



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Raumdevelopment ARE

Richtplan Kanton Zürich

Teilrevision «Gebietsentwicklung Flugplatz- areal Dübendorf»

Prüfungsbericht



Autor(en)

Martin Lenhard. Richtplangruppenleiter Ostschweiz I, Sektion Richtplanung (ARE)

Zitierweise

Bundesamt für Raumentwicklung (2023), Prüfungsbericht des Bundes zur Teilrevision «Gebietsentwicklung Flugplatzareal Dübendorf» Richtplan Kanton Zürich

Bezugsquelle

Elektronische Version unter www.are.admin.ch

Aktenzeichen

ARE-211-01-34

1 Verfahren

Nach dem Beschluss im Kanton reicht dieser dem Bund die Richtplananpassung zur Genehmigung ein. Im Rahmen der Prüfung und Genehmigung, siehe dazu Artikel 10 und 11 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1), überprüft der Bund, ob die Richtplaninhalte mit dem Bundesrecht zu vereinbaren und wie sie mit den Bundesinteressen abgestimmt sind. Der Bund richtet das Resultat der Prüfung in Form eines Prüfungsberichtes und eines Genehmigungsbeschlusses an den Kanton. Bei unbestrittenen Teilanpassungen des Richtplans beschliesst das Departement (UVEK) über die Richtplananpassung. Bei Gesamtrevisionen oder bei umstrittenen Anpassungen beschliesst der Gesamtbundesrat über die Richtplananpassung.

1.1 Genehmigungsantrag Kanton

Am 5. Dezember 2022 hat der Zürcher Kantonsrat die Teilrevision «Gebietsentwicklung Flugplatzareal Dübendorf» des Richtplans beschlossen. Mit Schreiben vom 22. Februar 2023 reichte der Vorsteher der Baudirektion des Kantons Zürich die Richtplananpassung zur Genehmigung ein.

Dem Genehmigungsantrag des Kantons Zürich lagen folgende Dokumente bei:

- Richtplantext und Kartenausschnitt, festgesetzt mit Beschluss des Kantonsrates vom 5. Dezember 2022
- Erläuterungsbericht, Beschluss des Kantonsrates vom 5. Dezember 2022
- Mitwirkungsbericht, Beschluss des Kantonsrates vom 5. Dezember 2022
- Synthesebericht «Gebietsentwicklung Flugplatz Dübendorf» vom 31. August 2021

Gemäss Artikel 7 Buchstabe a RPV gibt der Kanton Aufschluss über den Ablauf der Richtplanung, insbesondere über die Information und Mitwirkung der Bevölkerung sowie über die Zusammenarbeit mit den Gemeinden, Regionen, Nachbarkantonen, dem benachbarten Ausland und den Bundesstellen, die mit raumwirksamen Aufgaben betraut sind.

Der Kanton führte eine öffentliche Mitwirkung der Teilrevision vom 6. September bis 5. November 2021 durch. Die Ergebnisse der Mitwirkung sind im Mitwirkungsbericht zur Teilrevision «Gebietsentwicklung Flugplatzareal Dübendorf» ersichtlich. Der Kanton hatte die Teilrevision dem Bund zur Vorprüfung eingereicht. Diese wurde mit dem Vorprüfungsbericht vom 11. März 2022 abgeschlossen.

Der Kanton kommt damit den Vorgaben von Artikel 7 Buchstabe a RPV nach.

1.2 Prüfungsprozess Bund

Das ARE hat mit elektronischem Schreiben vom 8. März 2023 alle betroffenen Bundesämter der Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) um Stellungnahme zur Richtplananpassung gebeten. Materiell geäusserzt haben sich das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) und das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS).

Mit Schreiben vom 6. Juni 2023 wurde die kantonale Fachstelle angehört. Die mit der Stellungnahme vom 20. Juni 2023 vorgebrachte Präzisierung zum Thema Siedlungsgebiet konnte übernommen werden.

Mit Schreiben vom 23. Juni 2023 wurde der zuständige Regierungsrat angehört. In seiner Antwort vom 20. Juli 2023 erklärt er sich mit den Ergebnissen der Prüfung einverstanden.

1.3 Stellenwert des Prüfungsberichts

Im Rahmen des Prüfungsverfahrens ist zu klären, ob die vorliegende Richtplananpassung mit dem Bundesrecht in Einklang steht. Für die Prüfung massgebend sind insbesondere die Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700), der RPV sowie der Umsetzungsinstrumente, insbesondere der Ergänzung des Leitfadens Richtplanung.

Die Rechtmässigkeit im Richtplan vorgesehener Vorhaben und Zonierungen wird summarisch geprüft; erhebliche Zweifel an der Rechtmässigkeit sind zumindest transparent zu machen. Der vom Bundesrat genehmigte Richtplan dient dazu, Vorhaben auf der Basis von entsprechenden Richtplanfestlegungen zügig einem rechtmässigen, grundeigentümerverbindlichen Entscheid zuzuführen, der die im Richtplan zum Ausdruck kommenden Prioritäten und Wertungen berücksichtigt. Er ist selber jedoch noch kein Garant für die Rechtmässigkeit eines Vorhabens. Dies gilt analog für im Richtplan vorgesehene Zonierungen.

2 Inhalt des Richtplans und Beurteilung

2.1 Ausgangslage

Am 31. August 2016 hatte der Bundesrat koordiniert die Richtplananpassung «Teilrevision Nationaler Innovationspark, Hubstandort Dübendorf» genehmigt sowie die Anpassung der Sachpläne Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) und Militär beschlossen. Dabei wurde eine Dreifachnutzung auf dem Gelände des Militärflugplatzes mit Innovationspark, militärischer Bundesbasis und zivilem Flugfeld beschlossen.

An seiner Sitzung vom 14. Oktober 2020 hat der Bundesrat angeordnet, das Sachplanverfahren für die Umnutzung des Militärflugplatzes Dübendorf in ein ziviles Flugfeld mit Bundesbasis einzustellen und die bisherige Zusammenarbeit mit der Flugplatz Dübendorf AG zu beenden. In der Folge wurde unter der Federführung des Kantons Zürich ein konzeptioneller Neustart des Planungsprozesses auf dem Gebiet des Militärflugplatzes initiiert, unter Beteiligung des Bundes (UVEK und VBS).

Als Resultat des gemeinsamen Planungsprozesses liegt der Synthesebericht «Gebietsentwicklung Flugplatz Dübendorf, Transformation und Innovation» vom August 2021 vor. Gemäss diesem Synthesiebericht soll auf dem Areal des Flugplatzes Dübendorf ein Forschungsstandort mit internationaler Ausstrahlung, eng verwoben mit aviatischen Nutzungen bei gleichzeitiger Öffnung der Randzonen des heute für die Allgemeinheit verschlossenen Areals geschaffen werden. Im Fokus steht die Dreifachnutzung Innovationspark – Flugplatz – militärische Nutzung. Der Innovationspark soll als neue Hauptnutzung etabliert werden. Mit der durch die beteiligten Stakeholder unterzeichneten Umsetzungsvereinbarung haben sich diese verständigt über den Perimeter der Gebietsentwicklung, über ein gemeinsames Zielbild zur zukünftigen Nutzung des gesamten Areals des Flugplatzes Dübendorf sowie über die erforderlichen Planungsschritte.

Die vorliegende Richtplananpassung stützt sich auf die Erkenntnisse und Zielsetzungen gemäss dem Syntheseprozess mit dem Zielbild 2050 ab und setzt dieses um, soweit dies in der Zuständigkeit des Kantons Zürich liegt. Zentraler Punkt ist die Erweiterung des Siedlungsgebiets für die Realisierung des Innovationsparks sowie des Forschungs- und Werkflugplatzes und für eine langfristige Betriebsreserve des Flugsicherungszentrums. Zudem werden die im kantonalen Richtplan bereits enthaltenen Bestimmungen zur Gebietsplanung Innovationspark überarbeitet und ergänzt.

2.2 Siedlungsgebiet (Kap. 2.2)

Mit der vorliegenden Richtplananpassung ist eine Erweiterung des Siedlungsgebiets im Umfang von 46.6 ha verbunden, davon 38.5 ha für den Innovationspark und den Forschungs- und Werkflugplatz. Zudem wird für die langfristige Planungssicherheit des Flugsicherungszentrums (Skyguide AG) auf einem Teil des Areals im Gebiet C Siedlungsgebiet festgelegt.

Mit dieser Teilrevision nimmt der Kanton eine Vergrösserung Siedlungsgebiets vor. Dieses wurde im Rahmen der «Gesamtüberprüfung» (2014/2015) im Umfang von rund 30'000 Hektaren abschliessend festgelegt. Angesichts des erwarteten starken Bevölkerungswachstums erachtete der Bund den Umfang des Siedlungsgebiets im Zürcher Richtplan im Rahmen der damaligen Prüfung und Genehmigung als angemessen.

Die Anpassung des Siedlungsgebiets umfasst insbesondere auch den Perimeter des rechtskräftigen kantonalen Gestaltungsplans «Innovationspark Zürich», dessen Perimeter aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort als weitgehend überbaut einzustufen ist.

Vor diesem Hintergrund erachtet der Bund die Vergrösserung des Siedlungsgebiets für den Innovationspark als plausibel. Das öffentliche Interesse am Innovationspark ist sowohl aus Kantons- wie aus Bundessicht klar gegeben. Faktisch wurde das Siedlungsgebiet zudem bereits mit der Richtplananpassung «Teilrevision Nationaler Innovationspark» vergrössert. Da die Richtplanteilrevision damals eine Durchstossung der Landwirtschaftszone mittels eines kantonalen Gestaltungsplans vorsah, handelte es sich formell nicht um eine Anpassung des Siedlungsgebiets. Aus Bundessicht ist die gewählte neue Lösung besser geeignet als das Durchstossungsprinzip.

2.3 Luftverkehr / Flugplatz Dübendorf (Kap. 4.7)

4.7.2.1. Ziele:

Im überarbeiteten Richtplantext sind trotz des entsprechenden Auftrags des Bundes im Rahmen der Vorprüfung weiterhin Aussagen zum Zweck und zur Nutzung des Flugplatzes enthalten, die der Sachplanung des Bundes vorbehalten sind und nur als Interessenbekundung des Kantons gewertet werden können.

Im ergänzten Text zum Flugplatz Dübendorf gibt es zudem Aussagen zu den Betriebszeiten und zur Anzahl der Flugbewegungen. Der Bund hatte bereits in der Vorprüfung deutlich gemacht, dass diese Festlegungen unter dem Vorbehalt der Sachpläne des Bundes stehen und somit nur als Interessensbekundungen zu bewerten sind. Gemäss Richtplantext erfolgt die Erarbeitung der Grundlagen für die Anpassung von Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Luftfahrt (SIL) und Sachplan Militär, Programmteil (SPM) durch den Kanton, unter engem Einbezug der Standortgemeinden. Die Federführung für die eigentliche Anpassung von SIL und SPM ist bei den Bundesstellen und geschieht nicht unter Federführung des Kantons (wie auch korrekterweise im Mitwirkungsbericht mit Verweis auf Art. 13 RPG dargestellt, bspw. S.8). Es fehlt ein Passus, dass bei den Grundlagenarbeiten auch die zuständigen Bundesstellen einzubeziehen sind. Im ebenfalls angepassten Kap. 6.2.2 zur Gebietsplanung wurde dies bereits aufgenommen.

4.7.2.2 Karteneinträge

Gleichermassen gelten die obigen Ausführungen auch für den seit der Vorprüfung neu hinzugekommenen Abschnitt b) in Ziffer 4.7.2.2 (Karteneinträge Flugplatz Dübendorf). Dort ist in den Koordinationshinweisen richtigerweise festgehalten, dass die Karteneinträge zum Flugplatzperimeter und zur Piste als «Vorschlag für den SIL-Koordinationsprozess» gelten. Das SIL-Objektblatt ist das massgebliche Dokument für die verbindlichen Festlegungen und den massgeblichen Flugplatzperimeter für die Zivilluftfahrt.

Grundlagen, Ziff. 4.9

Das aktuelle SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich datiert auf den 11. August 2021. Die korrekte Bezeichnung des SIL ist «Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Luftfahrt». Dieser Begriff sollte nach Auffassung des Bundes konsequent verwendet werden (gilt auch für Kapitel 4.7.2.2b). Das VBS weist bezüglich der Grundlagen darauf hin, dass der Sachplan Militär, Programmteil am 8. Dezember 2017 verabschiedet wurde (statt 18. Dezember 2017).

Genehmigungsvorbehalt: Vorgaben zum Zweck und zur Nutzung sowie Aussagen zu den Betriebszeiten und zur Anzahl der Flugbewegungen des Flugplatzes Dübendorf bleiben der Sachplanung des Bundes vorbehalten und werden ebenso wie die Karteneinträge zum Flugplatzperimeter und zur Piste nur als Interessenbekundung des Kantons Zürich gewertet. Der Bund ist nicht an Festlegungen gebunden, die in seinem Zuständigkeitsbereich liegen.

2.4 Gebietsplanung: Nationaler Innovationspark Standort Zürich, Forschungs- und Werkflugplatz Dübendorf – Eckwerte der Gebietsentwicklung (Kap. 6.2.2)

Die im Richtplan festgelegte Gebietsplanung zum Flugplatz Dübendorf umfasst auch das Flugplatzareal. Die Festlegungen entsprechen dem im Synthesebericht dargestellten Zielbild. Im Richtplantext ist festgehalten, dass sich die Grundsätze resp. Eckwerte der Gebietsentwicklung auf den Innovationspark, den Forschungs- und Werkflugplatz sowie die Landschaftsgestaltung auf dem Flugplatzareal beziehen. Die Bundesvorhaben (Bundesbasis und Flugsicherungszentrum) sind im Sinne der Koordination mit Informationscharakter erwähnt. Das BAFU begrüßt, dass seit der Vorprüfung der Richtplantext (S. 20 bis 21) ergänzt wurde: Sowohl «biodiversitätsfördernde Gestaltung», «Vernetzung freier Flächen» sowie «Erhaltung und Förderung der bestehenden Naturwerte», als auch «Vermeidung unnötiger Lichtemissionen» haben in der Gebietsplanung ihren Platz gefunden. Weiter sollen «innovative Ansätze der Umgebungsgestaltung – insbesondere mit dem Ziel der Nachhaltigkeit – zum Boden- und Wasserhaushalt, (...) zur Biodiversitätsförderung im Siedlungsraum» umgesetzt werden, dies ist im Sinne des Bundes.

Aus Sicht des Bundes entspricht der Richtplantext im Kapitel 6.2.2 nun weitgehend der im Vorprüfungsbericht geforderten Unterscheidung zwischen den abschliessenden Festlegungen des Richtplans (Sachbereiche in kantonaler Kompetenz) und den Interessensbekundungen des Kantons zu den Bundesvorhaben. Im Richtplantext wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Bundesbasis der Luftwaffe, das Flugsicherungszentrum und die aviatische Nutzung im Sinne der Koordination mit Informationscharakter abgebildet» werden.

Auch im Erläuterungsbericht zur Teilrevision (Seite 6, letzter Abschnitt) weist der Kanton zurecht darauf hin, dass die dem SIL vorbehaltenen Festlegungen zum Flugbetrieb und zum Flugfeld im kantonalen Richtplan nur abgebildet werden und als Interessensbekundung und Ausgangslage für den SIL-Prozess zu verstehen sind.

Hinsichtlich der, für die Realisierung eines Innovationsparks und eines zivilen Flugplatzes für Forschungs-, Test- und Werkflüge (Teilgebiete A und B) sowie für den Standort des Flugsicherungszentrums (Teilgebiet C), festgelegten Grundsätze und Eckwerte hält der Bund allerdings fest, dass die Realisierung der Bundesvorhaben nicht der kantonalen Gestaltungsplanpflicht unterstehen. Die Realisierung des Vorhabens Erweiterung der Bundesbasis Dübendorf erfolgt nach Bundesrecht, gestützt auf die Grundlagen im SPM in einem militärischen Plangenehmigungsverfahren.

Mit den in der Tabelle in Kapitel 6.2.2 enthaltenen Realisierungshorizonten zeigt sich der Bund nun ebenfalls einverstanden. Die Abgrenzung der Teilgebiete in der Karte bleibt, wie in der Vorprüfung angekündigt, unter dem Vorbehalt der Planung der Luftfahrtanlagen, die in der Kompetenz des Bundes liegt.

Genehmigungsvorbehalt: Bundesvorhaben unterstehen nicht der kantonalen Gestaltungsplanpflicht. Die Planung und der Bau des Vorhabens «*Erweiterung der Bundesbasis Dübendorf*» erfolgen nach Bundesrecht gestützt auf den Festlegungen des Sachplans Militär in einem militärischen Plangenehmigungsverfahren. Die Abgrenzung der Teilgebiete («Räume») in Abbildung 6.2.2 steht unter dem Vorbehalt der Planung der Luftfahrtanlagen in der Zuständigkeit des Bundes.

3 Anträge an die Genehmigungsbehörde

Im Sinne der erfolgten Prüfung wird dem UVEK gestützt auf Artikel 11 Absatz 2 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) folgender Genehmigungsentscheid beantragt:

1. Gestützt auf den Prüfungsbericht des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) vom 26. Juli 2023 wird die Teilrevision «Gebietsentwicklung Flugplatzareal Dübendorf» des Kantons Zürich unter Vorbehalt der Ziffern 2 und 3 genehmigt.
2. *Luftverkehr / Flugplatz Dübendorf (Kap. 4.7)*: Vorgaben zum Zweck und zur Nutzung sowie Aussagen zu den Betriebszeiten und zur Anzahl der Flugbewegungen des Flugplatzes Dübendorf bleiben der Sachplanung des Bundes vorbehalten und werden ebenso wie die Karteneinträge zum Flugplatzperimeter und zur Piste nur als Interessenbekundung des Kantons Zürich gewertet. Der Bund ist nicht an Festlegungen im kantonalen Richtplan gebunden, die seine Zuständigkeit betreffen.
3. *Gebietsplanung: Nationaler Innovationspark Standort Zürich, Forschungs- und Werkflugplatz Dübendorf – Eckwerte der Gebietsentwicklung (Kap. 6.2.2)*: Bundesvorhaben unterstehen nicht der kantonalen Gestaltungsplanpflicht. Die Planung und der Bau des Vorhabens «*Erweiterung der Bundesbasis Dübendorf*» erfolgen nach Bundesrecht gestützt auf die Festlegungen des Sachplans Militär in einem militärischen Plangenehmigungsverfahren. Die Abgrenzung der Teilgebiete («Räume») in Abbildung 6.2.2 steht unter dem Vorbehalt der Planung der Luftfahrtanlagen in der Zuständigkeit des Bundes.

Bundesamt für Raumentwicklung
Die Direktorin



Dr. Maria Lezzi