeld der Landschaftsentwicklung in der Flughafenregion. Im Rahmen der Revision des kantonalen Richtplans im Bereich Flughafenregion ist deshalb – mit Blick auf die Konzentration der Kräfte – vorerst die Aufwertung des Glattraus in Zusammenarbeit mit der FZAG weiter zu konkretisieren. Vorstellungen in Richtung Regionalpark sind im Rahmen der ordentlichen raumplanerischen Strukturen und Prozesse mit den betroffenen Partnern zu erörtern und – wo gewünscht – weiterzuentwickeln.

X. Grenzüberschreitende Betrachtung

Grundlagen und Expertenmeinung

Die ausgezeichnete landseitige Erschliessung des Flughafens Zürich, insbesondere durch den öffentlichen Verkehr, ist für die Erreichbarkeit nicht nur des Wirtschaftsraums Zürich, sondern auch zahlreicher Destinationen im Mittelland und in den alpinen Tourismusregionen ein bedeutender Vorteil.

Die RELIEF-Experten haben volkswirtschaftliche Potenziale betreffend besserer Vernetzung der Räume Basel, Waldshut–Schaffhausen–Singen und Bodensee mit dem Lebens- und Wirtschaftsraum Zürich und damit auch mit dem Flughafen Zürich erkannt. Sie empfehlen, die Raum- und Flughafenpolitik in einem grösseren und grenzüberschreitenden Zusammenhang aktiv voranzutreiben, auch wenn aus ersten Grobabschätzungen bezüglich der Personenverkehrspotenziale hervor-

geht, dass der Ziel- und Quellverkehr zwischen dem Raum Zürich und dem süddeutschen Grenzraum vergleichsweise gering ausfällt. Mögliche Verbesserungen werden insbesondere bezüglich der S-Bahn (CH–D), der Autobahnvernetzung A98/A4 sowie allgemein auf der Nord-Süd-Achse sowie Richtung Basel und Bodensee gesehen.

Beurteilung durch den Regierungsrat

Verschiedene Themen, die sowohl die Grenzkantone als auch die baden-württembergischen Landkreise berühren, liegen teilweise oder ausschliesslich in der Kompetenz des Bundes und erfordern dessen Mitwirkung bei der Lösung bestehender Probleme. Die Beziehungen zwischen dem Wirtschaftsraum Zürich und Baden-Württemberg haben einen hohen Stellenwert, dem mit einem guten Verkehrsangebot Rechnung zu tragen ist. Die bedeutendsten Verbindungen nach Norden werden von den schon geplanten bzw. noch zu planenden Angebotsverbesserungen im Kanton Zürich profitieren (vgl. RRB Nr. 1753/ 2004), wobei der künftige Ausbau des öffentlichen Verkehrs auf der Verbindung (Stuttgart–)Schaffhausen–Unterland/Winterthur–Glattal/Zürich im Fern- und S-Bahnverkehr eine wichtige Voraussetzung bilden wird, um die Verkehrsbeziehungen mit dem süddeutschen Raum aufzuwerten.

Gemäss den Legislatorschwerpunkten 2003–2007 weist die Sicherstellung der Vernetzung des Kantons Zürich mit anderen Wirtschaftsräumen durch leistungsfähige, raum- und umweltverträgliche Verkehrssysteme für den Regierungsrat einen hohen Stellenwert auf. Die Integration in das europäische Hochgeschwindigkeits-Eisenbahnnetz besitzt daher aus standort- und verkehrspolitischen Gründen hohe Priorität. Durch die Förderung von Angeboten des Bahnverkehrs, die gegenüber dem Luftverkehr gute Wettbewerbschancen besitzen, sollen Alternativen zum Flugverkehr nach europäischen Destinationen geschaffen werden. Angebote des öffentlichen Verkehrs im Einzugsgebiet des Flughafens auf lokaler (Bus- und Stadtbahn) und regionaler Ebene (S-Bahn) sowie im Fernverkehr sollen zudem auch in Zukunft laufend der Nachfrage angepasst werden können. Im Rahmen der Gesamtverkehrskonzeption und mit Blick auf die Revision des kantonalen Richtplans im Bereich Flughafenregion ist nun aufzuzeigen, wie die grenzüberschreitende Erreichbarkeit des Lebens- und Wirtschaftsraums Zürich und des Flughafens weiter verbessert werden könnte, in welchem Umfang dies durch organisatorische Massnahmen möglich ist und wo zur Zielerreichung Infrastrukturmassnahmen erforderlich sind.

Auf Antrag der Baudirektion und der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Volkswirtschaftsdirektion wird im Sinne der Erwägungen beauftragt, im Rahmen des Projekts «Umsetzung Flughafenpolitik» als Vorbereitung für das förmliche SIL-Verfahren die Grundlagen bezüglich Infrastrukturentwicklung und Flugbetrieb zu konkretisieren.

II. Die Baudirektion wird beauftragt, auf den Zeitpunkt der Aufnahme der Koordinationsgespräche des Bundes für das SIL-Objektblatt, die Ermächtigung des Regierungsrates zur Einleitung des Anhörungsverfahrens zu einem den Erwägungen entsprechenden Richtplanentwurf im Bereich Flughafenregion einzuholen.

III. Dieser Beschluss wird veröffentlicht.

IV. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi