

Wir stimmen ab

Kanton Zürich

Volksabstimmung vom 27. September 2009



Liebe Mitbürgerinnen und Mitbürger

Am 10. April 2007 ist die Volksinitiative «Für eine faire und ausgewogene Verteilung des Fluglärms um den Flughafen Zürich (Verteilungsinitiative)» mit den notwendigen Unterschriften eingereicht worden. Der Kantonsrat hat die Vorlage am 23. Februar 2009 beraten und beschlossen, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen. Die Volksinitiative gelangt nun am 27. September 2009 zur Abstimmung.

Der Beleuchtende Bericht des Regierungsrates sowie die Stellungnahme des Initiativkomitees erläutern Ihnen die Vorlage näher.

Zürich, 8. Juli 2009

Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin: Regine Aeppli
Der Staatschreiber: Beat Husi

Die Vorlage in Kürze

Volksinitiative «Für eine faire und ausgewogene Verteilung des Fluglärms um den Flughafen Zürich (Verteilungsinitiative)»

Die Initiative strebt eine Verteilung der Flugbewegungen an. Abflüge sollen nach erfolgtem Start wenn immer möglich in Richtung der jeweiligen Flugdestination geleitet werden, während Landungen grundsätzlich von Norden her erfolgen sollen. Während der deutschen Sperrzeiten soll alternierend auf den Pisten 14, 28, 32 und 34 gelandet werden.

Untersuchungen haben gezeigt, dass Betriebsvarianten, die im Sinne der Volksinitiative auf einer Verteilung der Flugbewegungen beruhen, deutlich mehr Personen mit Fluglärm belasten als andere Varianten, welche die Flugbewegungen tendenziell bündeln. Eine Umsetzung der «Verteilungsinitiative»

würde deshalb gegen schweizerisches und europäisches Umweltschutzrecht verstossen. Die Initiative würde vor allem eine Entlastung des Ostens und eine Mehrbelastung des mittleren Glattals und der nördlichen Quartiere der Stadt Zürich zur Folge haben, würde also zulasten eines der am dichtest besiedelten Gebiete der Schweiz gehen. Die von der Initiative während der Sperrzeiten über Süddeutschland geforderte zeitliche Verteilung der Pistenbenützung ist zudem aus Sicherheitsgründen nur zu einem kleinen Teil möglich.

Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Nein

Inhalt

Beleuchtender Bericht des Regierungsrates
/ Seite 2

Meinung
des Initiativkomitees
/ Seite 5

Vorlage
/ Seite 6



Beleuchtender Bericht

[Verfasst vom Regierungsrat]

Der Regierungsrat hat einerseits den Flughafen Zürich zur Sicherstellung der volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen des Kantons zu fördern. Gleichzeitig ist er aber auch verpflichtet, die Bevölkerung vor schädlichem oder lästigem Fluglärm zu schützen. Dies legen kantonale und nationale Gesetze fest. Die von der Initiative geforderte Verteilung der Flugbewegungen zieht auch eine Verteilung des Fluglärms nach sich. Dies steht jedoch, wie ein Leitescheid des schweizerischen Bundesgerichts aus dem Jahre 2004 ausdrücklich festgehalten hat, in Widerspruch zu den umweltschutzrechtlichen Prinzipien und dem öffentlichen Interesse. Darüber hinaus ist die Initiative weder fair noch ausgewogen. Ihre Umsetzung, zu welcher der Bund entgegen seiner bisherigen Haltung im SIL-Prozess Hand bieten müsste, hätte letztlich zwar eine Entlastung der im Osten des Flughafens gelegenen Gemeinden zur Folge, während das sehr viel dichter besiedelte mittlere Glattal und die nördlichen Quartiere der Stadt Zürich zusätzlich mit Fluglärm belastet würden.

Forderungen der Initiative widersprechen dem nationalen und internationalen Umweltschutzrecht sowie der Flughafenpolitik des Kantons Zürich

Das Ziel, die Wohnbevölkerung vor Fluglärm zu schützen, ist zu unterstützen. Eine Verteilung der Flugbewegungen im Sinne der Initiative würde jedoch das Gegenteil bewirken. Die Initiative erweckt den Anschein, als ob heute die An- und Abflüge zum und vom Flughafen Zürich vollständig konzentriert über wenige Gebiete erfolgten. Das trifft nicht zu, wie unten stehende Tabelle zeigt. Verkehr belastet die Bevölkerung mit Lärm. Dies gilt auch für den Luftverkehr in der Schweiz, selbst wenn von dessen Lärmimmissionen weitaus weniger Personen betroffen sind als von jenen des Strassen- und Schienenverkehrs. Es ist Aufgabe des Staa-

tes, die Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Fluglärmbelastungen so weit wie möglich zu schützen. Dies ergibt sich aus dem Bundesrecht, der Kantonsverfassung und dem Flughafengesetz. Dabei legt das Umweltschutzrecht des Bundes die Grundsätze fest, nach denen sich die lärmmindernden Massnahmen zu richten haben. Das Bundesgericht hat die Rechtslage im Jahr 2004 wie folgt zusammengefasst: «Indessen steht ausser Frage, dass gemäss den umweltschutzrechtlichen Prinzipien danach zu trachten ist, die Zahl der Anwohner, die von Lärmeinwirkungen über den Immissionsgrenzwerten betroffen werden, möglichst klein zu halten. In diesem Lichte steht das Bestreben, neben den regelmässigen morgendlichen Landungen vermehrt auch abendliche Anflüge über den dicht besiedel-

ten Süden des Flughafens zu leiten, mit dem öffentlichen Interesse in Widerspruch» (Urteil des Bundesgerichts vom 21. September 2004). Die Umsetzung der Initiative stünde im Widerspruch zum öffentlichen Interesse, indem sie zu einer erheblichen Zunahme der Belastung der Städte und Gemeinden im Süden des Flughafens, eines der am dichtest besiedelten Gebiete der Schweiz, nicht nur am Morgen, sondern zusätzlich auch am Abend und in der Nacht führen würde. Aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts geht hervor, dass die Verteilung der Flugbewegungen nicht mit dem Rechtsgleichheitsgebot begründet werden kann. Dem Sinn und Zweck der Umweltschutzgesetzgebung bzw. dem Schutz des Menschen vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wird vielmehr am besten nachgelebt, wenn die Zahl der Menschen, die an ihrem Wohnort von Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte betroffen sind, möglichst klein gehalten wird. Von demselben Ansatz geht auch die Europäische Union in ihrer auch für die Schweiz verbindlichen Richtlinie (EG) 2002/30 «über Regeln und Verfahren für fluglärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft» aus, wenn sie in Art. 1 festhält: «Diese Richtlinie dient folgenden Zielen: Festlegung von Vorschriften für die Gemeinschaft, um eine kohärente Einführung von Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen zu erleichtern und damit die Zahl der von den nachteiligen Auswirkungen des Fluglärms betroffenen Menschen zu begrenzen oder zu reduzieren.» Damit steht die Initiative in Widerspruch zur Umweltschutzgesetzgebung auf nationaler und internationaler Ebene. Auch die kantonale Flughafenpolitik bezweckt, die Zahl der von lästigen oder schädlichen Auswirkungen des Fluglärms betroffenen Einwohnerinnen und Einwohner zu begrenzen und zu verringern (Beschluss des Regierungsrates vom 15. September 2004). In dieselbe Richtung zielt der

	Nord	Ost	Süd	West
Anflüge	77%	14%	9%	0%
Abflüge	18%	4%	10%	68%

Regionale Verteilung der An- und Abflüge des Flughafens Zürich im Jahr 2008. Diese Werte variieren von Jahr zu Jahr geringfügig, je nach Wetterbedingungen.



sogenannte Zürcher Fluglärm-Index (ZFI), der von den Stimmberechtigten am 25. November 2007 mit grossem Mehr angenommene Gegenvorschlag zur seinerzeitigen Volksinitiative «Für eine realistische Flughafenpolitik». Die Behörden sind seither verpflichtet, nötigenfalls Massnahmen zur Verkleinerung der Anzahl der vom Fluglärm stark belästigten bzw. gestörten Personen in die Wege zu leiten.

Verteilung der Flugbewegungen hat nicht weniger, sondern mehr vom Fluglärm stark betroffene Personen zur Folge

Im Zuge der Arbeiten am Objektblatt Flughafen Zürich des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) wurde eine Vielzahl verschiedener Flugbetriebsvarianten konzipiert und bewertet. Der für den SIL verantwortlich zeichnende Bund legte gleich zu Beginn dieser Arbeiten fest, dass die Bestimmungen der Umwelt- und Raumplanungsgesetzgebung einzuhalten sind und die Auswirkungen der einzelnen Betriebsvarianten auf Raum und Umwelt möglichst gering aus-

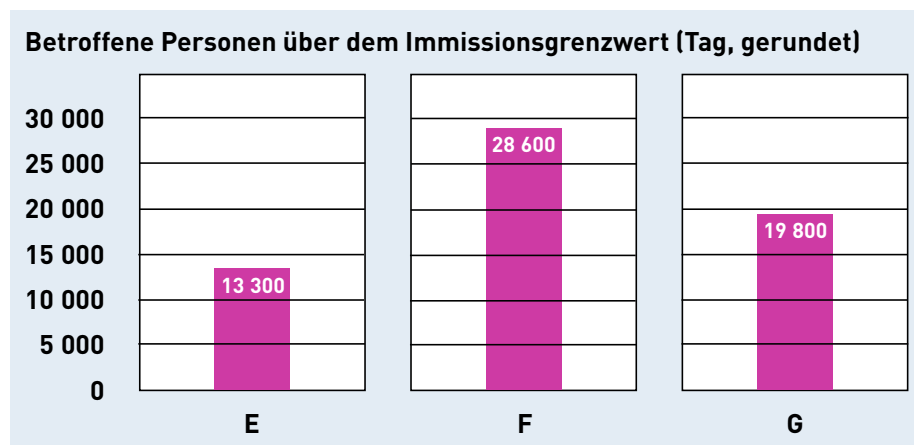
fallen sollen. Die Erkenntnisse aus dem SIL-Prozess sind von entscheidender Bedeutung, wenn festgelegt werden soll, mit welchen Betriebsvarianten die Anzahl von schädlichem oder lästigem Fluglärm betroffenen Menschen möglichst gering gehalten werden kann. Dabei hat es sich klar gezeigt, dass Varianten, die im Sinne der Volksinitiative auf einer Verteilung der Flugbewegungen beruhen, deutlich mehr Personen übermässigem Fluglärm aussetzen würden, als dies bei anderen Varianten der Fall wäre. Unten stehende Grafik zeigt, wie viele Personen bei bestimmten SIL-Betriebsvarianten auf dem bestehenden Pistensystem über dem Immissionsgrenzwert (IGW) belastet und damit im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes in ihrem Wohlbefinden erheblich gestört wären. Die Variante G ist als eigentliche Verteilvariante konzipiert. Sie schneidet lärmässig deutlich schlechter ab als die Variante E, die vom Bund im SIL-Prozess weiterverfolgt wird. Noch schlechter als die Variante G schneidet die Variante F ab, die in grösserem Ausmass als die Variante G Starts

nach Süden gradeaus vorsieht. Eine Verteilung der Flugbewegungen und regelmässige Starts nach Süden geradeaus, wie sie die Initiative verlangt, wären mit den Anforderungen an einen umweltverträglichen Flugbetrieb nicht vereinbar. Deshalb hat der Bund im SIL-Prozess entschieden, Verteilvarianten nicht weiterzuverfolgen.

Verteilung im Sinne der Initiative wäre aus Sicherheitsgründen nur sehr beschränkt umsetzbar

Sowohl das europäische als auch das schweizerische Umweltschutzrecht und die Flughafenpolitik des Kantons Zürich sprechen sich klar gegen die von der Initiative verlangte Verteilung des Fluglärms aus. Sie verlangen im Gegenteil, dass die Zahl der vom Fluglärm stark belasteten Personen möglichst klein gehalten wird. Es ist deshalb mit grosser Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass der Bund – er allein wäre gemäss Bundesverfassung hierfür zuständig – die Initiative im Falle ihrer Annahme nicht umsetzen würde.

Doch selbst wenn der Bund die Initiative wider Erwarten umsetzen würde, käme dies, entgegen ihrem Wortlaut, nicht einer «fairen und ausgewogenen, die Rechtsgleichheit aller Menschen im Umkreis des Flughafens berücksichtigenden Verteilung der Flugbewegungen» gleich. Die Annahme und Umsetzung der Initiative würde eine Entlastung der Gebiete im Osten des Flughafens und eine stärkere Belastung des Südens bedeuten. Die verlangte direkte Führung der Starts in Richtung der jeweiligen Destinationen würde vor allem die Abflüge auf Piste 16 nach Süden betreffen, die in diesem Fall regelmässig direkt über die sehr dicht besiedelten Städte und Gemeinden des mittleren Glattals und über Teile der Stadt Zürich geführt werden müssten. Im Übrigen wäre die während der Sperrzeiten über Süddeutschland geforderte zeitliche Verteilung der Pistenbenützung aus Sicherheitsgründen nur zu einem kleinen Teil möglich. So kommt z. B. die Piste 32 für Landungen grundsätzlich nicht in



Anzahl der Personen, die bei den SIL-Betriebsvarianten E, F und G auf dem bestehenden Pistensystem am Tag von Überschreitungen des bundesrechtlichen Immissionsgrenzwertes (IGW) betroffen sind. Betriebsvarianten, denen, wie die Volksinitiative «Für eine faire und ausgewogene Verteilung des Fluglärms um den Flughafen Zürich (Verteilungsinitiative)» dies verlangt, eine Verteilung der Flugbewegungen zugrunde liegen (vor allem Varianten G und F), führen zu deutlich mehr vom Fluglärm stark belasteten Personen. Deshalb werden diese Varianten im Rahmen der Erarbeitung des Objektblattes Flughafen Zürich des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) auch nicht mehr weiterverfolgt.

Volksinitiative «Für eine faire und ausgewogene Verteilung des Fluglärms um den Flughafen Zürich (Verteilungsinitiative)»



Das Pistensystem von Süden: Luftaufnahme und schematische Darstellung.

Frage, während die meisten Grossraumflugzeuge auf der Piste 28 mit ihrer Länge von lediglich 2500 Metern nur bei Westwind landen können. Entgegen dem Wortlaut kann also nicht von einer «fairen und ausgewogenen Verteilung der Flugbewegungen» die Rede sein.

Zusammenfassung

- Umfangreiche Untersuchungen im Rahmen des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) haben gezeigt, dass Betriebsvarianten mit einer Verteilung der Flugbewegungen, wie die Initiative dies verlangt, deutlich mehr von Fluglärm stark belastete Personen zur Folge haben würden als Varianten, bei denen dies nicht der Fall ist.
- Die Initiative steht im Widerspruch zur Umweltschutzgesetzgebung der Schweiz und der Europäischen Union sowie der Flughafenpolitik des Kantons Zürich.
- Es ist davon auszugehen, dass der Bund – er allein wäre letztlich dafür zuständig – den Forderungen der Initiative im Falle ihrer Annahme nicht nachkommen würde.
- Eine Umsetzung der Initiative würde zwar eine Entlastung der Gemeinden im Osten des Flughafens, aber eine stärkere Belastung der Städte und Gemeinden im Süden – eines der am dichtest besiedelten Gebiete der Schweiz – nach sich ziehen.
- Eine Verteilung des Flugverkehrs im Sinne der Initiative wäre nur sehr beschränkt umsetzbar. So sind z. B. Landungen auf Piste 32 aus Sicherheitsgründen grundsätzlich nicht möglich, während die meisten Grossraumflugzeuge auf der Westpiste wegen ihrer Länge nur bei Westwindlagen landen können.



Meinung des Initiativkomitees

ZFI verfassungs- und gesetzeswidrig

Mit dem Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) werden mindestens 47 000 Personen im Kanton Zürich bewusst und entschädigungslos stark belästigendem oder gar übermässigem und grenzenlosem Fluglärm ausgesetzt. Damit diskriminiert der ZFI Menschen und Regionen. Er verstösst gegen das Gleichbehandlungsgebot der BV und gegen das Umweltschutzgesetz, welches auch die einzelnen Individuen vor übermässiger Belastung schützt. Durch eine faire Aufteilung der Flugbewegungen wird die Belastung der durch den ZFI stark betroffenen Personen auf ein erträgliches und zumutbares Mass reduziert.

Schutz aller Regionen und problemlos umsetzbar

Die Verteilungsinitiative (Fairflug) bezweckt den Schutz aller Regionen rund um den Flughafen Zürich vor übermässigem Fluglärm. Sie basiert auf dem geltenden Betriebsreglement: Das traditionelle Anflugregime aus Norden über Deutschland soll beibehalten, das Kontingent ausgeschöpft und darüber hinaus gehende Anflüge sollen auf die anderen Pisten verteilt werden, soweit dies flugtechnisch möglich und zulässig ist. Damit ist die Initiative entgegen der Ansicht des Regierungsrates problemlos umsetzbar. Bereits heute wird im Sinne der Fairflug-Initiative geflogen, indem

eine Aufteilung der nicht mehr über Deutschland durchführbaren Anflüge auf die Pisten 28 und 34 erfolgt. Ein Einbezug der Piste 32 käme nur in Frage, wenn dies flugtechnisch möglich und zulässig wäre. Immerhin würde ein solcher Schritt die Anwohnerinnen und Anwohner der anderen Pisten nochmals spürbar entlasten, weil eine weitere Aufteilung einen massiven Verdünnungseffekt zur Folge hätte.

Mehr Ökologie

Rotation und Zeitfenster garantieren jeder Region ruhige Zeiten. Dies gilt auch für die Abflüge, welche ökologischer, schneller und sicherer als heute auf die nächste Flugstrasse geführt werden können.

Planungssicherheit

Aufgrund der Aufteilung der Flugbewegungen hat niemand zu befürchten, übermässigem Fluglärm ausgesetzt zu werden, was Planungssicherheit bringt.

Weltoffener Flughafen mit fairer Lastenverteilung

Alle Menschen im Kanton Zürich profitieren direkt oder indirekt vom Flughafen. Wer Nutzen hat, soll auch Lasten tragen. Wer fliegt, soll den Lärm mittragen. Wer einen leistungsfähigen und weltoffenen Flughafen mit einem fairen, solidarischen und ethisch vertretbaren Flugregime wünscht, sagt JA zu Fairflug.

Der Kantonsrat hat die Volksinitiative «Für eine faire und ausgewogene Verteilung des Fluglärms um den Flughafen Zürich (Verteilungsinitiative)» am 23. Februar 2009 mit 161 zu 4 Stimmen abgelehnt.

Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Nein

Vorlage

Volksinitiative

Titel und Text der Volksinitiative lauten:

Kantonale Volksinitiative für eine faire und ausgewogene Verteilung des Fluglärms um den Flughafen Zürich (Verteilungsinitiative)

Das Gesetz über den Flughafen Zürich (Flughafengesetz), dessen § 1 lautet:

«Der Staat fördert den Flughafen Zürich zur Sicherstellung seiner volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen. Er berücksichtigt dabei den Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebes»,

wird wie folgt ergänzt:

§ 1 Abs. 2–4 Flughafengesetz (neu)

Insbesondere ist eine faire und ausgewogene, die Rechtsgleichheit aller Menschen im Umkreis des Flughafens berücksichtigende Verteilung der Flugbewegungen mittels Zeitfenstern und Rotation anzustreben.

Abflüge ab den jeweiligen Abfluggpisten sind zu verteilen, indem nach dem Start, sofern flugtechnisch möglich und zulässig, in Richtung Flugdestination zu fliegen ist.

Anflüge sind gemäss historischer Gegebenheiten grundsätzlich von Norden her auf die Pisten 14 oder 16 zu leiten. Die nicht über Deutschland durchzuführenden Anflüge sind, sofern flugtechnisch möglich und zulässig, unter Beachtung von Zeitfenstern und Rotation über schweizerisches Hoheitsgebiet auf die Pisten 14, 28, 32 und 34 zu verteilen.

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt: Stimmen Sie folgender Vorlage zu?

Kantonale Volksinitiative für eine faire und ausgewogene Verteilung des Fluglärms um den Flughafen Zürich (Verteilungsinitiative)

Informationsangebot am Abstimmungssonntag

Das Statistische Amt des Kantons Zürich (www.wahlen.zh.ch/abstimmungen) informiert ab 12 Uhr laufend über die Ergebnisse der Auszählung auf kommunaler und kantonaler Ebene. Im Verlaufe des Nachmittags werden Hochrechnungen publiziert, und nach Vorliegen des Schlussresultats wird gegen Abend eine Abstimmungsanalyse veröffentlicht.

Das Statistische Amt bietet weiter einen kostenlosen SMS-Dienst mit der aktuellen Übermittlung der Abstimmungsergebnisse an, der abonniert werden kann.

(www.statistik.zh.ch/sms)



Impressum

Abstimmungszeitung des Kantons Zürich vom 27. September 2009

Herausgeber: Regierungsrat des Kantons Zürich

Redaktion: Staatskanzlei, Neumühlequai 10, 8090 Zürich

Fotos: Hansjörg Egger

Auflage: 894 000 Exemplare

Internet:

www.zh.ch

www.amtsblatt.zh.ch

www.wahlen.zh.ch/abstimmungen/index.php