



Richtplan Kanton Zürich, Teilrevision Kapitel 4.7.1 Flughafen Zürich Genehmigung durch den Bund

Prüfungsbericht zuhanden des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)

Referenz/Aktenzeichen: N284-0011

1 Antrag des Kantons

Mit Beschluss vom 24. März 2014 hat der Zürcher Kantonsrat die Teilrevision des kantonalen Richtplans – Kapitel 4.7.1 Flughafen Zürich „festgesetzt“. Mit Schreiben vom 6. Juni 2014 ersuchte die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich den Bund um Genehmigung dieser Teilrevision.

Gleichzeitig hat der Volkswirtschaftsdirektor des Kantons Zürich den Bund ersucht, ein Bereinigungsverfahren nach Artikel 12 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) durchzuführen, weil mit dem Kantonsratsbeschluss ein offensichtlicher Widerspruch zwischen dem Objektblatt „Flughafen Zürich“ des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) und dem kantonalen Richtplan, insbesondere in Bezug auf die Pistenverlängerungen und den Flughafenperimeter, entstanden ist.

2 Bereinigungsverfahren nach Artikel 12 RPG – Vorbereitung und Anhörung

Ein Bereinigungsverfahren gemäss Artikel 12 RPG ist für jene Fälle vorgesehen und auch nur dann sinnvoll, wenn überhaupt ein planerischer Ermessensspielraum besteht. Da der Bund auf dem Gebiet der Zivillaviatik über eine umfassende Kompetenz verfügt, musste zuerst geprüft werden, ob im vorliegenden Fall die Voraussetzungen für ein Bereinigungsverfahren gegeben sind.

Das ARE hat im Auftrag des UVEK die Vorbereitungen zum Bereinigungsverfahren umgehend an die Hand genommen und den Kanton Zürich und das BAZL im Rahmen der Anhörung eingeladen, sich zur Sache zu äussern. Das BAZL hat mit Schreiben vom 9. September 2014 eine ausführliche Stellungnahme eingereicht. Der Volkswirtschaftsdirektor des Kantons Zürich beantragt mit Schreiben vom 6. Oktober 2014 dem Bundesrat erneut, das Bereinigungsverfahren unverzüglich durchzuführen. Dem Schreiben beigelegt war ein internes Schreiben des Kantonsrats Zürich vom 11. September 2014 mit dem Protokoll der Kantonsratssitzung vom 24. März 2014.

Aufgrund der Auswertung der Anhörungsantworten des BAZL und der Volkswirtschaftsdirektion ist das ARE zum Schluss gekommen, dass im vorliegenden Fall die Voraussetzungen für ein Bereinigungsverfahren gemäss Artikel 12 RPG nicht erfüllt sind.

Mit Schreiben vom 22. Dezember 2014 hat das ARE der Volkswirtschaftsdirektion und dem BAZL daher mitgeteilt, dass beabsichtigt ist, die Richtplananpassung Kapitel 4.7.1 Flughafen Zürich im ordentlichen Verfahren gemäss Artikel 11 RPG zu genehmigen. Aufgrund der Differenzen zum Sachplan SIL, Objektblatt Flughafen Zürich, soll der Richtplan mit konstitutiver Änderung, d.h. in dem Sinn genehmigt werden, dass der Bundesrat den Richtplan des Kantons Zürich Kapitel 4.7.1 Flughafen Zürich im Sinne des am 26. Juni 2013 genehmigten SIL-Objektblattes Flughafen Zürich ändert. Die

mit dieser Änderung genehmigte Teilrevision wird sodann mit sofortiger Wirkung auch für den Kanton Zürich verbindlich.

Mit Schreiben vom 11. Februar 2015 hat das Amt für Verkehr des Kantons Zürich auf das Schreiben des ARE vom 22. Dezember 2014 reagiert und vorgeschlagen, verschiedene Fragen zum Verhältnis zwischen der Bundessachplanung (SIL) und dem kantonalen Richtplan anlässlich einer gemeinsamen Besprechung zu erörtern. Am 31. März 2015 hat eine Besprechung zwischen dem Kanton Zürich (AFV und ARE ZH) und den Bundesstellen (ARE und BAZL) stattgefunden. Dabei wurde insbesondere vereinbart, dass im Prüfungsbericht zur Richtplananpassung Kapitel 4.7.1 Flughafen Zürich die relevanten rechtlichen Fragen behandelt werden.

3 Allgemeine und rechtliche Fragen

3.1 Umfassende Bundeskompetenz gemäss LFG

- Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt und Perimeterabgrenzung

Im Bereich der Luftfahrt verfügt der Bund über eine umfassende Kompetenz (Art. 87 BV). Der Bund kann die Luftfahrt nach allen Seiten und, wo er seine Kompetenz ausschöpft, abschliessend regeln. Er ist entsprechend seiner umfassenden Kompetenz auch zum Erlass von Sachplänen befugt. Die Sachplankompetenz richtet sich nach dem Inhalt und der Wirkung der Sachkompetenz. Im Bereich der Luftfahrt legt der SIL insbesondere die Ziele und Vorgaben für die Infrastruktur der Zivilluftfahrt der Schweiz behördenverbindlich fest; namentlich bestimmt er im SIL den Zweck, das beanspruchte Areal, die Grundzüge der Nutzung, die Erschliessung sowie die Rahmenbedingungen zum Betrieb (Art. 3a der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt [VIL; SR 748.131.1]). In dem am 26. Juni 2013 genehmigten SIL-Objektblatt Flughafen Zürich wurde der Perimeter für die geplanten Pistenverlängerungen festgelegt. Dieser Perimeter bezweckt unter anderem die Raumsicherung für die Erstellung der Pistenverlängerungen.

- Flugplatzanlagen und Nebenanlagen

Der Flugplatzperimeter begrenzt das Gebiet, innerhalb dessen Flugplatzanlagen erstellt werden können; ausnahmsweise und nach Massgabe des SIL können Flugplatzanlagen auch ausserhalb dieses Perimeters liegen (beispielsweise Navigationshilfen wie ILS-Anlagen). Als Flugplatzanlagen werden Bauten und Anlagen bezeichnet, die der Erfüllung des Zwecks des Flugplatzes gemäss SIL dienen und örtlich und funktionell zu diesem gehören (Art. 2 Bst. e VIL; vgl. zur Frage des Flughafenperimeters Urteil des BVGer vom 16.12.2009; A-318/2009, Erw. 5.6.). Die fragliche Perimetererweiterung dient einer Pistenverlängerung und damit einer zentralen Einrichtung des Flughafens Zürich. Das Bundesgesetz vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (LFG; SR 748.0) lässt es unter bestimmten Voraussetzungen explizit zu, dass auch so genannte Nebenanlagen, d. h. Bauten und Anlagen innerhalb des Flugplatzperimeters, die nicht zu den Flugplatzanlagen zählen (auch solche ohne irgendwelchen funktionalen Bezug zum Flugplatz), errichtet werden können (e contrario sind Bauten und Anlagen ausserhalb des Flugplatzperimeters nie Nebenanlagen). Solche Nebenanlagen haben sich den Flugplatzanlagen unterzuordnen und haben gegenüber letzteren keine Priorität (dazu explizit das vorweg zitierte Urteil BVGer, Erw. 5.6., 8.2.). Die Errichtung von Nebenanlagen untersteht kantonalem Recht. Vor deren Bewilligung hat die kantonale Behörde das BAZL anzuhören. Das Bauvorhaben darf weder die Flugsicherheit gefährden noch den Flugplatzbetrieb beeinträchtigen (Art. 37m LFG).

- Wirkung LFG auf kantonale Baubewilligungsentscheide

Aufgrund des Gebots der Widerspruchsfreiheit der raumplanerischen Instrumente dürfen Gemeinden nichts unternehmen, was den planerischen Anweisungen des Bundes widerspricht. Sie haben bei der Anpassung oder Überarbeitung von Nutzungsplänen oder bei der Erschliessung von Nutzungszonen demnach die planerischen Festlegungen des Bundes zu beachten (ausführlich nachfolgend Ziff. 3.2.). Auch wenn die Anpassung des Nutzungsplans noch nicht erfolgt ist, kann ein Sachplan Auswirkungen auf die Nutzung eines Grundstücks zeitigen. Wie vorstehend erwähnt, ist im Rahmen des kantonalen Baubewilligungsverfahrens für eine Nebenanlage zwingend das BAZL anzuhören. Dieses hat zuhanden der Baubewilligungsbehörde zu beurteilen, ob die Nebenanlage die Flugsicherheit gefährdet oder

den Flugplatzbetrieb beeinträchtigen könnte. Erfolgt keine Anhörung des BAZL oder ist dieses mit dem Entscheid nicht einverstanden, so ist das BAZL berechtigt, gegen einen Entscheid der Baubewilligungsbehörde die Rechtsmittel des eidgenössischen und des kantonalen Rechts zu ergreifen (Art. 37m Abs. 4 LFG). Der Verzicht auf eine Anhörung müsste im konkreten Fall als schwerwiegender Verfahrensfehler bezeichnet werden, zumal der Kanton Zürich mit diesem Prüfungsbericht ausdrücklich auf den korrekten Verfahrensablauf hingewiesen wird. Das BAZL würde in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren in jedem Fall die Aufhebung des kantonalen Entscheids beantragen. Dass sich eine gemäss kantonalem Recht zonenkonforme Nebenanlage ohne Anhörung der vom Sachplanperimeter betroffenen Bundesbehörde nicht ohne Weiteres realisieren lässt, steht gemäss Praxis fest: In einem das Eisenbahnrecht betreffenden Fall (Ingenbohl/SZ) befand sich eine in der Gewerbezone geplante Wäscherei mitten auf dem für den NEAT-Zubringer vorgesehenen Trasse. Das BAV widersetzte sich dem Vorhaben bzw. machte einen Mehrwertrevers geltend, worauf auf die Erstellung der Wäscherei verzichtet werden musste (vgl. VLP-ASPAN, März 2/2014, Der Sachplan des Bundes: Ein unterschätztes Instrument, S. 19). Etwas Anderes kann im Übrigen auch aus einem vom Kanton Zürich angeführten Fall, welcher ebenfalls das Eisenbahnrecht betrifft, nicht abgeleitet werden: das Zustimmungserfordernis zur Nebenanlage wurde in erster Linie deshalb verneint, weil die räumliche Entfernung mit 240 m zu den Gleisen als zu gross bezeichnet wurde (Entscheid Baurekurskommission Kanton Zürich vom 17.8.2011, vgl. ebenfalls VLP-ASPAN, a.a.O., S. 20). Das LFG ist ausserdem in einem entscheidenden Punkt restriktiver als das Eisenbahnrecht, da Nebenanlagen nur dann einer Zustimmung bedürfen, wenn sie sich innerhalb des Flugplatzperimeters befinden; es genügt also nicht, wenn sie bloss an den Perimeter angrenzen. Umso strenger muss aber der Massstab sein, wenn es um die Beurteilung von Nebenanlagen geht, die innerhalb des Flugplatzperimeters und damit in Konkurrenz zu den Flugplatzanlagen erstellt werden sollen.

- LFG und Projektierungszonen

Das LFG kennt neben dem bei Nebenanlagen zur Anwendung kommenden Zustimmungsrecht ein weiteres Mittel zur Sicherung künftiger Flughafenanlagen: die Projektierungszonen (Art. 37n LFG). Die Bestimmungen zu den Nebenanlagen sind als unbefristete Abwehrrechte im Einzelfall ausgestaltet, wogegen die Projektierungszonen zeitlich befristet festgelegt werden und Grundstücke (aktiv und ohne weitere Voraussetzungen) gegen bauliche Veränderungen schützen, um sie für künftige Flughafenanlagen freizuhalten. Die Artikel 37m und 37n ergänzen einander, und das LFG sieht auch keine Rangfolge vor.

Im konkreten Fall verhält es sich wie folgt: Eine (kleine) Fläche innerhalb des Flughafenperimeters im Bereich der Pistenverlängerung ist bestehende Bauzone (Gewerbe) und auch Siedlungsgebiet gemäss kantonalem Richtplan. Um die künftige Entwicklung des Flughafens planerisch zu sichern (Pistenverlängerungen) legte das BAZL mit Verfügung vom 15. Oktober 2007 eine Projektierungszone fest, welche mit einer weiteren Verfügung des BAZL vom 14. September 2012 um drei Jahre verlängert wurde und somit noch bis zum 14. Oktober 2015 gilt. Nach Ablauf dieser Frist kann, falls erforderlich, eine neue Projektierungszone mit ganz oder teilweise gleichem Perimeter festgelegt werden (vgl. Art. 37p Abs. 1 LFG, SIL-Objektblatt Zürich vom 26. Juni 2013, S. 24 oben). Wird keine neue Projektierungszone festgelegt, so greifen in jedem Fall die Bestimmungen über die Nebenanlagen, und das BAZL muss zwingend angehört werden.

Das Gesagte führt zum Schluss, dass die Bestimmungen des LFG auf jeden Fall sicherstellen, dass innerhalb des im SIL festgelegten Flughafenperimeters keine Nebenanlagen errichtet werden können, ohne dass das zuständige BAZL seine Zustimmung dazu erteilt.

3.2 Verhältnis zwischen SIL-Objektblatt Flughafen Zürich und Richtplan Kanton Zürich

Das Siedlungsgebiet im kantonalen Richtplan Zürich wurde vom Bundesrat am 15. Mai 1996 genehmigt. Die Gemeinden haben auf dieser Grundlage ihre Bauzonenordnung erlassen. Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer haben jedoch keinen Anspruch darauf, dass diese Zonierung immer gleich bleibt. Bei Planungen geht es immer um laufende Prozesse. In Artikel 9 Absatz 2 RPG ist denn auch festgehalten, dass sich bei Änderung der Verhältnisse, wenn sich neue Aufgaben stellen oder eine gesamthafte bessere Lösung möglich ist, die Richtpläne überprüft und nötigenfalls angepasst werden. Gleiches gilt gemäss Artikel 21 Absatz 2 RPG für die Nutzungspläne.

Bei der Erarbeitung des SIL-Objektblatts für den Flughafen Zürich, die gemäss Artikel 13 Absatz 2 RPG in enger Zusammenarbeit und im Einvernehmen mit den kantonalen Behörden erfolgte, musste berücksichtigt werden, dass sich die Verhältnisse seit der Genehmigung des kantonalen Richtplans teilweise massiv verändert hatten (z.B. neue Bestimmungen Deutschlands zur Nutzung des Luftraums über dem süddeutschen Gebiet; Zunahme des Luftverkehrs; erhöhte Sicherheitsanforderungen im Flugbetrieb, verstärktes Störungsempfinden gegenüber Fluglärm). Im Lichte dieser Veränderungen hat der Bundesrat am 26. Juni 2013 das SIL-Objektblatt Flughafen Zürich verabschiedet. Darauf abgestimmt hat der Regierungsrat eine Vorlage zur Anpassung des Richtplans erarbeitet (Flughafenkapitel 4.7.1), die er am 30. März 2011 zum Beschluss dem Kantonsrat überwies.

Gemäss Artikel 23 Absatz 1 RPV sind die im SIL getroffenen Anordnungen für die Kantone verbindlich, weil der Bund in der Luftfahrt über eine umfassende Kompetenz verfügt (vgl. Kap. 3.1). Ist der SIL vom Bundesrat einmal verabschiedet, dürfen die künftigen raumwirksamen Pläne und Tätigkeiten des Bundes, der Kantone und der Gemeinden nicht gegen die Beschlüsse des SIL verstossen (Artikel 2 RPG). Soweit dies zutrifft, hat eine entsprechende Planabstimmung und -anpassung zu erfolgen (Artikel 9 Absatz 2 RPG). Gemäss Artikel 6 Absatz 4 RPG muss der Kanton die im SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich enthaltenen planerischen Anweisungen in seinem Richtplan berücksichtigen. Der Kanton ist in jedem Fall verpflichtet, die Festlegungen des Sachplans anzuwenden, auch wenn sie nicht oder nicht vollständig im Richtplan aufgenommen werden. Er darf nichts vorkehren, was den Vorgaben des SIL widerspricht (vgl. Artikel 23 Absatz 1 RPV). Gestützt auf diese Vorgaben muss er die Konsequenzen für die Erfüllung seiner Aufgaben und derjenigen der Gemeinden aufzeigen, ergänzende Vorkehrungen treffen und die erforderlichen Koordinationsschritte formulieren.

Die vom Kantonsrat am 24. März 2014 beschlossene Richtplanfestlegung widerspricht in verschiedenen Punkten dem vom Bundesrat genehmigten SIL-Objektblatt (vgl. Kap. 4).

3.3 Voraussetzungen für ein Bereinigungsverfahren nach Artikel 12 RPG sind nicht gegeben

Ein Bereinigungsverfahren gemäss Artikel 12 RPG ist für jene Fälle vorgesehen, bei denen ein planerischer Ermessensspielraum besteht. Beispielsweise ist ein Bereinigungsverfahren dann erforderlich, wenn ein Widerspruch zwischen dem Sachplan und dem Richtplan besteht, der durch „echte“ gegensätzliche Nutzungsansprüche bedingt ist und nur durch eine Abwägung der Interessen aufgelöst werden kann. Im vorliegenden Fall ist eine solche Abwägung aus folgenden Gründen nicht möglich:

- Der Bund verfügt in der Luftfahrt über eine umfassende Kompetenz.
- Die Raumsicherung für eine Verlängerung der Pisten 28 und 32 wurde nach jahrelangen Koordinationsverfahren und in Abstimmung mit der Haltung des zürcherischen Regierungsrates vorgenommen.
- Die Pistenverlängerungen dienen im Wesentlichen der Verbesserung der Sicherheit (Beachtung der Standards der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation [ICAO]) und der Umsetzung des Staatsvertrags mit Deutschland, sobald dieser vom deutschen Parlament ratifiziert ist. Die Pistenverlängerungen, für die damit die raumplanerische Voraussetzung geschaffen wird, sind für die Sicherheit des Flughafens von grosser Bedeutung und wurden im SIL-Objektblatt Flughafen Zürich verbindlich festgelegt.
- Der Kantonsrat hat keine ebenbürtigen Nutzungsansprüche geltend gemacht, sondern vielmehr politische Überlegungen (Flugbewegungen, Passagierzahlen, Lärmentwicklung) gegen die Pistenverlängerungen angestellt.
- Der Flächenbedarf und die potenziellen Standorte des Retentionsfilterbeckens wurden in einer breit angelegten Studie ermittelt und ergaben sich auch aus technischen Gründen. Der jahrelange Koordinationsprozess führte u.a. zum Ergebnis, dass das Interesse an Massnahmen zum Gewässerschutz des Flughafens (resp. die vorsorgliche Raumsicherung für solche Massnahmen) das Interesse am Kulturlandschutz (Fruchtfolgefläche) überwiegt.

Aus den dargelegten Gründen kommt das ARE zum Schluss, dass die Voraussetzungen für ein Bereinigungsverfahren nach Artikel 12 RPG nicht erfüllt sind. Es besteht kein planerischer Ermessensspielraum für eine Bereinigung.

3.4 Konstitutive Änderung des Richtplans

Der Bundesrat kann einen Richtplan oder seine Anpassungen vollständig genehmigen oder auch nur in Teilen. Mangelhafte Planaussagen kann er unter bestimmten Voraussetzungen mit der Genehmigung unmittelbar verbessern; ist dies nicht möglich, so beauftragt er den Kanton, den Plan zu überprüfen und zu ergänzen. Der Entscheid des Bundesrats wird Teil des Richtplans: er wirkt für Bund und Nachbarkantone konstitutiv. In der Regel wird der Richtplan als Gesamtwerk genehmigt, nötigenfalls versehen mit unmittelbar wirksamen Planänderungen. Planinhalte unmittelbar ändern (d.h.: anpassen, streichen, neu aufnehmen) und so – mit den Änderungen – behördenverbindlich machen, darf der Bundesrat, ohne Bereinigungsverfahren, allgemein im überkantonalen Bereich und bei Mängeln, deren Verbesserung keine neue Interessenabwägung erfordert.

Soweit der Richtplan von überkantonalen Fragen handelt, wirkt die Genehmigung konstitutiv (vgl. zum Ganzen: Tschannen, Kommentar zum RPG, Rz. 27 ff. zu Art. 11 RPG). Konstitutive Änderung bedeutet, dass die Anordnungen im kantonalen Richtplan erst angewendet werden dürfen, wenn der Genehmigungsbeschluss des Bundes - mit allfälligen Änderungen - behördenverbindlich geworden ist. Im Bereich innerkantonomer Fragen wirkt die bundesrätliche Genehmigung hingegen lediglich deklaratorisch (vgl. dazu: BGE 136 I 265, E. 1.2).

In dem am 26. Juni 2013 genehmigten SIL-Objektblatt Flughafen Zürich wurde der Perimeter für die geplanten Pistenverlängerungen festgelegt. Dieser Perimeter bezweckt unter anderem die Raumsicherung für die Erstellung der Pistenverlängerungen. Dabei geht es nicht um eine innerkantonale Frage, sondern um die überkantonale Frage des im SIL festgelegten Pistensystems.

4 Prüfung und Genehmigung der Richtplananpassung Kapitel 4.7.1 Flughafen Zürich

4.1 Ablauf des Prüfungs- und Genehmigungsverfahrens

Der Kanton hatte die Teilrevision dem Bundesamt für Raumentwicklung ARE ein erstes Mal im Rahmen der Anhörung, ein zweites Mal im Rahmen der öffentlichen Auflage zur Vorprüfung eingereicht. Das ARE hatte in der Folge die Vorprüfungen mit den Vorprüfungsberichten vom 7. April 2010 bzw. 15. November 2010 abgeschlossen.

Im Rahmen des Prüfungs- und Genehmigungsverfahrens hat das ARE sämtliche Mitglieder der Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) und alle Nachbarkantone zur Stellungnahme eingeladen. Folgende Bundesstellen haben sich materiell zur Richtplananpassung geäußert: ASTRA, BAFU, BAZL, BLW, BWO, VBS. Eine Stellungnahme ging auch seitens der ENHK ein.

Die Anliegen dieser Bundesstellen wurden so weit als möglich berücksichtigt und in den Prüfungsbericht aufgenommen. Die anderen Mitglieder der ROK haben ausdrücklich oder stillschweigend ihr Einverständnis zur Richtplananpassung gegeben.

Mit Schreiben vom 19. Juni 2014 wurden die Nachbarkantone Schaffhausen, Thurgau, St. Gallen, Schwyz, Zug und Aargau darum ersucht, zum Richtplan des Kantons Zürich Stellung zu nehmen. Der Kanton Aargau weist in seiner Stellungnahme vom 28. August 2014 darauf hin, dass die Abgrenzungslinie, soweit sie auf Aargauer Boden eingetragen ist, vom Bund nicht genehmigt werden darf. Der Kanton Zug kann der Richtplananpassung des Kantons Zürich zustimmen, behält sich jedoch im Rahmen des SIL-Verfahrens vor, allenfalls andere Betriebsvarianten zu unterstützen.

Mit Brief vom 11. August 2015 wurde der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich Gelegenheit gegeben, sich zum Entwurf des Prüfungsberichts zu äussern. Mit Schreiben vom 28. August 2015 nimmt die Volkswirtschaftsdirektion zur Kenntnis, dass aufgrund des fehlenden planerischen Ermessensspielraums kein Differenzbereinigungsverfahren durchgeführt wird. Die in Aussicht genommene

konstitutive Änderung des Richtplans im Bereich des Flughafenperimeters wird als nachvollziehbar beurteilt. Im Weiteren beantragt die Volkswirtschaftsdirektion, den Prüfungsbericht in den Punkten Flughafenperimeter, Verhältnis zwischen Sach- und Richtplan sowie Fruchtfolgefleichen anzupassen oder zu präzisieren. Diesen Anliegen wurde soweit wie möglich Rechnung getragen.

4.2 Generelle Bemerkungen

Das Ziel der vorliegenden Teilrevision des Kapitels 4.7.1 "Flughafen Zürich" ist es, die Entwicklung des Flughafens Zürich und die Siedlungsentwicklung in der Flughafenregion aufeinander abzustimmen. Die flugbetrieblichen Vorgaben liegen in der Bundeskompetenz und werden im Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL) geregelt. Die Richtplananpassung steht inhaltlich in direktem Zusammenhang mit dem SIL-Objektblatt Flughafen Zürich, trifft in Abstimmung mit dem SIL die räumlichen Festlegungen und enthält die Abstimmungsanweisungen bezüglich Siedlung, Landschaft und Verkehr.

Der Planungsprozess zur Erarbeitung des SIL Objektblattes Flughafen-Zürich begann im Jahre 2004 und wurde schliesslich mit der Verabschiedung des SIL-Objektblattes durch den Bundesrat am 26. Juni 2013 abgeschlossen. Die Fassung des Flughafenkapitels 4.7.1 im kantonalen Richtplan, das der Zürcher Regierungsrat dem Kantonsrat am 30. März 2011 zur Beratung überwiesen hatte, war mit dem SIL-Objektblatt inhaltlich abgestimmt.

Der Kantonsrat hat die Richtplanvorlage mit seinem Beschluss vom 24. März 2014 in verschiedenen Punkten abgeändert. Dies führte zu den folgenden Differenzen zu den Festlegungen im SIL-Objektblatt:

- a) Flughafenperimeter für eine Verlängerung der Piste 28 nach Westen für Landungen;
- b) Flughafenperimeter für eine Verlängerung der Piste 32 nach Norden für Starts;
- c) Flughafenperimeter für den Bau von Anlagen zur Abwasserbehandlung im Bereich Elektrohof;
- d) Festlegung zur Verkehrsbeschränkung in der Nachtrandstunde zwischen 22 und 23 Uhr.

4.3 Abgrenzungslinie und Lärmbelastung

Zur Abstimmung zwischen Raumentwicklung und Flughafenentwicklung hat der Kanton Zürich eine Abgrenzungslinie (AGL) festgesetzt und in der Richtplankarte bezeichnet. Der Verlauf dieser AGL stimmt mit dem im SIL-Objektblatt festgelegten «Gebiet mit Lärmauswirkungen» überein. Sobald zur Ausrichtung des langfristigen Betriebs des Flughafens – im Zusammenhang mit dem Staatsvertrag mit Deutschland und der Umsetzung weitergehender Sicherheitsmassnahmen – Klarheit besteht, wird die AGL auch im SIL-Objektblatt festzulegen sein. Dabei ist zu erwarten, dass der Verlauf der AGL neu zu definieren und der Richtplan zu diesem Zeitpunkt wiederum anzupassen sein wird. Im Richtplantext wird auf diesen Sachverhalt korrekt hingewiesen (Abschnitte 4.7.1.1 b und 4.7.1.3 a). Soweit sich die Abgrenzungslinie auf Aargauer Gebiet befindet, handelt es sich lediglich um eine Information. Damit können die Richtplanfestlegungen zur Abgrenzungslinie genehmigt werden.

Gemäss Richtplantext sollen eingezonte und erschlossene Gebiete in den Handlungsräumen «Stadlandschaft» und «urbane Wohnlandschaft» aufgezont werden können, wenn die Überschreitung des IGW ausschliesslich durch den Flugbetrieb der ersten Nachtstunde verursacht wird und weitere Bedingungen erfüllt sind. Diese Festlegung ist mit der inzwischen erfolgten Anpassung der Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) in Artikel 31a vereinbar.

Die Festlegungen im Richtplantext, wonach die Nachtrandstunde von 22-23 Uhr aus der Berechnung des IGW herausgenommen wird, sowie der anschliessende Satz, dass ausserhalb der Abgrenzungslinie keine Siedlungsbeschränkungen aufgrund des Planungswertes (PW) entstehen dürfen, widersprechen der Bundesgesetzgebung (Anhang 5 LSV bzw. Artikel 29-30 LSV). Der Absatz „Die Nachtrandstunde von 22-23 Uhr fällt aus der Berechnung (...) Siedlungsbegrenzungen aufgrund des Planungswerts (PW) entstehen.“ wird gestrichen.

Änderung im Rahmen der Genehmigung: Der Richtplantext „Die Nachtrandstunde von 22-23 Uhr fällt aus der Berechnung (...) Siedlungsbegrenzungen aufgrund des Planungswerts (PW) entstehen.“ wird gestrichen.

Gemäss Richtplantext (Kap. 4.7.1.3 Massnahmen a) Kanton, 4. Absatz) setzt sich der Kanton dafür ein, dass ausserhalb der Abgrenzungslinie „...die Siedlungsentwicklung aufgrund einer umfassenden raumplanerischen Interessenabwägung auch bei einer Überschreitung der Planungswerte möglich sein soll.“ Der Bund stellt klar, dass die Planungswerte gemäss LSV bei Einzonungen und Erschliessungen auch ausserhalb der Abgrenzungslinie zu beachten sind (Art. 29-30 LSV). Dem Interesse des Kantons Zürichs ist der Bund mit dem neuen Artikel 31a LSV nachgekommen, wonach eine raumplanerische Interessenabwägung unter bestimmten Bedingungen möglich ist.

Genehmigungsvorbehalt: Der Bund versteht die Aussagen in *Kap. 4.7.1.3 Massnahmen a) Kanton, 4. Absatz* als Interessenbekundung des Kantons im Hinblick auf die (inzwischen erfolgte) Anpassung der LSV. Diese Festlegungen werden unter dem Vorbehalt genehmigt, dass für die Siedlungsentwicklung die Planungswerte gemäss den Artikel 29-31a LSV berücksichtigt werden.

4.4 Flughafenperimeter

Der Kantonsratsbeschluss vom 24. März 2014 führt in Bezug auf den Flughafenperimeter zu mehreren Differenzen. Ein offensichtlicher Widerspruch zwischen dem Richtplan und dem SIL-Objektblatt besteht beim Flughafenperimeter sowohl bezüglich der geplanten Verlängerungen der Pisten 28 nach Westen und 32 nach Norden (Abschnitt 4.7.1.2 b, Abbildung 4.5) als auch bei Flächen, die bereits heute bestehende Flughafenanlagen umgrenzen: Im Bereich der Pistenverlängerung 28 ein Areal mit bestehenden Anlagen des Instrumenten-Landesystems und Retentionsfilterbecken für die Abwasserbehandlung, im Bereich der Pistenverlängerung 32 nördlich der Kantonsstrasse ein Areal mit bestehenden Anlagen der Anflugbefeuerung. Im Gebiet «Elektrohof» ist zudem ein Areal für die Erweiterung der Anlagen zur Abwasserbehandlung ausgeschieden.

Aufgrund der umfassenden Kompetenz des Bundes in der Luftfahrt (vgl. hierzu Kap. 3) wird der Flughafenperimeter gemäss SIL-Objektblatt vom 26. Juni 2013 genehmigt. Da es sich bei dem im SIL festgelegten Pistensystem um eine überkantonale Frage handelt, wirkt die Genehmigung des Bundes konstitutiv (vgl. Kap. 3.4). Die Richtplanfestlegungen zum Flughafenperimeter werden daher gemäss dem SIL-Objektblatt genehmigt. Die Richtplanvorlage, welche der Regierungsrat am 30. März 2011 an den Kantonsrat überwiesen hatte (Vorlage 4788), war mit dem SIL-Objektblatt abgestimmt. Die Festlegungen im Kapitel 4.7.1.2 b „Flughafenperimeter“ werden im Sinne einer widerspruchsfreien Abstimmung zwischen SIL und kantonalem Richtplan in dieser, mit dem SIL-Objektblatt übereinstimmenden Fassung genehmigt, und nicht in der vom Kantonsrat beschlossenen. Der Kanton wird beauftragt, den Richtplantext und die Richtplankarte im Massstab 1:50'000 entsprechend anzupassen (Flughafenperimeter und die weiteren Festlegungen in diesem Kapitel). Diese Anpassung erfolgt im Sinne einer Nachführung, d.h. ohne formelle Richtplananpassung.

Das VBS weist darauf hin, dass sich der Flughafenperimeter und der Perimeter des Waffenplatzes Kloten gemäss Sachplan Militär am östlichen Ende der Piste 28/10 überlagern. Der Kanton wird gebeten, Abb. 4.5 im Kapitel 4.7.1 Flughafen Zürich entsprechend anzupassen.

Änderung im Rahmen der Genehmigung: Die Festlegungen im Kapitel 4.7.1.2 b „Flughafenperimeter“ werden gemäss SIL-Objektblatt vom 26. Juni 2013 in der Fassung vom 30. März 2011 des Regierungsrats genehmigt. Der Kanton wird beauftragt, den Richtplantext und die Richtplankarte im Sinne der bundesrätlichen Genehmigung innert zwei Monaten nachzuführen und zu veröffentlichen.

4.5 Hindernisbegrenzungsflächen, Sicherheitszonen

Im Richtplantext wird auf das im SIL-Objektblatt festgelegte «Gebiet mit Hindernisbegrenzung» hingewiesen (Abschnitt 4.7.1.3 c). Das BAZL bedauert, dass der Kanton diesen Hinweis nicht auch in die Richtplankarte aufgenommen hat. Der Bund hält ausdrücklich fest, dass das «Gebiet mit Hindernisbegrenzung» resp. der dahinterliegende Sicherheitszonenplan des Flughafens für den Kanton und die Gemeinden verbindlich ist.

4.6 Weitere Aspekte im Zusammenhang mit der „Gesamtüberprüfung“ des Richtplans

Siedlungsgebiet

Das Siedlungsgebiet von Rümlang erstreckt sich am Rand auf ein Areal, das innerhalb des Flughafenperimeters gemäss SIL-Objektblatt Flughafen Zürich liegt. Im Rahmen der Genehmigung der Gesamtüberprüfung des Zürcher Richtplans durch den Bundesrat vom 29. April 2015 wurde der Teil des Siedlungsgebiets in der Gemeinde Rümlang, der innerhalb des Flughafenperimeters gemäss SIL-Objektblatt liegt, von der Genehmigung ausgenommen.

Der Bund weist darauf hin, dass im Siedlungsgebiet innerhalb des Flughafenperimeters gemäss SIL-Objektblatt die Flughafenanlagen Priorität haben. Das Siedlungsgebiet von Rümlang, welches im Flughafenperimeter gemäss SIL-Objektblatt liegt, wird unter dem Vorbehalt genehmigt, dass flughafenfremde Nutzungen (sog. Nebenanlagen) sich den Flugplatzanlagen unterordnen und der Kanton bei Bauvorhaben das BAZL anhört (Art. 37m LFG).

Gemäss der Anweisung im SIL-Objektblatt sorgt der Kanton dafür, dass die Gemeinde Rümlang ihre Zonenordnung dem Flughafenperimeter anpasst.

Genehmigungsvorbehalt: Das Siedlungsgebiet von Rümlang, welches im Flughafenperimeter liegt, wird unter den Vorbehalten genehmigt, dass flughafenfremde Nutzungen (sog. Nebenanlagen) sich den Flugplatzanlagen unterzuordnen haben und dass der Kanton bei Bauvorhaben das BAZL anhört (Art. 37m LFG).

Mit diesem Genehmigungsvorbehalt wird jener aus der Genehmigung der Gesamtüberprüfung vom 29. April 2015 aufgehoben.

FFF im Flughafenperimeter

Gemäss dem vom Bundesrat am 29. April 2015 genehmigten Richtplan ist ein Teil der Flächen, die sich innerhalb des Flughafenperimeters gemäss SIL-Objektblatt befinden, als Fruchtfolgeflächen (FFF) ausgeschieden. (Bereiche Verlängerung Pisten 28 und 32, Retentionsfilterbecken im Gebiet «Elektrohof»). Diese Flächen können vom Kanton damit an den kantonalen Mindestumfang FFF angerechnet werden.

Demgegenüber ist im SIL-Objektblatt festgelegt, dass der Kanton innerhalb des Flughafenperimeters keine FFF festlegt (als Zwischenergebnis). Im Prüfungsbericht des ARE vom 15. April 2015 zur Gesamtüberprüfung ist festgehalten, dass die notwendige Abstimmung im Rahmen der Prüfung und Genehmigung der vorliegenden Richtplananpassung erfolgen wird.

Die vorliegenden Richtplanfestlegungen zu den FFF im Flughafenperimeter entsprechen grundsätzlich den Vorstellungen des ARE. Da für die Bezeichnung von FFF im Richtplan die Bodenqualität das entscheidende Kriterium ist (unabhängig vom Bodeneigentümer) kann der Kanton innerhalb des Flughafenperimeters FFF festlegen, sofern die Böden die notwendigen Qualitäten aufweisen. Diese Festlegung gilt auch für sämtliche anderen Infrastrukturvorhaben ausserhalb des Siedlungsgebiets. Die Bezeichnung von FFF betrifft nur diejenigen Flächen, welche im Hinblick auf die Pistenverlängerungen neu dem Flughafenperimeter zugeschlagen wurden. Ausser bei diesen Erweiterungsflächen sind im Flughafenperimeter keine FFF festgelegt.

Gemäss dem gültigen Richtplantext müssen beanspruchte Fruchtfolgeflächen durch den Verursacher grundsätzlich flächengleich aufgewertet (kompensiert) werden. Diese Festlegung betrifft grundsätzlich auch den Bund bei der Realisierung von nationalen Infrastrukturen. Prinzipiell unterstützt der Bund dieses Vorgehen. Allerdings kann sich der Bund zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschliessend dazu äussern, ob und in welcher Art er im Falle einer Beanspruchung von FFF Kompensation leisten wird. Das ARE ist zurzeit daran, zusammen mit den betroffenen Bundesstellen den Umgang mit FFF im Zusammenhang mit nationalen Infrastrukturen zu klären. Infolge der derzeit noch fehlenden Vorgaben des Bundes zur Kompensation von FFF bei der Beanspruchung durch nationale Infrastrukturen werden die Modalitäten einer Kompensation bei der Beanspruchung von FFF im Flughafenperimeter noch im SIL-Objektblatt zu definieren sein. Gestützt auf diese Vorgaben wird das SIL-Objektblatt bei

der nächsten Überarbeitung unter der Federführung des BAZL anzupassen sein. Damit wird die Differenz zwischen Richtplan und SIL-Objektblatt abschliessend ausgeräumt sein.

Genehmigungsvorbehalt: Die Modalitäten einer Kompensation bei der Beanspruchung von FFF im Flughafenperimeter werden im SIL-Objektblatt festzulegen sein. Sofern bis zu diesem Zeitpunkt FFF im Flughafenperimeter beansprucht werden, kann die Kompensation einstweilen zurückgestellt werden.

5 Folgerung und Antrag

Im Sinne der erfolgten Prüfung wird dem UVEK zuhanden des Bundesrates folgender Genehmigungsentscheid beantragt:

1. Gestützt auf den Prüfungsbericht des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) vom 7. September 2015 wird die Teilrevision Kap. 4.7.1 Flughafen Zürich unter Vorbehalt der Ziffern 3 - 7 genehmigt.
2. Die Voraussetzungen für ein Bereinigungsverfahren nach Artikel 12 RPG sind nicht erfüllt. Die Richtplananpassung Kap. 4.7.1 Flughafen Zürich wird im ordentlichen Verfahren gemäss Artikel 11 RPG mit konstitutiver Änderung genehmigt.
3. Änderung im Rahmen der Genehmigung: Der Richtplantext „*Die Nachtrandstunde von 22-23 Uhr fällt aus der Berechnung (...) Siedlungsbegrenzungen aufgrund des Planungswerts (PW) entstehen.*“ wird gestrichen.
4. Änderung im Rahmen der Genehmigung: Die Festlegungen im Kapitel 4.7.1.2 b „Flughafenperimeter werden gemäss SIL-Objektblatt vom 26. Juni 2013 in der Fassung vom 30. März 2011 des 2011 des Regierungsrats genehmigt. Der Kanton wird beauftragt, den Richtplantext und die Richtplankarte im Sinne der bundesrätlichen Genehmigung innert zwei Monaten nachzuführen und zu veröffentlichen.
5. Die Festlegungen in Kap. 4.7.1.3 *Massnahmen a) Kanton, 4. Absatz* werden unter dem Vorbehalt genehmigt, dass für die Siedlungsentwicklung die Planungswerte gemäss den Artikel 29-31a LSV berücksichtigt werden.
6. Das Siedlungsgebiet von Rümlang, welches im Flughafenperimeter liegt, wird unter den Vorbehalten genehmigt, dass flughafenfremde Nutzungen (sog. Nebenanlagen) sich den Flugplatzanlagen unterzuordnen haben und dass der Kanton bei Bauvorhaben das BAZL anhört (Art. 37m LFG).
7. Die Modalitäten einer Kompensation bei der Beanspruchung von FFF im Flughafenperimeter werden im SIL-Objektblatt festzulegen sein. Sofern bis zu diesem Zeitpunkt FFF im Flughafenperimeter beansprucht werden, kann die Kompensation einstweilen zurückgestellt werden.
8. Der Bundesratsbeschluss (Ziffer 1-7) wird in Form einer Mitteilung im Bundesblatt veröffentlicht.
9. Der Richtplan wird mittels Verweispublikation im Bundesblatt veröffentlicht.
10. Das Schreiben an den Regierungsrat des Kantons Zürich wird gutgeheissen.
11. Mitteilung an den Regierungsrat des Kantons Zürich und an die Regierungen der Kantone Aargau, Schaffhausen, Schwyz, St. Gallen, Thurgau und Zug durch die BK.

Bundesamt für Raumentwicklung

Dr. Maria Lezzi
Direktorin

Ittigen, 7. September 2015