



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Richtplan Kanton Zürich

Teilrevision 2017

Prüfungsbericht

1. Februar 2023



Autor(en)

Martin Lenhard, Richtplangruppenleiter Ostschweiz, Sektion Richtplanung (ARE)

Zitierweise

Bundesamt für Raumentwicklung (2023), Prüfungsbericht des Bundes zur Teilrevision 2017 Richtplan Kanton Zürich

Bezugsquelle

Elektronische Version unter www.are.admin.ch

Aktenzeichen

ARE-211-01-32/5

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 (RPV, SR 700.1), überprüft der Bund, ob die Richtplaninhalte mit dem Bundesrecht vereinbar sind 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 die Vorsteherin oder der Vorsteher des UVEK über die Richtplananpassung. Bei Gesamtrevisionen oder bei umstrittenen Anpassungen beschliesst der Gesamtbundesrat über die Richtplananpassung.

1.1 Genehmigungsantrag Kanton

Der Zürcher Kantonsrat hat die Teilrevision 2017 des kantonalen Richtplans beraten und mit Beschlüssen vom 22. Juni 2020, 29. März 2021 und 7. Juni 2021 festgesetzt. Mit Schreiben vom 10. Januar 2022 reichte der zuständige Regierungsrat des Kantons Zürich die Richtplananpassung zur Genehmigung ein.

Dem Genehmigungsantrag des Kantons Zürich lagen folgende Dokumente bei:

- Richtplantext, Erläuterungsbericht zu den Einwendungen, Richtplankarte Blatt Nord und Süd «Kanton Zürich Richtplan. Teilrevision 2017. Verkehr. Beschluss des Kantonsrates über die Teilrevision 2017 des kantonalen Richtplans» vom 22. Juni 2020
- Richtplantext, Erläuterungsbericht zu den Einwendungen, Richtplankarte Blatt Nord und Süd «Kanton Zürich Richtplan. Teilrevision 2017. Versorgung, Entsorgung. Beschluss des Kantonsrates über die Teilrevision 2017 des kantonalen Richtplans» vom 29. März 2021
- Richtplantext, Erläuterungsbericht zu den Einwendungen, Richtplankarte Blatt Nord und Süd «Kanton Zürich Richtplan. Teilrevision 2017. Öff. Bauten und Anlagen. Beschluss des Kantonsrates über die Teilrevision 2017 des kantonalen Richtplans» vom 7. Juni 2021

Gemäss Artikel 7 Buchstabe a RPV gibt der Kanton Aufschluss über den Ablauf der Richtplanung und insbesondere über die Information und Mitwirkung der Bevölkerung und 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 Richtplananpassung vom 24. November 2017 bis 9. März 2018 durch. Die Ergebnisse der Mitwirkung sind im Mitwirkungsbericht zur Teilrevision 2017 ersichtlich. Der Kanton hatte die Richtplananpassung dem Bund zur Vorprüfung eingereicht. Diese wurde mit dem Vorprüfungsbericht vom 14. August 2018 abgeschlossen.

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

1.2 Prüfungsprozess Bund

Das ARE hat mit dem Schreiben vom 2. Februar 2022 alle betroffenen Bundesämter der Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) um Stellungnahme zur Richtplananpassung gebeten. Materiell geäußert haben sich das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL). Die Stellungnahmen wurden grösstenteils in den vorliegenden Bericht integriert.

Mit Schreiben vom 7. November 2022 wurde der zuständige Regierungsrat des Kantons Zürich gemäss Artikel 11 Absatz 1 RPV angehört. Mit Schreiben vom 25. Januar 2023 hat der Regierungsrat Stellung genommen und sich mit dem Prüfungsergebnis einverstanden gezeigt.

1.3 Stellenwert des Prüfungsberichts

Im Rahmen des Prüfungsverfahrens ist zu klären, ob der Richtplan als solcher mit dem Bundesrecht in Einklang steht. Für die Prüfung massgebend sind insbesondere die Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700), der Raumplanungsverordnung 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, grundeigentümergebundenen 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 Kapitel 4 Verkehr/ Flughafen Zürich

Gegenstand der Teilrevision im Kapitel 4 «Verkehr» ist die Abstimmung des kantonalen Richtplans mit der am 23. August 2017 vom Bundesrat verabschiedeten Anpassung des SIL-Objektblatts Flughafen Zürich. Mit dieser Anpassung wurden die raumplanerischen Leitplanken für wichtige Entwicklungsschritte des Flughafens und die Umsetzung von Massnahmen aus der Sicherheitsüberprüfung festgelegt. Hierbei erfolgten insbesondere Anpassungen aufgrund des Betriebs auf den verlängerten Pisten 28 und 32 sowie aufgrund der Südabflüge geradeaus bei Bise und bei Nebel. Zudem wurde das «Gebiet mit Lärmauswirkungen» angepasst und die sogenannte Abgrenzungslinie in Text und Karte festgesetzt. Bislang waren die Abgrenzungslinie bzw. das «Gebiet mit Lärmauswirkungen» im SIL-Objektblatt lediglich als Zwischenergebnis festgesetzt. Der vom Kantonsrat am 24. März 2014 festgesetzte und vom Bundesrat am 18. September 2015 genehmigte kantonale Richtplan stützte sich noch auf dieses Zwischenergebnis im SIL-Objektblatt und wird nun gemäss der neuen Festsetzung im SIL-Objektblatt aktualisiert. Ausserdem wird im Rahmen der Richtplananpassung der im SIL Objektblatt geringfügig erweiterte Perimeter (im östlichen Bereich der Piste 28 und des Tanklagers Rümlang) nachgeführt. Die Formulierung zur Abgrenzungslinie (AGL) zu Beginn des letzten Abschnitts unter Pt. 4.7.1.2 wird aufgrund des am 23. August 2017 festgesetzten SIL-Objektblattes angepasst. Neu lautet der erste Satz des Abschnitts: «*Der Bund und der Kanton Zürich legen eine deckungsgleiche Abgrenzungslinie fest.*»

Das BAZL macht darauf aufmerksam, dass das Bundesverwaltungsgericht mit seinem Urteil vom 7. September 2021 die Beschwerden gegen das Betriebsreglement 2014 des Flughafens teilweise gutgeheissen hat. Das Urteil ist rechtskräftig. Das Gericht hat auch einzelne Festlegungen des SIL-Objektblatts geprüft und ihnen die Anwendung als Grundlage für das Betriebsreglement versagt. Der Bund wird nun eine erneute Interessenabwägung vorzunehmen und zu prüfen haben, ob die Festlegungen im SIL-Objektblatt zu überarbeiten sind. Gegenstand dieser Überprüfung ist insbesondere der Flugbetrieb in den Nachtstunden. Dabei ist nicht auszuschliessen, dass die Fluglärmbelastung neu berechnet werden muss und dies zu einer Änderung der AGL führen kann.

Weiter weist der Bund darauf hin, dass die Eidgenössische Kommission für Lärmbekämpfung (EKLB) am 9. Dezember 2021 neue Empfehlungen zu den Lärmgrenzwerten veröffentlicht hat. Dieser Bericht ist dem ARE des Kantons Zürich bekannt. Die Konsequenzen für die künftige Beurteilung des Fluglärms und damit verbunden für die Festlegungen in der Sach- und Richtplanung sind noch nicht geklärt.

Darüber hinaus stellt der Bund fest, dass die in Kapitel 4.9 aufgeführten Grundlagen teilweise nicht mehr aktuell sind und nachgetragen werden sollten:

- Sachplan Verkehr, Teil Programm, Beschluss des Bundesrats vom 20.10.2021 (ersetzt 26.04.2006)
- Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), Konzeptteil, vom Bundesrat verabschiedet am 26.02.2020 (ersetzt 18.10.2000)
- Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), Teil IIIC, Objektblatt Flughafen Zürich, vom Bundesrat verabschiedet am 11.08.2021 (ersetzt 23.08.2017, für den kantonalen Richtplan keine relevanten Änderungen)
- Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) vom Bundesrat am 08.05.2020 verabschiedet (ersetzt 1992)

2.2 Kapitel 5 Versorgung, Entsorgung

2.2.1 Unterkapitel 5.3 Materialgewinnung

Das Materialgewinnungsgebiet «Wil/Rafz, Wil II.2» (Pt. 5.3.2, Obj.-Nr. 41a) wird neu in den kantonalen Richtplan aufgenommen und liegt im Gebiet Rafzerfeld. Das Rafzerfeld ist gemäss kantonaler Kiesrohstoffkarte das Gebiet im Kanton Zürich mit den höchsten Kiesreserven im Verhältnis zur beanspruchten Oberfläche. Das neue Materialgewinnungsgebiet «Wil/Rafz, Wil II.2» beansprucht eine bedeutende Abbaufäche (Eckwerte für den Gestaltungsplan: 83 ha, 38 Mio. m³ Abbauvolumen). Mit der Festsetzung des Materialgewinnungsgebiets Nr. 41a, Wil/Rafz, Wil II.2 wird die gesamte Restfläche des sog. Teilperimeters Ost gemäss «Gesamtkonzept Rafzerfeld 2009» (Baudirektion Zürich; 2010) festgesetzt und mit Wil II.2 bezeichnet. Ohne den Teilperimeter Ost wird das vom Richtplan anvisierte Ziel der Versorgungssicherheit (Zeithorizont 25 Jahre) nicht erreicht. Der Kanton Zürich geht von einem jährlichen Bedarf von 3 Mio. m³ Gesteinskörnung (fest) aus; somit für 25 Jahre 75 Mio. m³. Das Materialgewinnungsgebiet Wil 11.2 trägt einen wesentlichen Teil, nämlich rund 40 Mio. m³, dazu bei.

Im Vorprüfungsbericht vom 14. August 2018 (S. 3) hatte der Bund folgenden Auftrag für die Überarbeitung gegeben: «*Im Hinblick auf eine Genehmigung des Vorhabens 'Wil/Rafz, Wil II.2' ist der Nachweis der erfolgten räumlichen Abstimmung in Form von Erläuterungen darzulegen*».

Zur verbesserten Koordination und zur Sicherstellung einer geordneten Rekultivierung wurde das Gesamtkonzept Rafzerfeld erstellt und 2009 verabschiedet. Es verbindet die verschiedenen Materialgewinnungsgebiete und Akteure in der betroffenen Landschaftskammer und trägt dazu bei, dass längerfristig wieder ein harmonisches Landschaftsbild entsteht. Das Kiesabbaugebiet Wil 11.2 ist Teil dieses Gesamtkonzepts. Die Abbaugelände im Osten des Rafzerfelds sind prioritär zu realisieren, da ohne sie die Wiederherstellung des unteren und oberen Rafzerfelds sowie die Entwässerung des Gesamtgebiets nicht möglich wäre. Diese Zusammenhänge werden im Gestaltungsplan Rafzerfeld Mitte-Ost dargestellt. Das Gesamtkonzept Rafzerfeld ermöglicht die Abstimmung mit den vorhandenen Schutzinteressen (vgl. Gesamtkonzept Rafzerfeld 2009, Bericht). Das Materialgewinnungsgebiet Wil 11.2 ist Teil des Gesamtkonzepts. Aus Bundessicht kann vor diesem Hintergrund einer Festsetzung zugestimmt werden.

Der Kanton wird mit Blick auf zukünftige Richtplananpassungen zu Materialabbaugebieten aufgefordert, dem Bund geeignete und stufengerechte Informationen über die erfolgte räumliche Abstimmung vorzulegen. Diese sollten auch eine Übersicht der Planung geben (Übersichtskarte und Beschrieb der aktuellen und geplanten Vorhaben mit den Produktionszahlen in der betreffenden Region) und aufzeigen, welche Vorhaben in den nächsten 3-5 Jahren Priorität haben und was im Hinblick darauf nötig und geplant ist. Die Begründung der einzelnen Richtplanvorhaben müsste auf dieser Grundlage erfolgen.

Auftrag für die Weiterentwicklung/ Auftrag für eine nächste Richtplananpassung: Im Hinblick auf zukünftige Richtplananpassungen in den Themenbereich Materialabbau (und Deponien) wird der Kanton aufgefordert, stufengerechte Grundlagen bzw. Erläuterungen zur erbringen bzw. zu aktualisieren:

- Bedarfsnachweis und kantonale oder regionale Planung für den Zeitraum der Richtplanung
- sowie
- räumliche Kriterien für die Festlegung der einzelnen Standorte und Prüfung möglicher Standortalternativen.

2.2.2 Unterkapitel 5.7 Abfall

Die Erweiterungen der bestehenden Deponien «Eglisau, Schwanental» (Nr. 23) und «Rümlang, Chalberhau» (Nr. 26) werden neu in den kantonalen Richtplan aufgenommen.

Im Rahmen der Vorprüfung hatte der Bund den Auftrag gegeben, dass im Sinne einer stufengerechten Interessenabwägung der Nachweis für die Standortgebundenheit der beiden Vorhaben zu erbringen sei, wobei insbesondere Alternativstandorte ohne Waldflächenbeanspruchung zu evaluieren seien. Das BAFU stellt diesbezüglich fest, dass einer Festsetzung der Standorte waldderechtlich zugestimmt werden kann, weist aber darauf hin, dass eine Festsetzung im Richtplan für ein Abbau- oder Deponievorhaben mit Waldflächenbeanspruchung eine Voraussetzung, jedoch keine Garantie für eine nachfolgende Rodungsbewilligung darstellt. Zudem weist das BAFU darauf hin, dass eine Rodungsbewilligung für ein Abbau- oder Deponievorhaben nicht durch den Bund, sondern durch den Kanton erteilt wird (im Erläuterungsbericht «Versorgung, Entsorgung» vom 29. März 2021, Erläuterung zu Einwendung 44, fälschlicherweise so formuliert). Das BAFU ist jedoch gemäss Art. 6 Abs. 2 WaG anzuhören, wenn die gesamte Rodungsfläche grösser als 5000 m² ist.

Allerdings sind, um potentielle Auswirkungen der vorgesehenen Erweiterungen eruieren zu können, stufengerechte Erläuterungen zu den Auswirkungen der Vorhaben auf Natur und Landschaft nötig.

Auftrag für eine nächste Richtplananpassung: Der Kanton Zürich wird aufgefordert, im Rahmen einer nächsten Richtplananpassung zu den Erweiterungen der bestehenden Deponien «Eglisau, Schwanental» (Nr. 23) und «Rümlang, Chalberhau» (Nr. 26) stufengerechte Erläuterungen zu den potentiellen Auswirkungen der Vorhaben auf Natur und Landschaft zu machen.

Seit der Vorprüfung neu hinzugekommen ist unter 5.7.3 Massnahmen in Bezug auf Vergärungsanlagen der Planungsauftrag b) an die Regionen: *«Standorte von Vergärungsanlagen mit einer Gesamtkapazität von mehr als 5'000 MWh/a sind in den regionalen Richtplänen festzulegen; liegt ein Standort ausserhalb des Siedlungsgebiets, ist zusätzlich ein kommunaler Gestaltungsplan erforderlich.»*

Es ist davon auszugehen, dass Vergärungsanlagen mit einer Gesamtkapazität von mehr als 5'000 MWh/a gewichtige Auswirkungen auf Raum und Umwelt aufweisen. Infolgedessen besteht für solche Anlagen ein Richtplanvorbehalt und deren Standorte sind deshalb im **kantonalen Richtplan** festzulegen (vgl. Art. 8 Abs. 2 RPG).

Der Kanton Zürich vertritt die Ansicht, dass mit der neuen Bestimmung im kantonalen Richtplan diese Anlagen einem genau definierten Planungsverfahren unterstellt werden. Über den Eintrag im regionalen Richtplan sei sichergestellt, dass eine räumliche Abstimmung erfolgt und nur wenige Anlagen mit genügend lokalem Gärgut realisiert werden können. Auf Basis der Genehmigung durch den Bund vom März 2021 wurden zudem in einzelnen regionalen Richtplänen bereits entsprechende Standorte festgelegt. Vor diesem Hintergrund kann der Bund unter besonderen Bedingungen bezüglich der Standortwahl den Planungsauftrag genehmigen.

Genehmigungsvorbehalt: Der Planungsauftrag an die Regionen 5.7.3 b), wonach «Standorte von Vergärungsanlagen mit einer Gesamtkapazität von mehr als 5'000 MWh/a [...] in den regionalen Richtplänen festzulegen [sind]; liegt ein Standort ausserhalb des Siedlungsgebiets, ist zusätzlich ein kommunaler Gestaltungsplan erforderlich», wird unter dem Vorbehalt genehmigt, als dass für solche Anlagen wenig empfindliche Standorte zu wählen sind, die bereits gut erschlossen sind. Ausserdem ist darauf zu achten, dass diese Anlagen wenig Boden und wenn möglich keine Fruchtfolgefleichen verbrauchen.

2.3 Kapitel 6 Öffentliche Bauten und Anlagen

Gebietsplanung im Gebiet «Lengg» (Unterkapitel 6.2.10)

Der Kantonsrat hat mit der am 18. März 2014 festgesetzten Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans den Regierungsrat mit der Durchführung einer Gebietsplanung im Gebiet Lengg beauftragt. Das Gebiet Lengg liegt am östlichen Stadtrand der Stadt Zürich in den Quartieren Hirslanden und Riesbach und grenzt unmittelbar an die Gemeinde Zollikon. Zahlreiche Institutionen aus den Bereichen Gesundheit und Forschung sind dort angesiedelt (Psychiatrische Universitätsklinik Zürich [PUK], Universitätsklinik Balgrist, Schulthess Klinik, Klinik Hirslanden, Schweizerische Epilepsie-Stiftung [EPI], Klinik Lengg, Balgrist Campus, Mathilde Escher-Heim, Pflegezentrum Riesbach, Pflegeheim Rehalp [Diakoniewerk Neumünster], Wohn- und Pflegezentrum Blumenrain, Zollikon). Auch die Universität Zürich (UZH) und die ETH Zürich forschen und lehren am Standort. In naher Zukunft wird das neue Universitäts-Kinderspital Zürich in der Lengg seinen Betrieb aufnehmen. Bereits heute ist die Lengg das grösste Arbeitsplatzgebiet im Gesundheitsbereich der Schweiz. Der Richtplanauftrag «Gebietsplanung Lengg» wurde im Oktober 2017 mit einem von allen Beteiligten getragenen Masterplan «Lengg» abgeschlossen (RRB Nr. 1003/2017).

Im Rahmen der vorliegenden Richtplananpassung werden basierend auf dem Masterplan unter Pt. 6.2.10 Grundsätze für die Weiterentwicklung des Standorts für die medizinische Versorgung aufgenommen. Diese Grundsätze werden für die Teilgebiete EPI, August-Forel, Spitalcluster und Städtische Grundstücke konkretisiert.

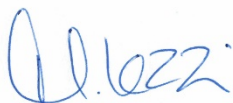
Das BAFU weist darauf hin, dass bei der Gebietsplanung «Lengg» in Zürich die Gewässer und deren Gewässerräume frühzeitig zu berücksichtigen sind. Nach Art. 41c GSchV dürfen nur standortgebundene Anlagen von öffentlichem Interesse im Gewässerraum neu erstellt werden. Somit sind neu zu erstellende Wege für die Naherholung und den Langsamverkehr möglichst ausserhalb der Gewässerräume anzulegen. Unbefestigte Fuss und Wanderwege dürfen zwar im Gewässerraum erstellt werden, in diesem Fall jedoch möglichst am Rand des Gewässerraums.

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 26.01. 2023 wird die Teilrevision 2017 des Richtplans des Kantons Zürich unter Vorbehalt der Ziffern 2 und 3 sowie mit den Aufträgen gemäss den Ziffern 3 und 4 genehmigt.
2. Der Planungsauftrag an die Regionen 5.7.3 b), wonach «*Standorte von Vergärungsanlagen mit einer Gesamtkapazität von mehr als 5'000 MWh/a [...] in den regionalen Richtplänen festzulegen [sind]; liegt ein Standort ausserhalb des Siedlungsgebiets, ist zusätzlich ein kommunaler Gestaltungsplan erforderlich*», wird unter dem Vorbehalt genehmigt, als dass für solche Anlagen wenig empfindliche Standorte zu wählen sind, die bereits gut erschlossen sind. Ausserdem ist darauf zu achten, dass diese Anlagen wenig Boden und wenn möglich keine Fruchtfolgefleichen verbrauchen.
3. Der Kanton Zürich wird aufgefordert, bei einer nächsten Richtplananpassung bzw. bei der Weiterentwicklung der Bereiche «Abbaustandorte» und «Deponien» stufengerechte Grundlagen bzw. Erläuterungen mit folgendem Inhalt vorzulegen bzw. zu aktualisieren:
 - Bedarfsnachweis und kantonale oder regionale Planung für den Zeitraum der Richtplanung sowie
 - räumliche Kriterien für die Festlegung der einzelnen Standorte und Prüfung möglicher Standortalternativen.
4. Er wird aufgefordert, im Rahmen einer nächsten Richtplananpassung zu den Erweiterungen der bestehenden Deponien «*Eglisau, Schwanental*» (Nr. 23) und «*Rümlang, Chalberhau*» (Nr. 26) stufengerechte Erläuterungen zu den potentiellen Auswirkungen der Vorhaben auf Natur und Landschaft vorzulegen.

Bundesamt für Raumentwicklung
Die Direktorin



Dr. Maria Lezzi