

Antrag des Regierungsrates vom 31. August 2011

KR-Nr. 90/2007

4832

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 90/2007 betreffend
Raumplanung/Bauvorschriften
in Flughafengemeinden**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 31. August 2011,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 90/2007 betreffend Raumplanung/Bauvorschriften in Flughafengemeinden wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 31. August 2009 folgendes von Kantonsrätin Gabriela Winkler, Oberglatt, sowie den Kantonsräten Werner Scherrer und Martin Mossdorf, Bülach, am 19. März 2007 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten, beim Schweizerischen Bundesrat dahingehend vorstellig zu werden, dass die Artikel 29–31 der Lärm-schutz-Verordnung (LSV, SR 814.41) über «Anforderungen an Bauzo-nen und Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten» einer Revi-sion unterzogen werden. Ziel der Revision soll es sein, dass den besonderen raumplanerischen Bedürfnissen von Gemeinden inner-halb der umhüllenden Lärmkurven des Flughafens Zürich Rechnung getragen wird.

*Bericht des Regierungsrates:***1. Geltende umweltschutzrechtliche Vorschriften**

Die massgeblichen gesetzlichen Grundlagen zur Beurteilung von Planungs- und Baubewilligungsverfahren in Gebieten mit Fluglärmbelastung bilden das Umweltschutzgesetz (USG, SR 814.01) sowie die Lärmschutz-Verordnung (LSV, SR 814.41). Deren Rechtsfolgen knüpfen an das von der zuständigen Bundesstelle genehmigte Betriebsreglement und die damit verbundenen «zulässigen Lärmimmissionen» an (vgl. Art. 37a Abs. 1 LSV). Gemäss Art. 24 USG und Art. 29 und 30 LSV dürfen im Rahmen der Ortsplanung keine neuen Bauzonen ausgeschrieben oder erschlossen werden, wenn die Planungswerte (PW) überschritten sind. 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 Abs. 1 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 Abs. 2 LSV).

2. Zielvorstellungen des kantonalen Richtplans

In Gebieten mit Fluglärmbelastung stehen diese bundesrechtlichen Vorgaben den allgemeinen Zielvorstellungen für die Raumentwicklung im Kanton Zürich und insbesondere in der Flughafenregion gegenüber. Der Regierungsrat hat im Rahmen des Raumplanungsberichts 2009 (Vorlage 4622) das Raumordnungskonzept für den Kanton Zürich (ROK-ZH) vorgestellt, das auch Bestandteil des bis am 15. April 2011 öffentlich aufgelegten kantonalen Richtplans ist. Es bildet den übergeordneten Wegweiser für die angestrebte Entwicklung und bezeichnet dazu einerseits fünf Leitlinien für die räumliche Entwicklung und andererseits fünf Handlungsräume. Diese tragen den vielfältigen räumlichen Strukturen im Kanton Zürich Rechnung und formulieren Handlungsanweisungen für eine differenzierte Entwicklung. Im Vordergrund steht dabei die Stärkung der komplementären Qualitäten von städtischen und ländlichen Gebieten. Das Raumordnungs-

konzept zielt darauf ab, die Attraktivität des Kantons Zürich für Bevölkerung und Wirtschaft zu bewahren und weiter zu stärken.

Mit der Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich» (Vorlage 4788), sollen – in Abstimmung mit den im Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL) festgelegten Vorgaben für die Flughafenentwicklung – die Rahmenbedingungen für die Siedlungsentwicklung so formuliert werden, dass die allgemeinen Zielvorgaben des ROK-ZH auch in der Flughafenregion bestmöglich erfüllt werden können. Dementsprechend sind die Möglichkeiten für die Siedlungsentwicklung in gut durch den öffentlichen Verkehr erschlossenen Räumen zu wahren und die Attraktivität für Wohnnutzungen in weiten Teilen der Region zu erhalten. Zudem ist die hohe Entwicklungsdynamik in der Flughafenregion zu nutzen, um durch eine hochwertige Erneuerung der bestehenden Wohnbausubstanz die Wohnqualität in der Region grundlegend zu verbessern.

3. Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich» (Vorlage 4788)

Um die beschriebenen Ziele zu erreichen, ist es notwendig, mit der Festlegung der sogenannten Abgrenzungslinie im kantonalen Richtplan, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich», und im SIL-Objektblatt zum Flughafen Zürich dasjenige Gebiet verbindlich zu bezeichnen, in dem heute schädliche oder lästige Fluglärmbelastungen bestehen oder in Zukunft auftreten können. Die im kantonalen Richtplan und im SIL-Objektblatt vorgesehene Abgrenzungslinie beruht daher – nach Massgabe des gemäss LSV für Wohnnutzungen geltenden Immissionsgrenzwerts der Empfindlichkeitsstufe II (IGW ES II) – auf einem Flugbetrieb gemäss vorläufigem Betriebsreglement (vBR) sowie den laut SIL-Schlussbericht weiterverfolgten 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 für lärmempfindliche Nutzungen bezeichnet (Art. 15 USG). Die Festlegung der sogenannten Abgrenzungslinie 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 landgebundenen Verkehrsträgern verhältnismässig leicht verändert werden können.

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 Abgren-

zungslinie eine zentrale Vorgabe für die weitere Flughafenentwicklung: Ausserhalb der Abgrenzungslinie darf der im vBR bzw. in künftigen Betriebsreglementen festgelegte Flugbetrieb keine Lärmbelastung verursachen, die den IGW ES II überschreitet. Im kantonalen Richtplan bestimmt die Abgrenzungslinie die Gebiete, in denen in Zukunft kein neues Siedlungsgebiet und keine neuen Bauzonen für Wohnnutzungen ausgedehnt 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. 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. Eingezone und erschlossene Gebiete vor allem in den Handlungsräumen «Stadtlandschaft» und «urbane Wohnlandschaft» gemäss ROK-ZH, bei denen die Überschreitung des IGW ausschliesslich durch den Flugbetrieb während der ersten Nachtstunde verursacht wird, sollen aufgezozt werden können (vgl. Pt. 4.7.1.2a); Wohnbauten sollen im ordentlichen Baubewilligungsverfahren bewilligt werden können, wenn die Anforderungen an einen hochwertigen Schallschutz (vgl. Pt. 4.7.1.1b) erfüllt werden. Ausserhalb der Abgrenzungslinie soll die Siedlungsentwicklung aufgrund einer umfassenden raumplanerischen Interessenabwägung auch bei einer Überschreitung der Planungswerte möglich sein.

Diese Zielsetzungen sind unter anderem das Ergebnis von Gesprächen, die die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion im Rahmen der vom 23. August bis 29. Oktober 2010 erfolgten öffentlichen Auflage der Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich», mit Vertretungen von Gemeinden geführt haben, deren Gebiet zumindest teilweise innerhalb der Abgrenzungslinie liegt. Sie sind in die Revisionsvorlage des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich» (Vorlage 4788), zuhanden des Kantonsrates eingeflossen.

4. Stand der Gespräche mit dem Bund

Die angestrebten grundlegenden Veränderungsprozesse in der Flughafenregion bedürfen jedoch Änderungen der bundesrechtlichen Rahmenbedingungen. Der Regierungsrat hatte bereits in verschiedenen Stellungnahmen im Rahmen des SIL-Prozesses «Flughafen Zürich» auf die Problematik und den entsprechenden Revisionsbedarf hingewiesen. Am 1. Februar 2011 hat zudem eine 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 stattgefunden. Aufgrund dieses Gesprächs 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. Erste Ergebnisse sollen bis Ende 2011 vorliegen.

Der Regierungsrat und die zuständigen Direktionen werden sich weiterhin mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln dafür einsetzen, die gesetzlichen Rahmenbedingungen für eine zweckmässige Raumordnungspolitik in der Flughafenregion anzupassen.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 90/2007 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Gut-Winterberger	Husi