

Kanton Zürich **Richtplan**

Zielsetzung
Schallschutz

30 Entschädigung

a) Mehrere Einwenden-
entschädigen respektive
und für Lärmschutzmassnahmen

b) Jemand beantragt, die Flughafen-
betroffenen Teile der Bevölkerung immer

c) Jemand beantragt, die Flughafenbetreiberin
finanziell bei der Erreichung der unter Pt. 4.7.1

d) Jemand beantragt, die Flughafenbetreiberin
Umsetzung der Richtplanung in die Nutzungsplanung

e) Jemand beantragt, den Bund zu ersuchen die nötigen Bau-
Bauentwicklung in bestehenden Siedlungsgebieten zu entschä-

f) Jemand beantragt, im kantonalen Richtplan festzulegen, dass
auf Gemeindeebene, welche im Zusammenhang mit der Abgrenzung

g) Jemand beantragt, die Frage der materiellen Entschädigung mit und ohne
tive rechtsverbindlich zu regeln.

h) Jemand beantragt, im kantonalen Richtplan festzuhalten, dass bei einer materiellen
Massnahme gemäss Pt. 4.7.1.3c die Entschädigungspflicht beim Kanton liegt.

i) Jemand beantragt, den Kanton zu Entschädigungszahlungen für schützenswerte Gebäu-
Alarmpwertüberschreitungen zu verpflichten.

(a) bis e) Diese Anträge betreffen Tatbestände, die durch das Bundesrecht und nicht durch kantonales Recht im kantonalen Richtplan zu regeln sind. Art. 74 BV räumt dem Bund eine umfassende Kompetenz ein. Die Bundesverfassung enthält Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen Auswirkungen. Kantone können grundsätzlich nur so lange materiell eigenständiges Umweltschutzrecht erlassen, wenn der Bund von seiner Kompetenz nicht abschliessend Gebrauch gemacht hat. Aufgrund der bestehenden Bundesverpflichtung im eidgenössischen Umweltschutzrecht bleibt den Kantonen hierfür jedoch wenig Spielraum. Die Richtplanung bezieht sich weitgehend auf die Regelung des Vollzugs. Die Schallschutzmassnahmen und die materiellen Enteignungen werden von der Flughafenbetreiberin aufgrund des geltenden Bundesrechts erlassen. Schallschutzmassnahmen, die gestützt auf Art. 32 Abs. 2 LSV in Baubewilligungs- und Nutzungsplänen festgelegt sind, sind grundsätzlich Sache der Bauherrschaft und nicht der Flughafenhalterin.

Die im Bundesgesetz über den Bundesentschädigungsfonds werden Entschädigungsansprüche aus materieller Enteignung, die durch den Betrieb des Flughafens Zürich begründet und vom Kanton direkt oder gestützt durch die Flughafenbetreiberin zu begleichen werden, aus dem Fonds abgegolten. Die Abgeltung aus dem Bundesentschädigungsfonds ist eine Verpflichtung des Kantons grundsätzlich und grundstücksbezogen in der Richtplanung festzulegen. Ziel oder Zwecksetzung des Kantons genehmigten Vertrag festgelegt

Erläuterungsbericht

zu den Einwendungen

Kapitel 4.7.1 **Flughafen Zürich**

**Beschluss des Kantonsrates
vom 24. März 2014
(Kenntnisnahme)**

Kanton Zürich **Richtplan**

Inhalt

| | | |
|------------|--|-----------|
| 1 | Einleitung | 5 |
| 1.1 | Ausgangslage für die Teilrevision des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich» | 5 |
| 1.1.1 | Grundlagen | 5 |
| 1.1.2 | Auftrag zur Revision des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich» | 6 |
| 1.2 | Inhalte der Teilrevision des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich» | 6 |
| 1.2.1 | Ziele | 6 |
| 1.2.2 | Abgrenzungslinie | 7 |
| 1.2.3 | Flughafenperimeter | 9 |
| 1.2.4 | Massnahmen | 9 |
| 2 | Erläuterungen zum Verfahrensablauf | 11 |
| 2.1 | Auflageverfahren zur Teilrevision des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich» | 11 |
| 2.2 | Abstimmung mit der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans | 11 |
| 2.3 | Erläuterungen zu den Einwendungen im Rahmen des Auflageverfahrens | 11 |
| 3 | Einwendungen zu anderen Verfahren | 12 |
| 4 | Einwendungen zu Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich» | 17 |
| 4.1 | Ziele | 17 |
| 4.2 | Karteneinträge | 23 |
| 4.2.1 | Abgrenzungslinie | 23 |
| 4.2.2 | Flughafenperimeter | 27 |
| 4.2.3 | Weitere Karteneinträge | 30 |
| 4.3 | Massnahmen | 30 |

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage für die Teilrevision des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich»

1.1.1 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 (vgl. Art. 6 Bundesgesetz über die Raumplanung, RPG). 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.

Am 31. Januar 1995 hat der Kantonsrat den kantonalen Richtplan festgesetzt. Dieser regelt im Kapitel 4.6.1 «Flughafen Zürich-Kloten» die Abstimmung zwischen Siedlungs- und Flughafenentwicklung. 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) noch nicht vorlagen. Daher beschränkte sich das Kapitel 4.6.1 im Wesentlichen auf die Darstellung von so genannten «Luftstrassen» im Nahbereich des Flughafens Zürich. Diese bildeten das bis ins Jahr 2001 mehrheitlich geflogene Betriebskonzept «Nord» ab; sie gaben keinen Aufschluss über Verkehrsaufkommen, Lärm oder Streubereich der tatsächlich geflogenen Flugwege. Räumliche Leitplanken, wie eine geordnete Besiedlung und wie die häusliche 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) in den Kompetenzbereich des Bundes. Der SIL ist das Instrument des Bundes zur Planung und Erfüllung der Aufgaben im Bereich der Zivilluftfahrt (vgl. Art. 13 RPG). Er bestimmt gemäss Art. 3a der Verordnung über die Infrastruktur Luftfahrt (VIL) die einzelnen dem zivilen Betrieb von Luftfahrzeugen dienenden Infrastrukturanlagen, insbesondere deren Zweck, das beanspruchte Areal, die Grundzüge der Nutzung, die Erschliessung sowie 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 (vgl. Art. 37 Abs. 5 Luftfahrtgesetz, LFG).

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) geregelt. Um die Grundlagen für das SIL-Objektblatt Flughafen Zürich und das Richtplankapitel «Flughafen Zürich» aufeinander abzustimmen, fand in der Zeit 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.

Der Entwurf für das SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich, der in der Zeit vom 23. August bis 29. Oktober 2010 im Rahmen des Anhörungs- und Mitwirkungsverfahrens öffentlich aufgelegt wurde, beruhte einerseits auf den generellen Zielen und Vorgaben aus dem Konzeptteil des SIL vom 18. Oktober 2000 und baute andererseits auf den Ergebnissen des Koordinationsprozesses, insbesondere auf den in der Planung verbliebenen Betriebsvarianten E_{opt.}, J_{opt.} und ED_{VO} auf. Mit den Dokumenten aus dem SIL-Prozess lagen die zuvor fehlenden flugbetrieblichen Grundlagen für die Revision des Richtplankapitels «Flughafen Zürich» vor.

Am 26. Juni 2013 verabschiedete der Bundesrat das SIL-Objektblatt in einer ersten Fassung ausschliesslich auf der Grundlage der Betriebsvariante ED_{VO}. Das SIL-Objektblatt beschränkt sich auf Festlegungen, die unabhängig und damit schon vor der Ratifizierung des am 4. September 2012 unterzeichneten Staatsvertrags Schweiz – Deutschland «über die Auswirkungen des Betriebs des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundes-

republik Deutschland» getroffen werden können. Vorbehalten bleiben künftige Anpassungen des SIL-Objektblatts, die für die Umsetzung des Staatsvertrags notwendig werden können. Sie werden in einer nächsten Etappe vorgenommen. Der Bund behält sich auch Anpassungen vor für den Fall, dass die laufenden Sicherheitsabklärungen zum Flughafen Zürich solche erfordern würden. Neben diesen Grundlagen sind insbesondere die Vorschriften des Umweltschutzrechts von grundlegender Bedeutung für die kantonale Richtplanung. Das Umweltschutzgesetz (USG) und die LSV bilden die gesetzliche Grundlage zur Beurteilung von Planungs- und Baubewilligungsverfahren in Gebieten mit Fluglärm. Ihre Rechtsfolgen knüpfen an das von der zuständigen Bundesstelle genehmigte Betriebsreglement und die damit verbundenen «zulässigen Lärmimmissionen» an (vgl. 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 (vgl. Art. 24 USG; 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 (vgl. Art. 22 USG; Art. 31 LSV), ausser es besteht an der Errichtung des Gebäudes ein überwiegendes Interesse und die kantonale Behörde stimmt zu (vgl. 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 Ausnahmegenehmigung erteilt, hat die Vollzugsbehörde die Anforderungen an die Schalldämmung der Aussenbauteile zu verschärfen (vgl. Art. 32 LSV). Die Überschreitung der Alarmwerte (AW) hat faktisch ein Bauverbot für unbebaute Grundstücke zur Folge.

1.1.2 Auftrag zur Revision des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich»

Mit Beschluss vom 15. Dezember 2004 (vgl. RRB Nr. 1930/2004) wurde die Volkswirtschaftsdirektion vom Regierungsrat beauftragt, 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 Raumentwicklung (ARE) ist auf Fachebene mit der Leitung der Revision des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich» betraut.

Im Raumplanungsbericht 2005 (vgl. 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 zur Teilrevision des kantonalen 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.

1.2 Inhalte der Teilrevision des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich»

Die Revision des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich» umfasst sowohl den Richtplantext als auch die Richtplankarte. Im Richtplantext werden die Ziele, 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, der im SIL-Objektblatt das Gebiet für Flughafenanlagen im Sinne von Art. 37 Abs. 1 des Luftfahrtgesetzes (LFG) bezeichnet, wird im kantonalen Richtplan in Abstimmung mit dem Sachplan dargestellt. Nicht einbezogen werden dabei jene Flächen, welche für die Verlängerungen der Pisten 10/28 sowie 14/32 erforderlich wären. Auf entsprechende Koordinationshinweise wird bewusst verzichtet. Künftige Nebenanlagen im Sinne von Art. 37m Abs. 1 LFG, die erhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben, sind im kantonalen oder im regionalen Richtplan festzulegen.

1.2.1 Ziele

Die Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich», 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 (vgl. Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG). Gemäss den Leitlinien des kantonalen Richtplans ist die Zukunftstauglichkeit der Siedlungsstrukturen sicherzustellen und zu verbessern und ihre Entwicklung schwerpunktmässig auf den öffentlichen Verkehr auszurichten. Mit dem Raumplanungsbericht 2009 (vgl. 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 ist sowohl für die Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans als auch für die Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich», von grundlegender Bedeutung.

Mit der Teilrevision sollen – in Abstimmung mit den im SIL festgelegten Vorgaben für die Flughafenentwicklung – die Rahmenbedingungen für die Siedlungsentwicklung so formuliert werden, dass die generellen Zielvorgaben für die Raumentwicklung auch in der Flughafenregion bestmöglich erfüllt werden können. Um dieses Ziel zu verwirklichen, ist es notwendig, sowohl im kantonalen Richtplan als auch im SIL das Gebiet festzulegen, in dem heute schädliche oder lästige Fluglärmbelastungen bestehen oder in Zukunft auftreten können. Die Festlegung der so genannten Abgrenzungslinie im SIL und im kantonalen Richtplan ist für die Herstellung langfristiger Planungs- und Rechtssicherheit umso wichtiger, als die Lage und die Belegung von Flugrouten und damit das belastete Gebiet im Gegensatz zu den landgebundenen Verkehrsträgern verhältnismässig leicht Veränderungen unterworfen sein können.

Die vorliegende Teilrevision zielt im Sinne der Leitlinien des kantonalen Richtplans darauf ab, die Siedlungsstrukturen in Gebieten mit bestehender oder möglicher Fluglärmbelastung langfristig zu verbessern. Gleichzeitig sind die Möglichkeiten 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 der Schutz der Bevölkerung mit hochwertigen Schallschutzmassnahmen zu verbessern. Die hohe Entwicklungsdynamik in der Flughafenregion ist zu nutzen, um durch eine hochwertige Erneuerung der bestehenden Wohnbausubstanz langfristig grundlegende Verbesserungen der Wohnqualität zu erreichen.

Die angestrebten grundlegenden Veränderungsprozesse bedürfen geeigneter Rahmenbedingungen. Die Vorschriften des Umweltschutzrechts wirken sich dann kontraproduktiv aus, wenn sie raumplanerisch zweckmässige Entwicklungen verunmöglichen oder falsche Anreize setzen. An einer Aussprache zwischen der Vorsteherin des UVEK, den zuständigen Bundesämtern und einer Delegation des Kantons Zürich und von Gemeinden aus der Flughafenregion vom 1. Februar 2011 wurde der Auftrag ausgelöst, die Zielkonflikte zwischen der Raumordnungspolitik des Bundes und des Kantons Zürich einerseits und den umweltrechtlichen Vorschriften andererseits zu untersuchen und nach Möglichkeit auszuräumen. Das im Februar 2011 gestartete Projekt hat inzwischen deutliche Fortschritte erzielt. Der Bund hat in Aussicht gestellt, dass im Jahr 2014 ein Vernehmlassungsverfahren zu einer entsprechenden Revision der Lärmschutz-Verordnung durchgeführt werde.

1.2.2 Abgrenzungslinie

Kernstück der vorliegenden Teilrevision bildet die so genannte Abgrenzungslinie (AGL). 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 Immissionsgrenzwert der Empfindlichkeitsstufe II (IGW ES II). Der IGW ES II eignet sich deshalb als Mass für eine langfristige Vorsorge, weil er die Schädlichkeits- und Lästigkeitsgrenze (vgl. 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.

Es besteht im Grundsatz Übereinstimmung zwischen dem SIL-Objektblatt und dem kantonalen Richtplan in Bezug auf die Funktion der Abgrenzungslinie und die Grundlagen, die zu ihrer definitiven Festsetzung erforderlich sind. In beiden Planungsverfahren bestand immer Einigkeit darüber, dass die Abgrenzungslinie alle Betriebsvarianten umfassen soll, die im SIL-Objektblatt festgelegt werden und damit langfristig gelten sollen. Damit verbunden ist das Ziel, beständige Rahmenbedingungen für die Raumentwicklung zu schaffen. Weil diese langfristig vorgesehenen Betriebszustände des Flughafens nicht von heute auf morgen erreicht werden können, berücksichtigt die Abgrenzungslinie zusätzlich die Lärmkonturen des geltenden Betriebsreglements, des so genannten «vorläufigen Betriebsreglements» (vBR).

Die Abgrenzungslinie in der Vorlage 4788 betreffend die Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich», umfasste ursprünglich die Lärmgrenzwertkurven IGW ES II des vBR und der ursprünglich vorgesehenen SIL-Betriebsvarianten E_{Dvo} , E_{opt} und J_{opt} . Damit stimmte die Abgrenzungslinie im kantonalen

Richtplan vollständig mit derjenigen im SIL-Objektblatt-Entwurf überein, den der Bund am 16. August 2010 in die Anhörung der Kantone und Gemeinden und in die Mitwirkung der Bevölkerung gegeben hatte.

Folgende Umstände haben in der Zwischenzeit den Bund veranlasst, in der ersten Fassung des SIL-Objektblatts Flughafen Zürich vom 26. Juni 2013 die Festlegungen zur AGL und zum Gebiet mit Lärmauswirkungen noch nicht definitiv, sondern erst als Zwischenergebnis vorzunehmen: Die Verzögerungen im Ratifizierungsverfahren betreffend den «Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Auswirkungen des Betriebs des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland», offene Fragen zur Umsetzung des Staatsvertrags und schliesslich offene Fragen zur Umsetzung weitergehender Sicherheitsanforderungen.

Die Festlegungen im SIL-Objektblatt vom 26. Juni 2013 beschränken sich auf die Betriebsvariante Edvo. Die Betriebsvarianten Eopt. und Jopt. werden nicht mehr berücksichtigt, weil sie nicht den Rahmenbedingungen entsprechen, die im Staatsvertrag vereinbart worden sind. Der Bund plant die definitive Festsetzung der AGL in einer 2. Etappe, wenn feststeht, wie der Staatsvertrag und die weitergehenden Sicherheitsanforderungen umgesetzt werden sollen.

Die Abgrenzungslinie ist in der Richtplankarte abschliessend festgelegt und kann auf regionaler und kommunaler Stufe nicht verändert werden. Durch den Umstand, dass die Abgrenzungslinie in der Richtplankarte nicht parzellenscharf dargestellt wird, verbleibt jedoch ein Anordnungsspielraum. Dieser Anordnungsspielraum stellt sicher, dass bei der Festsetzung von Bauzonen angemessen auf örtliche Besonderheiten Rücksicht genommen werden kann.

Für das Gebiet innerhalb der Abgrenzungslinie werden im kantonalen Richtplan und im SIL-Objektblatt für einen langfristigen Zeithorizont ergänzende Vorgaben für die Siedlungs- und die Flughafenentwicklung festgelegt. Im SIL-Objektblatt bildet die Abgrenzungslinie eine zentrale Vorgabe für die weitere Flughafenentwicklung. Ausserhalb der Abgrenzungslinie darf der im vBR bzw. in künftigen Betriebsreglementen festgelegte Flugbetrieb keine Lärmbelastung verursachen, welche den IGW ES II überschreitet.

Im kantonalen Richtplan definiert die Abgrenzungslinie die Gebiete, in denen in Zukunft grundsätzlich kein neues Siedlungsgebiet für Wohnen bezeichnet und keine neuen Bauzonen für lärmempfindliche Nutzungen ausgeschrieben oder erschlossen werden sollen. Innerhalb der Abgrenzungslinie sollen die Siedlungsstruktur verbessert und die Qualität des Wohnungsbestandes durch zeitgemässe Erneuerung und Ausstattung mit einem hochwertigen Schallschutz erhöht werden. Im Gebiet innerhalb der AGL, in dem die Überschreitung des IGW durch den Flugbetrieb am Tag auftritt, werden auch keine Aufzonungen für Wohnnutzungen vorgenommen. Innerhalb der Abgrenzungslinie sollen eingezonte und erschlossene Gebiete in den Handlungsräumen «Stadlandschaft» und «urbane Wohnlandschaft» (vgl. Pt. 1.3), bei denen die Überschreitung des IGW ausschliesslich durch den Flugbetrieb während der ersten Nachtstunde verursacht wird, aufgezont werden können (vgl. Pt. 4.7.1.2a). Voraussetzung dafür ist, dass das Gebiet entweder eine zentral gelegene Mischzone mit Wohnanteilsbeschränkung ist und im Einzugsbereich von 300 Metern einer S-Bahn-Station oder im Einzugsbereich von 150 Metern einer Haltestelle eines anderen öffentlichen Verkehrsmittels mit jeweils mindestens acht Halten pro Stunde liegt oder dass damit ein hochwertiger Schallschutz gefördert und keine zusätzlichen Wohnnutzungsreserven geschaffen werden.

Wohnbauten sollen im ordentlichen Baubewilligungsverfahren bewilligt werden können, wenn die Anforderungen an einen hochwertigen Schallschutz erfüllt werden. Diese Festlegung ist neu in die Richtplanvorlage aufgenommen worden.

Die Nachtrandstunde von 22–23 Uhr fällt aus der Berechnung des IGW unter der Bedingung, dass keine wesentliche Erhöhung der Flugbewegungen (heute ca. 5) in dieser Zeit anfällt. Ausserhalb der Abgrenzungslinie dürfen keine Siedlungsbeschränkungen aufgrund des Planungswertes (PW) entstehen.

Langfristig sind alle Wohnungen im Gebiet innerhalb der Abgrenzungslinie mit hochwertigen Lärmschutzmassnahmen (passiver Lärmschutz der Gebäudehülle und der Fenster, Komfortlüftung mit Zu- und Abluft sowie Wärmerückgewinnung) auszustatten. Die Auflagen, die im Baubewilligungsverfahren gestützt auf Art. 31 Abs. 2 und Art. 32 LSV vor allem an Neubauprojekte 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 trotz Fluglärm eine hohe Siedlungsqualität zu erreichen. Im Rahmen von Gestaltungsplänen darf zu diesem Zweck von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden (vgl. § 83 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz, PBG).

Der Kanton fördert im Wohnbaubestand Gesamtanierungen nach Minergie- oder vergleichbarem Standard im Rahmen seiner gesetzlichen und finanziellen Möglichkeiten (vgl. § 16 Energiegesetz; §§ 10 ff. Verordnung über den Zürcher Fluglärm-Index). Das entsprechende Förderprogramm ist im Verlauf des Jahres 2012 gestartet worden.

1.2.3 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 (vgl. Art. 37 Abs. 1 Luftfahrtgesetz, LFG).

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 (vgl. § 24 PBG). Im Gegensatz zum SIL-Objektblatt vom 26. Juni 2013 enthält der kantonale Richtplan keine Festlegungen für ein Retentionsfilterbecken im Gebiet «Elektrohof», Oberglatt. Ebenfalls nicht einbezogen werden jene Flächen, welche für die Verlängerungen der Pisten 10/28 sowie 14/32 erforderlich wären. Auf entsprechende Koordinationshinweise wird bewusst verzichtet.

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 offen gehalten, 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 weiter verfolgt 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 Gesetzes über den Flughafen Zürich (Flughafengesetz) benötigt.

Gemäss § 19 Flughafengesetz 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 einzig 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 Parlament und den Stimmberechtigten des Kantons Zürich vorbehalten sein. Nach Auffassung des Kantonsrates sollen für die Pistenverlängerungen keine Koordinationshinweise festgelegt 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 oder in den regionalen Richtplänen festgelegt werden.

1.2.4 Massnahmen

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

Eine zentrale Massnahme ist der Auftrag an den Kanton, sich beim Bund dafür einzusetzen, dass die Raumordnungspolitik in der Flughafenregion nicht unzweckmässig und unverhältnismässig durch das Bundesrecht eingeschränkt wird. Die Abgrenzungslinie umfasst, wie erwähnt, das Gebiet mit Überschreitungen der IGW ES II des vBR und vorderhand der Betriebsvariante E_{Dvo} . Spätere Anpassungen aufgrund der Entwicklungen im SIL-Objektblatt sind vorbehalten. Ausserhalb der Abgrenzungslinie dürfen 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, 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 welchen 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 von Kantonsrätin Gabriela Winkler und den Kantonsräten Werner Scherrer und Martin Mossdorf überwiesen, mit dem der

Regierungsrat ersucht wird, beim Bundesrat auf eine entsprechende Anpassung von Kapitel 5 (Art. 29–31) der LSV hinzuwirken (vgl. Postulat KR-Nr. 90/2007).

Der Kanton Zürich setzt sich ferner dafür ein, dass vor allem in den Handlungsräumen «Stadtlandschaft» und «urbane Wohnlandschaft» (vgl. Pt. 1.3) ausserhalb der Abgrenzungslinie die Siedlungsentwicklung aufgrund einer umfassenden raumplanerischen Interessenabwägung auch bei einer Überschreitung der Planungswerte möglich sein soll. Innerhalb der Abgrenzungslinie sollen eingezonte und erschlossene Gebiete in den Handlungsräumen «Stadtlandschaft» und «urbane Wohnlandschaft» (vgl. Pt. 1.3), bei denen die Überschreitung des IGW ausschliesslich durch den Flugbetrieb während der ersten Nachtstunde verursacht wird, aufgezont werden können (vgl. Pt. 4.7.1.2a). Voraussetzung dafür ist, dass das Gebiet entweder eine zentral gelegene Mischzone mit Wohnanteilsbeschränkung ist und im Einzugsbereich von 300 Metern einer S-Bahn-Station oder im Einzugsbereich von 150 Metern einer Haltestelle eines anderen öffentlichen Verkehrsmittels mit jeweils mindestens acht Halten pro Stunde liegt oder dass damit ein hochwertiger Schallschutz gefördert und keine zusätzlichen Wohnnutzungsreserven geschaffen werden. Wohnbauten sollen im ordentlichen Baubewilligungsverfahren bewilligt werden können, wenn die Anforderungen an einen hochwertigen Schallschutz erfüllt werden.

Wie bereits erwähnt, hat das UVEK am 1. Februar 2011 auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion und der Baudirektion sowie von 23 Gemeinden aus der Flughafenregion den Auftrag erteilt, die Zielkonflikte zwischen der Raumordnungspolitik des Bundes und des Kantons Zürich einerseits und den umweltrechtlichen Vorschriften andererseits zu untersuchen und nach Möglichkeit auszuräumen.

2 Erläuterungen zum Verfahrensablauf

2.1 Auflageverfahren zur Teilrevision des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich»

Mit RRB Nr. 1055/2010 hat der Regierungsrat die Volkswirtschaftsdirektion ermächtigt, in Zusammenarbeit mit der Baudirektion im Zeitraum vom 23. August bis 29. Oktober 2010 die öffentliche Auflage zur Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich», durchzuführen (Mitwirkungsverfahren gemäss § 7 Abs. 2 PBG). Sie erfolgte gleichzeitig mit dem Verfahren zur Anhörung der Kantone und Gemeinden und zur Information und Mitwirkung der Bevölkerung zum SIL-Objektblatt (Anhörungs- und Mitwirkungsverfahren gemäss Art. 19 RPV). Zuvor hatte vom 16. Dezember 2009 bis 31. März 2010 bereits die Anhörung der nach- und nebengeordneten Planungsträger sowie des Bundes und des Flughafens Zürich (vgl. § 7 Abs. 1 PBG; Art. 10 RPG) stattgefunden.

Innerhalb der Auflagefrist vom 23. August bis 29. Oktober 2010 wurden beim Amt für Raumentwicklung (ARE-ZH) insgesamt rund 4'800 Einwendungen mit etwa 20'500 Anträgen eingereicht. Bei 4'500 Einwendungen handelte es sich um Eingaben verschiedener Interessensgruppierungen. Ein grosser Teil dieser Einwendungen betrifft Themen, die zuständigkeithalber im SIL zu regeln sind. Die rund 12'900 häufig gleich lautenden Anträge zum SIL wurden an das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) weitergeleitet und im Verfahren zum SIL-Objektblatt bearbeitet. Zur Richtplanvorlage haben sich 23 Gemeinden aus der Flughafenregion und der Bund mit je einer koordinierten Stellungnahme, alle Planungsregionen, 50 weitere Zürcher Gemeinden, alle Nachbarkantone, 32 Verbände, 3 Unternehmen und 4'624 Privatpersonen geäussert. Von den rund 7'600 grösstenteils gleich lautenden Anträgen, die sich auf die vorliegende Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich» beziehen, lassen sich 394 Anträge unterscheiden. Der vorliegende Erläuterungsbericht zeigt mit Begründungen auf, welche dieser Anträge in der Revisionsvorlage berücksichtigt werden konnten und welche nicht.

2.2 Abstimmung mit der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans

Der kantonale Richtplan wird derzeit gesamthaft überarbeitet. Die Anhörung der nach- und nebengeordneten Planungsträger zur Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans hat vom 29. September 2009 bis zum 15. Januar 2010 stattgefunden. Die öffentliche Auflage der Gesamtüberprüfung wurde vom 21. Januar bis 15. April 2011 durchgeführt. Die Erarbeitung der vorliegenden Teilrevision 4.7.1 «Flughafen Zürich» und diejenige der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans sind inhaltlich aufeinander abgestimmt. Die in der Revisionsvorlage des Kapitels 4.7.1 enthaltenen Querverweise beziehen sich auf die in Erarbeitung stehende Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans (Stand Vorlage 4882b)

Die landseitige Erschliessung des Flughafens und die Fruchtfolgeflächen sind zur Hauptsache Gegenstand der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans (vgl. Pte. 3.2. und 4.5). Diese Aspekte werden auch im SIL-Objektblatt behandelt und berühren damit auch den Regelungsbereich des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich». Es ist deshalb angezeigt, dass der Kantonsrat seine Beratungen zum Richtplankapitel 4.7.1 vor diesem Hintergrund führt.

2.3 Erläuterungen zu den Einwendungen im Rahmen des Auflageverfahrens

Die folgenden Kapitel 3 und 4 dokumentieren die im Rahmen der öffentlichen Auflage zur Teilrevision des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich» gestellten Anträge. In Kapitel 3 wird zunächst auf Anträge eingegangen, die in anderen Verfahren behandelt werden müssen. Die Einwendungen, die den Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) des Bundes betreffen, wurden zur Bearbeitung an das BAZL weitergeleitet und im Rahmen der Auswertung des vom Bund durchgeführten Mitwirkungsverfahrens bearbeitet. Zu Anträgen, die Gegenstand der Gesamtüberprüfung und nicht des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich» sind, nimmt der vorliegende Bericht in Kapitel 3 Stellung, soweit dies zum heutigen Zeitpunkt möglich ist und die gestellten Anträge von erheblicher Bedeutung für die spezifischen Verhältnisse in der Flughafenregion sind. Eine abschliessende Beurteilung dieser Anträge muss jedoch im Rahmen der Gesamtüberprüfung erfolgen.

In Kapitel 4 werden sodann die Einwendungen erläutert, die Gegenstand des vorliegenden Verfahrens zur Revision des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich» sind. Die Erläuterungen sollen aufzeigen, aus welchen Gründen die im Rahmen der öffentlichen Auflage gestellten Anträge berücksichtigt werden konnten oder nicht. Soweit Anträge berücksichtigt worden sind, sind sie in Form von Änderungen der Karte und/oder des Textes in der Richtplanvorlage berücksichtigt.

3 Einwendungen zu anderen Verfahren

1 Richtplanverfahren sistieren

a) Mehrere Einwendende beantragen, das Richtplanverfahren zu sistieren, bis die Bundesgesetzgebung gemäss den Forderungen des Kantons Zürich angepasst ist.

b) Jemand beantragt, das Richtplanverfahren zu sistieren, bis Unterlagen darüber vorliegen, wie sich der nach Lärmschutzverordnung massgebende Lärm bei sämtlichen vorgesehenen Betriebsvarianten entwickelt und auf die Gebiete inner- und ausserhalb der Abgrenzungslinie auswirkt.

c) Mehrere Einwendende beantragen, den Entscheid des Souveräns zur Behördeninitiative «Keine Neu- und Ausbauten von Pisten» abzuwarten.

d) Jemand beantragt, das Revisionsverfahren zu sistieren, bis das Gerichtsurteil über den Prozess gegen die DVO vorliegt.

e) Jemand beantragt, das Revisionsverfahren zu sistieren, bis die Politik sich auf eine einzige Betriebsvariante und entsprechende An- und Abflugrouten geeinigt hat.

f) Mehrere Einwendende beantragen, das Revisionsverfahren zu sistieren, bis satellitengestützte Navigationsverfahren entwickelt und im SIL-Objektblatt festgelegt sind.

g) Jemand beantragt, das Revisionsverfahren zu sistieren, bis ein den Regeln von Physik, Medizin und Rechtsstaatlichkeit genügendes Lärmmesssystem etabliert ist.

h) Jemand beantragt, den kantonalen Richtplan bei Änderungen im SIL sofort anzupassen.

Zu a) Am 1. Februar 2011 hat das UVEK auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion und der Baudirektion sowie von 23 Gemeinden aus der Flughafenregion den Auftrag erteilt, die Zielkonflikte zwischen der Raumordnungspolitik des Bundes und des Kantons Zürich einerseits und den umweltrechtlichen Vorschriften andererseits zu untersuchen und nach Möglichkeit auszuräumen. Es wäre zwar wünschbar, die Richtplanvorlage in Kenntnis dieser Ergebnisse fertig zu stellen. Ein Zuwarten würde jedoch die Beratungen im Kantonsrat zur Richtplanvorlage verzögern. Es ist zweckmässiger, die politische Diskussion der richtplanerischen Zielvorstellungen für die Flughafenregion im Kantonsrat frühzeitig einzuleiten, daraus Erkenntnisse für die laufenden Untersuchungen auf Bundesebene zu gewinnen und damit das Ergebnis dieser Projektarbeiten proaktiv zu beeinflussen.

Zu b) Das Gebiet mit Lärmauswirkungen im Entwurf zum SIL-Objektblatt und die Abgrenzungslinie beruhen auf den Lärmkurven des vBR sowie auf der Betriebsvariante, die im SIL-Objektblatt vom 26. Juni 2013 festgelegt ist. Die massgebenden Faktoren bei der Lärmberechnung sind die jährliche Bewegungszahl und deren Verteilung auf den Tag- und den Nachtbetrieb, die Zusammensetzung der Flotte und die Lage und die Belegung der Flugrouten. Die Lärmberechnungen beruhen auf der für das Jahr 2030 für die Betriebsvariante Edvo prognostizierten Verkehrsleistung. Die einzelnen Grundlagen für die Lärmberechnung (Kapazitäten und Bewegungszahlen gemäss Nachfrageprognose, Flottenzusammensetzung im Tag- und Nachtbetrieb, Flugrouten mit Streubereichen) sind dem Schlussbericht zum SIL-Prozess zu entnehmen (Anhänge H.1, H.2, H.3a und H.3b). Die zukünftige Entwicklung der Einflussfaktoren auf die Fluglärmbelastung ist somit, soweit dies zum heutigen Zeitpunkt möglich ist, im SIL-Objektblatt berücksichtigt.

Der Zweck der Sach- und der Richtplanung ist es, die Rahmenbedingungen für das Betriebsreglement des Flughafens und für die Siedlungsentwicklung in der Flughafenregion zu definieren (vgl. Art. 13 Abs. 1 Raumplanungsgesetz, RPG; Art. 3a Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt, VIL). Entsprechend dürfen Sach- und Richtplan nicht dem Betriebsreglement untergeordnet werden.

Zu c) Die Beratungen zur Richtplanvorlage in den zuständigen Kommissionen wurden in Kenntnis des Volksentscheids vom 27. November 2011 zur Behördeninitiative «Gesetz über den Flughafen Zürich (Flughafengesetz), Keine Neu- und Ausbauten von Pisten» durchgeführt.

Zu d) Auf der Grundlage des bilateralen Luftverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der EU hatte die Schweiz am 10. Juni 2003 Beschwerde bei der EU-Kommission gegen die von Deutschland erlassenen Flugbeschränkungen in Bezug auf den Flughafen Zürich eingereicht. Die schweizerische Beschwerde wurde von der Kommission am 5. Dezember 2003 abgewiesen. Der Bundesrat war mit den Schlussfolgerungen der EU-Kommission nicht einverstanden und gelangte deshalb an das Europäische Gericht Erster Instanz. Dieses hat am 9. September 2010 die vom Bundesrat erhobene Nichtigkeitsklage gegen die von Deutschland erlassenen Flugbeschränkungen abgewiesen. Der Bundesrat hat gegen diesen Entscheid beim Gerichtshof der Europäischen

Union (EuGH) ein weiteres Rechtsmittel eingelegt. Er schöpft damit alle der Schweiz auf der Grundlage des bilateralen Luftverkehrsabkommens erwachsenden Rechte und Möglichkeiten aus. Der EuGH hat am 7. März 2013 das Rechtsmittel der Schweizerischen Eidgenossenschaft im Verfahren betreffend die deutschen An- und Abflugbeschränkungen am Flughafen Zürich zurückgewiesen.

Zu e) Ziel des SIL-Prozesses war es, ein vom Bundesrat genehmigtes SIL-Objektblatt zum Flughafen Zürich zu erarbeiten, das mit den Richtplänen der betroffenen Kantone abgestimmt ist. Sach- und Richtplanung bezwecken im Zusammenspiel für die nächsten rund 25 Jahre Rechts- und Planungssicherheit für die Siedlungs- und die Flughafenentwicklung zu schaffen. Der Sachplan definiert die Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Flugbetriebs, der kantonale Richtplan die Zielvorstellungen und die Vorgaben zur Umsetzung für die Raumentwicklung in der Flughafenregion insgesamt. Beide Planungsinstrumente decken vorderhand einen kurz- bis mittelfristigen Planungshorizont ab. Langfristig verlässliche Rahmenbedingungen werden erst dann geschaffen werden können, wenn geklärt ist, wie der im Sommer 2012 unterzeichnete Staatsvertrag mit Deutschland über die Benützung des süddeutschen Luftraums umgesetzt wird.

Zu f) Der Schlussbericht zum SIL-Prozess vom 2. Februar 2010 gibt einen Überblick über die An- und Abflugrouten der Betriebsvarianten. Die Linienführung der Abflugrouten basiert auf dem satellitengestützten Navigationsstandard «RNAV-RNP 0.3», der gemäss heutiger Planung bis 2015 in Europa eingeführt wird. Bei den Anflugrouten liegen, mit Ausnahme des gekröpften Nordanflugs auf die Piste 14, die letzten 15 bis 20 km des Endanflugs auf der Pistenachse. Diese Routenführung schliesst nicht aus, dass im Zuge der technischen Entwicklung noch weiter fortgeschrittene Navigationsstandards zur Anwendung kommen können. Der Anhang H.2 «Flugbetrieb» zum SIL-Schlussbericht weist ausdrücklich darauf hin, dass die Einführung zukünftiger Anflugverfahren (Transitions, Continuous Descent Approach und auch weiter gehende Systeme) ohne Anpassung des SIL eingeführt werden können. Es besteht daher kein Anlass, mit der Richtplanrevision zuzuwarten, bis satellitengestützte An- und Abflugverfahren in Betrieb genommen werden.

Zu g) Das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesgericht haben sich im Zusammenhang mit dem vorläufigen Betriebsreglement, u.a. gestützt auf einen Fachbericht der Eidgenössischen Kommission für Lärmbekämpfung (EKL) vom 4. September 2009, ausführlich mit der Zweckmässigkeit der Belastungsgrenzwerte für den Lärm ziviler Flugplätze gemäss Anhang 5 LSV auseinandergesetzt (vgl. BGE 1_58/2010, E. 5.3). Im besagten Fachbericht war die EKL – gestützt auf die Vorstudie «Überprüfung der IGW für Lärm» vom 12. August 2009 – zum Ergebnis gekommen, aufgrund zahlreicher wissenschaftlicher Hinweise der Verdacht, dass die Immissionsgrenzwerte für Lärm in ihrer heutigen Form und Höhe den Schutz der Bevölkerung vor lästigem und schädlichem Lärm nicht mehr ausreichend sicherstellen könnten. Das EKL empfehle daher dem BAFU, die empirischen Grundlagen zur Lärmwirkung auf die Schweizer Bevölkerung zu aktualisieren und gestützt darauf die Immissionsgrenzwerte einer Überprüfung zu unterziehen sowie anschliessend gegebenenfalls dem UVEK Empfehlungen für deren Neufestsetzung zu unterbreiten. Ob solche Neufestsetzungen erforderlich seien und in welche Richtung sie gehen könnten, lasse sich aber heute noch nicht sagen. Der Zeithorizont bis zum Vorliegen neuer Erkenntnisse in diesem Bereich betrage mit Sicherheit mehr als fünf Jahre, weil die erforderlichen empirischen Untersuchungen aufwendig seien und bedeutende Geldmittel voraussetzen würden. Die EKL erachte die heute geltenden Immissionsgrenzwerte jedenfalls zurzeit nach wie vor als korrekt, um die Störwirkungen des Lärms sachgerecht beurteilen zu können.

Bei dieser Sachlage wäre es nicht zu rechtfertigen, das Revisionsverfahren im Sinne des Antrags so lange zu sistieren, bis die Ergebnisse solcher empirischer Untersuchungen vorliegen und bis allfällige Änderungen im Anhang 5 der LSV vorgenommen worden sind.

Zu h) Gemäss Art. 9 Abs. 2 und 3 RPG sind die Richtpläne zu überprüfen und anzupassen, wenn sich die Verhältnisse geändert haben oder eine gesamthaft bessere Lösung möglich ist. Sie werden in der Regel alle zehn Jahre gesamthaft überprüft und nötigenfalls überarbeitet. Gemäss Art. 18 Abs. 2 RPV sind Richt- und Sachpläne aufeinander abzustimmen. Der beantragte – einseitige – Anpassungsautomatismus für den kantonalen Richtplan wäre nicht vereinbar mit Art. 18 Abs. 2 RPV und der dort vorgeschriebenen Koordination der Verfahren für die Anpassung des Richtplans und des Sachplans.

2 Abstimmung mit der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans

a) Mehrere Einwendende haben Anträge zur landseitigen Erschliessung und zu Zielen der landseitigen Erreichbarkeit des Flughafens und zur Kostenbeteiligung des Flughafens an der ÖV-Erschliessung gestellt.

b) Mehrere Einwendende haben Anträge zur Erweiterung des Siedlungsgebiets (in Abstimmung mit einer allfälligen Anpassung der Bundesgesetzgebung) gestellt.

c) Jemand beantragt, die generelle Siedlungsentwicklung nur beim Einhalten der Planungswerte fortzusetzen.

d) Mehrere Einwendende haben Anträge zum Projekt «Glatt, Hochwasserschutz und Revitalisierung im Bereich Flughafen» gestellt.

Zu a) Diese Anträge sind nur soweit Gegenstand des laufenden Verfahrens zur Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich», als sie sich auf die in Pt. 4.7.1.3a festgelegte Pflicht des Kantons beziehen, in seinem Zuständigkeitsbereich die gute Erreichbarkeit des Flughafens für den Personen- und Güterverkehr auf dem Strassen- und Schienennetz langfristig sicherzustellen und dabei die Ziele bezüglich des Verkehrsanteils des öffentlichen Verkehrs (sog. Modalsplit) zu unterstützen. Der Kanton hat ausserdem zusammen mit dem Bund und den Regionen Glattal und Unterland sowie den Gemeinden ein Gesamtverkehrskonzept für die Flughafenregion zu entwickeln und dieses fristgerecht umzusetzen (vgl. Pt. 4.1.1d). Die Modalsplitziele für den Flughafen sind in Pt. 4.5 des kantonalen Richtplans festgelegt und sind damit Gegenstand der Gesamtüberprüfung. Weil im Zusammenhang mit der landseitigen Erschliessung des Flughafens erheblicher Abstimmungsbedarf mit dem SIL-Objektblatt besteht, wird unter Ziffer 35 vertieft auf diesen Themenkreis eingegangen.

Zu b) Diese Anträge sind nicht Gegenstand des laufenden Verfahrens zur Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich», sondern betreffen die Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans. Anpassungen des Siedlungsgebiets werden in der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans festgelegt. Innerhalb der Abgrenzungslinie soll gemäss dem Konzept der raumplanerischen Vorsorge in Zukunft kein neues Siedlungsgebiet für Wohnnutzungen bezeichnet werden. Im Rahmen der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans wurden innerhalb der Abgrenzungslinie rund 50 ha aus dem Siedlungsgebiet entfernt (Stand Vorlage 4882b). Die Bezeichnung von Siedlungsgebiet in Gebieten, in welchen in Zukunft mit Einzonungs- und Erschliessungsverboten aufgrund von PW-Überschreitungen gerechnet werden muss, ist bis auf weiteres nicht sinnvoll. Sobald Klarheit über die Haltung des Bundes zur Siedlungsentwicklung in Gebieten mit PW-Überschreitungen besteht, muss gestützt auf das Raumordnungskonzept erneut über die Bezeichnung von Siedlungsgebiet entschieden werden.

Zu c) Am 1. Februar 2011 hat das UVEK auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion und der Baudirektion sowie von 23 Gemeinden aus der Flughafenregion den Auftrag erteilt, die Zielkonflikte zwischen der Raumordnungspolitik des Bundes und des Kantons Zürich einerseits und den umweltrechtlichen Vorschriften andererseits zu untersuchen und nach Möglichkeit auszuräumen. Der Regierungsrat und die betreffenden Gemeinden sind der Meinung, dass die Rechtsfolgen des Planungswerts unzweckmässig und unverhältnismässig sind. Das Umweltschutzrecht übersteuert weiträumig die Raumordnungspolitik und steht in einem erheblichen Konflikt mit dem Raumkonzept Schweiz und dem Raumordnungskonzept des Kantons Zürich. Ausserhalb der Abgrenzungslinie sollte die Ausscheidung und Erschliessung von Zonen für lärmempfindliche Nutzungen nach raumplanerischen Kriterien beurteilt werden können. Inzwischen sind in dieser Sache Fortschritte erzielt worden. Von Seiten des Bundes ist in Aussicht gestellt worden, dass im Verlauf 2014 ein Vernehmlassungsverfahren für eine entsprechende Revision der LSV durchgeführt werde.

Zu d) Diese Anträge sind nicht Gegenstand des laufenden Verfahrens zur Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich». Die Raumsicherung für das Renaturierungsprojekt erfolgt im Rahmen der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans. Die erhobenen Anträge wurden im Verfahren der öffentlichen Auflage der Gesamtüberprüfung behandelt. Gestützt auf das Vorprojekt «Glatt, Hochwasserschutz und Revitalisierung im Bereich Flughafen» vom 25. März 2010 wurde bereits vom 25. März bis 31. Mai 2010 eine Behördenvernehmlassung durchgeführt. Der Umgang mit den in diesem Verfahren geäusserten Einwendungen wird im Projekt «Landschaftsentwicklung Glattraum Rümlang / Oberglatt» geprüft. Im Rahmen dieses Projekts werden Delegierte von verschiedenen Interessenvertretungen zudem die Möglichkeit haben sich einzubringen.

3 Abstimmung mit dem Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL)

a) Jemand beantragt, das SIL-Objektblatt und den kantonalen Richtplan gleichzeitig in Kraft zu setzen.

b) Mehrere Einwendende beantragen, auf die Betriebsvariante J_{opt} und auf mögliche Pistenverlängerungen zu verzichten.

c) Jemand beantragt, das Objektblatt zum Flughafen Zürich abzulehnen und bei der Überarbeitung die Einhaltung der gültigen Gesetze und seiner Beschlüsse sicher zu stellen.

d) Mehrere Einwendende beantragen, im kantonalen Richtplan Vorgaben zum Betrieb des Flughafens Zürich festzulegen (Betriebszeiten, Betriebsvarianten, An- und Abflugverfahren, Flugrouten, Höhenbeschränkungen).

e) Jemand beantragt, der Kanton Zürich habe sich dafür einzusetzen, dass unter der Kompetenz des Bundes ein neuer gesamtschweizerischer Interkontinentalflughafen an einem zentralen Standort in genügendem Abstand von den Landesgrenzen erstellt wird.

f) Jemand beantragt, den Grundsatz festzuhalten, dass die Festlegungen im kantonalen Richtplan im Widerspruch zu den Festsetzungen des SIL stehen können, wenn die Festsetzungen im SIL der kantonalen Verfassung und dem kantonalen Flughafengesetz widersprechen.

g) Jemand beantragt, Widersprüche zwischen den Festlegungen im SIL und den kantonalen Richtplänen der betroffenen Kantone zu bereinigen.

Zu a) Die zeitliche und inhaltliche Abstimmung der beiden gleichrangigen Planungsinstrumente SIL und kantonalen Richtplan, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich», ist seit Beginn des SIL-Prozesses Ende 2004 als notwendig anerkannt und unbestritten. Sie ist erforderlich, weil nur dadurch die Rahmenbedingungen, die sowohl für den Betrieb des Flughafens als auch für die Siedlungsentwicklung in der Flughafenregion gelten sollen, übereinstimmend definiert und für einen langfristigen Zeithorizont verlässlich bezeichnet werden können. Aus diesem Grund erfolgten die Mitwirkungsverfahren zur vorliegenden Revision des Kapitels 4.7.1 und zum SIL-Objektblatt Flughafen Zürich inhaltlich und zeitlich koordiniert.

Zu b) 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 (vgl. § 24 PBG). Im SIL-Objektblatt wird die Option von Verlängerungen der Piste 28 nach Westen und der Piste 32 nach Norden offen gehalten, 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 weiter verfolgt werden, soweit der Variantenfächer auf die Betriebsvariante J_{opt.} beschränkt bleibt.

Zu c) Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 1728/2010 zum Entwurf des SIL-Objektblatts Stellung genommen und dabei zahlreiche Anträge gestellt. Eine Zurückweisung des SIL-Objektblattes wurde vom Regierungsrat nicht gefordert.

Zu d) und e) Die Luftfahrt ist nach Art. 87 der BV ausschliesslich Sache des Bundes. Der Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) legt gemäss Art. 3a VIL die Ziele und Vorgaben für die Infrastruktur der Zivilluftfahrt der Schweiz für die Behörden verbindlich fest. Er bestimmt die einzelnen dem zivilen Betrieb von Luftfahrzeugen dienenden Infrastrukturanlagen, insbesondere deren Zweck, das beanspruchte Areal, die Grundzüge der Nutzung, die Erschliessung sowie die Rahmenbedingungen zum Betrieb. Das SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich bildet die verbindliche Grundlage für zukünftige Betriebsreglemente und Ausbauten an der Flughafeninfrastruktur (vgl. Art. 37 Abs. 5 LFG). 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 (vgl. Art. 6 RPG). Entsprechend dieser Kompetenzordnung sind die Vorgaben für die Entwicklung der Anlagen und des Betriebs des Flughafens Zürich ausschliesslich im SIL-Objektblatt zu regeln, während der kantonale Richtplan Vorgaben zur Raumentwicklung in der Flughafenregion festlegt.

Zu f) Bundesrecht bricht kantonales Recht. 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. 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. Einigen sich Kantone untereinander oder mit dem Bund nicht darüber, wie raumwirksame Tätigkeiten aufeinander abgestimmt werden, so kann gemäss Art. 7 Abs. 2 RPG das Bereinigungsverfahren (vgl. Art. 12 RPG) verlangt werden. Kommt dabei keine Einigung zustande, so entscheidet gemäss Art. 12 Abs. 3 RPG der Bundesrat abschliessend. Die beantragte Festlegung ist deshalb abzulehnen.

Zu g) Die Vorlage zur Teilrevision des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich» stützt sich auf die Ergebnisse eines umfassenden Koordinationsprozesses zwischen der Sachplanung des Bundes und der Richtplanung des Kantons Zürich. Zwischen dem SIL-Objektblatt Flughafen Zürich vom 26. Juni 2013 und der vorliegenden Richtplanvorlage besteht weitgehende Übereinstimmung. Sollten die verbleibenden Differenzen nicht ausgeräumt werden können oder im weiteren Verfahrensablauf neue entstehen, werden sie schliesslich im Bereinigungsverfahren gemäss Art. 12 RPG zu behandeln sein.

4 Abstimmung mit dem Sachplan geologisches Tiefenlager

Mehrere Einwendende beantragen, Sach- und Richtplan zwecks Verfahrenskoordination mit dem Sachplan geologisches Tiefenlager zu sistieren oder den Standort Lägern-Nord aus dem Sachplan zu entlassen.

Diese Anträge sind nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens zur Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich».

5 Abstimmung mit dem Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF)

a) Mehrere Einwendende beantragen, die FFF westlich des Flughafens zu erhalten.

b) Jemand beantragt, die FFF innerhalb des Flughafenperimeters aufzuheben.

Zu a) und b) Das Thema FFF ist zur Hauptsache in Pt. 3.2 des kantonalen Richtplans geregelt und damit Gegenstand der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans. In Pt. 4.7.1.2b werden lediglich Koordinationshinweise zum Sachplan FFF festgelegt, soweit im Zusammenhang mit Ausbauten an den Flughafenanlagen FFF tangiert sind. Im Hinblick auf den Abstimmungsbedarf zwischen dem SIL-Objektblatt und dem kantonalen Richtplan ist es angezeigt, dass der Kantonsrat in seinen Beratungen zum Richtplankapitel 4.7.1 auf mögliche Konflikte zwischen dem SIL-Objektblatt und den Festlegungen des kantonalen Richtplans zu den FFF eingeht.

Gemäss Pt. 3.2.1 des kantonalen Richtplans (Stand Vorlage 4882b) ist der Schutz der unvermehrbar und kaum erneuerbaren Ressource Boden von besonderer Bedeutung und deshalb in ihrer Quantität, Qualität und Vielfalt zu erhalten. Besonderen Schutz geniessen die natürlich gewachsenen Böden. Um das landwirtschaftliche Produktionspotenzial langfristig zu sichern, sind die FFF in ihrem Gesamtumfang dauernd zu erhalten (vgl. Art. 6 Abs. 2 RPG; Art. 26 RPV). Der Kanton Zürich erfüllt sein im Sachplan FFF vorgegebenes Kontingent nur knapp. Das Kontingent müsste reduziert werden, wenn der Flughafen aus der Kompensationspflicht entlassen werden sollte. Wenn der Bund keine Verkleinerung des Kontingents vornimmt, muss der Kanton Zürich auf eine sachgemässe Kompensation bestehen. Die Baudirektion hat am 12. Januar 2011 ein Kreisschreiben und ein Merkblatt betreffend die Anwendung des Sachplans FFF veröffentlicht. Ab einer Fläche von 5'000 m² muss demnach der Verlust von ausgeschiedenen Fruchtfolgeflächen (FFF) kompensiert werden. In der Regel ist durch Aufwertung von anthropogen veränderten Böden eine gleich grosse FFF mit gleicher landwirtschaftlicher Nutzungseignung zu schaffen. Bei einer Beanspruchung von FFF durch Flughafenanlagen muss somit der Bodenaushub, um der Kompensationspflicht zu genügen, andernorts für eine Erweiterung der zonenkonformen Nutzungseignung von anthropogen veränderten Böden verwertet werden.

6 Abstimmung mit dem Sachplan Verkehr

Jemand beantragt, im Sachplan Verkehr sämtliche Verkehrsträger des ÖV, den Linienflugverkehr inbegriffen, gleich zu behandeln.

Dieser Einwand betrifft den Stellenwert der verschiedenen Verkehrsträger im Sachplan Verkehr des Bundes und ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens zur Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich».

4 Einwendungen zu Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich»

4.1 Ziele

1 Drehkreuzfunktion / Wettbewerbsfähigkeit

a) Mehrere Einwendende beantragen, die folgende Festlegung unter Pt. 4.7.1.1 zu ändern: «Die gute internationale Erreichbarkeit der Schweiz und des Metropolitanraums Zürich soll, zusammen mit dem internationalen Schienenverkehr, durch einen wettbewerbsfähigen, sicheren und zuverlässigen Flughafen mit Drehkreuzfunktion gewährleistet werden.»

b) Jemand beantragt, im ersten Absatz unter Pt. 4.7.1.1 wie folgt auf weitere Eigenschaften und Aufgaben des Flughafens Zürich hinzuweisen:

- Der Flughafen Zürich ist der grösste der drei Schweizer Landesflughäfen.
- Er ist der einzige Schweizer Landesflughafen, der auf eine globale Drehkreuzfunktion ausgelegt ist.
- Er liegt auf dem Gebiet mehrerer, sich entwickelnder Perimetergemeinden mit hoher Wohnqualität, wie namentlich Winkel.
- Er liegt in einer urbanen Wohnlandschaft (im Sinne des Raumordnungskonzepts für den Kanton Zürich ROK-ZH), zu welchem auch die Gemeinde Winkel gehört.
- Er befindet sich wie alle drei Landesflughäfen mitten in einem Metropolitanraum, hier Zürich, und ist in Grenznähe gebaut.
- Er ist auf die Benutzung ausländischen Hoheitsgebiets für Starts und Landungen angewiesen. Solange für die bei entsprechende(n) Betriebsvariante(n) nötige Inanspruchnahme deutschen Luftraums (einschliesslich Grenzabstand) keine auf die ganze Betriebskonzessionsdauer geltende, unkündbare Zustimmung (Duldung) vorliegt, können entsprechende SIL-Betriebsvarianten keine Behördenverbindlichkeit entfalten. Damit bleiben Pistenverlängerungen, Parallelpisten und der gekröpfte Nordanflug richtplanerisch ausgeschlossen.
- Der Flughafen Zürich dient der guten internationalen Anbindung der Schweiz und des Metropolitanraums Zürich und soll, zusammen mit dem internationalen Schienenverkehr (vgl. Pt. 4.3.1a), durch einen wettbewerbsfähigen, sicheren und zuverlässigen sowie im Betrieb stabilen Flughafen mit Drehkreuzfunktion gewährleistet werden.
- Um die Stabilität des Betriebs zu gewährleisten, wird der Flughafen für Starts und Landungen über alle vier Himmelsrichtungen genutzt. Gleichzeitig wird der bestmögliche Schutz der Bevölkerung vor lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebs angestrebt (vgl. §§ 1 und 3 Flughafengesetz) und die Entwicklung der benachbarten Gemeinden und die hohe Wohn- und Lebensqualität für die Bevölkerung in den Flughafengemeinden garantiert.
- Schädliche, d.h. die Gesundheit gefährdende Auswirkungen durch Lärm und Schadstoffe in der Luft sind für die gesamte Bevölkerung auszuschliessen, lästige auf ein Minimum zu beschränken.

Zu a) Gemäss Teil III B1 des konzeptionellen Teils des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt soll der Flughafen Zürich seine Rolle als eine der grossen europäischen Drehscheiben des Weltluftverkehrs wahrnehmen können. Gemäss dem Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004 vom 10. Dezember 2004 ist der Flughafen Zürich eine Schlüsselinfrastruktur und sein reibungsloses Funktionieren für die Schweiz deshalb von grösster Bedeutung. Er soll den Fluggesellschaften weiterhin die geeignete Infrastruktur bereitstellen, um ab Zürich möglichst gute Direktverbindungen nach Europa und den wichtigen weltweiten Zentren zu unterhalten und damit die Bedürfnisse des Markts zu befriedigen. Erwartet wird auch die Ermöglichung eines Drehkreuzbetriebs für eine Fluggesellschaft. Der Flughafen Zürich muss Rahmenbedingungen bieten, unter denen die Fluggesellschaften im Wettbewerb mit ihrer Konkurrenz auf anderen Flughäfen bestehen können (vgl. BBI 2005-0197, S. 1781ff.). Gemäss der Flughafenpolitik des Kantons Zürich vom 15. September 2004 (vgl. RRB Nr. 1407/2004) setzt sich der Kanton Zürich 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 bekennt sich zur Drehkreuzfunktion des Flughafens Zürich sowie zur Swiss als Homecarrier. Um dieser Zielvorstellung deutlich Ausdruck zu geben, lautet die betreffende Textpassage in Pt. 4.7.1.1 der Richtplanvorlage wie folgt: «durch einen wettbewerbsfähigen, sicheren und zuverlässigen interkontinentalen Flughafen mit Drehkreuzfunktion.»

Zu b) Der kantonale Richtplan ist das Steuerungsinstrument der Kantone, um die räumliche Entwicklung langfristig zu lenken und die raumwirksamen Tätigkeiten von erheblicher räumlicher Bedeutung aufeinander abzustimmen. Er enthält raumplanerische Handlungsanweisungen für die nächste Planungsstufe und hat in verständlicher Weise den konzeptionell-programmatischen Richtplaninhalt zu vermitteln. Die Antragsteller

möchten die in Pt. 4.7.1.1 formulierten Zielvorstellungen vor allem durch eine Beschreibung der Situation des Flughafens Zürich und der Flughafenregion ergänzen. Dadurch werden jedoch die Übersichtlichkeit und der programmatische Charakter der vorliegenden Zieldefinitionen beeinträchtigt. Die in der Richtplanvorlage zuhanden des Kantonsrates gewählte knappe Formulierung bringt die verkehrs-, raumordnungs- und umweltschutzpolitischen Ziele und das zu beachtende Spannungsverhältnis in kurzer, prägnanter Richtplansprache zum Ausdruck.

2 Vorgaben des Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) einhalten

a) *Mehrere Einwendende beantragen, die Vorgaben zum Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) einzuhalten und im Richtplantext die entsprechenden Zielvorgaben festzulegen.*

b) *Jemand beantragt, die Einschränkungen des ZFI auf die Siedlungsentwicklung zu klären.*

Zu a) Pt. 4.7.1.1 verweist auf die relevanten Bestimmungen des Flughafengesetzes zum ZFI und legt fest, dass die Vorgaben des Zürcher Fluglärm-Indexes (ZFI) einzuhalten sind.

Zu b) Pt. 4.7.1.1 verweist u.a. auf § 3 Flughafengesetz und damit auch auf die gesetzlichen Bestimmungen zum ZFI. Das Monitoring zum ZFI der vergangenen Jahre zeigt deutlich den Einfluss der flugbetrieblichen Einflussfaktoren einerseits und der Bevölkerungsentwicklung andererseits auf die Entwicklung des ZFI. Gemäss § 3 Abs. 6 des Flughafengesetzes sind diese Ursachen darzustellen, was gemäss § 3 Abs. 3 der Verordnung über den Zürcher Fluglärm-Index durch die Instrumente des Bevölkerungs- und des Flugbetriebsindex erfolgen soll. Diese Teilindizes sind zentrale Grundlagen für die Massnahmenplanung je auf Seite Flugbetrieb und Siedlungsentwicklung. Der Bericht über den Zürcher Fluglärm-Index für das Jahr 2009 weist auf S. 39 ausdrücklich auf die mit der Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich», zu schaffenden behördenverbindlichen Rahmenbedingungen für eine zweckmässige Raumordnungspolitik in der Flughafenregion hin und hält fest, dass die Bevölkerungsentwicklung in der Flughafenregion weiterhin zu einer Erhöhung des ZFI beitragen wird. Die Raumordnungspolitik kann und soll die Bevölkerungsentwicklung nicht direkt beeinflussen, kann jedoch über die Steuerung der Wohnbaukapazitäten und mit Auflagen an die Wohnbauqualität vor allem Einfluss auf die qualitative Siedlungsentwicklung in der Flughafenregion nehmen. Darauf zielt die Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich», für das Gebiet innerhalb der Abgrenzungslinie ab.

3 Bevölkerung gegen Lärm schützen

Mehrere Einwendende beantragen, das Ruhe- und Schutzbedürfnis der Bevölkerung in der Flughafenregion genügend zu berücksichtigen.

Ziel der vorliegenden Teilrevision ist es – in enger Abstimmung mit dem SIL – die Rahmenbedingungen für die Flughafen- und die Siedlungsentwicklung so festzulegen, dass die Chancen für die Siedlungsentwicklung in gut durch den öffentlichen Verkehr erschlossenen Räumen gewahrt und die Attraktivität für Wohnen durch die Förderung von hochwertigen Schallschutzmassnahmen erhalten werden können. Um die Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebs zu schützen (vgl. §§ 1 und 3 Flughafengesetz), werden im kantonalen Richtplan und im SIL-Objektblatt diejenigen Gebiete bezeichnet, in welchen bereits heute schädliche oder lästige Fluglärmbelastungen bestehen oder in denen in Zukunft mit solchen zu rechnen ist.

Im SIL-Objektblatt werden mit der Abgrenzungslinie und dem «Gebiet mit Lärmauswirkungen» detaillierte Vorgaben für die Entwicklung des Flugbetriebs formuliert. Die Flughafenhalterin ist neben der Einhaltung dieser räumlichen Vorgaben verpflichtet, einerseits die Lärmemissionen im Rahmen der umweltrechtlichen Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (vgl. Art. 11 Abs. 2 USG). Andererseits ist sie verpflichtet, dass dort, wo die IGW trotzdem nicht eingehalten werden können, Schallschutzmassnahmen an bestehenden Wohngebäuden vorzunehmen.

Im kantonalen Richtplan wird mit der Abgrenzungslinie das Gebiet bezeichnet, in welchem die Erneuerung der bestehenden Wohnbausubstanz und ihre Ausstattung mit hochwertigen Lärmschutzmassnahmen (passiver Lärmschutz der Gebäudehülle und der Fenster, Komfortlüftung mit Zu- und Abluft sowie Wärmerückgewinnung) gezielt gefördert werden soll.

Mit diesen aufeinander abgestimmten Festlegungen wird dem Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebs im Rahmen der Rechtsordnung Rechnung getragen.

4 Gesetzliche Definition von Planungsinstrumenten im kantonalen Richtplan festlegen

a) *Jemand beantragt, unter Pt. 4.7.1.1a folgenden Absatz einzufügen: «Die Raumplanung, welche in die Ausscheidung von Zonen und in der Regelung von Bauvorschriften mündet, ist Sache der Gemeinden. Sie basiert auf dem Zusammenwirken von Gemeinden und den kantonalen Stellen. Das Bundesrecht ist zu respektieren.»*

b) Jemand beantragt, unter Pt. 4.7.1.1b die Ausführungen zur Planbeständigkeit und zur Siedlungsentwicklung in den von Fluglärm betroffenen Gemeinden detaillierter zu beschreiben und Funktionen der Abgrenzungslinie zu ergänzen.

Zu a) Die Aufteilung der Aufgaben und Kompetenzen zwischen Bund, Kanton und Gemeinden ist Sache des Verfassungsrechts und des Planungs- und Baurechts und nicht des kantonalen Richtplans. Der kantonale Richtplan ist das Steuerungsinstrument der Kantone, um die räumliche Entwicklung langfristig zu lenken und die raumwirksamen Tätigkeiten von erheblicher räumlicher Bedeutung aufeinander abzustimmen. Er macht behördenverbindliche Vorgaben für die Nutzungsplanung, aber er kann kein Recht setzen.

Zu b) Dem Antrag kann nicht entnommen werden, in welcher Hinsicht die Ausführungen zur Abgrenzungslinie zu differenzieren oder ihre Funktionen zu ergänzen wären. Der Umfang und die Tiefe der Festlegungen erscheinen ausreichend und für den kantonalen Richtplan stufengerecht.

5 Planungshorizont festlegen

Jemand beantragt, im kantonalen Richtplan zu vermerken, dass die Abgrenzungslinie längstens bis 2030 verbindlich festgelegt ist.

Die Vorlage zur Teilrevision des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich» ist das Ergebnis eines umfassenden Koordinationsprozesses zwischen Sach- und Richtplanung, in dessen Verlauf die Entwicklungsmöglichkeiten des Flughafens umfassend untersucht und die Auswirkungen auf Raum und Umwelt optimiert worden sind. Gestützt auf diese Tatsache ist auch das Ziel berechtigt, mit der Abgrenzungslinie für einen 25-jährigen Planungshorizont Planungssicherheit zu schaffen. Unabhängig vom Planungshorizont des Richtplans (25 Jahre) sowie des SIL (bis 2030) wird der Richtplan alle 10 Jahre erneut gesamthaft überprüft und allenfalls angepasst (vgl. Art. 9 Abs. 3 RPG).

6 Flughafen Zürich raumplanerisch sichern

Jemand beantragt, den Flughafen Zürich durch die Schaffung von Flughafen-Entwicklungszonen und Ausscheidung von Schutzzonen langfristig raumplanerisch zu sichern.

Ziel der vorliegenden Teilrevision des kantonalen Richtplans und des SIL-Objektblatts ist es, aufeinander abgestimmte Rahmenbedingungen für die Flughafen- und für die Siedlungsentwicklung im Umfeld des Flughafens verbindlich und langfristig zu bezeichnen. Die Funktionen der beantragten Flughafen-Entwicklungszonen und Schutzzonen werden durch den Flughafenperimeter bzw. durch das sogenannte «Gebiet mit Lärmauswirkungen» und die darin enthaltene Abgrenzungslinie erfüllt.

Der im SIL-Objektblatt festzulegende Flughafenperimeter umgrenzt das von den Flughafenanlagen (Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Betrieb des Flughafens dienen) beanspruchte Areal einschliesslich der für deren Erweiterung und Erneuerung benötigten Flächen. Der Flughafenperimeter wird in der Richtplan-karte in Abstimmung mit dem SIL-Objektblatt dargestellt. Ausgenommen bleibt im kantonalen Richtplan die Darstellung des Flughafenperimeters im Gebiet «Elektrohof» in Oberglatt, das im SIL-Objektblatt für die Einrichtung eines Retentionsfilterbeckens vorgesehen ist. Nicht einbezogen werden zudem jene Flächen, welche für die Verlängerungen der Pisten 10/28 sowie 14/32 erforderlich wären. Auf entsprechende Koordinationshinweise wird bewusst verzichtet.

Mit dem Gebiet mit Lärmauswirkungen und der darin enthaltenen Abgrenzungslinie begrenzt das SIL-Objektblatt die Entwicklung des Flugbetriebs hinsichtlich der zukünftig möglichen Lärmimmissionen. Die sogenannten «zulässigen Lärmimmissionen» und die damit verknüpften planungs- und baurechtlichen Rechtsfolgen des USG und der LSV werden mit der Genehmigung des Betriebsreglements festgelegt. Diese «zulässigen Lärmimmissionen» müssen innerhalb des «Gebiets mit Lärmauswirkungen» liegen, wobei die Vorgaben für den Tag- und den Nachtbetrieb separat einzuhalten sind.

Im kantonalen Richtplan definiert die mit dem SIL-Objektblatt übereinstimmende Abgrenzungslinie die Gebiete, in denen in Zukunft kein neues Siedlungsgebiet für Wohnnutzungen ausgeschieden und grundsätzlich keine zusätzlichen Wohnnutzungsreserven geschaffen werden sollen. Aufgrund der vorgesehenen Festlegungen im SIL und im kantonalen Richtplan erweist sich der Antrag bereits als erfüllt.

7 Forderung nach Begrenzung der Bevölkerung streichen

Jemand beantragt, die Forderung nach der Begrenzung der Bevölkerung und nach dem Verzicht auf zusätzliche Wohnnutzungspotenziale ersatzlos zu streichen.

Die Raumordnungspolitik kann und soll die Bevölkerungsentwicklung nicht direkt beeinflussen. Sie kann jedoch über Vorgaben zu Wohnbaukapazitäten und mit Auflagen an die Wohnbauqualität Einfluss auf die qualitative

Siedlungsentwicklung in der Flughafenregion nehmen. Innerhalb der Abgrenzungslinie soll ein besonderer Fokus auf die qualitative Siedlungsentwicklung gelegt werden.

Im Gebiet innerhalb der AGL, in dem die Überschreitung des IGW durch den Flugbetrieb am Tag auftritt, sollen zudem grundsätzlich keine Aufzonungen für Wohnnutzungen vorgenommen werden. Eingezone und erschlossene Gebiete in den Handlungsräumen «Stadtlandschaft» und «urbane Wohnlandschaft» (vgl. Pt. 1.3), bei denen die Überschreitung des IGW ausschliesslich durch den Flugbetrieb während der ersten Nachtstunde verursacht wird, sollen gemäss der Richtplanvorlage zuhanden des Kantonsrates aufgezont werden können. Voraussetzung dafür ist, dass das Gebiet entweder eine zentral gelegene Mischzone mit Wohnanteilsbeschränkung ist und im Einzugsbereich von 300 Metern einer S-Bahn-Station oder im Einzugsbereich von 150 Metern einer Haltestelle eines anderen öffentlichen Verkehrsmittels mit jeweils mindestens acht Halten pro Stunde liegt oder dass damit ein hochwertiger Schallschutz gefördert und keine zusätzlichen Wohnnutzungsreserven geschaffen werden. Die rechtlichen Voraussetzungen für diese Stossrichtungen werden im Auftrag des UVEK noch untersucht.

8 Siedlungsentwicklung innerhalb der Abgrenzungslinie

a) Mehrere Einwendende beantragen, im kantonalen Richtplan festzulegen, dass sich der Kanton dafür einsetzt, dass die massgebende Lärmbelastung in der Nacht auch bei geschlossenem Fenster ermittelt werden kann.

b) Mehrere Einwendende beantragen, im kantonalen Richtplan festzulegen, dass sich der Kanton Zürich für eine Anpassung der Bundesgesetzgebung einsetzt, damit in Gebieten mit IGW-Überschreitungen in der Nacht Aufzonungen ermöglicht und Baubewilligungen generell erteilt werden können, sofern Sonderbauvorschriften vorliegen und im Baubewilligungsverfahren erhöhte Auflagen an die passive Schalldämmung gemacht werden.

c) Im kantonalen Richtplan ist festzulegen, wie die kantonalen Möglichkeiten für die Erleichterungen gemäss Art. 14 LSV wahrzunehmen sind. Im kantonalen Richtplan ist der Handlungsauftrag an den Kanton Zürich festzulegen, sich für den gesetzlichen Revisionsbedarf auf Bundesebene voll einzubringen.

d) Jemand beantragt, die Konsequenzen für die bauliche Entwicklung innerhalb und ausserhalb der Abgrenzungslinie zu klären.

e) Jemand beantragt, in Pt. 4.7.1.1b die Möglichkeiten zur Umnutzung im Rahmen einer umfassenden Interessensabwägung auch für die Überbauung von Baulücken in den heute rechtskräftigen Bauzonen festzulegen.

f) Jemand beantragt, in Pt. 4.7.1.3a die Festlegungen auf die Förderung der Überbauung von Baulücken nach Minergiestandard und die Ausstattung neuer Wohnbauten in Baulücken mit Komfortlüftungen zu erweitern.

g) Jemand beantragt, im Gebiet mit Überschreitung des IGW ES II An- und Ausbauten nicht nur bei Brandausbruch oder Zerstörung, sondern auch bei Abbruch und Neubau zu ermöglichen.

h) Mehrere Einwendende beantragen, den ersten Absatz unter Pt.4.7.1.3a wie folgt anzupassen: «Vor allem in den Stadtlandschaften und urbanen Wohnlandschaften (vgl. Pt. 1.3), aber auch in den Gemeinden, wo dies durch ein Raumordnungs- oder Entwicklungskonzept zu rechtfertigen ist, soll die Siedlungsentwicklung aufgrund einer umfassenden raumplanerischen Interessensabwägung auch bei einer Überschreitung der Planungswerte möglich sein.»

Zu a) Die Immissionsgrenzwerte sind primär eine Vorgabe für den Lärmverursacher – also für den Anlagebetreiber. Würde die Ermittlung der durch den Nachtbetrieb verursachten Lärmimmissionen im Innern der Gebäude bei geschlossenem Fenster erfolgen, hätte dies primär eine Ausdehnung des Spielraumes für den Flughafen zur Folge, würde jedoch keinen grösseren Spielraum für die Siedlungsentwicklung eröffnen. Zudem können nur über die Ermittlung des Aussenlärms die Anforderungen an passive Schallschutzmassnahmen sachgerecht definiert werden. Die beantragte Ermittlung der Lärmbelastung im Gebäudeinnern steht somit im Widerspruch mit bewährten Grundsätzen des Umweltschutzrechts. Eine zweckmässige Siedlungsentwicklung und -erneuerung kann nicht durch eine Änderung der Art der Ermittlung der Immissionen bzw. der Belastungssituation erreicht werden, sondern durch die Anerkennung der Zweckmässigkeit von hochwertigen passiven Schallschutzmassnahmen für die Verminderung der Störungswirkungen, insbesondere von Schlafstörungen, im Innenraum.

Genau dieses Ziel verfolgt die Festlegung von Pt. 4.7.1.1b, innerhalb der Abgrenzungslinie langfristig alle Wohnungen mit hochwertigen Schallschutzmassnahmen (passiver Schallschutz der Gebäudehülle und der Fenster, Komfortlüftung mit Zu- und Abluft sowie Wärmerückgewinnung) auszustatten. Im Zusammenhang mit dieser Zielvorstellung sollen erschlossene Zonen für lärmempfindliche Nutzungen, bei denen die Überschreitung des IGW

ausschliesslich durch den Flugbetrieb während der ersten Nachtstunde verursacht wird, auch innerhalb der Abgrenzungslinie aufgezonnt werden können. Voraussetzung dafür ist, dass das Gebiet entweder eine zentral gelegene Mischzone mit Wohnanteilsbeschränkung ist und im Einzugsbereich von 300 Metern einer S-Bahn-Station oder im Einzugsbereich von 150 Metern einer Haltestelle eines anderen öffentlichen Verkehrsmittels mit jeweils mindestens acht Halten pro Stunde liegt oder dass damit ein hochwertiger Schallschutz gefördert und keine zusätzlichen Wohnnutzungsreserven geschaffen werden. In Gebieten, in denen die Überschreitung des IGW ausschliesslich durch den Flugbetrieb während der ersten Nachtstunde verursacht wird, sollen zudem Wohnbauten im ordentlichen Baubewilligungsverfahren bewilligt werden können, wenn die Anforderungen an einen hochwertigen Schallschutz (vgl. Pt. 4.7.1.1b) erfüllt werden. Die rechtlichen Voraussetzungen für diese Festlegungen werden im Auftrag des UVEK noch untersucht.

Zu b) Diese Anträge werden durch die geänderten Festlegungen in den Pte. 4.7.1.2a und 4.7.1.3a der Richtplanvorlage erfüllt. Die rechtlichen Voraussetzungen für diese Festlegungen werden im Auftrag des UVEK noch untersucht.

Zu c) Das Bundesgericht hat sich in seinem Entscheid 1C_58/2010 vom 22. Dezember 2010 betreffend das vorläufige Betriebsreglement des Flughafens Zürich ausführlich mit den Fragen der Erleichterungen auseinandergesetzt (a.a.O. E. 7). Kann bei bestehenden Anlagen die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte nicht erreicht werden, so kann die Vollzugsbehörde im Einzelfall Erleichterungen gewähren, wobei der Alarmwert für Lärmimmissionen grundsätzlich nicht überschritten werden darf (vgl. Art. 17 Abs. 2 USG). Bei öffentlichen oder konzessionierten, im überwiegenden öffentlichen Interesse liegenden Anlagen wie dem Flughafen Zürich können indessen Erleichterungen über den Alarmwert hinaus gewährt werden (vgl. Art. 20 Abs. 1 USG; Art. 14 Abs. 2 LSV e contrario für bestehende Anlagen; Art. 25 Abs. 3 USG für neue und analog für wesentlich geänderte Anlagen; BGE 124 II 293 E. 17 S. 328). Unter der Voraussetzung, dass die Lärmimmissionen unvermeidlich sind, d.h. sämtliche zumutbaren vorsorglichen und verschärften Emissionsbegrenzungen ergriffen worden sind, dürfen solche Anlagen deshalb ungeachtet der von ihnen verursachten Immissionen weiter betrieben und auch geändert oder erweitert werden. Voraussetzung ist allerdings, dass an den von Lärm betroffenen Gebäuden passive Schallschutzmassnahmen getroffen werden. Diese Pflicht besteht (bei neuen und wesentlich geänderten bestehenden Anlagen) ab Überschreitung der Immissionsgrenzwerte (vgl. Art. 25 Abs. 3 USG; Art. 8 Abs. 2 und Art. 10 LSV; BGE 126 II 522 E. 39a S. 569 f.).

Die Flughafen Zürich AG (FZAG) unternimmt seit einiger Zeit Anstrengungen, an den Liegenschaften in der Umgebung des Flughafens passive Schallschutzmassnahmen vorzunehmen. Die Umsetzung dieser Massnahmen läuft bereits seit 2000 unter der Bezeichnung «Programm 2010». Bis Anfang 2011 wurden in 13 Gemeinden rund um den Flughafen an mehr als 2500 Liegenschaften Schallschutzmassnahmen – mehrheitlich in Form von eingebauten Schallschutzfenstern – ausgeführt, was für die FZAG mit Kosten von mehr als 108 Mio. Franken verbunden war. Zudem hat die Flughafenhalterin 2010 damit begonnen, Rückerstattungen für die von Liegenschafteneigentümerinnen und -eigentümern auf eigene Kosten vorgenommenen Schallschutzmassnahmen auszubehalten. Das «Programm 2010» wird stetig fortgeführt. Das Bundesgericht hat die FZAG im erwähnten Entscheid zum vorläufigen Betriebsreglement zudem verpflichtet, innert Jahresfrist ein Schallschutzkonzept zum Schutz der Bevölkerung vor Schlafstörungen am frühen Morgen durch Südanflüge auszuarbeiten (a.a.O. E. 7.4).

Wie dargelegt ist die Gewährung von Erleichterungen und die Anordnung von Schallschutzmassnahmen Sache der Vollzugsbehörden des Bundes und nicht des Kantons. Es ist daher nicht zielführend, im kantonalen Richtplan einen Handlungsauftrag des Kantons festzulegen.

Zu d) bis g) Die Konsequenzen für die bauliche Entwicklung in Gebieten mit Fluglärmbelastung ergeben sich aus dem Bundesrecht. Das USG und die LSV bilden die gesetzliche Grundlage zur Beurteilung von Planungs- und Baubewilligungsverfahren in Gebieten mit Fluglärm. Ihre Rechtsfolgen knüpfen an das von der zuständigen Bundesstelle genehmigte Betriebsreglement und die damit verbundenen «zulässigen Lärmimmissionen» an (vgl. Art. 37a Abs. 1 LSV). Im Gegensatz zum kantonalen Richtplan und zum SIL-Objektblatt sind sie grundeigentümergebunden. Im Rahmen der Ortsplanung dürfen keine neuen Bauzonen ausgeschrieben oder erschlossen werden, wenn die Planungswerte (PW) überschritten sind (vgl. Art. 24 USG; 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 (vgl. Art. 22 USG; Art. 31 LSV), ausser es besteht an der Errichtung des Gebäudes ein überwiegendes Interesse und die kantonale Behörde stimmt zu (vgl. 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 (vgl. Art. 32 LSV). Die Überschreitung der Alarmwerte (AW) hat faktisch ein Bauverbot für unbebaute Grundstücke zur Folge.

Gegenwärtig wird die Praxis bezüglich Planungsverfahren und Baubewilligungen bei Grenzwertüberschreitungen durch Fluglärm durch ein Kreisschreiben der Baudirektion vom 31. August 2011 geregelt. Die Beurteilung von Planungs- und Baubewilligungsgesuchen in Gebieten mit Fluglärmbelastung erfolgt gemäss dem Kreisschreiben aufgrund der Lärmkurven des vBR.

Zu h) Die Formulierung «in den Stadtlandschaften und urbanen Wohnlandschaften» schliesst aus, dass auch in anderen Handlungsräumen gemäss ROK eine Siedlungsentwicklung möglich sein soll.

9 Kompensationseinzonungen

a) Mehrere Einwendende beantragen, im kantonalen Richtplan den Grundsatz festzulegen, dass für die Verlagerung von Wohnbaukapazitäten in Gebiete ausserhalb der Abgrenzungslinie das Landwirtschaftsgebiet durchstossen werden darf, ohne dass eine Anpassung im kantonalen Richtplan erforderlich ist.

b) Jemand beantragt, im kantonalen Richtplan den Grundsatz festzulegen, dass im Rahmen der Richtplan- und BZO-Revisionen Wohnflächenkapazitäten an einen besseren Standort verlegt werden können.

c) Mehrere Einwendende beantragen, im kantonalen Richtplan den Grundsatz festzulegen, dass die Städte und Gemeinden eingezontes, noch nicht überbautes Wohngebiet innerhalb der Abgrenzungslinie mit Hilfe entsprechender Umzonungen möglichst umfassend in ausserhalb gelegenes Gebiet verlagern können.

Zu a) Das Landwirtschaftsgebiet kann für öffentliche Aufgaben und andere spezielle Nutzungen durch Ausscheidung von Erholungsgebieten durchstossen werden. Auf der Ebene der Nutzungsplanung bedeutet dies, dass das Landwirtschaftsgebiet durch die Festsetzung von Freihaltezonen, Erholungszonen, Gestaltungsplänen oder Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen durchstossen werden kann. Der Kanton hat jedoch zu gewährleisten, dass im Rahmen der Genehmigung von Planungsmassnahmen zur Durchstossung des Landwirtschaftsgebietes hohe Anforderungen an die Interessensabwägung gestellt werden. Für die Verlagerung von Wohnbaukapazitäten kann das Landwirtschaftsgebiet nicht durchstossen werden.

Zu b) und c) Die Wirkung der raumplanerischen Vorsorge auf kommunaler und regionaler Ebene wurde parallel zum SIL-Prozess bereits ein erstes Mal geprüft. Die Bau- und die Volkswirtschaftsdirektion führten von Anfang 2007 bis Mitte 2008 zusammen mit den betroffenen Bundesstellen, der Flughafenhalterin und den Nachbargemeinden des Flughafens so genannte Perimetergespräche durch. Im Zentrum dieser Perimetergespräche stand die Frage, wie in den Flughafengemeinden im Sinne der raumplanerischen Vorsorge eine angemessene bauliche Entwicklung ermöglicht werden kann, um dem gesteigerten Wohnflächenbedarf in Folge höherer Komfortansprüche zu begegnen. Auch Nutzflächenumlagerungen, wie sie vorliegend beantragt werden, wurden in den einzelnen Gemeinden geprüft. Abgesehen davon, dass dafür rechtliche Grundlagen fehlen, erwies sich der Spielraum für raumplanerisch zweckmässige Umlagerungen als sehr gering. In dem vom UVEK am 1. Februar 2011 erteilten Auftrag soll diese Stossrichtung noch einmal vertieft untersucht werden. Die Richtplanvorlage verpflichtet in Pt. 4.7.1.3c die Gemeinden, für Gebiete innerhalb der Abgrenzungslinie die Eignung für weniger lärmempfindliche Nutzungen zu klären und entsprechende Massnahmen in den kommunalen Richt- und Nutzungsplänen festzulegen. Unter solchen Voraussetzungen können grundsätzlich auch Kompensationseinzonungen in weniger belasteten Gebieten geprüft werden. Ob dies im Bereich des Planungswerts ausserhalb der Abgrenzungslinie rechtlich zulässig werden könnte, ist eine der im Auftrag des UVEK zu prüfenden Fragen.

10 Strategische UVP und Kompensation für Lasten festlegen

a) Jemand beantragt, Festlegungen für den Mehr- und Minderwert vorzusehen und bei den Massnahmen – neben dem Kanton und den Gemeinden – auch den Bund und die Flughafenbetreiberin in die Pflicht zu nehmen.

b) Jemand beantragt, ein Konzept für die Sonderbehandlung von Sonderfällen zu entwickeln und im kantonalen Richtplan festzulegen.

c) Jemand beantragt, der kantonale Richtplan solle die Entwicklungsmöglichkeiten des Flughafens und der Gemeinden garantieren und eine hohe Wohnqualität dauerhaft sichern.

Zu a) Gemäss Art. 5 Abs. 1 RPG regelt das kantonale Recht den Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen entstehen. Der Kanton Zürich hat bisher keine entsprechende gesetzliche Regelung getroffen. Diese wäre nicht auf die Flughafenregion beschränkt, sondern von allgemeiner Bedeutung und bedürfte einer allgemein gültigen gesetzlichen Regelung. Der kantonale Richtplan ist nicht das geeignete Instrument, um eine solche Regelung zu treffen. Der kantonale Richtplan ist nicht eigentümergebunden und kann keine Anordnungen treffen, die Grundeigentümerschaft oder andere Rechtssubjekte in irgendeiner Art verpflichten sollen. Im Zuge der Umsetzung der ersten Teilrevision des Raumplanungsgesetzes wird nun auch im Kanton Zürich binnen fünf Jahren nach Inkrafttreten der Teilrevision ein gesetzliche Regelung für den Mehrwertausgleich zu treffen sein.

Zu b) Das in der Richtplanvorlage festgelegte Konzept der raumplanerischen Vorsorge bezweckt, die Leitlinien des kantonalen Richtplans und die Stossrichtungen für die Siedlungs- und Landschaftsentwicklung in den verschiedenen Handlungsräumen des Raumordnungskonzepts auf die besonderen Verhältnisse der Flughafenregion und die dort bestehende Lärmbelastung zu übertragen. Insofern ist der Antrag bereits erfüllt. Die Zielkonflikte zwischen dem Konzept der raumplanerischen Vorsorge und den umweltrechtlichen Vorschriften werden im Auftrag des UVEK untersucht und nach Möglichkeit ausgeräumt.

Zu c) Es ist Sache des Bundes, mit dem Sachplan die Entwicklungsmöglichkeiten des Flughafens zu bestimmen, insbesondere den Zweck, das beanspruchte Areal, die Grundzüge der Nutzung, die Erschliessung sowie die Rahmenbedingungen zum Betrieb (vgl. Art. 3a VIL). Abgestimmt mit dem SIL legt der kantonale Richtplan die Rahmenbedingungen für die Siedlungsentwicklung der Gemeinden fest. Ein wesentliches Ziel der vorliegenden Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich», ist es, die Wohnqualität in Gebieten mit bestehender oder möglicher Fluglärmbelastung zu verbessern. Innerhalb der Abgrenzungslinie sind daher die zeitgemässe Erneuerung und die qualitative Aufwertung des Wohnungsbestandes aktiv zu fördern. Langfristig sind alle Wohnungen mit hochwertigen Schallschutzmassnahmen (passiver Schallschutz der Gebäudehülle und der Fenster, Komfortlüftung mit Zu- und Abluft sowie Wärmerückgewinnung) auszustatten (vgl. Pte. 4.7.1.1b, 4.7.1.3a und c).

4.2 Karteneinträge

4.2.1 Abgrenzungslinie

11 Alte Flugrouten gemäss kantonalem Richtplan von 1995 festlegen

Mehrere Einwendende beantragen, die alten Flugrouten gemäss kantonalem Richtplan vom 31. Januar 1995 in der Richtplankarte festzulegen.

Im kantonalen Richtplan von 1995 wurden in Pt. 4.6.1 «Flughafen Zürich-Kloten» die so genannten «Luftstrassen» im Nahbereich des Flughafens festgelegt. Diese bildeten das bis 2001 mehrheitlich geflogene Betriebskonzept «Nord» ab. Räumliche Leitplanken sowie Angaben darüber, wie eine geordnete Besiedlung und wie die häusliche Bodennutzung in Gebieten mit Fluglärmbelastung langfristig erfolgen sollte, fehlten. Daher wurde der kantonale Richtplan vom 31. Januar 1995 am 15. Mai 1996 vom Bundesrat mit dem Vorbehalt genehmigt, die mit dem Ausbau des Flughafens verbundenen Auswirkungen im kantonalen Richtplan – in Abstimmung mit dem SIL – noch zu behandeln.

Es ist Sache des Bundes, im SIL-Objektblatt die betrieblichen Rahmenbedingungen für den Flughafen zu definieren. Entsprechend bestimmt das SIL-Objektblatt unter Ziffer 4, dass die An- und Abflugrouten im Betriebsreglement festzulegen sind und dass die Luftraumstruktur entsprechend auszugestaltet ist. Die festzulegenden Flugrouten müssen sowohl den Anforderungen an die betriebliche Kapazität als auch dem Lärmschutz soweit wie möglich Rechnung tragen.

Unter diesen Umständen ist eine Festlegung von «Luftstrassen» weder im kantonalen Richt- noch im Sachplan zweckmässig. Der Flughafen ist in seiner weiteren Entwicklung an das im SIL-Objektblatt festgelegte «Gebiet mit Lärmauswirkungen» gebunden. Aus Gründen der Zweckmässigkeit sind die Rahmenbedingungen für die Siedlungsentwicklung im kantonalen Richtplan zur Hauptsache durch die Abgrenzungslinie und die damit verbundenen Massnahmen festzulegen.

12 Gebiet mit Lärmbelastung festlegen

Jemand beantragt, im kantonalen Richtplan darauf hinzuweisen, dass die Lärmkurven das Maximum an möglicher Lärmbelastung bezeichnen und die effektiv zulässige Lärmbelastung im Rahmen des Betriebsreglementverfahrens durch den Bund geprüft und festgelegt wird.

Die Luftfahrt fällt nach Art. 87 BV in den Kompetenzbereich des Bundes. Der SIL ist das Instrument des Bundes zur Planung und Erfüllung der Aufgaben im Bereich der Zivilluftfahrt (vgl. Art. 13 RPG). Im kantonalen Richtplan wird in Pt. 4.7.1.2a darauf hingewiesen, dass der Bund im SIL-Objektblatt mit der Abgrenzungslinie den Rahmen für die kurz-, mittel- und langfristige mögliche maximale Fluglärmbelastung festlegt. Die Festlegung der Abgrenzungslinie relativiert die umweltrechtlichen Vorschriften und insbesondere das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip nicht. Das SIL-Objektblatt legt, worauf der Richtplantext hinweist, neben den Fluglärmkurven weitere Rahmenbedingungen zum künftigen Betrieb, insbesondere das «Gebiet mit Lärmauswirkungen», fest. Dieses Gebiet ist massgebend für die Genehmigung zukünftiger Betriebsreglemente. Gestützt auf Art. 37a Abs. 1 LSV werden die sogenannten «zulässigen Lärmimmissionen» zusammen mit der Genehmigung zukünftiger Betriebsreglemente festgelegt. Darauf weist Pt. 4.7.1.2a hin.

13 Verlauf der Abgrenzungslinie

- a) Jemand beantragt, die Abgrenzungslinie zu definieren und zu begründen.
- b) Jemand beantragt, die Abgrenzungslinie auf Basis des Immissionsgrenzwert ES II festzulegen.
- c) Mehrere Einwendende beantragen, die Abgrenzungslinie zu streichen.
- d) Mehrere Einwendende beantragen, die Abgrenzungslinie den Lärmkurven bestimmter SIL-Betriebsvarianten anzupassen und dabei insbesondere auf die Betriebsvariante J_{opt} zu verzichten.
- e) Mehrere Einwendende beantragen, bei der Abgrenzungslinie nur den IGW-Tag respektive den IGW-Tag und den AW-Nacht zu berücksichtigen.
- f) Mehrere Einwendende beantragen, die Abgrenzungslinie so anzupassen, dass Ausbauten des Flughafens – im Speziellen die Option einer Parallelpiste – möglich bleiben.
- g) Jemand beantragt, die Abgrenzungslinie an den Sachverhalt anzupassen, dass der Nordbetrieb, soweit er deutsches Gebiet oder den Grenzabstand in Anspruch nimmt, eine unwiderrufliche, formal korrekte Duldung durch Deutschland voraussetzt.

Zu a) und b) Die räumliche Konkretisierung der Abgrenzungslinie beruht auf dem gemäss LSV für Wohnnutzungen geltenden IGW ES II des vBR sowie der im SIL-Objektblatt vom 26. Juni 2013 festgelegten Betriebsvariante Edvo. In einer weiteren Phase werden im SIL noch die mit der Umsetzung des Staatsvertrag und weitergehender Sicherheitsanforderungen verbundenen Lärmgrenzwertkurven berücksichtigt. Es wird dann auch zu prüfen sein, welcher Anpassungsbedarf beim kantonalen Richtplan besteht. Der IGW ES II eignet sich deshalb als Mass für eine langfristige Vorsorge, weil er die Schädlichkeits- und Lästigkeitsgrenze (vgl. 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 der Abgrenzungslinie zugrunde liegenden Lärmberechnungen zu den Betriebsvarianten sind auf S. 36 ff. des Schlussberichts zum SIL-Prozess vom 2. Februar 2010 und insbesondere in den Anhängen H.3a und H.3b ausführlich dokumentiert.

Zu c) Der kantonale Richtplan vom 31. Januar 1995 befasst sich in Pt. 4.6.1 «Flughafen Zürich-Kloten» mit der Siedlungsentwicklung in der Flughafenregion. Dabei beschränkte sich das Kapitel 4.6.1 im Wesentlichen auf das Abbilden von so genannten «Luftstrassen» im Nahbereich des Flughafens Zürich-Kloten. Diese bildeten das bis ins Jahr 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 haushälterische 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. Die Abgrenzungslinie stellt das zentrale Bindeglied zwischen dem SIL und dem kantonalen Richtplan dar und schafft die für die Raumentwicklung unerlässliche Beständigkeit der Rahmenbedingungen. Würde auf ihre Festlegung im kantonalen Richtplan verzichtet, könnte sich die Richt- und Nutzungsplanung in Zukunft nur an den Lärmkurven des jeweils aktuellen Betriebsreglements orientieren. Diese verändern sich jedoch bei lärmrelevanten Änderungen am Betriebsreglement und können deshalb die angestrebte Rechts- und Planungssicherheit nicht gewährleisten.

Zu d) Die Luftfahrt fällt nach Art. 87 BV in den Kompetenzbereich des Bundes. Der SIL ist das Instrument des Bundes zur Planung und Erfüllung der Aufgaben im Bereich der Zivilluftfahrt (vgl. Art. 13 RPG). Das SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich bildet die verbindliche Grundlage für zukünftige Betriebsreglemente und Ausbauten an der Flughafeninfrastruktur und ist behördenverbindlich (vgl. Art. 37 Abs. 5 LFG). Um die Grundlagen für das SIL-Objektblatt Flughafen Zürich und das Richtplankapitel «Flughafen Zürich» aufeinander abzustimmen, fand in der Zeit 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 SIL-Schlussbericht vom 2. Februar 2010 dokumentiert, werden im SIL-Objektblatt festgelegt und bilden die Grundlage für den Verlauf der Abgrenzungslinie. Diese ist somit das Ergebnis des fünfjährigen Planungs- und Koordinationsprozesses und kann nicht einseitig abgeändert werden. Der Zweck der Abgrenzungslinie ist es zudem, für einen langfristigen Zeithorizont Rechts-

sicherheit zu schaffen. Um dieses Ziel zu erreichen, muss die Abgrenzungslinie alle im SIL-Objektblatt vom 2. Februar 2010 festgelegten Betriebsvarianten berücksichtigen (vgl. Art. 6 Abs. 4 RPG).

Zu e) Die Abgrenzungslinie ist das Resultat eines rund fünf Jahre dauernden Koordinationsprozess zwischen Sachplanung und kantonaler Richtplanung und das zentrale Bindeglied zwischen diesen beiden Planungsinstrumenten. Sie war im Entwurf zum SIL-Objektblatt vom 16. August 2010 sowie im Entwurf zur Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich», als umhüllende IGW ES II-Lärmkurve des vBR und der im SIL-Objektblatt festgelegten Betriebsvarianten (E_{opt.} / J_{opt.} / EDVO) vorgesehen. Folgende Umstände haben in der Zwischenzeit den Bund veranlasst, in der ersten Fassung des SIL-Objektblatts Flughafen Zürich vom 26. Juni 2013 die Festlegungen zur AGL und zum Gebiet mit Lärmauswirkungen noch nicht definitiv, sondern erst als Zwischenergebnis vorzunehmen: Die Verzögerungen im Ratifizierungsverfahren betreffend den «Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Auswirkungen des Betriebs des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland», offene Fragen zur Umsetzung des Staatsvertrags und schliesslich offene Fragen zur Umsetzung weitergehender Sicherheitsanforderungen.

Die Festlegungen im SIL-Objektblatt 1. Etappe beschränken sich auf die Betriebsvariante EDVO. Die Betriebsvarianten E_{opt.} und J_{opt.} werden nicht mehr berücksichtigt, weil sie nicht den Rahmenbedingungen entsprechen, die im Staatsvertrag vereinbart worden sind. Der Bund plant die definitive Festsetzung der AGL in einer 2. Etappe, wenn feststeht, wie der Staatsvertrag und die weitergehenden Sicherheitsanforderungen umgesetzt werden sollen.

An der Definition der Abgrenzungslinie ist festzuhalten. Allerdings soll – in Abstimmung mit dem Raumordnungskonzept – die Aufzoning von erschlossenen Bauzonen mit lärmempfindlichen Nutzungen in Gebieten, bei denen die Überschreitung des IGW ausschliesslich durch den Flugbetrieb während der ersten Nachtstunde verursacht wird, zugelassen werden. Voraussetzung dafür ist, dass das Gebiet entweder eine zentral gelegene Mischzone mit Wohnanteilsbeschränkung ist und im Einzugsbereich von 300 Metern einer S-Bahn-Station oder im Einzugsbereich von 150 Metern einer Haltestelle eines anderen öffentlichen Verkehrsmittels mit jeweils mindestens acht Halten pro Stunde liegt, oder dass damit ein hochwertiger Schallschutz gefördert und keine zusätzlichen Wohnnutzungsreserven geschaffen werden. Die rechtlichen Voraussetzungen für solche Verdichtungsmassnahmen sind im Auftrag des UVEK noch vertieft abzuklären.

Zu f) Im Rahmen des SIL-Koordinationsprozesses wurde fachlich abgeklärt, welche Auswirkungen eine raumplanerische Sicherung für eine allfällige Parallelpiste auf dem Flughafen Zürich haben würde. Der Regierungsrat sprach sich klar dagegen aus, eine Parallelpiste raumplanerisch zu sichern. Angesichts der Dimension eines solchen Vorhabens in einer dicht besiedelten Region hat auch der Bund die Chancen für die Realisierbarkeit einer Parallelpiste als gering eingeschätzt und auf eine raumplanerische Sicherung verzichtet. Auf diesen Entscheid weist das SIL-Objektblatt vom 26. Juni 2013 auf S. 13 ausdrücklich hin. Die Anträge sind deshalb abzulehnen.

Zu g) Die Abgrenzungslinie betrifft das deutsche Territorium nicht. Sie ist im Norden des Flughafens ausschliesslich durch den Nachtbetrieb geprägt, bei dem die Abflüge infolge der Restriktionen im süddeutschen Luftraum vor der Grenze nach Osten und Westen abdrehen. Dieses Abflugverfahren setzt keine Duldung durch Deutschland voraus.

14 Planungswertkurven im kantonalen Richtplan darstellen

a) *Mehrere Einwendende beantragen, im kantonalen Richtplan die umhüllenden Lärmkurven für jede Betriebsvariante sowohl die IGW ES II als auch die PW separat für Tag und Nacht auszuweisen.*

b) *Jemand beantragt, mit der Festsetzung der Abgrenzungslinie keine generelle Lockerung der Lärmschutzverordnung zu bewirken.*

Zu a) und b) An die Festlegung der Abgrenzungslinie im kantonalen Richtplan werden Vorgaben für die Richt- und Nutzungsplanung geknüpft. Damit kann für die Siedlungsentwicklung in der Flughafenregion für einen langfristigen Zeithorizont Rechts- und Planungssicherheit geschaffen werden. An die einzelnen IGW- und PW-Kurven lassen sich keine differenzierten Vorgaben für die Richt- und Nutzungsplanung knüpfen. Zudem würde durch die Darstellung der IGW- und der PW-Lärmkurven in der Richtplankarte für jede Betriebsvariante jeweils für Tag und Nacht die Lesbarkeit und Übersichtlichkeit der Richtplankarte stark beeinträchtigt. Differenzierte Vorgaben für die zukünftige Entwicklung des Flugbetriebs werden im SIL-Objektblatt mit dem «Gebiet mit Lärmauswirkungen» formuliert.

Die Planungswerte liegen unterhalb der Immissionsgrenzwerte 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 der IGW) eintritt. Mit dem Einzonungs- und Erschliessungsverbot gemäss Art. 24 Abs. 2 USG und Art. 30 LSV wird also nicht eine konkrete Gefahr für die Gesundheit oder das Wohlbefinden abgewehrt, sondern eine 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 der LSV lediglich für das jeweils gültige Betriebsreglement Rechtswirkungen entfalten. Im Gegensatz zur Abgrenzungslinie, mit der ein langfristiges raumplanerisches Konzept verbunden ist, würde die Darstellung der umhüllenden Planungswertkurve im besten Fall eine Informationsfunktion erfüllen.

Die auf Stufe Betriebsreglement und den damit verknüpften «zulässigen Lärmimmissionen» mit den Planungswert-Überschreitungen verbundenen Rechtsfolgen – Einzonungs- und Erschliessungsverbot für lärmempfindliche Nutzungen – sind ausserhalb der Abgrenzungslinie unverhältnismässig, zumindest dann, wenn überwiegende raumplanerische Gründe für eine Überbauung sprechen. Die bundesrechtlichen Rahmenbedingungen bezüglich der Anforderungen an Bauzonen in Gebieten mit Planungswertüberschreitungen sollten deshalb überprüft und angepasst werden. Eine Überprüfung erfolgt im Auftrag des UVEK.

15 Abgrenzungslinie anpassen

a) Mehrere Einwendende beantragen, die Abgrenzungslinie beim Vorliegen der neu zu berechnenden Lärmkurven des vBR anzupassen.

b) Jemand beantragt, den Teil «Flughafen Zürich» des kantonalen Richtplans dem Entwurf «SIL-Objektblatt Flughafen Zürich, Karte 2», im Abfluggebiet ab Piste 28 über Regensdorf und Dällikon anzupassen.

c) Mehrere Einwendende beantragen, die Abgrenzungslinie insbesondere aufgrund technischen Fortschritts periodisch zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen.

d) Jemand beantragt, die Abgrenzungslinie als sehr langfristiges Planungsinstrument zu konzipieren, das sowohl der Siedlungsentwicklung als auch der Flughafenentwicklung klare und auch langfristig nicht veränderbare Grenzen setzt.

Zu a) und b) Die Abgrenzungslinie beruht einerseits auf Grundlagen aus dem SIL-Prozess (Lärmberechnungen zu den Betriebsvarianten im SIL-Schlussbericht vom 2. Februar 2010) und andererseits auf den Lärmberechnungen zum vorläufigen Betriebsreglement (vBR). Nachdem das Bundesgericht mit seiner Entscheid vom 22. Dezember 2010 die Beschwerden zum vBR höchstrichterlich entschieden hat, hat die Flughafen Zürich AG die noch notwendigen Anpassungen am Reglement vorgenommen und die Lärmberechnungen aktualisiert. Das SIL-Objektblatt vom 26. Juni 2013 stützt sich auf die aktuellen Berechnungen. Die in der Richtplankarte abgebildete Abgrenzungslinie ist mit den Lärmbelastungskurven des SIL-Objektblatts vom 26. Juni 2013 abgestimmt.

Zu c) und d) Das Ziel der raumplanerischen Vorsorge für die Flughafenregion besteht darin, für einen langfristigen Planungshorizont von mindestens 25 Jahren Rechtssicherheit für die Richt- und Nutzungsplanung zu schaffen. Die Abgrenzungslinie umfasst die IGW-Kurven der Empfindlichkeitsstufe II gemäss SIL-Objektblatt vom 26. Juni 2013. Der Bund plant die definitive Festsetzung der AGL in einer 2. Etappe, wenn feststeht, wie der Staatsvertrag und die weitergehenden Sicherheitsanforderungen umgesetzt werden sollen. Dannzumal wird auch zu prüfen sein, ob Anpassungsbedarf beim kantonalen Richtplan besteht. Im kantonalen Richtplan werden mit der Festlegung der Abgrenzungslinie Anweisungen für die Richt- und Nutzungsplanung verbunden. Restriktionen für die Erteilung von Baubewilligungen ergeben sich nicht aufgrund der Abgrenzungslinie, sondern aufgrund der jeweils aktuellen Betriebsreglemente und der damit verbundenen Lärmkurven mitsamt den lärmschutzrechtlichen Rechtsfolgen. Der beantragte Anpassungsautomatismus für die Abgrenzungslinie ist nicht sinnvoll, da gemäss Art. 9 Abs. 2 RPG die Richtpläne zu überprüfen und anzupassen sind, wenn sich die Verhältnisse geändert haben oder eine gesamthaft bessere Lösung möglich ist. Eine Anpassung der Abgrenzungslinie kann bei wesentlichen Änderungen der Umstände geprüft werden. Für Änderungen der Abgrenzungslinie ist aber auf jeden Fall eine gleichzeitige Anpassung des SIL und des kantonalen Richtplans erforderlich.

16 Darstellung der Abgrenzungslinie in der Richtplankarte ändern

a) Mehrere Einwendende beantragen, die Abgrenzungslinie dünner darzustellen und damit den Anordnungsspielraum zu reduzieren.

b) Jemand beantragt, im kantonalen Richtplan den Umgang mit der Ungenauigkeit der Lärmkurve, insbesondere in Bezug auf Nutzungsplanungen und Baubewilligungen, aufzuzeigen.

Zu a) und b) Jede Richtplanfestlegung hat einen gewissen Anordnungsspielraum. Dieser lässt sich allerdings nicht pauschal definieren. Der Anordnungsspielraum stellt sicher, dass in der Richtplanung in einer einzelfallweisen Beurteilung auf örtliche Besonderheiten und Umstände wie spezielle topographische Verhältnisse oder den Stand der Erschliessung angemessen Rücksicht genommen werden kann. Die Abgrenzungslinie ist eine Richtplanfestlegung, die anzeigt, wo in Zukunft grundsätzlich kein neues Siedlungsgebiet für Wohnnutzungen bezeichnet werden soll und wo der Fokus auf der Verbesserung der Siedlungsstruktur und der Siedlungserneuerung liegt. Die Beurteilung von Baubewilligungsgesuchen richtet sich nicht nach richt- oder sachplanerisch festgelegten Lärmkurven, sondern beruht auf den im Zusammenhang mit dem Erlass des Betriebsreglements von der Vollzugsbehörde des Bundes gestützt auf Art. 37a Abs. 1 LSV festgelegten «zulässigen Lärmimmissionen». Das im SIL-Objektblatt festgelegte «Gebiet mit Lärmauswirkungen» gibt das Gebiet vor, auf das sich die «zulässigen Lärmimmissionen» zu beschränken haben. Darauf weist Pt. 4.7.1.2a der Richtplanvorlage hin.

4.2.2 Flughafenperimeter

17 Auswirkungen auf Raum und Umwelt klären

Jemand beantragt, zu klären, welche innerhalb des Flughafenperimeters festgelegten Vorhaben erhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben.

Die Abwägung, ob ein Vorhaben im kantonalen Richtplan festgelegt wird, orientiert sich an den Auswirkungen des Vorhabens auf Raum und Umwelt sowie am vorhandenen Abstimmungsbedarf. Ein Vorhaben gilt als richtplanrelevant, wenn eines der folgenden Kriterien zutrifft:

- Räumlich: Die Standortfestlegung führt zu weit reichenden oder einschneidenden Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung, insbesondere auf Bodennutzung, Verkehr, Besiedlung oder Umwelt.
- Organisatorisch: Die Standortfestlegung weist Schnittstellen zu anderen raumwirksamen Tätigkeiten auf oder bedingt die Mitwirkung mehrerer Akteure mit unterschiedlichen Interessen.
- Politisch: Die Standortfestlegung ist längerfristiger Natur, bindet erhebliche finanzielle Ressourcen, kann in ihren Auswirkungen nicht sicher eingeschätzt werden oder erscheint aus weiteren Gründen politisch umstritten.

18 Tabelle Flughafen- und Nebenanlagen anpassen

Jemand beantragt, die Spaltenüberschrift «Koordinationsbedarf» in der Tabelle Flughafenanlagen durch «Anpassungen in weiteren Richtplankapiteln» zu ersetzen.

Die Spalte «Koordinationsbedarf» wird neu gemäss der Systematik der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans durch den Begriff «Koordinationshinweise» ersetzt. In dieser Spalte werden nicht nur «Anpassungen in weiteren Richtplankapiteln» aufgeführt. Es wird auch auf allfällige nötige Abstimmungen mit Bundessachplanungen oder anderen Planungsinstrumenten hingewiesen.

19 Flughafenperimeter anpassen bzw. streichen

a) Mehrere Einwendende beantragen, den Verlauf des Flughafenperimeters zu ändern und bestimmten SIL-Varianten anzupassen.

b) Mehrere Einwendende beantragen, den Flughafenperimeter zu streichen.

Zu a) und b) Gemäss Art. 3a Abs. 2 Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL) hat der SIL für die einzelnen dem zivilen Betrieb von Luftfahrzeugen dienenden Infrastrukturanlagen unter anderem das beanspruchte Areal zu bestimmen. Diese Funktion erfüllt der Flughafenperimeter. Der Flughafenperimeter für den Flughafen Zürich, 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 Richtplan-karte dargestellt. 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 (vgl. § 24 PBG).

Das SIL-Objektblatt sichert unter anderem die Verlängerung der Piste 28 nach Westen, die im Falle einer Realisierung das Industriegebiet Riedmatt tangieren würde. Sollte ein solches Projekt – nach allfälliger Zustimmung des Kantonsrates bzw. des Volkes nach § 19 des Flughafengesetzes – zur Genehmigung eingereicht werden, sieht der Richtplan parallel zum Plangenehmigungsverfahren eine Kompensation des Industriegebietes an geeigneter Lage vor. Das Gebiet «Elektrohof» in Oberglatt, in welchem gemäss SIL-Objektblatt die Raumsicherung für Retentionsfilterbecken vorgesehen ist, wird bewusst nicht als Teil des Flughafenperimeters dargestellt. Damit

wird zum Ausdruck gebracht, dass das Interesse am Erhalt von Fruchtfolgeflächen in diesem Gebiet für den Kanton Zürich überwiegt.

20 Pisten

a) *Mehrere Einwendende beantragen, sämtliche Festlegungen betreffend Pistenverlängerungen aus dem kantonalen Richtplan zu streichen.*

b) *Jemand beantragt, die Parallelpisten im kantonalen Richtplan verbindlich und planbeständig auszuschliessen.*

Zu a) Flughafenanlagen unterstehen grundsätzlich dem Luftfahrtrecht und den entsprechenden Bewilligungsverfahren. Die Festlegung von Flughafenanlagen ist somit dem SIL-Objektblatt vorbehalten. Die im Sachplan mit Bezug auf die Realisierung konkreter Vorhaben getroffenen Anordnungen sind für den Kanton soweit verbindlich, als der Bund im betreffenden Bereich von Verfassungs und Gesetzes wegen über entsprechende Kompetenzen verfügt (vgl. Art. 23 Abs. 1 RPV). 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 (vgl. § 24 PBG). Nicht einbezogen werden jene Flächen, welche für die Verlängerungen der Pisten 10/28 sowie 14/32 erforderlich wären. Auf entsprechende Koordinationshinweise wird bewusst verzichtet.

Im SIL-Objektblatt wird die Option von Verlängerungen der Piste 28 nach Westen und der Piste 32 nach Norden als Option für die Umsetzung des Staatsvertrags oder weitergehender Sicherheitsanforderungen offen gehalten. In seinen bisherigen Stellungnahmen zum SIL-Prozess hat sich der Regierungsrat damit einverstanden erklärt, dass im weiteren SIL-Prozess Pistenverlängerungen als Option weiter verfolgt werden, soweit der Variantenfelder 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 Gesetzes über den Flughafen Zürich (Flughafengesetz) benötigt.

Gemäss § 19 Flughafengesetz 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 einzig 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, gemäss § 19 Flughafengesetz dem Parlament und den Stimmberechtigten des Kantons Zürich vorbehalten sein.

Zu b) Im Rahmen des SIL-Koordinationsprozesses wurde unter anderem auch fachlich abgeklärt, welche Auswirkungen eine raumplanerische Sicherung für eine allfällige Parallelpiste auf dem Flughafen Zürich haben würde. Der Regierungsrat lehnte die raumplanerische Sicherung eines Parallelpistensystems ab, obwohl zwei vom Bund in Auftrag gegebene Gutachten diese als sinnvoll beurteilten. Der Regierungsrat betonte, dass ein solches Ausbauprojekt nicht mit dem Moorschutz vereinbar sei. Zudem beurteilte er die Auswirkungen einer raumplanerischen Sicherung auf die betroffenen Gebiete als kritisch. Auch der Bund lehnte die raumplanerische Sicherung einer Parallelpiste ab. Eine solche Festlegung käme, so die Begründung des Bundes, nur dann in Frage, wenn der Bau einer Parallelpiste am Flughafen Zürich tatsächlich realistisch wäre. Angesichts der Dimension eines solchen Vorhabens in einer dicht besiedelten Region stufte der Bund jedoch die Chancen einer Parallelpiste als gering ein. Beträchtliche Verschiebungen bei der Lärmbelastung, der Verlust von Moorschutz- und Naturgebieten, die notwendige Verlegung von Häusern, von Strassen und eines Waffenplatzes seien alles Gründe, die gegen eine Verwirklichung sprächen.

Das SIL-Objektblatt vom 26. Juni 2013 hält einleitend auf S. 13 Folgendes fest: «Die Nachfrage könnte langfristig einzig auf einem Parallelpistensystem abgedeckt werden. Nach eingehender Prüfung der Auswirkungen eines solchen Systems auf die umgebende Raumnutzung entschied der Bund jedoch, auf die raumplanerische Sicherung einer Betriebsvariante mit Parallelpiste im vorliegenden Objektblatt zu verzichten. Mit diesem Entscheid berücksichtigte er auch die Haltung des Standortkantons Zürich.» Konsequenterweise enthält das SIL-Objektblatt keine Festlegungen zu einem Parallelpistensystem, wodurch gemäss Art. 37 Abs. 5 LFG die Voraussetzungen für ein allfälliges Plangenehmigungsgesuch fehlen. Somit ist für die Geltungsdauer des SIL – im Sinne der Anträge – ein Parallelpistensystem ausgeschlossen. Gestützt auf Art. 17 Abs. 4 RPV werden die Sachpläne überprüft und nötigenfalls gesamthaft überarbeitet oder angepasst, wenn sich die Verhältnisse geändert haben, sich neue Aufgaben stellen oder eine gesamthaft bessere Lösung möglich ist. Solche zukünftige Überarbeitungen oder Anpassungen kann weder der kantonale Richtplan noch der Sachplan ausschliessen.

21 Retentionsfilterbecken

a) Mehrere Einwendende beantragen, das Retentionsfilterbecken «Elektrohof» in den Flughafenperimeter aufzunehmen.

b) Mehrere Einwendende beantragen, auf den Eintrag des Retentionsfilterbeckens im kantonalen Richtplan zu verzichten und den Flughafenperimeter entsprechend anzupassen.

c) Mehrere Einwendende beantragen, das geplante Retentionsfilterbecken in Oberrglatt zusätzlich mit dem direkt westlich an den Perimeter angrenzenden Ostgraben zu koordinieren und dies mit dem Verweis auf die Gemeinde Niederhasli in der Tabelle der Flughafenanlagen entsprechend zu ergänzen.

d) Jemand beantragt, in der Tabelle unter Koordinationsbedarf den Vermerk auf die Abstimmung mit den Bedürfnissen der Naherholung zu streichen.

Zu a) bis d) Flughafenanlagen, d.h. Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Betrieb eines Flughafens dienen, unterstehen grundsätzlich dem Luftfahrtrecht und den entsprechenden Bewilligungsverfahren. Retentionsfilterbecken stellen betriebsnotwendige Anlagen dar und sind damit als Flughafenanlagen zu qualifizieren. Die Festlegung von Flughafenanlagen ist somit dem SIL-Objektblatt vorbehalten. Die im Sachplan mit Bezug auf die Realisierung konkreter Vorhaben getroffenen Anordnungen sind für den Kanton so weit verbindlich, als der Bund im betreffenden Bereich von Verfassungs- und Gesetzes wegen über entsprechende Kompetenzen verfügt (vgl. Art. 23 Abs. 1 RPV). 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 (vgl. § 24 PBG). Der Flughafenperimeter begrenzt das Areal für Flughafenanlagen.

Das SIL-Objektblatt vom 26. Juni 2013 sichert im Gebiet «Elektrohof», das gänzlich auf dem Gemeindegebiet von Oberrglatt liegt, eine Fläche für die Einrichtung eines Retentionsfilterbeckens. Der kantonale Richtplan sieht keine entsprechenden Festlegungen vor. Der Kanton Zürich bringt damit zum Ausdruck, dass das Interesse am Erhalt von Fruchtfolgefächern in diesem Gebiet überwiegt.

22 The Circle at Zürich Airport

a) Mehrere Einwendende beantragen, das Vorhaben «The Circle at Zürich Airport» aus dem kantonalen Richtplan zu streichen.

b) Jemand beantragt, Nebenanlagen nur zu bewilligen, wenn keine zusätzlichen Parkplätze benötigt werden.

c) Mehrere Einwendende beantragen, das Projekt «The Circle at Zürich Airport» nur mit der Vorgabe der 2'000 Watt-Gesellschaft zu bewilligen.

d) Jemand beantragt, das Gebiet Butzenbüel (respektive «The Circle at Zürich Airport») nicht in den Flughafenperimeter aufzunehmen und auf Kosten der Flughafenbetreiberin die Überdeckung der Autobahn zu realisieren und allgemein zugängliche Freizeit- und Erholungsanlagen anzulegen.

e) Jemand beantragt, in der Tabelle der Nebenanlagen den Koordinationsbedarf zum Objekt Nr. 4 mit «Raumbedarf und landseitiges Verkehrsaufkommen künftiger Flughafen- und Nebenanlagen» zu ergänzen.

Zu a) bis d) Das Projekt «The Circle at Zürich Airport» liegt in einer rechtsgültigen Bauzone – der so genannten Industriezone Flughafen – und wurde im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens durch die Stadt Kloten bewilligt. Die Bewilligung umfasst auch 957 Parkplätze. Eine Streichung des Vorhabens aus dem kantonalen Richtplanentwurf hätte auf die Baubewilligung keinen Einfluss.

Um im kantonalen Richtplan rückwirkend Auflagen für zonenkonforme Bauvorhaben festzulegen, fehlt die gesetzliche Grundlage. Der kantonale Richtplan ist nicht eigentümerverbindlich; er kann keine Anordnungen treffen, die Grundeigentümer oder andere Rechtssubjekte in irgendeiner Art verpflichten sollen. Eine solche Regelung ist dem Planungs- und Baugesetz vorbehalten. Im kantonalen Richtplan können daher keine Vorgaben zur Energiebilanz des Projekts (2'000 Watt-Gesellschaft) gemacht werden. Soweit Vorgaben zur Energiebilanz im Richtplan festgelegt werden könnten, wären sie allgemeiner Natur und dürften nicht auf ein einzelnes Projekt beschränkt werden.

Trotzdem ist es sinnvoll, «The Circle at Zürich Airport» im Hinblick auf die erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt im kantonalen Richtplan festzulegen. Damit wird das Projekt den im kantonalen Richtplan festgelegten Vorgaben für Parkierungsanlagen gemäss Pt. 4.5.1a und für den Modalsplit gemäss den Pte. 4.1.1b und 4.5.2 unterstellt.

Zu e) In der Richtplanvorlage zuhanden des Kantonsrates werden folgende Koordinationshinweise für das Projekt «The Circle at Zürich Airport» festgelegt: «Verkehrliche Erschliessung im Zusammenhang mit der landseitigen Erschliessung des Flughafens (vgl. Pt. 4.5.2); Auswirkung auf Zentrenstruktur; Raumbedarf zukünftiger Flughafenanlagen.»

4.2.3 Weitere Karteneinträge

23 Gebiet mit Hindernisbegrenzung

a) Mehrere Einwendende beantragen, das Gebiet mit Hindernisbegrenzung gemäss SIL-Objektblatt im kantonalen Richtplan festzulegen und die Gemeinden auf eine entsprechende Anpassung ihrer Nutzungsplanungen zu verpflichten.

b) Jemand beantragt, aus Sicherheitsgründen das Gelände im Anflug der Piste 28 umgehend von Hindernissen zu befreien, und die Strasse zwischen Kaserne und Frachthof grossräumig und vorzugsweise in einen Tunnel abzusenken.

Zu a) Das SIL-Objektblatt in der Fassung vom 26. Juni 2013 will die Kantone bzw. die Gemeinden verpflichten, ihre Zonenordnung dem Gebiet mit Hindernisbegrenzung anzupassen, soweit die Hindernisbegrenzung nicht bereits durch den Sicherheitszonenplan grundeigentümerverbindlich sichergestellt ist. Der Regierungsrat hat diese Festlegung in seiner Stellungnahme zum SIL-Objektblatt vom 1. Dezember 2010 (vgl. RRB Nr. 1728/2010) mit folgender Begründung abgelehnt: «Der Bund besitzt gestützt auf Art. 87 BV eine umfassende Rechtsetzungskompetenz im Bereich der Luftfahrt. Diese Kompetenz ist gleichzeitig eine Verpflichtung, alle massgeblichen Tatbestände zu regeln, die für das Funktionieren der Luftfahrt nötig sind. Dies gilt auch bezüglich der Freihaltung künftiger Flugrouten, zumindest soweit damit ein Eingriff in bestehende Eigentumsrechte verbunden ist.»

Der kantonale Richtplan muss zwar gemäss Art. 6 Abs. 4 RPG die Konzepte und Sachpläne des Bundes berücksichtigen, er ist jedoch wiederum nur behördenverbindlich (vgl. Art. 9 Abs. 1 RPG) und somit kein Instrument, um grundeigentümerverbindliche und rechtsverbindliche Anordnungen zu treffen. Die Sicherung der zukünftigen An- und Abflugrouten hat, soweit sie mit Eingriffen ins Grundeigentum verbunden ist, gestützt auf eine noch zu schaffende bundesrechtliche Vorschrift zu erfolgen. Dies betrifft namentlich Ab- oder Auszonungen. Der kantonale Richtplan kann die fehlende bundesrechtliche Grundlage nicht ersetzen. Im Richtplantext (vgl. Pt. 4.7.1.3c) werden die Gemeinden angehalten, in ihrer Berichterstattung nach Art. 47 RPV darzulegen, dass bei Neueinzonungen sowie Auf- und Umzonungen keine neuen oder zusätzlichen Konflikte mit den Hindernisbegrenzungsflächen geschaffen werden.

Soweit die Hindernisbegrenzungsflächen durch einen Sicherheitszonenplan gesichert werden, sind sie gestützt auf Art. 42 Abs. 1 lit. a LFG und Art. 73 Abs. 5 VIL allgemein und damit auch grundeigentümerverbindlich. Sie gehen in diesem Fall dem kommunalen Nutzungsplan vor; Baubewilligungen werden verweigert, wenn sie im Widerspruch zum Sicherheitszonenplan stehen (vgl. Art. 73 Abs. 2 VIL).

Zu b) Anweisungen betreffend die Sicherheit der An- und Abflugwege und deren Freihaltung von Hindernissen sind aus Zuständigkeitsgründen dem Bund vorbehalten. Die notwendigen Massnahmen sind unter den verschiedenen Sachplänen des Bundes abzustimmen, im SIL festzulegen und mit geeigneten bundesrechtlichen Planungsinstrumenten zu vollziehen.

24 Flachmoor, römischer Gutshof und Erholungsgebiet festlegen

Jemand beantragt, unter Pt. 4.7.1.3a die Erhaltung des Flachmoorgebiets, des römischen Gutshofes und des Erholungsgebietes «Panzerpiste» zu sichern.

Die genannten Gebiete bzw. Objekte sind mittels grundeigentümerverbindlichen Instrumenten bereits hinreichend geschützt. Der kantonale Richtplan regelt in Pt. 3 «Landschaft» die Ziele, Karteneinträge und Massnahmen für die Naturschutz-, Landschaftsschutz- und Erholungsgebiete für das ganze Kantonsgebiet, darunter auch für die im Antrag genannten Gebiete und Objekte, sofern sie von kantonalen Bedeutung sind.

4.3 Massnahmen

25 Lärmschutzverordnung anpassen

a) Mehrere Einwendende beantragen, die Bundesgesetzgebung dahingehend anzupassen, dass ausserhalb der Abgrenzungslinie keine weiteren Einschränkungen für die Siedlungsentwicklung wirksam sind.

b) Jemand beantragt, von einer Anpassung der Lärmschutzverordnung und Lockerung der Funktion des Planungswertes abzusehen.

c) Jemand beantragt, auf die Anpassung von Art. 31 Abs. 2 der Lärmschutzverordnung hinzuwirken, damit Baubewilligungen in Gebieten mit IGW-Überschreitungen (in der Nacht) künftig keiner kantonalen Zustimmung mehr bedürfen.

d) Mehrere Einwendende beantragen, den Lärm bei Gebäuden mit lärmschutzwirksamer Hülle respektive den Lärm nachts bei geschlossenem Fenster zu messen und die LSV entsprechend anzupassen (vgl. Art. 39 LSV).

e) Mehrere Einwendende beantragen, bei Nichtanpassung der Lärmschutzverordnung im kantonalen Richtplan die zulässigen Abweichungen bei der Umsetzung der Lärmschutzverordnung bezüglich Fluglärm festzulegen.

f) Jemand beantragt, in der Lärmschutzverordnung Grenzwerte für das Mass der Lärmbelastungszunahme einzuführen.

Zu a) und b) Eine zentrale Massnahme, die in Pt. 4.7.1.3a des kantonalen Richtplans festgelegt werden soll, ist der Auftrag an den Kanton, sich beim Bund dafür einzusetzen, dass die bundesrechtlichen Bestimmungen bezüglich der Anforderungen an Bauzonen in Gebieten mit Planungswertüberschreitungen überprüft und angepasst werden. Über die Ausscheidung neuer Bauzonen für lärmempfindliche Nutzungen oder deren Erschliessung soll in Gebieten ausserhalb der Abgrenzungslinie aufgrund von raumplanerischen Kriterien entschieden werden können, auch wenn die Planungswerte überschritten sind. 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 Einzonungs- und Erschliessungsverbot gemäss Art. 24 Abs. 2 USG und Art. 30 LSV wird also nicht eine konkrete Gefahr für die Gesundheit oder das Wohlbefinden abgewehrt, sondern die abstrakte Gefahr einer allfälligen zukünftigen Überschreitung des IGW. Eine langfristige Vorsorge kann im Fall des Flughafens Zürich nur durch die Abgrenzungslinie und nicht durch die Anwendung der Planungswerte erreicht werden, weil letztere nach dem Konzept des Umweltschutzrechts lediglich für das jeweils gültige Betriebsreglement Rechtswirkung entfalten und 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.

Anlässlich einer Aussprache zwischen der Vorsteherin des UVEK, den zuständigen Bundesämtern und einer Delegation des Kantons Zürich und von Gemeinden aus der Flughafenregion wurde am 1. Februar 2011 der Auftrag erteilt, die Zielkonflikte zwischen der Raumordnungspolitik des Bundes und des Kantons Zürich einerseits und den umweltrechtlichen Vorschriften andererseits zu untersuchen und nach Möglichkeit auszuräumen. Der Regierungsrat hat den Bund mehrfach darauf aufmerksam gemacht, dass die Akzeptanz des Konzepts der raumplanerischen Vorsorge und der Abgrenzungslinie im Kantonsrat wesentlich davon abhängt, dass der Bund im Bereich der Planungswerte Entgegenkommen zeigt (vgl. RRB Nr. 1345/2010).

Zu c) Gemäss Art. 22 USG können Baubewilligungen für neue Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, nur erteilt werden, wenn die IGW nicht überschritten werden. Trotzdem kann gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV ausnahmsweise eine Baubewilligung erteilt werden, wenn an der Errichtung des Gebäudes ein überwiegendes Interesse besteht und die kantonale Behörde zustimmt.

Die Richtplanvorlage an den Kantonsrat sieht in Pt. 4.7.1.3a vor, dass sich der Kanton beim Bund dafür einsetzen soll, dass das Umweltrecht überprüft und nötigenfalls angepasst wird, u.a. um der nachfolgenden Anforderung gerecht zu werden. In Gebieten, in denen die Überschreitung des IGW ausschliesslich durch den Flugbetrieb während der ersten Nachtstunde verursacht wird, sollen Wohnbauten im ordentlichen Baubewilligungsverfahren bewilligt werden können, wenn die Anforderungen an einen hochwertigen Schallschutz (vgl. Pt. 4.7.1.1b) erfüllt werden.

Am 1. Februar 2011 hat eine Delegation des Kantons Zürich und von Gemeinden aus der Flughafenregion der Vorsteherin UVEK dargelegt, dass insbesondere in den Handlungsräumen «Stadtlandschaft» und «urbane Wohnlandschaft» (vgl. Pt. 1.3) die umweltrechtlichen Vorschriften teilweise mit den Zielen der Raumentwicklungspolitik kollidieren. Das UVEK hat den zuständigen Bundesämtern und kantonalen Fachstellen den Auftrag erteilt, die Zielkonflikte zwischen der Raumordnungspolitik und den umweltrechtlichen Vorschriften zu untersuchen und nach Möglichkeit auszuräumen. Diese Arbeiten sind inzwischen wesentlich fortgeschritten.

Von Seiten des Bundes ist in Aussicht gestellt worden, im Verlauf 2014 ein Vernehmlassungsverfahren für eine entsprechende Revision der LSV durchzuführen.

Zu d) Die Immissionsgrenzwerte sind primär eine Vorgabe für den Lärmverursacher – also für den Anlagebetreiber. Würde die Ermittlung der durch den Nachtbetrieb verursachten Lärmimmissionen im Innern der Gebäude bei geschlossenem Fenster erfolgen, hätte dies primär eine Ausdehnung des Spielraumes des Flughafens zur Folge, würde jedoch keine grösseren Spielräume für die Siedlungsentwicklung eröffnen. Zudem können nur über die Ermittlung des Aussenlärms die Anforderungen an passive Schallschutzmassnahmen sachgerecht definiert werden. Die beantragte Ermittlung der Lärmbelastung im Gebäudeinnern steht somit im Widerspruch zu bewährten Grundsätzen des Umweltschutzrechts. Eine zweckmässige Siedlungsentwicklung und -erneuerung kann nicht durch eine Änderung der Art der Ermittlung der Immissionen bzw. der Belastungssituation erreicht werden, sondern durch die Anerkennung der Zweckmässigkeit von hochwertigen passiven Schallschutzmassnahmen für die Verminderung der Störungswirkungen, insbesondere von Schlafstörungen, im Innenraum.

Genau dieses Ziel verfolgt die Festlegung von Pt. 4.7.1.1b, innerhalb der Abgrenzungslinie langfristig alle Wohnungen mit hochwertigen Schallschutzmassnahmen (passiver Schallschutz der Gebäudehülle und der Fenster, Komfortlüftung mit Zu- und Abluft sowie Wärmerückgewinnung) auszustatten. Im Zusammenhang mit dieser Zielvorstellung sollen erschlossene Zonen für lärmempfindliche Nutzungen, bei denen die Überschreitung des IGW ausschliesslich durch den Flugbetrieb während der ersten Nachtstunde verursacht wird, auch innerhalb der Abgrenzungslinie aufgezeigt werden können. Voraussetzung dafür ist, dass das Gebiet entweder eine zentral gelegene Mischzone mit Wohnanteilsbeschränkung ist und im Einzugsbereich von 300 Metern einer S-Bahn-Station oder im Einzugsbereich von 150 Metern einer Haltestelle eines anderen öffentlichen Verkehrsmittels mit jeweils mindestens acht Halten pro Stunde liegt, oder dass damit ein hochwertiger Schallschutz gefördert und keine zusätzlichen Wohnnutzungsreserven geschaffen werden. In Gebieten, in denen die Überschreitung des IGW ausschliesslich durch den Flugbetrieb während der ersten Nachtstunde verursacht wird, sollen zudem Wohnbauten im ordentlichen Baubewilligungsverfahren bewilligt werden können, wenn die Anforderungen an einen hochwertigen Schallschutz (vgl. Pt. 4.7.1.1b) erfüllt werden. Die rechtlichen Voraussetzungen für diese Festlegungen werden im Auftrag des UVEK noch untersucht.

Zu e) Der kantonale Richtplan untersteht der geltenden Rechtsordnung und kann keine von der LSV abweichende Regelung treffen. Allerdings soll der Kanton im kantonalen Richtplan darauf verpflichtet werden, sich beim Bund dafür einzusetzen, dass die bundesrechtlichen Bestimmungen bezüglich der Anforderungen an Bauzonen in Gebieten mit Planungswertüberschreitungen, bzw. in Gebieten, bei denen die Überschreitung des IGW ausschliesslich durch den Flugbetrieb während der ersten Nachtstunde verursacht wird, überprüft und angepasst werden (vgl. Pt. 4.7.1.3a).

Zu f) Art. 13 Abs. 1 USG verpflichtet den Bundesrat, für die Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen durch Verordnung Immissionsgrenzwerte festzulegen. Dieser Pflicht ist der Bundesrat mit dem Erlass der Lärmschutz-Verordnung nachgekommen. Anlagen wie der Flughafen Zürich können ungeachtet der von ihnen verursachten Immissionen weiter betrieben und auch geändert oder erweitert werden, unter der Voraussetzung, dass die Lärmimmissionen unvermeidlich sind, d.h. sämtliche zumutbaren vorsorglichen und verschärften Emissionsbegrenzungen ergriffen worden sind. Jedoch müssen an den von Lärm betroffenen Gebäuden passive Schallschutzmassnahmen getroffen werden. Diese Pflicht besteht (bei neuen und wesentlich geänderten bestehenden Anlagen) ab Überschreitung der Immissionsgrenzwerte (vgl. Art. 25 Abs. 3 USG, Art. 8 Abs. 2 und Art. 10 LSV; BGE 126 II 522 E. 39a S. 569 f).

Der Kanton Zürich ist nicht zuständig für die Festlegung von Lärm-Immissionsgrenzwerten. Mit der Bestimmung von § 3 Abs. 4 des kantonalen Flughafengesetzes wurde der Regierungsrat verpflichtet, im Zusammenhang mit dem Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) einen Richtwert zur Begrenzung der Anzahl der vom Fluglärm stark gestörten Personen festzulegen. Dieser Richtwert ist jedoch für die Flughafenbetreiberin und den Bund nicht verbindlich; die Behörden des Kantons Zürich können nur auf sie Einfluss nehmen (vgl. § 3 Abs. 5 Flughafengesetz).

26 Überwiegendes Interesse gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV konkretisieren

a) *Jemand beantragt, einen Passus zu ergänzen, wonach in Sonderfällen das Schliessen von Baulücken sowie die bauliche Verdichtung zu Wohnzwecken als «überwiegendes Interesse» gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV möglich ist.*

b) *Jemand beantragt, die im zweiten Absatz von Pt. 4.7.1.3c erwähnte «dem Fluglärm angepasste Bauweise» auch auf die Neuerstellung von Wohnbauten im Allgemeinen und in Baulücken zu erstrecken.*

Zu a) und b) Baubewilligungen für neue Gebäude und wesentliche Änderungen bestehender Gebäude dürfen

nur erteilt werden, wenn bei den lärmempfindlichen Räumen die Immissionsgrenzwerte eingehalten sind (vgl. Art. 22 Abs. 1 USG). Wenn, was bei Fluglärm regelmässig der Fall ist, die Immissionsgrenzwerte nicht durch bauliche oder gestalterische Massnahmen eingehalten werden können, darf die Baubewilligung nur erteilt werden, wenn an der Errichtung des Gebäudes ein überwiegendes Interesse besteht und die kantonale Behörde zustimmt (vgl. Art. 31 Abs. 2 LSV). Unter den Interessen, die das Interesse am Lärmschutz überwiegen können, steht – im Sinne der haushälterischen Bodennutzung – die Schliessung von Baulücken im bereits überbauten Gebiet im Vordergrund. Baulücken sind einzelne unüberbaute Parzellen, die unmittelbar an das überbaute Land grenzen, in der Regel bereits erschlossen sind und eine relativ geringe Fläche aufweisen. Die Nutzung der Baulücke wird vorwiegend von der sie umgebenden Überbauung geprägt; das unüberbaute Land muss also zum geschlossenen Siedlungsbereich gehören, an der Siedlungsqualität teilhaben und von der bestehenden Überbauung so stark geprägt sein, dass sie sinnvollerweise ihr raumplanerisches Schicksal teilt. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung können unüberbaute Gebiete bis zu einer Grösse von ungefähr 1 ha inmitten von überbautem Gebiet unter bestimmten Bedingungen als Baulücken bezeichnet werden, während grössere Flächen nicht als Baulücken betrachtet worden sind.

Sind die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmenbewilligung im Sinne von Art. 31 Abs. 2 LSV erfüllt, so verschärft die Vollzugsbehörde, gestützt auf Art. 32 Abs. 2 LSV, die Anforderungen an die Schalldämmung der Aussenbauteile angemessen. Die Anforderungen richten sich nach der SIA-Norm 181 und in Übereinstimmung damit nach Vorgaben, die durch die kantonale Fachstelle Lärmschutz festgelegt werden. Art. 32 Abs. 2 LSV ist eine wichtige gesetzliche Grundlage, um das im Richtplantext festgelegte Ziel, langfristig alle Wohnungen mit hochwertigen Schallschutzmassnahmen (passiver Schallschutz der Gebäudehülle und der Fenster, Komfortlüftung mit Zu- und Abluft sowie Wärmerückgewinnung) auszustatten, zu erreichen. Sie kommt bei Baubewilligungen im Bereich des Immissionsgrenzwerts zum Tragen und erreicht damit insbesondere auch Neubauten.

Diese Erläuterungen zeigen, dass für Baubewilligungen im Bereich des Immissionsgrenzwerts klare gesetzliche Grundlagen und eine differenzierte Praxis bestehen. Zusätzliche Festlegungen im kantonalen Richtplan erübrigen sich. Was die bauliche Verdichtung betrifft, ist auf die Festlegung in Pt. 4.7.1.2a der Richtplanvorlage an den Kantonsrat hinzuweisen, wonach die Möglichkeit geschaffen werden soll, eingezonte und erschlossene Gebiete in den Handlungsräumen «Stadtlandschaft» und «urbane Wohnlandschaft» (vgl. Pt. 1.3), bei denen die Überschreitung des IGW ausschliesslich durch den Flugbetrieb während der ersten Nachtstunde verursacht wird, auch innerhalb der Abgrenzungslinie aufzonen zu können. Voraussetzung dafür ist, dass das Gebiet entweder eine zentral gelegene Mischzone mit Wohnanteilsbeschränkung ist und im Einzugsbereich von 300 Metern einer S-Bahn-Station oder im Einzugsbereich von 150 Metern einer Haltestelle eines anderen öffentlichen Verkehrsmittels mit jeweils mindestens acht Halten pro Stunde liegt oder dass damit ein hochwertiger Schallschutz gefördert und keine zusätzlichen Wohnnutzungsreserven geschaffen werden. Die rechtlichen Voraussetzungen dazu werden im Rahmen eines Auftrags des UVEK untersucht.

27 Verweis auf Industriezone Flughafen streichen

Jemand beantragt, im zweiten Absatz in Pt. 4.7.1.3a den Verweis auf die Industriezone Flughafen in den Gemeinden Kloten und Opfikon zu streichen.

Die innerhalb des Flughafenperimeters festgelegte Industriezone Flughafen in Kloten und Opfikon lassen ein sehr breites Spektrum von Nutzungen in sogenannten Nebenanlagen zu. Die Errichtung oder Änderung von Nebenanlagen, d.h. von Bauten und Anlagen innerhalb des Flughafenperimeters, die nicht ganz oder überwiegend dem Flugplatzbetrieb dienen, unterstehen dem kantonalen Recht und setzen damit eine ausreichende richt- und nutzungsplanerische Grundlage voraus (vgl. Art. 37m LFG). Die zulässige Gebäudehöhe in den bestehenden Industriezonen Flughafen richtet sich nach dem jeweils gültigen Sicherheitszonenplan; ein maximales Nutzungsmass wird nicht definiert. Damit lassen diese Bau- und Zonenordnungen erheblichen Interpretationsspielraum offen und eröffnen raumplanerisch kaum steuerbare Entwicklungsmöglichkeiten für Nebenanlagen. Dies kann jedoch einer zweckmässigen Raumentwicklung widersprechen. In Kapitel 4.7.1.3a der Richtplanvorlage soll daher festgelegt werden, dass der Kanton zusammen mit Gemeinden und Regionen allgemein die Bauzonen innerhalb der Abgrenzungslinie hinsichtlich ihrer Zweckmässigkeit überprüft – insbesondere auch die Industriezonen Kloten und Opfikon. Es besteht kein Grund, diese Zonen von der Zweckmässigkeitsprüfung auszunehmen.

28 Aufwertungsmassnahmen für bestehende Baugebiete und Ortskerne

a) Jemand beantragt, die im kantonalen Richtplan postulierten Massnahmen für bestehende Baugebiete und insbesondere Ortskerne innerhalb der Abgrenzungslinie konkreter zu formulieren.

b) Jemand beantragt, die im kantonalen Richtplan postulierten Massnahmen für bestehende Baugebiete und insbesondere Ortskerne innerhalb der Abgrenzungslinie auf Aufwertungskonzepte mit hochwertiger energetischer, lärmtechnischer und städtebaulicher Sanierung unter Begrenzung der Nutzungsdichte auf dem heutigen Bestand zu fokussieren und entsprechende durch den Flughafen und den Kanton mitfinanzierte Anreize, beispielsweise in Form von Beiträgen für Kernzonenbauten, zu schaffen.

c) Jemand beantragt, in den lärmbelasteten Quartieren neben baulichen Massnahmen zur Erhöhung der Wohnqualität auch Anstrengungen im Bereich Bildung, Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogramme, strukturierte Freizeitaktivitäten usw. zu tätigen, um der sozialen und ökonomischen Abwertung entgegenzuwirken.

Zu a) Der kantonale Richtplan verweist für das Gebiet innerhalb der Abgrenzungslinie auf die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Grundlagen für Förderungsmassnahmen. Eine Regelung im Detail wäre im kantonalen Richtplan nicht stufengerecht, sondern ist zweckmässiger in der Verordnung zum Zürcher Fluglärm-Index (ZFI-VO, LS 748.15) vorzunehmen. Mit dem Neuerlass der ZFI-VO am 7. Dezember 2011 ist eine Vollzugsregelung geschaffen worden.

Zu b) und c) Die Richtplanvorlage verfolgt das Ziel, dass das Gebiet innerhalb der Abgrenzungslinie in energetischer, lärmtechnischer und städtebaulicher Hinsicht aufgewertet wird (vgl. Pte. 4.7.1.1b und 4.7.1.3). Soweit Nutzungsreserven bestehen, sei es in Baulücken oder auf bereits überbauten Grundstücken, sollen diese genutzt werden können, wenn sich dies, insbesondere aufgrund des Raumordnungskonzepts, als zweckmässig erweist und wenn die in Art. 31 Abs. 2 LSV vorgeschriebene Interessenabwägung für die Erteilung einer Baubewilligung zu einem entsprechenden Entscheid führt. Die Richtplanvorlage bewegt sich damit im planungs- und umweltschutzrechtlichen Rahmen. Die Richtplanvorlage geht noch einen Schritt weiter: Innerhalb der Abgrenzungslinie sollen eingezonte und erschlossene Gebiete in den Handlungsräumen «Stadtlandschaft» und «urbane Wohnlandschaft» (vgl. Pt. 1.3), bei denen die Überschreitung des IGW ausschliesslich durch den Flugbetrieb während der ersten Nachtstunde verursacht wird, aufgezont werden können. Voraussetzung dafür ist, dass das Gebiet entweder eine zentral gelegene Mischzone mit Wohnanteilsbeschränkung ist und im Einzugsbereich von 300 Metern einer S-Bahn-Station oder im Einzugsbereich von 150 Metern einer Haltestelle eines anderen öffentlichen Verkehrsmittels mit jeweils mindestens acht Halten pro Stunde liegt oder dass damit ein hochwertiger Schallschutz gefördert und keine zusätzlichen Wohnnutzungsreserven geschaffen werden. Soweit das Umweltrecht diesen Bestrebungen zuwiderläuft, setzt sich der Kanton beim Bund dafür ein, dass es überprüft und angepasst wird. Die rechtlichen Voraussetzungen dazu werden derzeit im Rahmen eines Auftrags des UVEK untersucht.

Die Richtplanvorlage weist in Pt. 4.7.1.3a auf die gesetzlichen Bestimmungen hin, unter denen der Kanton Förderbeiträge ausrichten kann. Massnahmen im Bereich Bildung, Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogramme und strukturierte Freizeitaktivitäten können grundsätzlich nur soweit durch den Kanton vorgenommen werden, als dafür gesetzliche Grundlagen bestehen, und soweit er zuständig ist. Auf jeden Fall entziehen sich diese Aufgaben dem Regelungsbereich des kantonalen Richtplans. Die Flughafen Zürich AG kann aus Zuständigkeitsgründen weder durch kantonale Gesetze noch durch den Richtplan verpflichtet werden, ihrerseits finanzielle Beiträge auszurichten. Sie ist jedoch aufgrund des Bundesrechts zu Schallschutzmassnahmen und zu Entschädigungen wegen formeller Enteignung verpflichtet.

29 Sanierungen und Erneuerung zum Erhalt der hohen Wohnqualität unterstützen

a) Mehrere Einwendende beantragen, den Kanton zu verpflichten, Gesamtsanierungen und Erneuerung von Wohngebäuden zum Erhalt der hohen Wohnqualität mit geeigneten Mitteln und im Rahmen seiner gesetzlichen und finanziellen Möglichkeiten zu fördern.

b) Jemand beantragt, Absatz 4 unter Pt. 4.7.1.3a wie folgt anzupassen: «Der Kanton fördert im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten energetische Gesamtsanierungen nach dem Minergie-Standard (gemäss kantonalem Förderprogramm gestützt auf § 16 Energiegesetz) und schalltechnische Wohnbausanierungen in durch Fluglärm belasteten Gebieten (gemäss § 5 Verordnung über den Zürcher Fluglärm-Index), vorab innerhalb der Abgrenzungslinie. Er schöpft seine Möglichkeiten im Bewilligungsverfahren aus, damit bestehende Gebäude sowie neu erstellte Wohnbauten mit Komfortlüftung (Zu- und Abluft sowie Wärmerückgewinnung) ausgestattet werden.»

Zu a) Die Verbesserung der Siedlungsstrukturen und der bestehenden Bausubstanz innerhalb der Abgrenzungslinie ist ein Kernanliegen der raumplanerischen Vorsorge in der Flughafenregion. Gemäss Pt. 4.7.1.3a fördert der Kanton im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten energetische Gesamtsanierungen von Wohnbauten nach Minergie-Standard (vgl. § 16 Energiegesetz) und ihre Ausstattung mit einem hochwertigen Schallschutz (vgl. §§ 10ff Verordnung über den Zürcher Fluglärm-Index), vorab innerhalb der Abgrenzungslinie. Er schöpft

seine Möglichkeiten im Bewilligungsverfahren aus, damit bestehende Gebäude sowie neue Wohnbauten mit Komfortlüftungen (Zu- und Abluft sowie Wärmerückgewinnung) ausgestattet werden. Die Verordnung zum Zürcher Fluglärm-Index (ZFI-VO, LS 748.15) bildet die rechtliche Grundlage für ein Förderprogramm, das im Verlauf 2012 gestartet ist. Damit werden die Anträge erfüllt.

Zu b) Diesem Antrag ist in der Richtplanvorlage weit gehend entsprochen worden. Nicht übernommen worden ist der Ausdruck «schalltechnische Wohnbausanierungen», damit keine Interpretationsschwierigkeiten mit Bezug auf die Pflichten der Flughafen Zürich AG, die sie mit dem Schallschutzprogramm wahrnimmt, entstehen. Übereinstimmend mit dem Wortlaut von § 11 der ZFI-VO und mit der Zielsetzung von Pt. 4.7.1.1b hält die Richtplanvorlage am Ausdruck «Ausstattung mit einem hochwertigen Schallschutz» fest.

30 Entschädigungen

a) *Mehrere Einwendende beantragen, die Grundeigentümer aus Mitteln des Fluglärmfonds vollumfänglich zu entschädigen respektive die Flughafenhalterin zu verpflichten, bei Überschreitung des IGW zu entschädigen und für Lärmschutzmassnahmen finanzielle Beiträge zu leisten.*

b) *Jemand beantragt, die Flughafenbetreiberin zu verpflichten, bei neuen An- oder Abflugverfahren die neu betroffenen Teile der Bevölkerung innerhalb von drei Jahren zu entschädigen.*

c) *Jemand beantragt, die Flughafenbetreiberin zu verpflichten, die Gemeinden innerhalb der Abgrenzungslinie finanziell bei der Erreichung der unter Pt. 4.7.1.1b genannten Ziele zu unterstützen.*

d) *Jemand beantragt, die Flughafenbetreiberin bzw. die Fluggesellschaften zu verpflichten, die Kosten zur Umsetzung der Richtplanung in die Nutzungsplanung der Gemeinden zu übernehmen.*

e) *Jemand beantragt, den Bund zu ersuchen die nötigen baulichen Schallschutzmassnahmen für eine verdichtete Bauentwicklung in bestehenden Siedlungsgebieten zu entschädigen.*

f) *Jemand beantragt, im kantonalen Richtplan festzulegen, dass sämtliche Prozesskosten für Rechtsverfahren auf Gemeindeebene, welche im Zusammenhang mit der Abgrenzungslinie stehen, vom Kanton finanziert werden.*

g) *Jemand beantragt, die Frage der materiellen Entschädigung mit und ohne Abgrenzungslinie zu klären respektive rechtsverbindlich zu regeln.*

h) *Jemand beantragt, im kantonalen Richtplan festzuhalten, dass bei einer materiellen Enteignung aufgrund einer Massnahme gemäss Pt. 4.7.1.3c die Entschädigungspflicht beim Kanton liegt.*

i) *Jemand beantragt, den Kanton zu Entschädigungszahlungen für schützenswerte Gebäude in Gebieten mit Alarmwertüberschreitungen zu verpflichten.*

Zu a) bis e) Diese Anträge betreffen Tatbestände, die durch das Bundesrecht und nicht durch kantonales Recht oder den kantonalen Richtplan zu regeln sind. Art. 74 BV räumt dem Bund eine umfassende Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen und lästigen Einwirkungen ein. Kantone können grundsätzlich nur so lange materiell eigenständiges Umweltrecht schaffen als der Bund von seiner Kompetenz nicht abschliessend Gebrauch gemacht hat. Aufgrund der bestehenden Normendichte im eidgenössischen Umweltschutzrecht bleibt den Kantonen hierfür jedoch wenig Spielraum. Er beschränkt sich weitgehend auf die Regelung des Vollzugs. Die Schallschutzmassnahmen und die Entschädigungen für formelle Enteignungen werden von der Flughafenbetreiberin aufgrund des geltenden Bundesrechts vorgenommen. Schallschutzmassnahmen, die gestützt auf Art. 32 Abs. 2 LSV in Baubewilligungsverfahren auferlegt werden, sind grundsätzlich Sache der Bauherrschaft und nicht der Flughafenhalterin.

Zu f) bis h) Gemäss § 3 Flughafenfondsgesetz werden Entschädigungsansprüche aus materieller Enteignung, die mit den Auswirkungen des Betriebs des Flughafens Zürich begründet und vom Kanton direkt oder gestützt auf Rückgriffsansprüche der Gemeinden beglichen werden, aus dem Fonds abgegolten. Die Abgeltung aus dem Fonds setzt voraus, dass die Verpflichtung des Kantons grundsätzlich und grundstücksbezogen in der Grössenordnung durch ein gerichtliches Urteil oder durch einen vom Kanton genehmigten Vertrag festgelegt ist. Sofern die Gemeinden Rückgriffsansprüche gegen die Flughafenhalterin oder den Bund geltend machen, unterstützt sie der Kanton in den entsprechenden Verfahren. Er übernimmt die Kosten ihrer Rechtsvertretung und allfällige ihnen auferlegte Verfahrenskosten und Parteientschädigungen. Das Flughafenfondsgesetz regelt das Anliegen abschliessend, weshalb eine weitere Regelung im kantonalen Richtplan abzulehnen ist.

Zu i) Anträge für Staatsbeiträge an Liegenschaften, die aufgrund des Inventars als schützenswerte Bauten gelten, werden im ordentlichen Verfahren im Einzelfall geprüft (vgl. § 217 PBG). Dabei gelten für Bauten in Gebieten

mit Alarmwertüberschreitungen keine anderen Beurteilungskriterien als für andere Bauten. Die Verordnung zum Zürcher Fluglärm-Index (ZFI-VO, LS 748.15) bildet die rechtliche Grundlage für ein Förderprogramm, das im Verlauf 2012 gestartet ist. Schützenswerte Gebäude werden darin speziell berücksichtigt.

31 Heimschlagsrecht

Jemand beantragt, Heimschlagsrecht für Liegenschaften vorzusehen, wenn der IGW ES IV überschritten ist und die Kostentragung gemäss dem Verursacherprinzip zu regeln.

Ein Heimschlagsrecht kann nur Sinn machen, wenn es Grundstücke in einer Zone für lärmempfindliche Nutzungen, namentlich in der für Wohnzonen geltenden Empfindlichkeitsstufe II, betrifft, die aufgrund der Fluglärmbelastung keiner befriedigenden zonenkonformen Nutzung zugeführt werden können. Gemäss Art. 43 Abs. 1 lit. c LSV gilt die Empfindlichkeitsstufe IV in Zonen, in denen stark störende Betriebe zugelassen sind, namentlich in Industriezonen. Hier ist ein Heimschlagsrecht aus Gründen des Schutzes vor Fluglärm von vornherein unzweckmässig.

32 Gespräche zwischen Gemeinden, Kanton und Bund

a) Jemand beantragt, die regelmässigen Gespräche zwischen Flughafen und Anstössergemeinden wieder aufzunehmen, vor allem auch mit Gemeinden, welche dem Flughafen und seiner Entwicklung grundsätzlich positiv gegenüberstehen.

b) Jemand beantragt, noch vor Jahresende mit den betroffenen und interessierten Gemeinden ein SIL-Perimetergespräch durchzuführen, an welchem die angesprochenen Punkte unter Einbezug des Flughafens und des BAZL analysiert und auch zuhanden des für den Richtplan-Entscheid zuständigen Kantonsrats ausgewertet werden.

Zu a) und b) Parallel zur öffentlichen Auflage der Vorlage für die Revision des Richtplankapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich», haben auf politischer Ebene mehrere Gespräche des Volkswirtschaftsdirektors und des Baudirektors mit den Gemeinden stattgefunden, die in ihrem Gebiet von der Abgrenzungslinie betroffen sind. Am 1. Februar 2011 hat ausserdem eine Aussprache zwischen der Vorsteherin des UVEK, den zuständigen Bundesämtern und einer Delegation des Kantons Zürich und von Gemeinden aus der Flughafenregion stattgefunden. Die Richtplanvorlage sieht in Pt. 4.7.1.3 verschiedene anspruchsvolle Massnahmen auf kantonaler, regionaler und kommunaler Ebene vor, die eine gute Vernetzung der verschiedenen Ebenen auf politischer und fachlicher Ebene erfordern. Dafür ist eine zweckmässige Projektorganisation aufzubauen. Die Organisationsform, in der im Rahmen des SIL-Koordinationsprozesses die sogenannten Perimetergespräche mit 10 Flughafengemeinden stattfanden, ist dafür nicht mehr geeignet. Die Perimetergespräche wurden mit den einzelnen Gemeinden separat durchgeführt. Für die sich in Zukunft stellenden Herausforderungen sind jedoch ein vermehrter Informations- und Erfahrungsaustausch unter den Gemeinden und ihre Mitwirkung an Projekten auf den übergeordneten Zuständigkeits-ebenen erforderlich. Von kantonaler Seite wird die verstärkte Zusammenarbeit ausdrücklich begrüsst. Die Organisation dieser Zusammenarbeit kann jedoch nicht im kantonalen Richtplan geregelt werden.

33 Massnahmen zur Emissionsbegrenzung

a) Mehrere Einwendende beantragen, den Kanton Zürich zu verpflichten, sich flughafenseitig für Massnahmen hinsichtlich des Lärmschutzes und der Energiereduktion einzusetzen.

b) Jemand beantragt, ein Verfahren zu entwickeln, welches die positiven Effekte des technischen Fortschrittes in Bezug auf den Fluglärm gerechter auf die betroffene Bevölkerung und den Flughafen bzw. die Fluggesellschaften verteilt.

c) Jemand beantragt, Festlegungen zur Minimierung des Lärms im gesamten Luftraum vorzusehen.

Zu a) Der Kanton Zürich ist aufgrund des Flughafengesetzes und der Verordnung zum ZFI verpflichtet, sich unter anderem für Massnahmen für einen wirksamen Lärmschutz an der Quelle einzusetzen. Die Bestimmungen von § 3 Abs. 3 und § 4 Abs. 1 und 2 der Verordnung über den Zürcher Fluglärm-Index konkretisieren den allgemeinen Auftrag zum Bevölkerungsschutz von §§ 1 und 3 Flughafengesetz wie folgt: Zusammen mit der Angabe des ZFI-Monitoringwertes wird dargestellt, inwieweit dessen Veränderungen durch die Entwicklung der Bevölkerungszahl und durch die Entwicklung des Flugbetriebs verursacht worden sind (Bevölkerungs- und Flugbetriebsindex). Der Regierungsrat prüft, ob die Flughafenbetreiberin alle technisch und betrieblich möglichen und wirtschaftlich tragbaren Massnahmen zur vorsorglichen Begrenzung des durch den Flugbetrieb verursachten Lärms ergriffen hat. Er orientiert sich dabei an den Ursachen für die Veränderung des Flugbetriebsindex, an der langfristigen Wirksamkeit von Massnahmen und am Zeitbedarf für deren Umsetzung. Auf diesen Auftrag ver-

weist die Richtplanvorlage in den Pte. 4.7.1.1b und 4.7.1.3a. Massnahmen zum sparsamen und effizienten Energieeinsatz sind grundsätzlich für das ganze Kantonsgebiet vorzusehen; es ist nicht zweckmässig, für den Flughafen besondere Festlegungen zu treffen.

Zu b) und c) Die Vorgaben an die Flughafenhalterin betreffend die Fluglärm-Immissionen sind zuständigkeitshalber dem Bund vorbehalten und in den Ziffern 5 und 6 des SIL-Objektblattes vom 26. Juni 2013 wie folgt geregelt: Die sogenannten «zulässigen Lärmimmissionen» im Sinne von Art. 37a Abs. 1 LSV und die damit verknüpften Rechtsfolgen werden mit der Genehmigung des Betriebsreglements festgelegt. Die «zulässigen Lärmimmissionen» müssen innerhalb des im SIL-Objektblatt festgelegten «Gebiets mit Lärmauswirkungen» liegen, wobei die Vorgaben für den Tag- und den Nachtbetrieb separat einzuhalten sind. Neben der Einhaltung dieser räumlichen Vorgaben ist beim Betrieb des Flughafens die Umweltbelastung nach den Prinzipien des Umweltschutzrechts vorsorglich zu begrenzen. Technische und betriebliche Massnahmen sind im wirtschaftlich tragbaren Rahmen umzusetzen. Namentlich sollen die Lärm- und Schadstoff-Emissionen begrenzt werden, indem die Verkehrs- und Betriebsabläufe optimiert, die Möglichkeiten technischer Fortschritte ausgeschöpft und bei der Festlegung der Gebühren emissionsarme Luftfahrzeuge bevorzugt werden. Besondere Beachtung ist der Begrenzung der Lärmbelastung in der Nacht zu schenken. Mit diesen Vorgaben ist dafür zu sorgen, dass die Fluglärmbelastung trotz zunehmender Flugbewegungen auf das mögliche Minimum beschränkt und wenn möglich verringert wird. Die Massnahmenplanung zum ZFI zeigt, dass hier mittel- und langfristig durchaus Fortschritte erwartet werden können, im Gegensatz zum Personen- und Güterverkehr auf der Strasse, der weiterhin am meisten Lärmbelastungen aller Verkehrsarten verursacht (vgl. Umweltbericht Kanton Zürich, Zwischenbericht 2010, S. 9).

Die dem SIL-Objektblatt zugrunde liegenden Lärmberechnungen beruhen auf der für das Jahr 2030 für die einzelnen Betriebsvarianten prognostizierten Verkehrsleistung und der zukünftigen Flottenzusammensetzung und bilden damit auch die Effekte ab, die nach heutigem Ermessen durch den technischen Fortschritt erzielt werden können. Damit sind diese Lärmkurven auch eine zweckmässige Grundlage für die Raumentwicklung in der Flughafenregion, wie sie im Rahmen des Richtplankapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich» angestrebt wird. Das Konzept der raumplanerischen Vorsorge sorgt für einen optimalen Ausgleich zwischen der Flughafen- und der Siedlungsentwicklung in der Flughafenregion.

34 Ökologische Ersatz- und Ausgleichsmassnahmen

Mehrere Einwendende beantragen, Standorte im kantonalen Richtplan festzulegen, die für ökologische Ersatzmassnahmen freigehalten werden sollen.

Gemäss Pt. 3.6.2a werden im kantonalen Richtplan nur kantonal bedeutsame Naturschutzobjekte ausgeschieden, was zum Beispiel auf die Glattrevitalisierung auf dem Gemeindegebiet von Rümlang und Oberglatt zutrifft. Pt. 4.7.1.3a der Richtplanvorlage legt u.a. fest, dass auf der Grundlage des kantonalen Naturschutzkonzeptes und in Zusammenarbeit mit Regionen, Gemeinden und der Flughafenhalterin Standorte für ökologische Ersatzmassnahmen und für Ersatzaufforstungen zu bestimmen und mit geeigneten Massnahmen zu sichern sind. Was als Sicherungsmassnahme geeignet ist, ist im Einzelfall zu bestimmen und kann nicht generell durch den kantonalen Richtplan festgelegt werden.

35 Modalsplitziel und Parkierung

a) Jemand beantragt, die Parkplätze des Flughafens auf dem heutigen Bestand von rund 17'000 zu belassen und dann kontinuierlich – analog der Steigerung des Modalsplits – bis zum Jahre 2030 auf etwa 14'200 zu reduzieren.

b) Mehrere Einwendende beantragen, im kantonalen Richtplan ein Modalsplitziel für den landseitigen Verkehr des Flughafens festzulegen bzw. den Anteil des öffentlichen Verkehrs zu erhöhen.

c) Mehrere Einwendende beantragen, im Rahmen der Gesamtverkehrsbeurteilung darzulegen, welche Anteile der bestehenden und geplanten Verkehrsinfrastruktur einerseits dem Flughafen und andererseits der übrigen Regionsentwicklung zu dienen haben.

d) Jemand beantragt, die Off-Airport-Parkplätze in den Modalsplit zu integrieren und in einer Gesamtbilanz auszuweisen.

e) Jemand beantragt, die Flughafen- und Nebenanlagen um die privaten Parkierungsanlagen in den umliegenden Gemeinden zu ergänzen.

f) Mehrere Einwendende beantragen, flankierende Massnahmen gegen den Schleichverkehr zu unterstützen und Off-Airport-Parkplätze zu unterbinden.

g) Mehrere Einwendende beantragen, keine zusätzlichen Parkierungsflächen für Fluggäste auf dem Gemeindegebiet von Rümlang zuzulassen.

In Pt 4.7.1.3a des kantonalen Richtplans ist die Pflicht des Kantons festgelegt, in seinem Zuständigkeitsbereich die gute Erreichbarkeit des Flughafens für den Personen- und Güterverkehr auf dem Strassen- und Schienennetz langfristig sicher zu stellen und dabei die Ziele bezüglich des Verkehrsanteils des öffentlichen Verkehrs (vgl. Pte. 4.1 bis 4.6) zu unterstützen. Er soll ausserdem zusammen mit dem Bund und den Regionen Glattal und Unterland sowie den Gemeinden ein Gesamtverkehrskonzept für die Flughafenregion entwickeln und dieses fristgerecht umsetzen (vgl. Pt. 4.1.1d). Wesentliche Teile der landseitigen Erschliessung des Flughafens sind in anderen Abschnitten des Richtplankapitels «Verkehr» geregelt und sind somit Gegenstand der Gesamtüberprüfung. Weil der Abstimmungsbedarf zwischen dem SIL und dem kantonalen Richtplan in all diesen Fragen besonders gross ist, ist es angezeigt, dass der Kantonsrat in seinen Beratungen zum Richtplankapitel 4.7.1 alle im SIL-Objektblatt vorgesehenen Festlegungen zum landseitigen Verkehr des Flughafens berücksichtigt. Aus diesem Grund wird nachfolgend im Detail auf die gestellten Anträge eingegangen, auch wenn sie formell nicht Gegenstand des Richtplankapitels 4.7.1 sind.

Zu a) und b) Erschliessungsanlagen des Flughafens (u.a. Parkhäuser) gelten, soweit sie ganz oder überwiegend dem Betrieb des Flughafens und nicht der Erschliessung von Nebenanlagen dienen, als Flughafenanlagen (vgl. Art. 37 Abs. 1 LFG). Flughafenanlagen unterstehen grundsätzlich dem Luftfahrtrecht und den entsprechenden Bewilligungsverfahren. Die dafür notwendigen Flächen sind deshalb ausschliesslich im SIL-Objektblatt festzulegen. Die Abstimmung von im SIL-Objektblatt festgelegten Anlagen mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt, namentlich Parkierungsanlagen, mit dem kantonalen Richtplan ist jedoch unerlässlich. Soweit im SIL-Objektblatt Raum für neue Flughafenanlagen, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, gesichert wird, werden in Kapitel 4.7.1 des kantonalen Richtplans entsprechende Koordinationshinweise festgelegt (vgl. § 24 PBG). Zudem sind im Rahmen der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans, v.a. in Pt. 4.5 «Parkierung und verkehrsintensive Einrichtungen», entsprechende Festlegungen zur landseitigen Erschliessung des Flughafens, d.h. zu den Steuerungsgrössen (z.B. Modalsplit) und des Controllings zu treffen. Die Parkierungsanlagen im Flughafenperimeter sollen als Anlagen von kantonomer Bedeutung in der Richtplankarte eingetragen werden und mit der Zielvorgabe verbunden werden, dass bis zum Jahr 2020 42% und bis zum Jahr 2030 46% aller Personenwege im Ziel- und Quellverkehr zu den Flughafen- und zu den Nebenanlagen mit öffentlichen Verkehrsmitteln erfolgen müssen (der Anteil des öffentlichen Verkehrs wird nachfolgend als Modalsplit bezeichnet). Diese Zielwerte gelten unter dem Vorbehalt, dass die Erreichbarkeit für Flughafenutzungen sichergestellt werden kann (Pt. 4.5.2 betreffend die Karteneinträge für «Parkierung und verkehrsintensive Einrichtungen»). Werden die für die Erreichbarkeit und die Verkehrsanteile des Flughafens Zürich festgelegten Zielwerte (vgl. Pte. 4.5.2 und 4.7.1) nicht erreicht oder wird das in den regionalen Gesamtverkehrskonzepten prognostizierte Verkehrsaufkommen überschritten, analysiert der Kanton die Ursachen und bestimmt zusammen mit den zuständigen Bundesstellen und der Flughafenhalterin die notwendigen Massnahmen. Der Einfluss von ausserhalb des Flughafenperimeters gelegenen Parkierungsanlagen auf die Verkehrsanteile wird separat ausgewiesen.

Es ist zu beachten, dass die Modalsplitvorgabe im SIL und im kantonalen Richtplan neu definiert wird, indem neu der ganze Ziel-/Quellverkehr zum und vom Flughafenperimeter erfasst wird. Bisher wurden einzelne Nachfragesegmente, insbesondere der Bring-/Hol- und der Taxiverkehr ausgeblendet. Gemäss den Vorgaben aus der 5. Bauetappe des Flughafens betrug der vom ÖV zu erreichende Anteil 42%; aufgrund der neuen Definition läge diese Vorgabe um 6 Prozentpunkte tiefer bei 36%. Die neue, in Pt. 4.5.2 festzulegende Modalsplitvorgabe für 2020 liegt mit 42% faktisch um 6 Prozentpunkte höher als die bisherige, für 2030 liegt sie mit 46% um 10% höher. Die neue Modalsplitdefinition und die neuen Werte stützen sich auf die Schlussergebnisse des Projekts «Regionales Gesamtverkehrskonzept Flughafenregion inkl. landseitiger Erschliessung des Flughafens» (rGVK Flughafenregion), die in einem Synthesebericht vom 8. Februar 2011 dokumentiert sind. Adressat dieser Vorgaben ist nicht der Flughafen allein, sondern alle Verkehrs- und Raumplanungsbehörden, die Einfluss auf die Verkehrsanteile nehmen können.

Eine zusätzliche Verlagerung auf den öffentlichen Verkehr im Ausmass, wie sie in Antrag a) gefordert wird, würde bedeuten, dass ein Teil des aktuellen Verkehrsaufkommens und der gesamte Verkehrszuwachs der nächsten 20 Jahre durch den öffentlichen Verkehr bewältigt werden müsste. Eine solche Verlagerung wird auf der Grundlage des rGVK Flughafenregion nicht als realistisch eingeschätzt.

Zu c) Aus den Verkehrsmodellrechnungen, die im Projekt «Regionales Gesamtverkehrskonzept Flughafenregion inkl. landseitiger Erschliessung des Flughafens» (rGVK Flughafenregion) durchgeführt worden sind, ist bekannt, welche Belastungen der Verkehrsnetze in der Trendentwicklung bis 2030 durch den Flughafen und durch die übrigen Regionen im Untersuchungsperimeter zu erwarten sind. Das rGVK leitet daraus Massnahmenempfehlungen für das Verkehrsangebot, für die Siedlungsentwicklung und für die Modalsplitziele des Flughafens und der übrigen untersuchten Regionen ab. Diese Empfehlungen bilden eine wichtige Grundlage für die

in Pt. 4.5 des kantonalen Richtplans vorgesehene Festlegung «Parkierung und verkehrsintensive Einrichtungen» für den Flughafen.

Zu d) bis g) Flughafenanlagen sind grundsätzlich innerhalb des Flughafenperimeters anzuordnen. Die Bewilligungsmodalitäten für Parkieranlagen des Flughafens ausserhalb des Flughafenperimeters (so genannte «off-airport»-Parkieranlagen) gehören in die Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden. Entsprechend muss die Regelung, wie in Zukunft mit solchen Parkieranlagen umgegangen werden soll, in kantonalen und kommunalen Gesetzen und im kantonalen und/oder im regionalen Richtplan getroffen werden. Die entsprechenden Festlegungen sollen in Pt. 4.5 des kantonalen Richtplans getroffen werden und sind damit Gegenstand der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans. Pt. 4.5.3b sieht vor, dass die Regionen Glattal und Unterland mit Zustimmung der betreffenden Gemeinden in den regionalen Richtplänen Standorte für Parkplätze ausserhalb des Flughafenperimeters festlegen, die Passagieren des Flughafens Zürich dienen. Die in den regionalen Richtplänen zu bezeichnenden Standorte müssen sich im Einzugsbereich einer Haltestelle des öffentlichen Verkehrs mit Direktverbindung zum Flughafen befinden. Pt. 4.5.3c sieht die Anweisung an die Gemeinden vor, Parkieranlagen für Parkplätze ausserhalb des Flughafenperimeters für Passagiere des Flughafens Zürich nur an den in den regionalen Richtplänen festgelegten Standorten zu bewilligen, verbunden mit der Auflage, dass der Transport der Flugpassagiere zum und vom Flughafen mit öffentlichen Verkehrsmitteln erfolgt. Die Betreiber sind zur Berichterstattung über das mit den Anlagen verbundene Verkehrsaufkommen zuhanden der Standortgemeinde, der Flughafenbetreiberin und des Gesamtverkehrscontrollings des Kantons Zürich zu verpflichten. Es wird noch vertieft zu prüfen sein, inwieweit die Anweisung an die Gemeinden einer noch zu schaffenden gesetzlichen Grundlage im PBG bedarf.

36 Lärm-Controlling erarbeiten

Jemand beantragt, in Zusammenarbeit von Bund und Kanton und unter voller Transparenz für die Gemeinden ein Lärm-Controlling zu erarbeiten.

Die Regelung des Fluglärmcontrollings ist Sache des Bundes und im SIL-Objektblatt stufengerecht geregelt. Im SIL-Objektblatt vom 26. Juni 2013 wird unter Ziff. 6 «Nachweis der Lärmbelastung» das vorgesehene System der Fluglärmüberwachung definiert. Die periodische Information der Öffentlichkeit wird noch durch den Bund zu regeln sein. Die Flughafen Zürich AG informiert die Öffentlichkeit bereits heute über die Fluglärmentwicklung (www.flughafen-zuerich.ch). Der Regierungsrat wird im Zusammenhang mit der Berichterstattung zum ZFI auch über die Zusammenhänge zwischen dem Monitoring des ZFI und den übergeordneten Controllingprozessen berichten.

37 Inhalte des Raumplanungsberichts aufführen

Jemand beantragt, in Absatz 7 unter Pt. 4.7.1.3a die im Raumplanungsbericht abzuhandelnden Themen detailliert festzulegen.

Gemäss Art. 6 RPG bestimmen die Kantone in den Richtplänen die Grundzüge der räumlichen Entwicklung. Sie zeigen in den Richtplänen auf, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden sollen (vgl. Art. 8 RPG). Im Sinne von § 10 PBG erstattet der Regierungsrat in der Regel alle vier Jahre Bericht über die Besiedlungs- und Nutzungsentwicklung im Kanton Zürich. Im kantonalen Richtplan detaillierte Vorgaben über die darin abzuhandelnden Themen festzulegen, ist nicht stufengerecht.

