

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 27. Januar 2010

### **107. Nutzungsplanung Kloten, Bau- und Zonenordnung, Revision (teilweise Genehmigung)**

A. Die letzte Revision der Nutzungsplanung der Stadt Kloten wurde von der Baudirektion mit Verfügung Nr. 1159/2002 genehmigt. Am 2. Oktober 2007 beschloss der Gemeinderat Kloten eine Änderung der Bau- und Zonenordnung. Gegen diesen Beschluss wurden zwei Rechtsmittel ergriffen. Den Rekurs von zwei privaten Grundeigentümern wies die Baurekurskommission IV des Kantons Zürich am 4. September 2008 ab. Mit Entscheid vom 13. November 2008 hiess die Baurekurskommission einen Rekurs der Flughafen Zürich AG (Unique) teilweise gut. Gegen beide Entscheide wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht eingereicht. Mit Präsidialverfügung vom 9. Januar 2009 lud das Verwaltungsgericht die Baudirektion ein, bezüglich der streitbetreffenden Festlegungen im Sinne von § 329 Abs. 4 PBG den Genehmigungsentscheid zu treffen bzw. beim Regierungsrat einzuholen und diesen dem Verwaltungsgericht zuzustellen. Aus verfahrensökonomischen Gründen rechtfertigt es sich, den Entscheid nicht nur bezüglich der streitbetreffenden Festlegungen, sondern bezüglich der ganzen Vorlage zu treffen.

Die Stadt Kloten hat einen ersten Entwurf für die Revision der Bau- und Zonenordnung und des Parkplatzreglements vom 10. September bis zum 8. November 2004 öffentlich aufgelegt und der Baudirektion zur Vorprüfung eingereicht. Aufgrund der eingegangenen Einwendungen, der Ergebnisse der kantonalen Vorprüfung vom 19. Januar 2005 und wegen veränderter Rahmenbedingungen in Bezug auf den Fluglärm wurde der Entwurf überarbeitet und vom 12. Mai bis zum 10. Juli 2006 nochmals öffentlich aufgelegt; dieser zweite Entwurf wurde der Baudirektion nicht zur Vorprüfung eingereicht.

Die Revisionsvorlage umfasst im Wesentlichen die folgenden Punkte:

- verschiedene Änderungen des Zonenplans
- Aufhebung des Kernzonenplans Alt Kloten
- neue Wohnzone W4/80% mit ES II
- neue Wohnzone W5/100% mit ES II
- neue Erholungszone Park
- neue Industriezone Rietgässli
- Erhöhung der Ausnützungsziffer in der Zone WG4 von 70% auf 90%
- Überarbeitung und Ergänzung der Kernzonenvorschriften
- Überarbeitung und Ergänzung der Vorschriften für die Zentrumszone Z4

- Überarbeitung und Ergänzung der Vorschriften für die Wohnzonen (örtlich mit Gewerbeerleichterung)
- Überarbeitung von Art. 31 nBauO (Flughafennebenanlagen)
- Überarbeitung von Art. 32 nBauO (Zone für öffentliche Bauten, Zonenzweck)
- Überarbeitung von Art. 38 ff. nBauO (Arealüberbauungen)
- Überarbeitung von Art. 43 nBauO (Wohnbauförderung)
- Überarbeitung von Art. 48 nBauO (Freiflächenziffer)
- neuer Art. 53 nBauO (besondere Versorgungseinrichtungen)
- Überarbeitung von Art. 57 ff. nBauO (Ausbildung Dachgeschosse)
- neuer Art. 64 nBauO (Sonderbauvorschriften)

B. Die Vorlage gibt zu folgenden Bemerkungen Anlass:

a) Der Revision der Bau- und Zonenordnung liegt gemäss Erläuterungsbericht nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1) das Ziel der Entwicklung nach innen und der besseren Ausnützung der vorhandenen Bauzonen zugrunde. Die Stadt Kloten hat zurzeit etwa 18000 Einwohner. Gemäss Planungsbericht zur Vorlage vergrössert sich die Bauzonenkapazität gegenüber der bisher gültigen Ordnung von 23500 Einwohnern auf neu rund 29800 Einwohner. Mit der Nutzungserhöhung soll in erster Linie das aufgrund mangelnder Baulandreserven und zunehmender Fluglärmbelastung entstandene Risiko einer Bevölkerungsabnahme vermieden werden.

Seit dem 29. März 2005 ist das vorläufige Betriebsreglement (vBR 2005) für den Flughafen Kloten in Kraft. Die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion haben am 28. Februar 2006 die sich daraus ergebenden Lärmkurven «vBR 2005» und die im vorliegenden Fall nicht bedeutsamen Lärmkurven «Zustand 2000 nominell» als vorläufig massgebend erklärt. Das Bundesgericht stellt bei der Ermittlung der Lärmsituation auf das bestehende, zurzeit gültige und die heutige Lärmbelastung bestimmende Betriebsreglement 2005 ab (Urteil des Bundesgerichts 1A.34/2006 vom 13. November 2006, E. 3). Sobald der Bund für den Flughafen ein definitives Betriebsreglement genehmigt haben wird, werden diese Lärmkurven durch definitive Lärmkurven zu ersetzen sein. Mit der Einführung des vorläufigen Betriebsreglements hat sich die Lärmbelastung für die Stadt Kloten insofern verändert, als der Bereich mit Überschreitung der Grenzwerte (Alarmwerte, Immissionsgrenzwerte, Planungswerte) neu einen grossen Teil des Baugebiets von Kloten betrifft.

Zurzeit ist der Bund an der Erarbeitung des Objektblattes «Flughafen Zürich» zum Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL).

Aufgrund eines Entscheides des Bundesamtes für Zivilluftfahrt stehen noch drei Betriebsvarianten für den Flughafen zur Diskussion. Es ist zurzeit noch offen, mit welchen von diesen Betriebsvarianten ausgehenden Lärmauswirkungen gerechnet werden muss. Die errechneten

Lärmkurven für die drei Betriebsvarianten weichen allerdings nur unwesentlich voneinander ab. Es kann jedenfalls nicht davon ausgegangen werden, dass sich mit einem definitiven Betriebsreglement in Zukunft die Lärmbelastung infolge Fluglärms wesentlich verringern wird. Wesentliche Erleichterungen im Bereich der Lärmvorsorge sind deshalb zurzeit nicht statthaft.

Mit der Revision des Zonenplans sind unter anderem die Gebiete beidseits der Dorfstrasse einer Bauzone mit einer höheren Ausnützung zugewiesen worden. Auch andere Gebiete, die sich innerhalb des Bereichs mit Überschreitung der Immissionsgrenzwerte befinden, sind in eine Wohnzone (mit Gewerbeerleichterung) mit höherer Ausnützung umgezont worden. Für alle Wohnzonen und für alle Wohn- und Gewerbezone gilt nach Art. 59 nBauO, dass bei Flachdachbauten ein zusätzliches Vollgeschoss zulässig ist und die Ausnützungsziffer entsprechend erhöht werden darf. Art. 64 nBauO regelt schliesslich, dass der in Art. 17–19 nBauO festgelegte Wohnanteil überschritten werden darf, wenn alle lärmempfindlichen Räume mit einer Komfortlüftung versehen sind und alle Wohnungen über einen lärmgeschützten Aussenraum verfügen.

Die Bau- und Zonenordnung enthält verschiedene Regelungen, mit denen die gemäss Regelbauweise zulässige Ausnützung erhöht werden kann. Ein Ausnützungszuschlag wird gewährt bei Arealüberbauungen und bei der Erstellung von Familien- bzw. Alterswohnungen (Art. 43 nBauO). Die Bauordnung enthält keine Regelung darüber, ob die verschiedenen Ausnützungszuschläge kumulierbar sind. Falls dies der Fall wäre, ergäbe sich gegenüber der rechtskräftigen Bauordnung trotz nomineller Beschränkung des Wohnanteils in der Grundordnung eine faktische Erhöhung der insgesamt möglichen Nutzflächen für Wohnen. Der Erläuterungsbericht zur neuen Bau- und Zonenordnung weist eine deutliche Erhöhung der Einwohnerkapazität innerhalb der bestehenden Bauzonen aus; dies lässt darauf schliessen, dass die Stadt Kloten von einer Kumulierbarkeit der verschiedenen Ausnützungszuschläge ausgeht.

Die Vorlage weist keine Einzonungen von neuen Bauzonen auf. Sie umfasst ausschliesslich verschiedene Umzonungen. Die Umzonung von Bauzonen gilt nach Art. 24 des Umweltschutzgesetzes (USG, SR 814.01) nicht als Ausscheidung neuer Bauzonen. Werden die Planungswerte in einer bestehenden, aber noch nicht erschlossenen Bauzone für Wohngebäude oder andere Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, überschritten, so sind sie einer weniger lärmempfindlichen Nutzung zuzuführen, sofern nicht durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen im überwiegenden Teil dieser Zone die Planungswerte eingehalten werden können. Die Vorlage und der Erläuterungsbericht geben keinen Aufschluss darüber, ob bei nicht erschlos-

senen Arealen in der Bauzone die entsprechenden Umzonungen vorgenommen worden sind oder ob durch andere Massnahmen nach Art. 24 USG die Planungswerte eingehalten werden können.

Art. 22 USG erlaubt die Erteilung von Baubewilligungen für neue Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, nur, wenn die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden. Abs. 2 dieser Bestimmung erlaubt die Erteilung von Baubewilligungen, wenn die Räume zweckmässig angeordnet und die allenfalls notwendigen zusätzlichen Schallschutzmassnahmen getroffen werden. Gemäss Art. 31 Abs. 2 der Lärmschutzverordnung (LSV, SR 814.41) ist in diesen Fällen die Erteilung einer Bewilligung möglich, wenn an der Errichtung des Gebäudes ein überwiegendes Interesse besteht und die kantonale Behörde zustimmt.

Die gemäss Beschluss der Stadt Kloten vorgenommenen Änderungen der Bau- und Zonenordnung dienen erklärermassen der besseren Ausnützung der vorhandenen Bauzonen.

Die Erhöhung der Ausnützung für Zonen für lärmempfindliche Nutzungen kann in den Gebieten, wo die Grenzwerte überschritten sind, im Widerspruch zu Art. 22 Abs. 2 USG in Verbindung mit Art. 31 Abs. 2 LSV stehen, wonach im Baubewilligungsverfahren zu prüfen ist, ob an der Errichtung eines Wohngebäudes trotz Überschreitung der Immissionsgrenzwerte ein überwiegendes Interesse besteht. Diese Interessenabwägung muss, je grösser die Überschreitung der Grenzwerte ist, desto eher zugunsten des Lärmschutzes ausfallen. Im Unterschied zu linienförmigen Lärmquellen, wie sie Eisenbahnlinien und Strassen darstellen, sind gegenüber Fluglärm, der sich flächig ausbreitet, in der Regel keine Schutzmassnahmen im Sinne von Art. 22 Abs. 2 USG (zweckmässige Anordnung der Räume, Schallschutzbauten) möglich.

Aus den allgemeinen Planungsgrundsätzen des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG, SR 700) und des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) ergibt sich, dass Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont bzw. die Siedlungsgebiete gegen nachteilige Umwelteinflüsse abgeschirmt und vorhandene Belastungen abgebaut werden müssen.

Im heutigen Zeitpunkt ist einerseits nicht ersichtlich, dass die Lärmbelastung des Siedlungsgebiets von Kloten infolge Fluglärms durch den Betrieb des Flughafens Kloten wesentlich gesenkt werden kann. Die von der Stadt Kloten beschlossenen Änderungen der Bau- und Zonenordnung lassen andererseits nicht erkennen, wie die betroffenen Wohngebiete besser vor Fluglärm geschützt werden können. Die im Bereich der überschrittenen Grenzwerte vorgenommenen Änderungen der Bau- und Zonenordnung würden dort, wo die Ausnützung für Wohnen gegenüber

der bisher gültigen Regelung erhöht wird, im Gegenteil dazu führen, dass diese Grundstücke noch intensiver genutzt würden und sich damit auch die Zahl der von Fluglärm betroffenen Personen erhöhen würde. Dies ist unter dem Gesichtspunkt der genannten Planungsgrundsätze unzweckmässig.

Art. 64 nBauO bestimmt, dass der aufgrund der Fluglärmbelastung begrenzte Wohnanteil gemäss Art. 17 bis 19 nBauO überschritten werden kann, wenn alle lärmempfindlichen Räume mit einer Komfortlüftung ausgestattet sind und alle Wohnungen über einen geeigneten lärmgeschützten Aussenraum verfügen. Mit dieser Bestimmung soll die Erstellung von Wohnraum trotz Überschreitung der Lärmgrenzwerte ermöglicht werden. Das Einbauen einer kontrollierten Belüftung für Wohnräume entbindet eine Bauherrschaft aber nicht von der Einhaltung der Grenzwerte am offenen Lüftungsfenster (Art. 39 LSV). § 302 PBG schreibt zudem für Wohn- und Schlafräume ins Freie führende Fenster vor.

Aus den Unterlagen zur Revision der Bau- und Zonenordnung ist nicht ersichtlich, wie die vorgenommenen Änderungen den bundesrechtlichen Anforderungen in Bezug auf den Lärmschutz gerecht werden. Die wenigen summarischen Aussagen vermögen die Zweckmässigkeit der Vorlage nicht zu belegen.

Die Änderungen der Bau- und Zonenordnung erweisen sich somit, soweit sie im Bereich mit Überschreitung der Immissionsgrenzwerte in Bezug auf Fluglärm gegenüber der rechtskräftigen Bau- und Zonenordnung eine Erhöhung der Ausnützung für Wohnen zulassen, als nicht genehmigungsfähig.

b) Der Ortsteil Gerlisberg ist als geschütztes Ortsbild von regionaler Bedeutung eingestuft. Art. 13 nBauO regelt die Dachgestaltung in den Kernzonen. Nach der neuen Bestimmung sind Dachflächenfenster und Dachaufbauten für die ausreichende Belichtung von Dachräumen zulässig. Dabei ist auf ruhige und weitgehend geschlossene Dachflächen zu achten. Nach der bisher gültigen Bauordnung sind Dachgeschosse in der Regel giebelseitig zu belichten. Ferner ist die Grösse von Dachflächenfenstern beschränkt. Dacheinschnitte sind nicht gestattet. Das Ortsbild ist geprägt durch weitgehend geschlossene Dachflächen der traditionellen landwirtschaftlichen Gebäude. Die bisher gültigen Bauvorschriften tragen dem schutzwürdigen Ortsbild in Bezug auf die Dachlandschaft in zweckmässiger Weise Rechnung. Die im neuen Art. 13 BauO zusammengefassten Vorschriften zur Dachgestaltung sind dagegen zu wenig bestimmt. Weder wurde eine Begrenzung der Grösse von Dachaufbauten und von Dachflächenfenstern noch eine Beschränkung auf das erste Dachgeschoss vorgenommen. Die Einschränkung, dass auf eine ruhige und weitgehend geschlossenen Dachlandschaft geachtet

werden müsse, ist zum Schutze des überkommunal schutzwürdigen Ortsbildes ungenügend. Art. 13 nBauO ist deshalb von der Genehmigung auszunehmen.

C. Mit Schreiben vom 13. Juli 2009 hat die Baudirektion die Stadt Kloten zur teilweisen Nichtgenehmigung der revidierten Bau- und Zonenordnung angehört. Der Stadtrat Kloten hat mit Datum vom 29. September 2009 dazu Stellung genommen. Danach ist der Stadtrat Kloten im Einvernehmen mit der Flughafen Zürich AG bereit, die Nichtgenehmigung der Art. 13, 64 und 65 der neuen Bauordnung zu akzeptieren. Er schlägt vor, Art. 66 nBauO insoweit von der Genehmigung auszunehmen, als dadurch Ziff. 2.1.8 der Bauordnung vom 20. Juni 1995 aufgehoben wird. Die Bauordnung solle im Übrigen durch Fussnoten zu den Art. 18 und 20 (je nach «Bonus Gross- und betagtengerechte Wohnungen Art. 43» bzw. «Bonus Arealüberbauung Art. 40» bzw. «Gewerbebonus Art. 23»), Art. 23 (nach Titel «Gewerbebonus»), Art 40 (nach Titel «Ausnützungsbonus») und Art. 43 (nach Titel «Bonus für spezielle Wohnformen») der Bauordnung in Bezug auf die Regelung der möglichen Ausnützungszuschläge ergänzt werden. Der Regierungsrat kann im Genehmigungsverfahren lediglich über Genehmigung oder Nichtgenehmigung von kommunalen planungsrechtlichen Erlassen befinden. Es steht ihm nicht zu, kommunale Regelungen mit eigenen Bestimmungen zu ergänzen. An der Nichtgenehmigung der Bestimmungen, die innerhalb des Bereichs mit Überschreitung der Immissionsgrenzwerte eine Erhöhung der Ausnützung für Wohnnutzung ermöglichen, ist festzuhalten.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Beschluss des Gemeinderates Kloten vom 2. Oktober 2007 zur Revision der Bau- und Zonenordnung wird unter Vorbehalt von Dispositiv II genehmigt.

II. Von der Genehmigung ausgenommen werden im Sinne der Erwägung lit. B die Änderungen der Bau- und Zonenordnung, soweit sie Gebiete mit Überschreitung der Immissionsgrenzwerte in Bezug auf den Fluglärm betreffen, in denen die Ausnützung für Wohnen erhöht wird, nämlich die Änderungen des Zonenplans

- Nr. 7 (Umzonung von Kernzone K2 in Zentrumszone Z4 an der Kalchengasse),
- Nr. 8 (Umzonung von der Wohnzone WG4/70% in die Wohnzone WG4/90% an der Hinterhofstrasse/Zielgasse),
- Nr. 12 (Umzonung von der Wohnzone W3/60% in die Wohnzone W4/80% am Schürbungertweg),
- Nr. 51 (Umzonung von der Wohnzone W3/50% in die Wohnzone WG4/90% an der Lindenstrasse)

sowie die Änderungen der Bauordnung in

- Art. 17 Abs. 4,
- Art. 18 (Bonusregelung),
- Art. 19 Abs. 5,
- Art. 40,
- Art. 41,
- Art. 43,
- Art. 59,
- Art. 64,
- Art. 13 (Dachgestaltung in der Kernzone).

III. Die Stadt Kloten wird eingeladen, unerschlossene Bauzonen für lärmempfindliche Nutzungen im Sinne von Art. 24 Abs. 2 USG einer weniger lärmempfindlichen Nutzungsart zuzuführen.

IV. Gegen diesen Beschluss kann innert 30 Tagen, von der Mitteilung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schriftlich Beschwerde eingereicht werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

V. Der Stadtrat Kloten wird eingeladen, Dispositiv I und II gemäss §§ 6 und 89 PBG öffentlich bekannt zu machen.

VI. Mitteilung an den Stadtrat Kloten, 8302 Kloten (R), Rechtsanwalt Dr. iur. Roland Gfeller, Florastrasse 44, Postfach 1709, 8032 Zürich (zuhanden der Flughafen Zürich AG [R]), Rechtsanwältin, Elisabeth Brüngger, Narzissenstrasse 5, Postfach 2119, 8033 Zürich (zuhanden von Dr. med. Ulrich Brunner, Kalchengasse 7, 8302 Kloten, und Dr. med. Andreas W. Krebs, Kalchengasse 7, 8302 Kloten [R]), das Verwaltungsgericht (VB.2008.00494, VB.2008.00601, VB.2008.00604) sowie an die Volkswirtschaftsdirektion und die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**