

Antrag des Regierungsrates vom 22. Oktober 2014

KR-Nr. 364/2009

5139

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 364/2009 betreffend
Sonderbauvorschriften für die Flughafenregion,
Neuordnung der Siedlungsstruktur**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 22. Oktober 2014,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 364/2009 betreffend Sonderbauvorschriften für die Flughafenregion, Neuordnung der Siedlungsstruktur, wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 29. Oktober 2012 folgende von den Kantonsräten Bruno Grossmann, Wallisellen, und Martin Moosdorf, Bülach, am 23. November 2009 eingereichte und von Werner Scherrer, Bülach, und Erich Bollinger, Rafz, wieder aufgenommene Motion als Postulat zur Berichterstattung und Antragsstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, die kantonale Planungs- und Baugesetzgebung dahingehend anzupassen, dass die bauliche Entwicklung in den Gemeinden der Flughafenregion in Zukunft gewährleistet und verbessert wird. Dazu sind Sonderbauvorschriften zu erlassen, welche Flexibilität in der Siedlungs- und Nutzungsstruktur und Entwicklung in den Flughafengemeinden ermöglichen. Für unerschlossene und teilerschlossene unüberbaute Bauzonengebiete sowie für neue Bauzonengebiete sind im Rahmen der Revision des kantonalen Richtplans in Koordination mit dem SIL und den An- und Abflugverfahren wieder rechtmässige Verhältnisse zu schaffen.

*Bericht des Regierungsrates:***A. Zielsetzung des Postulats**

Das vorliegende Postulat lädt den Regierungsrat ein zu prüfen, ob mit einer Anpassung des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) in Form von individuellen Sonderbauvorschriften «Bauen im fluglärm-belasteten Gebieten» die planungsrechtlichen Voraussetzungen für eine massvolle bauliche Entwicklung in den Gemeinden der Flughafenregion geschaffen werden könnten, da diese infolge der Fluglärm-belastung nur eingeschränkt entwicklungsfähig seien. Mit der bestehenden Gesetzgebung sei die Weiterentwicklung der Flughafenregion als wichtiger Wohn- und Werkplatz im Kanton Zürich gefährdet. Insbesondere für unerschlossene und teilerschlossene unüberbaute Bauzonengebiete sowie für neue Bauzonen in der Flughafenregion, die von Fluglärm betroffen sind, seien daher – in Koordination mit einer Revision des kantonalen Richtplans und in Koordination mit dem Sachplan Infrastruktur und Luftfahrt (SIL) und den An- und Abflugverfahren – wieder rechtmässige Verhältnisse zu schaffen. Da diese Siedlungsgebiete durch Verkehrsinfrastrukturen vorzüglich erschlossen seien und die Wohnraumnachfrage gross sei, aber infolge der Fluglärmbelastung grosse Gebiete nicht mehr bebaubar bzw. nicht entwicklungsfähig seien, sei eine grundsätzliche Regelung über die raumplanerische Entwicklung in der Flughafenregion dringend angezeigt.

Das Postulat zielt darauf ab, mittels einer Anpassung des PBG die Siedlungs- und Nutzungsstruktur in der Flughafenregion zu flexibilisieren und den Gemeinden trotz der bestehenden Fluglärmbelastung eine massvolle Entwicklung zu ermöglichen.

B. Ausgangslage: Planungsinstrumente und Zuständigkeiten

Die Siedlungsentwicklung in der Flughafenregion wird durch das Umweltrecht des Bundes, durch die im kantonalen Richtplan Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich» festgelegten strategischen Vorgaben für die Raumentwicklung und durch die Vorgaben des SIL (insbesondere Objektblatt zum Flughafen Zürich), der auch im Kompetenzbereich des Bundes liegt, geregelt. Gemäss Art. 49 der Bundesverfassung (BV, SR 101) geht Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vor.

Der rechtliche Rahmen für die Siedlungsentwicklung in den Gemeinden der Flughafenregion wird hinsichtlich der Fluglärmbelastung wesentlich durch die Grenzwerte des Umweltrechts bestimmt, die in

Planungs- und Baubewilligungsverfahren in diesen Gebieten zu beachten sind.

Die strategischen Vorgaben und allgemeinen Zielvorstellungen für die Raumentwicklung im Kanton Zürich sind im kantonalen Richtplan, dem behördenverbindlichen Steuerungsinstrument des Kantons, festgehalten. Mit dem kantonalen Richtplan werden die langfristige räumliche Entwicklung gelenkt und die raumwirksamen Tätigkeiten über alle Politik- und Sachbereiche miteinander abgestimmt (Art. 6 Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700).

Belange der Luftfahrt fallen nach Art. 87 BV in den Kompetenzbereich des Bundes. Als dessen strategisches Planungsinstrument gilt, gestützt auf Art. 13 RPG, der SIL. Das SIL-Objektblatt legt die Vorgaben für die Flughafenentwicklung und den -betrieb fest (Gebiet mit Lärmauswirkungen und Gebiet mit Hindernisbegrenzung). Die Festlegungen im SIL und im kantonalen Richtplan müssen sich gegenseitig ergänzen, um die Rahmenbedingungen für den Flughafen Zürich einerseits und für die Raumentwicklung in der Flughafenregion anderseits widerspruchsfrei aufeinander abzustimmen.

C. Lärmschutzrecht des Bundes

Das Umweltschutzgesetz (USG, SR 814.01) und die Lärmschutzverordnung (LSV, SR 814.41) bilden die gesetzliche Grundlage zur Beurteilung von Planungs- und Baubewilligungsverfahren in Gebieten mit Fluglärm. Gemäss USG und LSV hat die Überschreitung der Planungswerte (PW) durch Fluglärm ein absolutes Einzonungs- und Erschliessungsverbot für lärmempfindliche Nutzungen zur Folge. Für eingezonte und erschlossene Bauzonen gilt gemäss LSV der Immissionsgrenzwert (IGW), der gesetzlich definierten Schädlichkeits- und Lästigkeitsgrenze. Gemäss LSV sind bei Überschreitung dieser Grenzwerte Ausnahmegewilligungen nur möglich, wenn ein überwiegendes Interesse an der Baute besteht und wenn die kantonale Behörde zustimmt (Art. 31 Abs. 2 LSV).

Die Rechtsfolgen der Umweltgesetzgebung sind für die Flughafenregion einschneidend und stehen teilweise im Widerspruch zur angestrebten Siedlungsentwicklung für diese Region. Die Baudirektion hat in mehreren Gesprächen mit den Bundesstellen auf den Revisionsbedarf der Umweltgesetzgebung hingewiesen.

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) hat inzwischen einen Vorschlag zur Anpassung der LSV erarbeitet und die Vorlage im März 2014 im Rahmen der Vernehmlassung auch den Kantonen zur Stellungnahme vorgelegt.

Die Festsetzung der revidierten LSV durch den Bundesrat ist noch ausstehend. Die Revision der LSV hat zum Ziel, die Vorgaben der raumplanerischen Vorsorge in den vom Fluglärm belasteten Gebieten dahingehend zu flexibilisieren, dass eine angemessene Siedlungsentwicklung unter Beibehaltung des notwendigen Schutzes der Bevölkerung vor Lärm möglich bleibt. Dies würde bedeuten, dass zukünftig auch in Gebieten, in denen tagsüber die Grenzwerte eingehalten sind, der Fluglärm aber zwischen 22.00 und 24.00 Uhr die in der Nacht strengeren Grenzwerte übersteigt, unter gewissen Bedingungen Bauzonen ausgeschrieben, eingezonte, noch nicht erschlossene Bauzonen erschlossen, Bauzonen aufgezont und Baubewilligungen erteilt werden könnten. Der Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm bliebe aufgrund des Nachtflugverbots von 24.00 bis 06.00 Uhr und der Lärmschutzmassnahmen an Gebäuden weiterhin gewährleistet. Während der Revisionsvorschlag ein sechsstündiges Nachtflugverbot vorsieht, wirkt der Kanton gestützt auf § 3 Abs. 3 des Gesetzes über den Flughafen Zürich (LS 748.1) auf die Einhaltung einer Nachtflugsperrung von sieben Stunden hin.

Der Regierungsrat hat sich bisher mit Nachdruck für die Anpassung der Umweltgesetzgebung eingesetzt und befürwortet den Vorschlag der revidierten LSV ausdrücklich (vgl. RRB Nr. 568/2014). Dieser entspricht den grundsätzlichen Interessen der Raumentwicklung in der Flughafenregion in hohem Mass.

D. Kantonaler Richtplan, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich»

Mit Beschluss vom 24. März 2014 hat der Kantonsrat die Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich», festgesetzt. Der Beschluss wurde am 28. März 2014 im Amtsblatt des Kantons Zürich veröffentlicht und ist damit für die Behörden im Kanton Zürich verbindlich. Die Genehmigung des revidierten Richtplankapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich» durch den Bundesrat ist noch ausstehend.

Mit der Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich», werden die Vorgaben für die Siedlungsentwicklung in der Region rund um den Flughafen Zürich definiert. In Abstimmung mit den übergeordneten Zielen der Raumentwicklung im Kanton Zürich soll eine möglichst weitgehende Koexistenz von Flughafen- und Siedlungsentwicklung in der Flughafenregion ermöglicht werden. Sie ist langfristig ausgerichtet und ergänzt die Bestimmungen des USG und der LSV sachgerecht. Die Erarbeitung der Vorlage zur Teilrevision des kantonalen Richtplans war im Rahmen des SIL-Koor-

dinationsprozesses mit der Erarbeitung des SIL-Objektblatts Flughafen Zürich abgestimmt worden.

Um für einen Planungshorizont von mindestens 25 Jahren Rechtssicherheit für die Nutzungsplanung im Bereich Wohnen zu schaffen, besteht das Ziel, die Gebiete mit bestehender oder gemäss SIL-Objektblatt zukünftig möglicher Fluglärmbelastung (gemessen am Immissionsgrenzwert der Empfindlichkeitsstufe II [IGW ES II]) sowohl im kantonalen Richtplan als auch im Sachplan des Bundes mit einer Abgrenzungslinie (AGL) dauerhaft und verbindlich festzulegen. Mit der Festlegung der AGL im kantonalen Richtplan wird ein verlässlicher Rahmen für die Optimierung des Siedlungsgebiets in der Flughafenregion festgelegt. Bei der Beurteilung von Richt- und Nutzungsplänen stützt sich der Kanton insbesondere auf die AGL und die übergeordneten Zielsetzungen des kantonalen Richtplans sowie die bundesrechtliche Umweltgesetzgebung.

Innerhalb der AGL werden grundsätzlich keine zusätzlichen Wohnnutzungsreserven geschaffen. Bestehende Nutzungsreserven können im Rahmen der umweltrechtlichen Bestimmungen genutzt werden. Eingezonte und erschlossene Gebiete innerhalb der AGL, die in den Handlungsräumen «Stadtlandschaft» und «urbane Wohnlandschaft» gemäss kantonalem Raumordnungskonzept (ROK-ZH) liegen, sollen aufgezont werden können, wenn die Überschreitung des IGW ausschliesslich durch den Flugbetrieb der ersten Nachtstunde verursacht wird und weitere Vorgaben eingehalten werden. Wohnbauten sollen im ordentlichen Baubewilligungsverfahren bewilligt werden können, wenn die Anforderungen an einen hochwertigen Schallschutz sichergestellt werden. Innerhalb der AGL sind die zeitgemässe Erneuerung und die qualitative Aufwertung des Wohnungsbestandes aktiv zu fördern. Der Kanton fördert energetische Gesamtanierungen und ihre Ausstattung mit hochwertigem Schallschutz (§§ 10 ff. Verordnung zum Zürcher Fluglärm-Index [ZF1-VO, LS 748.15]). Es ist das Ziel, langfristig alle Wohnungen mit hochwertigen Schallschutzmassnahmen auszustatten.

Gemäss kantonalem Richtplan sollen ausserhalb der AGL keine Siedlungsbeschränkungen aufgrund des PW entstehen. Bezüglich Lärmschutz ist die LSV verbindlich. Vor allem in den Handlungsräumen «Stadtlandschaft» und «urbane Wohnlandschaft» ausserhalb der AGL soll die Siedlungsentwicklung aufgrund einer umfassenden raumplanerischen Interessenabwägung auch bei einer Überschreitung der PW möglich sein. Mit der Festsetzung der AGL im SIL-Objektblatt wird der Flughafen angehalten, den Flugbetrieb so zu gestalten, dass ausserhalb der AGL der IGW ES II nicht überschritten wird.

Es kann festgehalten werden, dass die raumplanerischen Zielsetzungen für eine geordnete Siedlungsentwicklung in der Flughafenregion im kantonalen Richtplan Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich» umfassend bestimmt und die Regelungen mit der Festsetzung des Richtplans am 24. März 2014 durch den Kantonsrat demokratisch legitimiert worden sind. Um zu gewährleisten, dass die Richtplanvorgaben im Einklang mit der Bundesgesetzgebung umgesetzt werden können, ist das Ziel des Kantons Zürich, den kantonalen Richtplan zeitgleich mit der Verabschiedung der Revision der LSV durch den Bundesrat genehmigen zu lassen. Damit wird gewährleistet, dass die Richtplanvorgaben in Planungs- und Baubewilligungsverfahren umgehend konkretisiert werden können.

E. Ergebnis

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass mit der in Revision befindlichen LSV (vgl. vorstehenden Abschnitt C) und dem jüngst festgesetzten kantonalen Richtplankapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich» (vgl. vorstehenden Abschnitt D) die notwendigen gesetzlichen Grundlagen bzw. Planungsinstrumente vorliegen bzw. in absehbarer Zeit vorliegen werden, um eine verbindliche und rechtmässige Siedlungsentwicklung in der Flughafenregion sicherzustellen. Von weitergehenden Regelungen im Sinne des Postulats ist deshalb abzusehen: Kantonale Sonderbauvorschriften für die Flughafenregion wären zum einen bundesrechtswidrig. Zum andern schöpft der kantonale Richtplan die Handlungsspielräume aus, die das Lärmschutzrecht des Bundes dem kantonalen Vollzug belässt.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 364/2009 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Aeppli	Husi