

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 96/2008

Sitzung vom 8. April 2008

537. Dringliches Postulat (Änderung des kantonalen Siedlungsrichtplans)

Die Kantonsräte Hartmuth Attenhofer, Zürich, Gerhard Fischer, Bäretswil, und Peter Anderegg, Dübendorf, haben am 10. März 2008 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, den kantonalen Siedlungsrichtplan so zu ändern, dass die Anzahl der vom Fluglärm betroffenen Menschen im Sinne des «ZFI plus» tiefstmöglich gehalten wird. Dabei ist eine Strategie zu verfolgen, die den Betrieb der Luftfahrt weiterhin gewährleistet und die ökonomischen, sozialen, und ökologischen Bedürfnisse der Bevölkerung berücksichtigt. Zudem sind die Umlagerungen von Siedlungsgebiet über Gemeindegrenzen hinweg ohne Ausdehnung des Siedlungsgebiets insgesamt zu ermöglichen.

Begründung:

Hauptstreitpunkt in der Debatte um den Fluglärm ist die seit 2001 beeinträchtigte Planungssicherheit für die betroffenen Gemeinden und die Grundeigentümer. Soll sie wiederhergestellt werden, sind Änderungen des Siedlungsrichtplans unumgänglich.

Der Dienstleistungs- und Produktionsstandort «Greater Zurich Area» kann sich nur nachhaltig entwickeln, wenn er auch von einer zufriedenen Bevölkerung mitgetragen wird; Zufriedenheit führt unweigerlich zu mehr Leistungsfähigkeit. Zurzeit ist das Mass an Unzufriedenheit aber ziemlich voll. Die bestehende Planungssicherheit bremst private und wirtschaftliche Investitionen, was sich auf den Arbeitsmarkt einengend auswirkt.

Mit einer rechtzeitigen Änderung des Siedlungsrichtplans kann der Kanton Zürich die ihm von der Fluglärmdebatte aufgezwungene Handlungsblockade entschärfen.

Der Kantonsrat hat das Postulat am 17. März 2008 dringlich erklärt.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum dringlichen Postulat Hartmuth Attenhofer, Zürich, Gerhard Fischer, Bäretswil, und Peter Anderegg, Dübendorf, wird wie folgt Stellung genommen:

Das Grundanliegen des Postulates besteht darin, die Anzahl der vom Fluglärm betroffenen Menschen im Sinne des «ZFI plus» möglichst tief zu halten, gleichzeitig aber auch den Betrieb der Luftfahrt weiterhin zu gewährleisten. Zu diesem Zweck soll das Siedlungsgebiet im Richtplan angepasst werden.

Vorweg ist festzuhalten, dass das Anliegen der Postulanten, die Anzahl der vom Fluglärm betroffenen Menschen möglichst tief zu halten, nicht nur durch das Ergebnis der Volksabstimmung vom 25. November 2007 zur Volksinitiative «Für eine realistische Flughafenpolitik» und zum Gegenvorschlag des Kantonsrates («ZFI plus») gestützt wird. Die Zielsetzung steht auch im Einklang mit der Flughafenpolitik des Regierungsrates, mit dem Umweltschutzrecht des Bundes und mit der EG-Richtlinie 2002/30, die auch für die Schweiz verbindlich ist (Richtlinie 2002/30/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. März 2002 über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft; Beschluss des Luftverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz Nr. 3/2004 vom 22. April 2004, SR 0.748.127.192.68, Änderungen/Aufhebungen). Die Richtlinie geht vom so genannten «ausgewogenen Ansatz» aus, der vier Stufen von Massnahmen unterscheidet:

- An erster Stelle steht die Verminderung des Fluglärms an der Quelle, d. h. an den Fluggeräten und insbesondere an den Triebwerken. Dieser Grundsatz steht im Einklang mit Art. 11 Abs. 1 des Umweltschutzgesetzes (USG, SR 814.01), wonach Emissionsbegrenzungen vorrangig bei der Quelle zu ergreifen sind.
- «Massnahmen zur Flächennutzungsplanung und -verwaltung», also raumplanerische Massnahmen, werden an zweiter Stelle genannt. Die Richtlinie räumt ihnen also ebenfalls hohe Priorität ein.
- An dritter Stelle werden «lärmmindernde Betriebsverfahren» erwähnt, worunter sowohl die Führung der An- und Abflugrouten als auch die eigentlichen Betriebsverfahren zu verstehen sind.
- Als letzte Möglichkeit können gemäss der Richtlinie Betriebsbeschränkungen ins Auge gefasst werden, unter der Voraussetzung, dass sich die vorgenannten Massnahmen als zu wenig wirksam erweisen.

Die von den Postulanten geforderte Strategie, den Betrieb der Luftfahrt weiterhin zu gewährleisten und die ökonomischen, sozialen und ökologischen Bedürfnisse der Bevölkerung zu berücksichtigen, führt in der Konsequenz zu diesem «ausgewogenen Ansatz». Es liegt auf der Hand, dass die Planung der Siedlungsentwicklung, namentlich für Wohnnutzungen, nur dann in Erfolg versprechender Weise vorgenommen werden kann, wenn auch Klarheit über die Pistenbenützung am Flughafen und die Führung der An- und Abflugrouten besteht. Umgekehrt haben sich die Entscheidungen über die Ausrichtung des Flugbetriebs vorrangig danach auszurichten, ob damit bestehende oder in Entwicklung begriffene Siedlungsschwerpunkte betroffen werden. Nur auf diese Weise kann die Anzahl der vom Fluglärm betroffenen Menschen auf Dauer möglichst tief gehalten werden.

Aus diesen Überlegungen verfolgt der laufende SIL-Prozess für den Flughafen Zürich das Ziel einer hohen Abstimmung mit der kantonalen Richtplanung. Die Indikatoren, die im SIL-Prozess die Belastung für die Wohnbevölkerung und die Siedlungsentwicklung anzeigen, spielen bei der Bewertung von Betriebsvarianten eine grosse Rolle. Der SIL-Koordinationsprozess ist noch im Gange. Er wird die notwendige Klarheit über die vom Bund angestrebte Ausrichtung des Flugbetriebs und der Flughafenentwicklung herstellen. Parallel zum SIL-Prozess hat das Amt für Raumordnung und Vermessung Grundlagenarbeiten für die Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.6.1 «Flughafen Zürich-Kloten», an die Hand genommen. Zentraler Bestandteil dieser Richtplanrevision ist ein auf die spezifischen Verhältnisse in der Flughafenregion zugeschnittenes Konzept der raumplanerischen Vorsorge. Wichtige Erkenntnisse werden auch aus den so genannten Perimetergesprächen gewonnen, die mit den Nachbargemeinden geführt werden. Zentrales Element der raumplanerischen Vorsorge ist die so genannte Abgrenzungslinie. Im SIL-Objektblatt und im kantonalen Richtplan, Kapitel 4.6.1 «Flughafen Zürich-Kloten», soll auf Grund des gegenwärtigen sowie der im SIL-Prozess bestimmten mittel- und langfristig optional in Aussicht genommenen Betriebsreglemente (An- und Abflugrouten) die Fläche bezeichnet werden, in denen bestimmte Immissionsgrenzwerte gemäss der eidgenössischen Lärmschutzgesetzgebung überschritten sind oder überschritten werden könnten. Umgekehrt soll diese Abgrenzungslinie den Rahmen setzen, ausserhalb dessen diese Lärmwerte langfristig nicht überschritten werden dürfen. Damit sollen einerseits für künftige Betriebsreglemente ein verbindlicher Rahmen gesetzt und andererseits Rechtssicherheit für die Siedlungsentwicklung geschaffen werden. Konkrete einzelne Änderungen am Siedlungsgebiet im Sinne von § 21 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) und

andere Anpassungen mit Bedeutung für das Kantonsgebiet insgesamt werden nicht mit der Teilrevision des Kapitels 4.6.1 «Flughafen Zürich-Kloten» vorgenommen, sondern bleiben der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans vorbehalten, die mit einem kurzen zeitlichen Abstand der erwähnten Teilrevision folgen wird.

Auf Grund des gegenwärtigen Zeitplans für den SIL-Prozess und die Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.6.1 «Flughafen Zürich-Kloten», kann davon ausgegangen werden, dass die formellen Verfahren Ende 2008/Anfang 2009 einsetzen werden.

Die in der Volksabstimmung vom 25. November 2007 beschlossene Einführung des Zürcher Fluglärmindex ZFI fügt sich nahtlos in das Ziel- und Bewertungssystem des SIL-Prozesses ein. Dies ergibt sich schon aus dem Umstand, dass der ZFI ergänzend zu den Indikatoren der Lärmschutz-Verordnung (SR 814.41) für die Bewertung der Betriebsvarianten verwendet wurde. Im Übrigen hat der ZFI die Aufgabe, die Entwicklung des Fluglärms im Betrieb gemäss (jeweils) geltendem Betriebsreglement zu überwachen, die treibenden Faktoren für die Entwicklung zu untersuchen und darüber Bericht zu erstatten. Bei einer eingetretenen oder absehbaren Überschreitung des Richtwertes sind die zweckmässigen Massnahmen zu ergreifen. Der erste Bericht, der Auskunft darüber geben wird, wie der ZFI bzw. der Monitoringwert mit den Datengrundlagen des Jahres 2006 ausgefallen ist, wird im Frühjahr 2008 veröffentlicht. Der ZFI-Bericht auf den Datengrundlagen des Jahres 2007 wird im Spätherbst 2008 folgen.

Daraus ergibt sich, dass die Verfahren für das SIL-Objektblatt und für die Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.6.1 «Flughafen Zürich-Kloten», systematisch auf eine Abstimmung der Rahmenbedingungen für die Entwicklung von Flugbetrieb und Siedlung in der Flughafenregion ausgerichtet sind und damit implizit der postulierten Strategie folgen. Die Ausführungen machen aber auch deutlich, dass diese Planungen einem bestimmten Ablauf folgen müssen, um das Ziel, die Anzahl der vom Fluglärm betroffenen Menschen möglichst tief zu halten, zu erreichen. Die Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans kann erst dann formell in die Wege geleitet werden, wenn diese Grundlagen geklärt sind.

Zusammenfassend ergibt sich, dass der vorliegende Vorstoss ein wichtiges politisches Bedürfnis umschreibt und inhaltlich in dieselbe Richtung weist, wie sie mit den laufenden Verfahren auf Bundessachplan- und auf kantonaler Richtplanebene verfolgt wird. Das dringliche Postulat bietet Gelegenheit, in einem Jahr über den Stand der Sach- und Richtplanung zu informieren. Der Regierungsrat ist deshalb bereit, das dringliche Postulat KR-Nr. 96/2008 entgegen zu nehmen; dabei wird

ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die verschiedenen einzelnen Umsetzungsmassnahmen, insbesondere die Änderung des Siedlungsgebiets, nicht innert Frist getroffen werden können.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion und die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi