

Sitzung vom 3. März 2010

**310. Motion (Sonderbauvorschriften für die Flughafenregion,
Neuordnung der Siedlungsstruktur)**

Die Kantonsräte Bruno Grossmann, Wallisellen, und Martin Mossdorf, Bülach, haben am 23. November 2009 folgende Motion eingereicht:

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 mehr 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.

Begründung:

Die Weiterentwicklung der Flughafenregion als wichtiger Wohn- und Werkplatz im Kanton Zürich ist gefährdet. Mit der bestehenden Gesetzgebung sind weite Siedlungsgebiete unabhängig von An- und Abflugverfahren nicht mehr bebaubar und entwicklungsfähig. Dies, obwohl eine Vielzahl der Siedlungsgebiete durch Verkehrsinfrastrukturen vorzüglich erschlossen und die Nachfrage nach Wohnraum gross ist. In der kantonalen Richtplanung und der nachfolgenden Nutzungsplanung sowie in der Planungs- und Baugesetzgebung ist der Sonderfall «Bauen in fluglärmbelasteten Gebieten» nicht geregelt. Die Sonderinfrastruktur Flughafen verlangt nach individuellen Sonderbauvorschriften, welche eine massvolle Entwicklung und damit die Rechtssicherheit in den betroffenen Gemeinden sowie für Industrie und Gewerbe gewährleisten. Die anstehende Revision des PBG ermöglicht, die gesetzlichen Grundlagen für Sonderbauvorschriften zu schaffen.

Ebenso bietet die Revision des kantonalen Richtplans die Möglichkeit, wieder Rechtssicherheit und Entwicklungsmöglichkeiten für die Flughafengemeinden zu gewährleisten.

Eine grundsätzliche Regelung über die raumplanerische Entwicklung der Flughafenregion ist dringend notwendig. Der Zeitpunkt ist in Anbetracht der Revision des Richtplans, des SIL und des PBG sowie der anstehenden Regelung der An- und Abflugverfahren sehr geeignet.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Bruno Grossmann, Wallisellen, und Martin Mossdorf, Bülach, wird wie folgt Stellung genommen:

Planungs- und Baubewilligungsverfahren in Gebieten mit Fluglärmbelastung werden durch die bundesrechtlichen Vorschriften – insbesondere durch das Umweltschutzgesetz (USG, SR 814.01) und die Lärmschutzverordnung (LSV, SR 814.41) – abschliessend geregelt. Bestimmungen des Bundesrechts gehen der kantonalen Gesetzgebung grundsätzlich vor und können durch diese nicht verändert werden.

Gemäss den bestehenden bundesrechtlichen Grundlagen ergeben sich für Baubewilligungen in Gebieten mit Lärmbelastung die folgenden Einschränkungen:

Gemäss Art. 22 USG können Baubewilligungen für neue Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, nur erteilt werden, wenn die Immissionsgrenzwerte (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. 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 Ausnahmbewilligung erteilt, hat die Vollzugsbehörde die Anforderungen an die Schalldämmung der Aussenbauteile zu verschärfen (Art. 32 LSV). Ein wichtiges raumordnungspolitisches Anliegen des Kantons Zürich ist es, die Wohnqualität in Gebieten mit Lärmbelastung zu fördern. Dies betrifft einerseits die Lärmschutzanforderungen an Wohnbauten und andererseits städtebauliche und architektonische Anforderungen. Die Auflagen, die im Baubewilligungsverfahren gestützt auf Art. 31 Abs. 2 und Art. 32 LSV an Wohnbauprojekte gestellt werden können, bilden eine wichtige Voraussetzung, um diese raumordnungspolitischen Ziele umzusetzen. Die bestehenden Instrumente des Planungs- und Baugesetzes (LS 700.1) reichen aus, um die Handlungsspielräume auszuschöpfen, die das Lärmschutzrecht des Bundes dem kantonalen Vollzug belässt. Namentlich Gestaltungspläne können ein geeignetes Instrument sein, um situationsgerechte Lösungen zu finden und eine hohe Siedlungsqualität trotz Fluglärm zu erreichen.

Im Gegensatz zu den Bestimmungen für Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten sehen die bundesrechtlichen Rahmenbedingungen für die Einzoning und die Erschliessung von neuen Bauzonen in Ge-

bieten mit Fluglärmbelastung keine Interessenabwägung im Einzelfall vor: Gemäss Art. 24 Abs. 1 USG dürfen neue Bauzonen für Wohngebäude oder andere Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, nur in Gebieten vorgesehen werden, in denen die Lärmimmissionen die Planungswerte nicht überschreiten oder in denen diese Werte durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen eingehalten werden können. Art. 24 Abs. 2 USG legt ein Erschliessungsverbot fest, wenn in einer bestehenden, aber noch nicht erschlossenen Bauzone für Wohngebäude oder andere Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, die Planungswerte überschritten sind und wenn keine Möglichkeit besteht, durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen diese Werte einzuhalten. Das Erschliessungsverbot hat zur Folge, dass das entsprechende Areal nicht überbaut werden kann, weil gemäss Art. 22 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) Baubewilligungen nur für erschlossenes Land erteilt werden dürfen. Der gemäss Art. 19 RPG für Land innerhalb einer Bauzone grundsätzlich gegebene Anspruch auf Erschliessung besteht in dieser Situation nicht.

Während die bundesrechtlichen Rahmenbedingungen für Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten nicht zu beanstanden sind, erweisen sich die Bestimmungen für die Einzonung und die Erschliessung von neuen Bauzonen als zu restriktiv und schränken die Raumentwicklung in der Flughafenregion unverhältnismässig ein. Eine zweckmässige Anpassung dieser Bestimmungen müsste aber auf Bundesebene erwirkt werden. Kantonale Sonderbauvorschriften sind dafür nicht geeignet. Der Regierungsrat hat in diesem Zusammenhang das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) in verschiedenen Stellungnahmen darauf hingewiesen, dass die Rechtsfolgen von Überschreitungen des Planungswerts unzweckmässige und unverhältnismässige raumplanerische Konsequenzen ergeben können. Diese Kritik wird unterstützt durch ein Postulat, das der Kantonsrat am 31. August 2009 überwiesen hat (Postulat KR-Nr. 90/2007 betreffend Raumplanung/Bauvorschriften in Flughafengemeinden). Darin wird der Regierungsrat ersucht, beim Bundesrat auf eine Anpassung von Kapitel 5 (Art. 29–31) der Lärmschutzverordnung hinzuwirken.

Im Zusammenhang mit seinem Entscheid zum Abschluss des SIL-Koordinationsprozesses «Flughafen Zürich» hat das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) am 15. Dezember 2009 darüber informiert, dass Fachstellen des Bundes und des Kantons Zürich derzeit abklären, ob eine Anpassung der bundesrechtlichen Lärmschutzbestimmungen möglich wäre, die zu einer Entschärfung des Konflikts zwischen Siedlungspla-

nung und Flugbetrieb in der Flughafenregion beitragen könnte. Namentlich für die grossräumigen Gebiete, in denen durch den Nachtbetrieb Planungswertüberschreitungen zu verzeichnen sind, soll geprüft werden, ob unter erhöhten Anforderungen an die Bauqualität (z. B. Minergiestandard) eine Siedlungsentwicklung ermöglicht werden soll.

Sache des Kantons ist es, innerhalb des gesetzlichen Rahmens die zweckmässigen richtplanerischen Festlegungen für die Siedlungsentwicklung in der Flughafenregion zu treffen. Der kantonale Richtplan ist das behördenverbindliche Steuerungsinstrument der Kantone, um die langfristige räumliche Entwicklung zu lenken und die Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten über alle Politik- und Sachbereiche hinweg zu gewährleisten (Art. 6 RPG). Mit der Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich» sollen – in enger Abstimmung mit dem Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL) – die Grundlagen für die Raumplanung in der Flughafenregion geschaffen werden. Mit Beschluss Nr. 1691/2009 hat der Regierungsrat die wichtigsten Stossrichtungen dieser Teilrevision festgelegt. Am 16. Dezember 2009 hat die Volkswirtschaftsdirektion das Anhörungsverfahren für die Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich» eröffnet. Die öffentliche Auflage der Teilrevision des Kapitels 4.7.1 soll dann im Sommer 2010 zeitgleich mit dem öffentlichen Mitwirkungsverfahren zum SIL-Objektblatt «Flughafen Zürich» erfolgen. Die Festsetzung durch den Kantonsrat ist frühestens 2012 zu erwarten.

Kernanliegen der Teilrevision des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich» ist es, durch die Festlegung einer sogenannten Abgrenzungslinie im kantonalen Richtplan und im SIL-Objektblatt «Flughafen Zürich» die Gebiete mit bestehender oder langfristig möglicher Fluglärmbelastung zu bezeichnen und damit Beständigkeit zu schaffen und die Weichen für die künftige Siedlungsentwicklung in der Flughafenregion zu stellen. Die räumliche Konkretisierung der Abgrenzungslinie beruht auf dem gemäss LSV für Wohnnutzungen geltenden Immissionsgrenzwert der Empfindlichkeitsstufe II (IGW ES II) des vorläufigen Betriebsreglements sowie den weiterverfolgten SIL-Betriebsvarianten. Der Flughafen soll im SIL-Objektblatt darauf verpflichtet werden, dass die Lärmkurven der IGW ES II künftiger Betriebsreglemente die Abgrenzungslinie nicht überschreiten. Im kantonalen Richtplan wird mit der Abgrenzungslinie das Gebiet bezeichnet, in dem bereits heute schädliche oder lästige Lärmeinwirkungen bestehen oder in Zukunft – aufgrund der Festlegungen im SIL-Objektblatt – mit solchen gerechnet werden muss. Innerhalb der Abgrenzungslinie sollen in Zukunft kein neues Siedlungsgebiet für Wohnnutzungen ausgeschieden und insgesamt keine zusätzlichen Potenziale für Wohnnutzungen geschaffen werden. Aufzonungen von

Wohnzonen sowie Umzonungen von Gewerbe- in Wohn- oder Mischzonen sind unter diesem Gesichtspunkt grundsätzlich unzulässig. Gleichzeitig ist der Komfort des Wohnungsbestandes durch zeitgemässe Erneuerung und qualitative Aufwertung zu erhöhen. Daher sind langfristig alle Wohnungen im Gebiet mit bestehender oder möglicher Lärmbelastung mit hochwertigen Lärmschutzmassnahmen auszustatten. Ausserhalb der Abgrenzungslinie kann hingegen davon ausgegangen werden, dass der IGW ES II langfristig eingehalten wird, d. h., dass auch langfristig keine schädlichen oder lästigen Lärmeinwirkungen zu erwarten sind. Deshalb ist die erwähnte Anpassung der bundesrechtlichen Bestimmungen bezüglich der Einzonung und der Erschliessung neuer Bauzonen nötig und zweckmässig.

Die Ausführungen zeigen, dass die Grundlagenarbeiten für eine Anpassung der umweltrechtlichen Rahmenbedingungen auf Bundesebene bereits im Gange sind und dass das Verfahren für zukunftsgerichtete Festlegungen im kantonalen Richtplan ebenfalls eingeleitet worden ist. Weitergehende kantonale Vorschriften sind nicht nötig und nicht zielführend.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 364/2009 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates, an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi