

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 3. November 2010

1569. Konzept für die Umsetzung von Massnahmen zur Förderung der Wohnqualität in der Flughafenregion im Sinne von § 5 Abs. 2 und 3 der Verordnung über den Zürcher Fluglärm-Index (ZFI-VO)

A. Ausgangslage

Gemäss § 5 Abs. 2 der Verordnung über den Zürcher Fluglärm-Index (ZFI-VO) vom 4. November 2009 (LS 748.15) sorgt die Volkswirtschaftsdirektion in Zusammenarbeit mit der Baudirektion vorzugsweise in Gebieten, in denen die Immissionsgrenzwerte (IGW) durch Fluglärm überschritten sind, für die Beratung der Gemeinden und der Eigentümerinnen und Eigentümer von Wohnliegenschaften mit dem Ziel, die Erneuerung der Wohnbauten und ihre Ausstattung mit einem hochwertigen Schallschutz zu fördern. Gemäss § 5 Abs. 3 ZFI-VO kann der Kanton in diesen Gebieten wegweisende Erneuerungsprojekte (nachfolgend als Modellvorhaben bezeichnet) finanziell unterstützen, die in vorbildlicher Weise die Wohnqualität fördern und zur Quartier- und Ortsentwicklung beitragen. Die Subventionen werden gestützt auf das Staatsbeitragsgesetz vom 1. April 1990 (LS 132.2) aus dem Flughafenfonds entrichtet.

Mit Beschluss Nr. 374/2003 hat der Regierungsrat bereits Richtlinien für die Gewährung von Beiträgen im Sinne von § 4 lit. d des Flughafenfondsgesetzes festgelegt. Gemäss letzterer Bestimmung werden die Mittel des Fonds u. a. verwendet für Aufwendungen der Gemeinden im Bereich der Raumplanung, die auf den Betrieb des Flughafens zurückzuführen sind. Der erforderliche Zusammenhang mit dem Flughafenbetrieb liegt insbesondere dann vor, wenn die Planungsmassnahme aufgrund von Veränderungen an den massgebenden Fluglärm-Belastungsgrenzwertkurven, am Flughafenperimeter, an den Flughafenanlagen oder zur Freihaltung von An- und Abflugwegen (Hindernissbegrenzungsflächen, Sicherheitszonenplan) erforderlich ist. Gestützt auf diese Grundlagen sind schon verschiedene Planungsaufwendungen von Gemeinden finanziert worden. Es ist absehbar, dass nach Abschluss der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans und insbesondere der Revision des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich» sowie der regionalen Richtpläne eine Vielzahl von Ortsplanungsrevisionen durchzuführen sind, die Mittel des Flughafenfonds beanspruchen werden.

Gestützt auf § 4 lit. d des Flughafenfondsgesetzes und die Richtlinien gemäss RRB Nr. 374/2003 kann, soweit die Gemeinde in ihrem Zuständigkeitsbereich als öffentlich-rechtliche Planungsträgerin tätig wird

und die Planungsmassnahmen in einem Kausalzusammenhang mit dem Betrieb des Flughafens Zürich stehen, auch ein Teil der Planungsmassnahmen (mit-)finanziert werden, die im Sinne von § 5 Abs. 2 und 3 ZFI-VO auf eine Verbesserung der Wohn- und der Siedlungsqualität im Bereich des Fluglärms zielen. Insbesondere zählen gemäss den Beitragsrichtlinien neben der Überprüfung und dem Erlass des kommunalen Richtplans (§ 31 Planungs- und Baugesetz, PBG, LS 700.1) sowie der Bau- und Zonenordnung auch die Ausarbeitung von Sonderbauvorschriften und von Gestaltungsplänen gemäss §§ 45 ff. PBG zu den anrechenbaren Aufwendungen. Beitragsberechtigt sind zudem Aufwendungen betreffend Information und Mitwirkung der Bevölkerung im Sinne von Art. 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG, SR 700). Die Möglichkeit der (Mit-)Finanzierung von Sonderbauvorschriften und öffentlichen Gestaltungsplänen ermöglicht, ganz im Sinne der ZFI-VO, die Unterstützung von gebiets- und objektspezifischen Planungen. Wegleitend ist die Vorschrift von § 80 Abs. 1 PBG, die bei Sonderbauvorschriften die einwandfreie Einordnung, Gestaltung, Erschliessung, Ausstattung und Ausrüstung der Überbauung zur Voraussetzung für die Abweichung von der Regelbauweise macht.

Die Beitragsrichtlinien von 2003 haben sich in der Praxis bewährt und erscheinen auch für künftige Aufgaben zweckmässig. Ergänzend sind jedoch Bestimmungen für die mit der ZFI-VO zusätzlich vorgesehenen Förderungsmassnahmen zu erlassen, namentlich für die Beratung von Gemeinden und Privaten und für die Beitragsgewährung an Modellvorhaben (Grundlagenarbeiten wie z. B. Konzepte und Planungsstudien, private Gestaltungspläne sowie Investitionsbeiträge). Zuständigkeiten und Abläufe sind aufgrund des Sachzusammenhangs an die bestehenden Regelungen anzugleichen. Die Volkswirtschaftsdirektion ist zu beauftragen, zusammen mit der Baudirektion aufgrund der nachfolgenden Eckwerte eine Verordnung auszuarbeiten und dem Regierungsrat zum Beschluss vorzulegen.

B. Verordnungskonzept

1. Gegenstand und Zuständigkeiten

Gegenstand bilden die in der ZFI-VO vorgesehenen Förderungsmassnahmen, namentlich die Beratung von Gemeinden und Privaten und die Beitragsgewährung an Modellvorhaben (Grundlagenarbeiten wie Konzepte und Planungsstudien, private Gestaltungspläne sowie Investitionsbeiträge).

Gemäss § 5 des Flughafenfondsgesetzes verfügt der Regierungsrat im Rahmen der gesetzlichen Zweckbestimmung über die Fondsmittel. Mit Beschluss Nr. 374/2003 hat er die Entscheidungen über die Ausrichtung

von Beiträgen im Sinne von § 4 lit. d des Flughafenfondsgesetzes der mit der Verwaltung des Fonds betrauten Volkswirtschaftsdirektion übertragen (vgl. dazu § 1 Abs. 2 Flughafenfondsgesetz in Verbindung mit Anhang 1 lit. D Ziff. 5 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung, VOG RR, LS 172.11 1). Mit der gleichen Begründung ist die Mittelverwendung des Flughafenfonds für die vorliegend zu regelnden Beiträge nach Massgabe der ordentlichen Finanzkompetenzen der Volkswirtschaftsdirektion zu übertragen.

§ 5 Abs. 2 ZFI-VO nennt das Amt für Verkehr (AFV) als zuständige Stelle für die Beratungsdienstleistungen zuhanden der Gemeinden und von interessierten Liegenschafteneigentümerinnen und -eigentümern. Die Beratungen können Fachkompetenzen betreffen, über die das AFV selber oder andere kantonale Fachstellen verfügen. Häufig werden die zuständigen Fachleute des kantonalen Amtes für Raumentwicklung (ARE), welche die Gemeinden bei Planungsfragen und in Baubewilligungsverfahren beraten, Unterstützung leisten können. Die Volkswirtschaftsdirektion entschädigt die Baudirektion für den entsprechenden Arbeitsaufwand ihrer Fachstellen aus dem Flughafenfonds. Soweit die benötigten Informationen die Möglichkeiten der kantonalen Fachstellen übersteigen, können auch geeignete Dritte beauftragt oder an deren Dienstleistungen Staatsbeiträge ausgerichtet werden. Noch näher zu prüfen sind der Bedarf und die Zweckmässigkeit einer regionalen Träger-schaft für Beratungsdienstleistungen und den Erfahrungsaustausch.

2. Beurteilung von Beitragsgesuchen

Beitragsberechtigt sind gemäss § 5 Abs. 3 ZFI-VO wegweisende Erneuerungsprojekte, die in vorbildlicher Weise die Wohnqualität fördern und zur Quartier- und Ortsentwicklung beitragen. Der Modellcharakter, der die besondere Förderungswürdigkeit ausmacht, ist im Einzelfall zu beurteilen, wobei in der Verordnung die wichtigsten Beurteilungskriterien zu regeln sind.

Beitragsberechtigt sind grundsätzlich nur Aufwendungen für die Erneuerung von Wohnbauten, einschliesslich Ersatzneubauten, nicht jedoch für die Überbauung noch unbebauter Grundstücke. Die vorgesehenen Lärmschutzmassnahmen müssen mindestens den Anforderungen von Art. 32 der Lärmschutz-Verordnung (LSV; SR 814.41) entsprechen. Bei Alarmwertüberschreitungen oder bei erheblichen Immissionsgrenzwertüberschreitungen ist gemäss geltendem Bundesrecht im Einzelfall mit dem Amt für Raumentwicklung abzuklären, ob an der Erneuerung von Wohnbauten, einschliesslich Ersatzneubauten, ein überwiegendes Interesse besteht. Nur wenn dieses vorliegt, kann ein Projekt als Modellvorhaben anerkannt werden. Im Bereich des Alarmwertes dürfen auch bei Modellvorhaben keine neuen Wohneinheiten errichtet werden.

Staatsbeiträge können an Grundlagenarbeiten (z.B. Konzepte und Planungsstudien), an private Gestaltungspläne sowie an Investitionen für Modellvorhaben (einschliesslich Projektierung) ausgerichtet werden. Modellvorhaben können auch prämiert werden.

Die Beurteilung, ob ein Projekt im Sinne von § 5 Abs. 3 ZFI-VO als Modellvorhaben einzustufen ist, hat zur Hauptsache nach folgenden Kriterien zu erfolgen:

- a. Innovationsgrad des Projekts und Übertragbarkeit auf andere Objekte;
- b. Synergiepotenzial zwischen den Lärmschutzmassnahmen und den Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz;
- c. Kosten-Wirkungs-Verhältnis mit Bezug auf den passiven Schallschutz;
- d. Städtebauliche und architektonische Qualität;
- e. Grad der Aufwertung der Umgebung / des Ortsbildes;
- f. Grad der Übereinstimmung mit dem Entwicklungsleitbild der Gemeinde oder der Region;
- g. Übereinstimmung mit den Zielen der Raumplanung und des Umweltschutzes. Voraussetzung für die Beitragsgewährung ist das Vorliegen einer geeigneten Projektträgerschaft und einer zweckmässigen Projektorganisation.

3. Beitragsbemessung

Aufwendungen werden gemäss § 8 Abs. 1 des Staatsbeitragsgesetzes nur angerechnet, soweit sie für die wirksame, wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung erforderlich sind und den Aufwand des Staates für gleichartige Leistungen nicht übersteigen. Bei der Bemessung der Beiträge an Bauprojekte (einschliesslich Projektierung, ausschliesslich Landerwerbskosten) ist die Aufwand- und die Ertragssituation des Modellvorhabens im Vergleich zu einem Standardprojekt zu berücksichtigen. Förderungsbeiträge, die der Kanton unter einem anderen Titel oder Dritte gewähren, werden von den anrechenbaren Aufwendungen in Abzug gebracht.

In der Verordnung sind die Beitragssätze für folgende Objekte festzulegen:

- a. Aufwendungen für Planungsmassnahmen von Gemeinden im Sinne von § 4 lit. d des Flughafenfondsgesetzes, soweit sie in einem Kausalzusammenhang mit dem Betrieb des Flughafens Zürich stehen und nicht zu den allgemeinen kommunalen Aufgaben gehören;
- b. Aufwendungen für Beratungsdienstleistungen Dritter, die gestützt auf § 5 Abs. 2 ZFI-VO unterstützt werden;
- c. Aufwendungen für Grundlagenarbeiten (Konzepte, Planungsstudien und Ähnliches) und von privaten Gestaltungsplänen für Modellvorhaben im Sinne von § 5 Abs. 3 ZFI-VO;

- d. Aufwendungen bzw. Investitionen (einschliesslich Projektierung) für Modellvorhaben im Sinne von § 5 Abs. 3 ZFI-VO;
- e. Prämien an Modellvorhaben im Sinne von § 5 Abs. 3 ZFI-VO, die keine Planungs- oder Investitionsbeiträge beanspruchen.

C. Finanzplanung und Priorisierung von Projekten

Staatsbeiträge, die gestützt auf § 5 Abs. 2 und 3 ZFI-VO ausgerichtet werden, sind als Subventionen im Sinne von § 3 Abs. 1 und 3 des Staatsbeitragsgesetzes zu qualifizieren. Für sie gelten als neue Ausgaben die Bestimmungen der Kantonsverfassung über das Finanzreferendum. Damit der Fondszweck – die Finanzierung der dem Kanton zukommenden Aufgaben im Bereich Luftverkehr – nachhaltig durch den Flughafenfonds sichergestellt werden kann, müssen die für die Förderungsmaßnahmen der ZFI-VO eingesetzten Mittel jährlich rollend im Rahmen des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) geplant werden, mit dem Ziel, dass die gesamten Ausgaben des Fonds über die Zeit aus seinen laufenden Einnahmen bestritten werden können und dass die Substanz des Fonds erhalten werden kann.

Der Bestand des Flughafenfonds betrug Ende 2009 gut 381 Mio. Franken. Die jährlichen Zinserträge in der KEF-Periode 2011–2014 liegen zwischen 11 und 12 Mio. Franken und übersteigen damit die jährlichen Ausgaben in der Grössenordnung von 3 Mio. Franken deutlich, sodass der Fondsbestand jährlich einen Zuwachs in der Grössenordnung von 8 Mio. Franken aufweisen wird. Unter dem Vorbehalt, dass die Verzinsung der Fondsmittel weiter zum gegenwärtigen Zinssatz von 3% erfolgt und die Mittel nicht für andere, vorrangige Zwecke verwendet werden müssen, stehen für die vorliegenden Aufgaben jährlich höchstens rund 8 Mio. Franken zur Verfügung. Soweit förderungswürdige hängige Gesuche die in einer bestimmten Zeitspanne geplanten Ausgaben übersteigen, müssen sie aufgrund ihrer sachlichen und zeitlichen Dringlichkeit priorisiert werden. Die Auszahlungen der zugesicherten Beiträge erfolgen in den Jahren, in denen die Mittel des Fonds zur Verfügung stehen.

D. Berichtswesen

Die Volkswirtschaftsdirektion berichtet auf der Grundlage von § 3 Abs. 6 des Flughafengesetzes über den Stand der gestützt auf § 4 lit. d des Flughafenfondsgesetzes und der gestützt auf § 5 Abs. 2 und 3 ZFI-VO ausgerichteten Beiträge.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Den Eckwerten für den Erlass einer Verordnung über die Umsetzung von Massnahmen zur Förderung der Wohnqualität in der Flughafenregion im Sinne von § 5 Abs. 2 und 3 der Verordnung über den Zürcher Fluglärm-Index (ZFI-VO) wird zugestimmt.

II. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, aufgrund dieser Eckwerte in Zusammenarbeit mit der Baudirektion eine Verordnung auszuarbeiten und dem Regierungsrat zum Beschluss vorzulegen.

III. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi