

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 7. Juli 2010

1055. Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich»; Ermächtigung zur Durchführung der öffentlichen Auflage

A. Ausgangslage für die Teilrevision von Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich»

Grundlagen

Der kantonale Richtplan ist das behördenverbindliche Steuerungsinstrument der Kantone, um die räumliche Entwicklung langfristig zu lenken und die Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten über alle Politik- und Sachbereiche hinweg zu gewährleisten (Art. 6 Bundesgesetz über die Raumplanung, RPG, SR 700). Gemäss Art. 6 Abs. 4 RPG berücksichtigen die Kantone in ihren Richtplänen die Konzepte und Sachpläne des Bundes, die Richtpläne der Nachbarkantone sowie regionale Entwicklungskonzepte und Pläne.

Der kantonale Richtplan vom 31. Januar 1995 befasst sich im Kapitel 4.6.1 «Flughafen Zürich-Kloten» mit der Siedlungsentwicklung in der Flughafenregion. Zum Zeitpunkt der Festsetzung des Richtplans durch den Kantonsrat fehlten jedoch noch wichtige Grundlagen. Der Konzeptteil des Sachplans Infrastruktur Luftfahrt des Bundes (SIL) war erst im Entstehen begriffen und das SIL-Objektblatt Flughafen Zürich war ebenfalls noch ausstehend. Aussagen über die künftige Fluglärmbelastung waren nicht verfügbar, da die entsprechenden Grenzwerte im Anhang der Lärmschutz-Verordnung (LSV, SR 814.41) noch nicht vorlagen. Daher beschränkte sich das Kapitel 4.6.1 im Wesentlichen auf die Darstellung von sogenannten «Luftstrassen» im Nahbereich des Flughafens Zürich-Kloten. Diese bildeten das bis 2001 mehrheitlich geflogene Betriebskonzept «Nord» ab und gaben keinen Aufschluss über Verkehrsaufkommen, Lärm oder Streubereich der tatsächlich geflogenen Flugwege. Räumliche Leitplanken, wie eine geordnete Besiedlung und wie die häushälterische Bodennutzung in Gebieten mit Fluglärmbelastung langfristig erfolgen sollte, fehlten. Das Kapitel 4.6.1 vermochte daher dem Anspruch nach langfristiger Rechtssicherheit nicht zu genügen. Aus diesem Grund genehmigte der Bundesrat den kantonalen Richtplan vom 31. Januar 1995 am 15. Mai 1996 nur mit dem Vorbehalt, die mit dem Ausbau des Flughafens Zürich verbundenen direkten und indirekten Auswirkungen im kantonalen Richtplan – in Abstimmung

mit dem SIL – noch zu behandeln. Aufgrund einer Anpassung der Struktur des kantonalen Richtplans im Zuge der laufenden Gesamtüberprüfung wird die vorliegende Revision zum Thema «Flughafen Zürich» neu im Kapitel 4.7.1 behandelt.

Die Luftfahrt fällt nach Art. 87 der Bundesverfassung (BV, SR 101) in den Kompetenzbereich des Bundes. Der SIL ist das Instrument des Bundes zur Planung und Erfüllung der Aufgaben im Bereich der Zivilluftfahrt (Art. 13 RPG). Er bestimmt gemäss Art. 3a der Verordnung über die Infrastruktur Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) die einzelnen dem zivilen Betrieb von Luftfahrzeugen dienenden Infrastrukturanlagen, insbesondere deren Zweck, das beanspruchte Areal, die Grundzüge der Nutzung, die Erschliessung und die Rahmenbedingungen zum Betrieb. Das SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich bildet die verbindliche Grundlage für zukünftige Betriebsreglemente und Ausbauten an der Flughafeninfrastruktur und ist wie der kantonale Richtplan behördenverbindlich (Art. 37 Abs. 5 Luftfahrtgesetz, LFG, SR 748.0).

Gemäss Art. 13 Abs. 2 RPG ist der Bund bei der Ausarbeitung der Sachpläne verpflichtet, mit den Kantonen zusammenzuarbeiten; er hat ihnen seine Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben rechtzeitig bekannt zu geben. Die Zusammenarbeit zwischen den Planungsträgern ist in Art. 18 der Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1) geregelt. Um die Grundlagen für das SIL-Objektblatt Flughafen Zürich und das Richtplankapitel «Flughafen Zürich» aufeinander abzustimmen, fand von November 2004 bis Februar 2010 unter der Leitung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) ein SIL-Koordinationsprozess statt. Im Rahmen dieses fünfjährigen Prozesses wurden sämtliche technisch machbaren Betriebsformen für den Flughafen Zürich umfassend geprüft, aufgrund von Nachhaltigkeitskriterien bewertet und die bevorzugten Betriebsvarianten schliesslich entsprechend optimiert. Die Ergebnisse dieses intensiven Abstimmungsprozesses sind im Schlussbericht vom 2. Februar 2010 (SIL-Schlussbericht) dokumentiert. Das SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich wird einerseits auf den allgemeinen Zielen und Vorgaben aus dem Konzeptteil des SIL vom 18. Oktober 2000 beruhen und andererseits auf den Ergebnissen des Koordinationsprozesses, insbesondere auf den in der Planung verbliebenen Betriebsvarianten $E_{opt.}$, $J_{opt.}$ und E_{DVO} , aufbauen. Damit liegen nun die bisher fehlenden flugbetrieblichen Grundlagen für die Revision des Richtplankapitels «Flughafen Zürich» vor.

Neben den Grundlagen aus dem SIL-Prozess sind insbesondere die Vorschriften des Umweltschutzrechts von grundlegender Bedeutung für die kantonale Richtplanung. Das Umweltschutzgesetz (USG, SR 814.01) und die LSV bilden die gesetzliche Grundlage zur Beurteilung von Pla-

nungs- und Baubewilligungsverfahren in Gebieten mit Fluglärm. Ihre Rechtsfolgen beziehen sich auf das von der zuständigen Bundesstelle genehmigte Betriebsreglement und die damit verbundenen «zulässigen Lärmimmissionen» (Art. 37a Abs. 1 LSV). Im Gegensatz zum kantonalen Richtplan und zum SIL-Objektblatt sind sie grundeigentümerverbindlich. Im Rahmen der Ortsplanung dürfen keine neuen Bauzonen ausgeschieden oder erschlossen werden, wenn die Planungswerte (PW) überschritten sind (Art. 29 und 30 LSV). Bei Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte (IGW) – der gesetzlich definierten Schädlichkeits- und Lästigkeitsgrenze – dürfen keine Baubewilligungen für Neu- und Umbauten von Gebäuden mit lärmempfindlichen Nutzungen erteilt werden (Art. 31 LSV), ausser es besteht an der Errichtung des Gebäudes ein überwiegendes Interesse und die kantonale Behörde stimmt zu (Art. 31 Abs. 2 LSV). Insbesondere das Interesse an einer haushälterischen Bodennutzung bzw. an der Schliessung von Baulücken im bereits überbauten Gebiet kann das Interesse am Lärmschutz überwiegen. Wird eine Ausnahmegewilligung erteilt, hat die Vollzugsbehörde die Anforderungen an die Schalldämmung der Aussenbauteile zu verschärfen (Art. 32 LSV). Die Überschreitung der Alarmwerte (AW) hat faktisch ein Bauverbot für unbebaute Grundstücke zur Folge.

Baugesuche und Gesuche betreffend Bau- und Zonenordnungen sowie Quartierpläne werden heute von der Baudirektion anhand der Lärmkurven des vorläufigen Betriebsreglements (vBR) sowie aufgrund der Lärmkurven des Jahres 2000 beurteilt. Diese Übergangsregelung soll verhindern, dass in der Zeit bis zur Genehmigung des definitiven Betriebsreglements an Orten Wohnungen gebaut werden, an denen in Zukunft mit IGW- oder sogar AW-Überschreitungen gerechnet werden muss. Diese Übergangsregelung wird spätestens nach der Verabschiedung des SIL-Objektblatts durch den Bundesrat zu überprüfen und anzupassen sein.

Auftrag zur Revision des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich»

Mit Beschluss vom 15. Dezember 2004 (RRB Nr. 1930/2004) beauftragte der Regierungsrat die Volkswirtschaftsdirektion, das Verfahren zur Erarbeitung des SIL-Objektblatts für den Flughafen Zürich seitens des Kantons federführend zu begleiten. Gleichzeitig beauftragte der Regierungsrat die Baudirektion mit der Ausarbeitung des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich». Mit den Beschlüssen RRB Nrn. 253/2006 und 403/2006 beauftragte der Regierungsrat die Volkswirtschaftsdirektion, die beiden Planungsprozesse inhaltlich und bezüglich des politischen Prozesses (einschliesslich Kommunikation) bis zu deren Abschluss zu

führen. Das Amt für Raumordnung und Vermessung (ARV) ist auf Fachebene mit der Leitung der Revision des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich» betraut.

Im Raumplanungsbericht 2005 (RRB Nr. 968/2006) legte der Regierungsrat dar, wie mit der Revision des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich» die siedlungspolitischen und flugbetrieblichen Handlungsspielräume in Abstimmung mit dem SIL für einen Zeithorizont von mindestens 25 Jahren verlässlich bezeichnet werden sollen.

Mit seinem Legislaturziel Nr. 11.2 für die Periode 2007 bis 2011 bekräftigte der Regierungsrat das Ziel, in den laufenden Prozessen zur Festlegung des SIL-Objektblatts und der Teilrevision des Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich» nach Lösungen zu suchen, mit denen die Lärmschutzziele erreicht werden, ohne die Drehkreuzfunktion oder die Verkehrsentwicklung des Flughafens unverhältnismässig einzuschränken. Dieser Auftrag soll mit dem Konzept der raumplanerischen Vorsorge erfüllt werden.

Konzept der raumplanerischen Vorsorge

Das Konzept der raumplanerischen Vorsorge orientiert sich an den Zielen der Raumordnungspolitik des Bundes und des Kantons Zürich. Gemäss Art. 75 BV dient die Raumplanung der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Gemäss Art. 3 RPG sind Landschaften zu schonen und Siedlungsgebiete in ihrer Ausdehnung zu begrenzen sowie durch das öffentliche Verkehrsnetz hinreichend zu erschliessen. Wohngebiete sind zudem vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst zu verschonen (Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG).

Gemäss diesen Vorgaben muss es das Ziel der raumplanerischen Vorsorge sein, die Handlungsspielräume sowohl für die Siedlungs- als auch für die Flughafenentwicklung für einen langfristigen Zeithorizont verlässlich zu bezeichnen, die Chancen für die Siedlungsentwicklung in gut durch den öffentlichen Verkehr erschlossenen Räumen zu wahren, die Attraktivität für Wohnen in weiten Teilen der Region zu erhalten und sie vor schädlichen und lästigen Lärmeinwirkungen zu schützen.

Mit dem Raumplanungsbericht 2009 (RRB Nr. 1233/2009) hat der Regierungsrat das Raumordnungskonzept für den Kanton Zürich (ROK-ZH) vorgelegt und die für die Bewältigung der räumlichen Herausforderungen massgebenden Stossrichtungen bezeichnet. Das ROK-ZH bezweckt die Stärkung der komplementären Qualitäten von urbanen und ländlichen Räumen. Es ist sowohl für die Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans als auch für die raumplanerische Vorsorge in der Flughafenregion von grundlegender Bedeutung.

Die Wirkung der raumplanerischen Vorsorge auf kommunaler und regionaler Ebene wurde parallel zum SIL-Prozess bereits ein erstes Mal geprüft. So führten die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion von Anfang 2007 bis Mitte 2008 zusammen mit den betroffenen Bundesstellen, der Flughafenhalterin und den Nachbargemeinden des Flughafens sogenannte Perimetergespräche durch. Im Zentrum dieser Perimetergespräche stand die Frage, wie den Flughafengemeinden im Sinne der raumplanerischen Vorsorge eine angemessene bauliche Entwicklung ermöglicht werden kann, um dem gesteigerten Wohnflächenbedarf in Folge höherer Komfortansprüche zu begegnen. Einig waren sich die Beteiligten darin, dass die zeitgemässe Erneuerung der bestehenden Gebäude ein ausserordentlich wichtiges Element der Siedlungspolitik bilden muss. Bei Neubauten und bei der Erneuerung des bestehenden Gebäudebestandes ist ein hohes Qualitätsniveau anzustreben, das zeitgemässe Ansprüche an die Wohnqualität mit einem hochwertigen Lärmschutz und mit Energieeffizienz verbindet. Zum Festlegen projektbezogener, zielgerichteter Handlungsoptionen für Ersatzneubauten oder für Sanierungsprojekte von Wohnüberbauungen könnten sich die Instrumente Gestaltungsplan oder Gebietssanierung eignen (§§ 83 ff. und 168 ff. Planungs- und Baugesetz, PBG, LS 700.1).

B. Inhalte der Teilrevision Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich»

Die Revision des Richtplankapitels 4.7.1 umfasst sowohl den Richtplantext als auch die Richtplankarte. Im Richtplantext werden die Ziele einer raumplanerischen Vorsorge in der Flughafenregion, die Karteneinträge sowie die Massnahmen festgelegt. In der Richtplankarte werden auf der Grundlage des SIL-Objektblatts die Abgrenzungslinie sowie im Sinne von Koordinationshinweisen mögliche Änderungen am Pistensystem festgelegt. Der Flughafenperimeter wird in Abstimmung mit dem SIL-Objektblatt dargestellt.

Ziele

Die übergeordneten Ziele des Kapitels 4.7.1 bestehen darin, die gute internationale Erreichbarkeit der Schweiz und des Metropolitanraums Zürich durch den Luft- und Bahnverkehr zu gewährleisten, die Chancen für die Siedlungsentwicklung in gut durch den öffentlichen Verkehr erschlossenen Räumen zu wahren und die Bevölkerung möglichst vor schädlichen und lästigen Lärmeinwirkungen zu schützen (Raumplanungsbericht 2009, RRB Nr. 1233/2009 und Bericht «Der Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) im Jahr 2008» und «Massnahmenkonzept [ZFI]», RRB Nr. 1690/2009).

Abgrenzungslinie

Kernstück des Konzepts der raumplanerischen Vorsorge und damit der vorliegenden Teilrevision bildet die sogenannte Abgrenzungslinie. Mit ihr soll das Gebiet für die Flughafen- und für die Siedlungsentwicklung im SIL-Objektblatt und im kantonalen Richtplan deckungsgleich und langfristig abgegrenzt werden. Die räumliche Konkretisierung der Abgrenzungslinie beruht auf dem gemäss LSV für Wohnnutzungen geltenden IGW ES II des vBR sowie der gemäss SIL-Schlussbericht weiter verfolgten SIL-Betriebsvarianten ($E_{opt.}$ / $J_{opt.}$ / E_{DVO}). Der IGW ES II eignet sich deshalb als Mass für eine langfristige Vorsorge, weil er die Schädlichkeits- und Lästigkeitsgrenze (Art. 15 USG) für lärmempfindliche Nutzungen bezeichnet: Die IGW sind gemäss dieser Bestimmung so festgelegt, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören.

Die Abgrenzungslinie ersetzt das bestehende Umweltschutzrecht nicht, sondern legt im kantonalen Richtplan und im SIL-Objektblatt für einen langfristigen Zeithorizont ergänzende Vorgaben für die Siedlungs- und die Flughafenentwicklung fest. Im SIL-Objektblatt bildet sie eine zentrale Vorgabe für die weitere Flughafenentwicklung: Ausserhalb der Abgrenzungslinie darf der im vBR bzw. in künftigen Betriebsreglementen festgelegte Flugbetrieb keine Lärmbelastung verursachen, die den IGW ES II überschreitet.

Im kantonalen Richtplan definiert die Abgrenzungslinie die Gebiete, in denen in Zukunft kein neues Siedlungsgebiet für Wohnnutzungen ausgeschieden und insgesamt keine zusätzlichen Potenziale für Wohnnutzungen geschaffen werden sollen. So sind Aufzonungen von Wohnzonen sowie Umzonungen von Gewerbe- in Wohn- oder Mischzonen unter diesem Gesichtspunkt grundsätzlich unzulässig. Die Erneuerung bestehender Wohnbauten wird dadurch nicht eingeschränkt, im Gegenteil: Die Siedlungsqualität und der Komfort des Wohnungsbestandes sind durch zeitgemässe Erneuerung und qualitative Aufwertung zu erhöhen. Langfristig sind alle Wohnungen im Gebiet innerhalb der Abgrenzungslinie mit hochwertigen Lärmschutzmassnahmen auszustatten. Die Auflagen, die im Baubewilligungsverfahren gestellt werden können, bilden eine wichtige Voraussetzung, um diese raumordnungspolitischen Ziele umzusetzen. Auch Gestaltungspläne können ein geeignetes Instrument sein, um situationsgerechte Lösungen zu finden und eine hohe Siedlungsqualität trotz Fluglärm zu erreichen. Im Rahmen von Gestaltungsplänen darf zu diesem Zweck von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden (§83 Abs. 1 PBG).

Der Kanton fördert Gesamtsanierungen von Wohngebäuden nach Minergie- oder vergleichbarem Standard im Rahmen seiner gesetzlichen und finanziellen Möglichkeiten (§16 Energiegesetz [LS 730.1], § 5 Abs. 2 und 3 Verordnung über den Zürcher Fluglärm-Index, ZFI-VO, LS 748.15). Gestützt auf die ZFI-VO kann der Kanton wegweisende Erneuerungsprojekte finanziell unterstützen, die in vorbildlicher Weise die Wohnqualität fördern und zur Quartier- und Ortsentwicklung beitragen. Die Volkswirtschaftsdirektion und die Baudirektion prüfen Massnahmen, um solche Modellvorhaben zu fördern.

Flughafenperimeter

Der Flughafenperimeter, dessen Ausdehnung im Verlauf des Koordinationsprozesses intensiv mit den hauptsächlich betroffenen Gemeinden diskutiert worden ist, wird im SIL-Objektblatt festgelegt und darauf abgestimmt in der Richtplankarte dargestellt. Der Flughafenperimeter begrenzt das Areal für Flughafenanlagen, also für Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Betrieb des Flughafens dienen.

Flughafenanlagen unterstehen grundsätzlich dem Luftfahrtrecht und den entsprechenden Bewilligungsverfahren. Soweit im SIL-Objektblatt Raum für neue Flughafenanlagen, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, gesichert wird, werden im kantonalen Richtplan entsprechende Koordinationshinweise festgelegt (§ 24 PBG).

Die Pisten bestimmen weitgehend die Lage der Hindernisbegrenzungsflächen und die Führung der An- und Abflugrouten. Im SIL-Objektblatt wird die Option von Verlängerungen der Piste 28 nach Westen und der Piste 32 nach Norden offengehalten, weil damit Lärmoptimierungen im Flugbetrieb ermöglicht werden könnten. In seinen bisherigen Stellungnahmen zum SIL-Prozess hat sich der Regierungsrat damit einverstanden erklärt, dass im weiteren SIL-Prozess Pistenverlängerungen als Option weiterverfolgt werden, soweit der Variantenfächer auf die Betriebsvariante J_{opt} beschränkt bleibt. Diese Aussage verband der Regierungsrat mit dem Vorbehalt, dass eine allfällige künftige Einlösung dieser Option die Zusage des Kantonsrates und des Volkes im Sinne von § 19 des Flughafengesetzes (LS 748.1) benötigt. Ausserdem besteht für die Weiterverfolgung dieser Option der ebenso klare Vorbehalt, dass mit Deutschland eine langfristig tragfähige, auch für die Zürcher Bevölkerung befriedigende Regelung sowohl auf dem bestehenden Pistensystem als auch bei Weiterentwicklungen verbindlich vereinbart wird.

Gemäss § 19 des Flughafengesetzes besitzt der Kanton Zürich ein Vetorecht u. a. mit Bezug auf Gesuche der Flughafen Zürich AG an den Bund über Änderungen an der Lage und Länge der Pisten. Weisungen

betreffend die Zustimmung zu Gesuchen an den Bund über die Änderung der Lage und Länge der Pisten genehmigt der Kantonsrat in der Form des referendumsfähigen Beschlusses. Mit der Festlegung möglicher Pistenverlängerungen im SIL-Objektblatt werden die sachplanerischen Voraussetzungen geschaffen, damit zum gegebenen Zeitpunkt ein entsprechendes Plangenehmigungsgesuch ausgearbeitet werden kann. In einem solchen Fall wird jedoch der Entscheid darüber, ob das Gesuch dem Bund zur Genehmigung vorgelegt werden soll, dem Kantonsrat und den Stimmberechtigten des Kantons Zürich vorbehalten sein.

Voraussichtlich in der ersten Hälfte 2011 wird die Volksabstimmung zur Behördeninitiative betreffend Änderung des Gesetzes über den Flughafen («Keine Neu- und Ausbauten von Pisten») sowie zum eingereichten Gegenvorschlag stattfinden. Die Behördeninitiative will Neu- und Ausbauten von Pisten, der Gegenvorschlag zusätzlich auch neue Flugrouten (gegenüber dem Zustand 2000) über dicht besiedelten Gebieten und Schnellabrollwege verhindern. Wenn die Stimmberechtigten entweder die Behördeninitiative oder den Gegenvorschlag annehmen, muss zum gegebenen Zeitpunkt bei der Revision des Richtplankapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich» der geänderten Rechtslage Rechnung getragen werden.

Innerhalb des Flughafenperimeters können auch Nebenanlagen, d. h. Bauten und Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Flugbetrieb dienen, erstellt werden. Sie unterstehen grundsätzlich dem kantonalen Planungs- und Baurecht. Nebenanlagen mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt sollen im kantonalen Richtplan festgelegt werden.

Massnahmen

Das revidierte Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich» enthält schliesslich die Massnahmen zur Umsetzung, die Kanton, Regionen und Gemeinden treffen sollen, um die Ziele der raumplanerischen Vorsorge zu erreichen.

Eine zentrale Massnahme ist dabei, dass sich der Kanton beim Bund dafür einsetzt, dass die bundesrechtlichen Bestimmungen bezüglich der Anforderungen an Bauzonen in Gebieten mit Planungswertüberschreitungen überprüft und angepasst werden. Die Planungswerte liegen gemäss Art. 23 USG unterhalb der IGW und damit in einem Bereich der Lärmbelastung, der nicht als schädlich oder lästig qualifiziert ist. Ihre Funktion liegt darin, im Sinne eines vorbeugenden Immissionsschutzes sicherzustellen, dass dort, wo Bauten für den längeren Aufenthalt von Personen erstellt werden dürfen, auch bei einer späteren Zunahme der Lärmbelastung nicht der Zustand der Schädlichkeit oder Lästigkeit

(also ein Überschreiten des IGW) eintritt. Mit dem Erschliessungs- und Bauverbot gemäss Art. 24 Abs. 2 USG und Art. 30 LSV (vgl. Bst. A) wird also nicht eine konkrete Gefahr für die Gesundheit oder das Wohlbefinden abgewehrt, sondern die abstrakte Gefahr einer zukünftigen Überschreitung des IGW. Eine langfristige Vorsorge kann im Fall des Flughafens Zürich durch die Anwendung der Planungswerte nicht erreicht werden, weil diese nach dem Konzept des Umweltschutzrechts lediglich für das jeweils gültige Betriebsreglement Rechtswirkung entfalten. Planungssicherheit wird mit diesem Konzept nicht geschaffen, weil lärmrelevante Änderungen des Betriebsreglements unter Umständen einen grossen Einfluss auf den Verlauf der Lärmkurven haben können. Diese mangelhafte Verlässlichkeit ist sowohl aus Sicht der Behörden auf kantonaler, regionaler und kommunaler Stufe als auch des Immobiliensektors mit seinen langfristigen Investitionszyklen unbefriedigend.

Die Abgrenzungslinie umfasst, wie erwähnt, das Gebiet mit Überschreitungen der IGW ES II aller langfristig möglichen Betriebsreglemente und schafft damit die nötige Beständigkeit. Ausserhalb der Abgrenzungslinie können unter diesen Voraussetzungen keine Überschreitungen der IGW ES II entstehen. Die mit den PW-Überschreitungen verbundenen Rechtsfolgen – absolutes Einzonungs- und Erschliessungsverbot für lärmempfindliche Nutzungen – sind unter diesen Umständen unverhältnismässig. Dies gilt zumindest dann, wenn überwiegende raumplanerische Gründe für eine Überbauung sprechen. Dies dürfte gemäss ROK-ZH insbesondere in den Handlungsräumen «Stadtlandschaft» und «urbane Wohnlandschaft» der Fall sein, in denen die für den Kanton Zürich erwartete Entwicklungsdynamik zu wesentlichen Teilen ermöglicht werden soll.

Das Bundesrecht sollte deshalb bezüglich der Anforderungen an Bauzonen in Gebieten mit Planungswertüberschreitungen durch Fluglärm überprüft und angepasst werden. Der Entscheid über die Einzonung oder Erschliessung von Gebieten, die zwar innerhalb des Planungswerts des jeweiligen Betriebsreglements, jedoch ausserhalb der Abgrenzungslinie liegen, soll aufgrund einer Interessenabwägung nach raumplanerischen Kriterien getroffen werden können. Der Kantonsrat hat am 31. August 2009 ein Postulat überwiesen, mit dem der Regierungsrat ersucht wird, beim Bundesrat auf eine entsprechende Anpassung von Kapitel 5 (Art. 29–31) der LSV hinzuwirken (KR-Nr. 90/2007).

Die Baudirektion wird sich weiterhin beim Bund dafür einsetzen, dass die bundesrechtlichen Bestimmungen bezüglich der Anforderungen an Bauzonen in Gebieten mit Planungswertüberschreitungen gleichzeitig mit der Genehmigung des SIL-Objektblatts und der Revision des Kapitels 4.7.1 des kantonalen Richtplans angepasst werden.

***C. Ergebnisse des Anhörungsverfahrens zur Teilrevision
des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich»***

Die Volkswirtschaftsdirektion führte in Zusammenarbeit mit der Baudirektion vom 16. Dezember 2009 bis 31. März 2010 die Anhörung der nach- und nebengeordneten Planungsträger sowie des Bundes und des Flughafens Zürich durch (§ 7 Abs. 1 PBG, Art. 7 RPG). 123 Einwendende reichten insgesamt 244 Anträge ein, wobei sich 19 Gemeinden aus der Flughafenregion und der Bund mit je einer koordinierten Stellungnahme, 10 Planungsgruppen, 83 Zürcher Gemeinden, alle Nachbarkantone und der Regionalverband Hochrhein-Bodensee zur Vorlage geäußert haben.

Abgrenzungslinie

Ein Grossteil der eingegangenen Einwendungen betraf die Definition der Abgrenzungslinie. Während die Gemeinden ausserhalb der Abgrenzungslinie das Konzept grundsätzlich unterstützen, setzen sich Gemeinden mit Gebieten innerhalb der Abgrenzungslinie überwiegend für eine Verkleinerung der Abgrenzungslinie ein, die ihrer Ansicht nach auf der umhüllenden Kurve der IGW ES II des Tagesbetriebs der SIL-Betriebsvarianten und des vBR beruhen soll. Sie begründen ihren Antrag im Wesentlichen damit, dass die nächtliche Belastung lediglich durch eine einzige Betriebsstunde (plus Verspätungsabbau) verursacht werde, und dass die damit einhergehenden grossräumigen Einschränkungen für die Raumplanung unverhältnismässig seien.

Dazu ist festzuhalten, dass die umweltrechtlichen Grenzwerte für Tag und Nacht auf wissenschaftlichen Grundlagen beruhen und aus rechtlicher Sicht gleichwertig sind. Ein Ausblenden des durch den Nachtbetrieb verursachten Fluglärms stünde im klaren Widerspruch zu diesen Grundlagen und ist deshalb abzulehnen. Die Revision des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich» steht demnach im Spannungsfeld zwischen den Anliegen der Flughafengemeinden, die auch in Gebieten mit IGW-Überschreitungen in der Nacht mehr Spielraum für die Siedlungsentwicklung fordern, und den geltenden Vorschriften des Bundesrechts, die selbst in Gebieten mit Planungswertüberschreitungen eine Siedlungsentwicklung über die erschlossenen Bauzonen hinaus verunmöglichen. Der Regierungsrat zielt auf einen Ausgleich zwischen diesen beiden Positionen hin. Massgebend für die Definition der Abgrenzungslinie muss aus den genannten Gründen weiterhin die Tages- und die Nachtbelastung über dem IGW ES II sein. Ausserhalb dieser Abgrenzungslinie muss die Siedlungsentwicklung aufgrund einer umfassenden raumplanerischen Interessenabwägung auch dann möglich sein, wenn der Planungswert durch Fluglärm überschritten ist. Soweit der im Um-

weltrecht verankerte Planungswert diesen Bestrebungen zuwiderläuft, setzt sich der Regierungsrat beim Bund dafür ein, dass die Bestimmungen bezüglich der Anforderungen an Bauzonen in Gebieten mit Planungswertüberschreitungen überprüft und angepasst werden.

Abstimmung mit dem SIL

Zahlreiche im Anhörungsverfahren gestellte Anträge zielen sodann darauf ab, im Richtplan flugbetriebliche Rahmenbedingungen festzulegen: Priorisierung bestimmter Betriebsvarianten, Vorschriften für An- und Abflugverfahren, Beschränkung der Flugbewegungen, Verzicht auf Pistenausbauten usw. Wie bereits unter Bst. A dargelegt, ist die Luftfahrt Sache des Bundes und die Festlegung betrieblicher und infrastruktureller Rahmenbedingungen ausschliesslich dem SIL-Objektblatt vorbehalten. Der Bund stützt sich bei der Formulierung des SIL-Objektblatts auf die Ergebnisse des durchgeführten Koordinationsprozesses. Der kantonale Richtplan bietet keinen Raum für flugbetriebliche Vorgaben, vor allem nicht für solche, die im kantonalen Flughafengesetz keine Grundlage haben. Es bleibt den Antragstellenden jedoch unbenommen, ihre Forderungen im öffentlichen Mitwirkungsverfahren zum SIL-Objektblatt erneut einzubringen.

Abstimmung mit der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans

Verschiedene Einwendungen betreffen Themen, die in die laufende Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans einfließen werden. Zu erwähnen sind insbesondere Anpassungen an der landseitigen Verkehrsinfrastruktur und der Umgang mit Fruchtfolgeflächen (FFF) innerhalb des Flughafenperimeters, der in Abstimmung mit den entsprechenden Bundesstellen noch zu klären ist. Eine erhebliche Anzahl Anträge richtet sich insbesondere gegen die Festlegung neuer Parkplätze am Flughafen Zürich. Grundsätzlich fallen Flughafenanlagen und damit auch betriebsnotwendige Parkplatzanlagen des Flughafens in die Zuständigkeit des Bundes. Die dafür notwendigen Flächen sind deshalb ausschliesslich im SIL-Objektblatt festzulegen. Die Abstimmung von im SIL-Objektblatt festgelegten Flughafen- und Nebenanlagen mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt, namentlich Parkieranlagen, mit dem kantonalen Richtplan ist jedoch unerlässlich. Entsprechende Festlegungen zur landseitigen Erschliessung des Flughafens, d.h. zum Modalsplit, zu einer höchstens zulässigen Fahrtenzahl und/oder Anzahl Parkplätze sind im Rahmen der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans in Pt. 4.5 «Parkierung und verkehrsintensive Einrichtungen» zu treffen.

Einige Einwender haben ausserdem Anträge auf Erweiterung des Siedlungsgebiets gestellt und dies mit den bestehenden oder zu erwartenden Einschränkungen der Siedlungsentwicklung durch Fluglärm begründet. In der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans werden diese Anträge sowie die Ergebnisse der Perimetergespräche (vgl. Bst. A) im Rahmen der raumplanerischen Interessenabwägung beurteilt. Allfällige Kompensationen von Siedlungsgebiet, die in direktem Zusammenhang mit Ausbauten am Pistensystem stehen, werden parallel zum entsprechenden Plangenehmigungsverfahren bzw. dem damit verbundenen politischen Entscheidungsprozess vorzunehmen sein.

Erläuterungsbericht

Im Rahmen der öffentlichen Auflage wird ein Erläuterungsbericht veröffentlicht, der weiterführende Aussagen zum Umgang mit den Einwendungen enthalten wird. Damit ist für die Planungsträger nachvollziehbar, aus welchen Gründen im Rahmen der Anhörung gestellte Änderungsanträge berücksichtigt worden sind oder nicht.

D. Öffentliche Auflage und weiteres Vorgehen

Die gesetzlich geregelten Mitwirkungsverfahren zur Revision des Richtplankapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich» sowie zum SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich sind koordiniert abzuwickeln. Der Beginn der öffentlichen Auflage der Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich» (Mitwirkungsverfahren gemäss § 7 Abs. 2 PBG) erfolgt gleichzeitig mit dem Beginn der öffentlichen Mitwirkung zum SIL-Objektblatt (Mitwirkungsverfahren gemäss Art. 19 RPV). Im Rahmen der öffentlichen Auflage kann sich jedermann schriftlich zu den Inhalten der Teilrevision äussern. Erläuterungen zu den Einwendungen sind sodann in einem entsprechenden Bericht festzuhalten (§ 7 Abs. 3 PBG).

In Analogie zum Gesetzgebungsverfahren wird die öffentliche Auflage des Richtplanentwurfs bereits vor der Überweisung der Vorlage an den Kantonsrat durchgeführt. Dieses Vorgehen ermöglicht es dem Regierungsrat, in seiner Vorlage zuhanden des Kantonsrates Einwendungen aus der Bevölkerung zu berücksichtigen. Den Kommissionen des Kantonsrates steht bei Aufnahme der Beratungen neben dem Richtplantext und der Richtplankarte auch ein umfassender Erläuterungsbericht zu den Einwendungen zur Verfügung. Dieser Ablauf hat sich bei den jüngsten Richtplanrevisionen bewährt.

Im Anschluss an die öffentliche Auflage wird die Richtplanvorlage überarbeitet und kann voraussichtlich in der ersten Hälfte 2011 an den Kantonsrat überwiesen werden. Bei einem günstigen Verlauf kann 2011

mit der Festsetzung des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich» durch den Kantonsrat gerechnet werden; es soll gleichzeitig mit dem SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich durch den Bundesrat genehmigt werden. Dessen Entscheid ist im Verlauf 2012 zu erwarten.

Wie unter Bst. A ausgeführt wurde, steht die vorliegende Revision des kantonalen Richtplans politisch unter der Führung der Volkswirtschaftsdirektion, fachlich unter der Leitung des Amtes für Raumordnung und Vermessung (ARV). Aufgrund des Zusammenhangs mit anderen Regelungsbereichen des kantonalen Richtplans ist das Verfahren mit der Baudirektion abzustimmen. Die Volkswirtschaftsdirektion ist zu ermächtigen, die öffentliche Auflage zum Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich» in Abstimmung mit dem Mitwirkungsverfahren zum SIL-Objektblatt einzuleiten. Sie ist zudem zu beauftragen, dem Regierungsrat unter Würdigung der Ergebnisse der öffentlichen Auflage eine entsprechende Richtplanvorlage zur Antragstellung an den Kantonsrat zu unterbreiten.

Dieser Beschluss ist erst zu Beginn der öffentlichen Auflage der Richtplanvorlage zu veröffentlichen. Er hat im Auflageverfahren eine wichtige Erläuterungsfunktion. Die Adressaten des Auflageverfahrens und die Medien werden nach der Beschlussfassung durch den Regierungsrat brieflich über den Gegenstand und die Fristen des Auflageverfahrens vorinformiert, damit sie sich darauf vorbereiten können.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Volkswirtschaftsdirektion wird ermächtigt, die öffentliche Auflage zur Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich» im Sinne der Erwägungen durchzuführen.

II. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, dem Regierungsrat unter Würdigung der Ergebnisse der öffentlichen Auflage eine entsprechende Richtplanvorlage zur Antragstellung an den Kantonsrat zu unterbreiten.

III. Die Volkswirtschaftsdirektion und die Baudirektion werden beauftragt, Massnahmen zur Förderung von Modellvorhaben in der Flughafenregion prüfen, die in vorbildlicher Weise zur Verbesserung der Wohnqualität beitragen.

IV. Die Baudirektion wird beauftragt, sich beim Bund dafür einzusetzen, dass gleichzeitig mit der Genehmigung der Teilrevision des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich» eine Anpassung des Bundesrechts bezüglich der Rechtsfolgen der Planungswerte erfolgt.

V. Dieser Beschluss ist bis zur öffentlichen Auflage der Richtplanvorlage nicht öffentlich.

VI. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, an die Kommission für Planung und Bau des Kantonsrates, an die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt des Kantonsrates und an die Direktionen des Regierungsrates.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi