

Antrag des Regierungsrates vom 30. März 2011

4788

**Beschluss des Kantonsrates
über die Teilrevision des kantonalen Richtplans
(Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich»)**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 30. März 2011,

beschliesst:

I. Der kantonale Richtplan vom 31. Januar 1995 mit verschiedenen Teilrevisionen wird wie folgt geändert:

Karte: Änderung der Darstellung des Flughafenperimeters, der Pisten des Flughafens Zürich sowie Festlegung einer Abgrenzungslinie anstelle von Luftstrassen jeweils in Abstimmung mit dem Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), Objektblatt Flughafen Zürich

Text: Pt. 4.7.1. Flughafen Zürich (Änderungen in Abstimmung mit dem Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), Objektblatt Flughafen Zürich)

II. Veröffentlichung im Amtsblatt.

III. Mitteilung an den Regierungsrat zum Vollzug.

Weisung

Anlass für die Teilrevision des Richtplans

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 der Luftfahrt des Bundes (SIL) war erst im Entstehen

begriffen; das SIL-Objektblatt Flughafen Zürich war ebenfalls noch ausstehend. Aussagen über die künftige Fluglärmbelastung waren nicht verfügbar, da die entsprechenden Grenzwerte im Anhang der Lärmschutz-Verordnung (LSV, SR 814.41) noch nicht vorlagen. Daher beschränkte sich das Kapitel 4.6.1 im Wesentlichen auf die Darstellung von sogenannten «Luftstrassen» im Nahbereich des Flughafens Zürich. Diese bildeten das bis 2001 mehrheitlich geflogene Betriebskonzept «Nord» ab, gaben jedoch 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 sollten, fehlten. Aufgrund dieser Einschränkungen genehmigte der Bundesrat den kantonalen Richtplan 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. Bedingt durch die 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.

Abstimmung mit dem Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt

Die Luftfahrt fällt nach Art. 87 der Bundesverfassung (BV, SR 101) in den Kompetenzbereich des Bundes. Der SIL ist das Instrument des Bundes zur Planung und Erfüllung der Aufgaben im Bereich der Zivilluftfahrt (Art. 13 Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700). Er bestimmt gemäss Art. 3a der Verordnung über die Infrastruktur Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) die einzelnen dem zivilen Betrieb von Luftfahrzeugen dienenden Infrastrukturanlagen, insbesondere deren Zweck, das beanspruchte Areal, die Grundzüge der Nutzung, die Erschliessung 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 (Art. 37 Abs. 5 Luftfahrtgesetz, LFG, SR 748.0).

Gemäss Art. 13 Abs. 2 RPG ist der Bund bei der Ausarbeitung der Sachpläne verpflichtet, mit den Kantonen zusammenzuarbeiten; er hat ihnen seine Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben rechtzeitig bekannt zu geben. Die Zusammenarbeit zwischen den Planungsträgern ist in Art. 18 der Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1) geregelt. Um die Grundlagen für das SIL-Objektblatt Flughafen Zürich und das Richtplankapitel «Flughafen Zürich» aufeinander abzustimmen, fand

von November 2004 bis Februar 2010 unter der Leitung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) ein SIL-Koordinationsprozess statt. Im Rahmen dieses fünfjährigen Prozesses wurden sämtliche technisch machbaren Betriebsformen für den Flughafen Zürich umfassend geprüft, aufgrund von Nachhaltigkeitskriterien bewertet und die bevorzugten Betriebsvarianten schliesslich entsprechend optimiert. Die Ergebnisse dieses intensiven Abstimmungsprozesses sind im SIL-Schlussbericht vom 2. Februar 2010 dokumentiert.

Der Entwurf für das SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich, das vom 23. August bis 29. Oktober 2010 im Rahmen des Anhörungs- und Mitwirkungsverfahrens öffentlich aufgelegt wurde, beruht einerseits auf den allgemeinen Zielen und Vorgaben aus dem Konzeptteil des SIL vom 18. Oktober 2000 und baut andererseits auf den Ergebnissen des Koordinationsprozesses auf, insbesondere auf den Betriebsvarianten E^{opt} , J^{opt} und E^{DVO} . Mit den Dokumenten aus dem SIL-Prozess liegen nun die bisher fehlenden flugbetrieblichen Grundlagen für die Revision des Richtplankapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich» vor.

Die Revision des Richtplankapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich» umfasst sowohl den Richtplantext als auch die Richtplankarte. Im Richtplantext werden die Ziele einer raumplanerischen Vorsorge in der Flughafenregion, die Karteneinträge und die Massnahmen festgelegt. In der Richtplankarte werden auf der Grundlage des SIL-Objektblatts die Abgrenzungslinie und 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 LFG bezeichnet, wird im kantonalen Richtplan in Abstimmung mit dem Sachplan dargestellt. 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.

Zielsetzungen

Die übergeordneten Ziele der Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich», bestehen darin, die gute internationale Erreichbarkeit der Schweiz und des Metropolitanraums Zürich durch den Luft- und Bahnverkehr zu gewährleisten, die Chancen für die Siedlungsentwicklung in gut durch den öffentlichen Verkehr erschlossenen Räumen zu wahren und die Bevölkerung soweit wie möglich vor schädlichen und lästigen Lärmeinwirkungen zu schützen.

Kernstück der vorliegenden Teilrevision bildet die sogenannte 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 AGL beruht auf dem gemäss LSV für Wohnnutzungen geltenden Immissionsgrenzwert der Empfindlichkeitsstufe II (IGW ES II) des vorläufigen Betriebsreglements (vBR) sowie der gemäss SIL-Schlussbericht weiter verfolgten SIL-Betriebsvarianten (E^{opt} , J^{opt} und E^{DVO}). Der IGW ES II eignet sich deshalb als Mass für eine langfristige Vorsorge, weil er die Schädlichkeits- und Lästigkeitsgrenze (Art. 15 USG) für lärmempfindliche Nutzungen bezeichnet: Die IGW sind gemäss dieser Bestimmung so festgelegt, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören.

Für das Gebiet innerhalb der AGL 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 AGL eine zentrale Vorgabe für die weitere Flughafenentwicklung: Ausserhalb der AGL darf der im vBR bzw. in künftigen Betriebsreglementen festgelegte Flugbetrieb keine Lärmbelastung verursachen, die den IGW ES II überschreitet.

Im kantonalen Richtplan definiert die AGL die Gebiete, in denen in Zukunft kein neues Siedlungsgebiet und keine neuen Bauzonen für Wohnnutzungen ausgeschieden oder erschlossen werden sollen. Innerhalb der AGL sollen die Siedlungsstruktur verbessert und die Qualität des Wohnungsbestandes durch zeitgemässe Erneuerung und Ausstattung mit einem hochwertigen Schallschutz erhöht werden. Langfristig sind alle Wohnungen im Gebiet innerhalb der AGL mit hochwertigen Lärmschutzmassnahmen (passiver Lärmschutz der Gebäudehülle und der Fenster, Komfortlüftung mit Zu- und Abluft sowie Wärmerückgewinnung) auszustatten.

Der Kanton stützt sich bei Baubewilligungen im Einflussbereich des Flughafens Zürich auf die Bestimmungen des Umweltschutzrechts und die durch den Bund festgelegten zulässigen Lärmimmissionen (Art. 37a Abs. 1 LSV). Bei der Beurteilung von Richt- und Nutzungsplänen stützt er sich insbesondere auf die AGL (vgl. Pt. 4.7.1.2a) und die übergeordneten Zielsetzungen des Richtplans (vgl. Pte. 1.2 und 1.3).

Der Kanton setzt sich beim Bund dafür ein, dass das Umweltrecht überprüft und nötigenfalls angepasst wird, um den nachfolgenden Anforderungen gerecht zu werden. Vor allem in den Handlungsräumen «Stadtlandschaft» und «urbane Wohnlandschaft» gemäss kantonalem Raumordnungskonzept (ROK-ZH) ausserhalb der AGL soll die Siedlungsentwicklung aufgrund einer umfassenden raumplanerischen Inte-

ressenabwägung auch bei einer Überschreitung der Planungswerte möglich sein. Innerhalb der AGL sollen eingezonte und erschlossene Gebiete vor allem in den Handlungsräumen «Stadtlandschaft» und «urbane Wohnlandschaft», 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). 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. An einer Aussprache zwischen der Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), den zuständigen Bundesämtern und einer Delegation des Kantons Zürich und von Gemeinden aus der Flughafenregion am 1. Februar 2011 wurde der Auftrag ausgelöst, die Zielkonflikte zwischen der Raumordnungspolitik des Bundes und jener des Kantons Zürich einerseits und den umweltrechtlichen Vorschriften andererseits zu untersuchen und nach Möglichkeit auszuräumen.

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 umgrenzt das Areal für Flughafenanlagen, also für Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Betrieb des Flughafens dienen. Flughafenanlagen unterstehen grundsätzlich dem Luftfahrtrecht und den entsprechenden Bewilligungsverfahren. Soweit im SIL-Objektblatt Raum für neue Flughafenanlagen, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, gesichert wird, werden im kantonalen Richtplan entsprechende Koordinationshinweise festgelegt (§ 24 Planungs- und Baugesetz [PBG, LS 700.1]).

Die Pisten bestimmen weitgehend die Lage der Hindernisbegrenzungsflächen und die Führung der An- und Abflugrouten. Im SIL-Objektblatt wird die Option von Verlängerungen der Piste 28 nach Westen und der Piste 32 nach Norden offengehalten, weil damit Lärmoptimierungen im Flugbetrieb ermöglicht werden könnten. In seinen bisherigen Stellungnahmen zum SIL-Prozess hat sich der Regierungsrat damit einverstanden erklärt, dass im weiteren SIL-Prozess Pistenverlängerungen als Option weiter verfolgt werden, soweit der Varian-

tenfächer auf die Betriebsvariante J^{opt} beschränkt bleibt. Diese Aussage verband der Regierungsrat mit dem Vorbehalt, dass eine künftige Einlösung dieser Option die Zusage des Kantonsrates und des Volkes im Sinne von § 19 des Gesetzes über den Flughafen Zürich (Flughafengesetz, LS 748.1) benötigt.

Gemäss § 19 des Flughafengesetzes besitzt der Kanton Zürich ein Vetorecht u. a. mit Bezug auf Gesuche der Flughafen Zürich AG an den Bund über Änderungen an der Lage und Länge der Pisten. Weisungen betreffend die Zustimmung zu Gesuchen an den Bund über die Änderung der Lage und Länge der Pisten genehmigt der Kantonsrat in der Form des referendumsfähigen Beschlusses. Mit der Festlegung möglicher Pistenverlängerungen im SIL-Objektblatt werden 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 des Flughafengesetzes dem Kantonsrat und den Stimmberechtigten des Kantons Zürich vorbehalten sein.

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

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

Anhörungsverfahren und öffentliche Auflage

Die Anhörung der nach- und nebengeordneten Planungsträger sowie des Bundes und des Flughafens Zürich zur Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich», wurde vom 16. Dezember 2009 bis 31. März 2010 durchgeführt (§ 7 Abs. 1 PBG,

Art. 10 RPG). Vom 23. August bis 29. Oktober 2010 folgte die öffentliche Auflage (Mitwirkungsverfahren gemäss § 7 Abs. 2 PBG). Sie erfolgte gleichzeitig mit dem Beginn des Verfahrens zur Anhörung der Kantone und Gemeinden und zur Information und Mitwirkung der Bevölkerung zum SIL-Objektblatt Flughafen Zürich (Anhörungs- und Mitwirkungsverfahren gemäss Art. 19 RPV).

Innerhalb der Auflagefrist wurden beim Amt für Raumentwicklung (ARE-ZH) insgesamt rund 4800 Einwendungen mit etwa 20 500 Anträgen eingereicht. Bei 4500 Einwendungen handelte es sich um Eingaben verschiedener Interessensgruppierungen. Ein grosser Teil dieser Einwendungen betrifft Themen, die zuständigkeitshalber im SIL zu regeln sind. Die rund 12 900 häufig gleich lautenden Anträge zum SIL wurden an das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) weitergeleitet und werden 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 4624 Privatpersonen geäussert. Von den rund 7600 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 Erläuterungsbericht zeigt mit Begründungen auf, welche Anträge in der Revisionsvorlage zuhanden des Kantonsrates berücksichtigt werden konnten und welche nicht.

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 wird vom 21. Januar bis 15. April 2011 durchgeführt. Die Erarbeitung der vorliegenden Teilrevision des Richtplans, Kapitel 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 zuhanden des Kantonsrates enthaltenen Querverweise beziehen sich auf die in Erarbeitung stehende Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans (Stand öffentliche Auflage vom 21. Januar bis 15. April 2011).

Die landseitige Erschliessung des Flughafens und die Fruchtfolgeflächen sind zur Hauptsache Gegenstand der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans (Pte. 3.2 und 4.5). Diese Gesichtspunkte wer-

den 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 und die zuständigen Kommissionen ihre Beratungen zum Richtplankapitel 4.7.1 vor diesem Hintergrund führen.

Übergangsregelung

Gegenwärtig wird die Praxis bezüglich Planungsverfahren und Baubewilligungen bei Grenzwertüberschreitungen durch Fluglärm durch ein Kreisschreiben der Baudirektion vom 28. Februar 2006 geregelt. Die Beurteilung von Planungs- und Baubewilligungsgesuchen in Gebieten mit Fluglärmbelastung erfolgt gemäss dem Kreisschreiben aufgrund der Lärmkurven des vBR und – im Sinne einer Vorsorge – aufgrund der Belastungssituation im Jahr 2000. Diese Übergangsregelung ist inzwischen veraltet und durch die Erkenntnisse aus dem SIL- und dem Richtplanprozess überholt. Diese Übergangsregelung soll deshalb im Anschluss an die Überweisung der Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich», an den Kantonsrat angepasst werden.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich», zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der stv. Staatsschreiber:
Hollenstein	Hösli