Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 15. Mai 2019

471. Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt, Objektblatt Dübendorf, sowie Sachplan Militär, Anpassung Objektblatt (Stellungnahme)

Mit Schreiben vom 11. Februar 2019 unterbreiteten das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) sowie das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) folgende Dokumente zur Anhörung nach Art. 19 der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1):
- Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), Entwurf Objektblatt Dübendorf
- Sachplan Militär (SPM), Anpassung Objektblatt Militärflugplatz Dübendorf (Bundesbasis).

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation sowie an das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (Zustelladressen: Bundesamt für Zivilluftfahrt, Sektion Sachplan und Anlagen, 3003 Bern, und Generalsekretariat VBS, Raum und Umwelt VBS, Maulbeerstrasse 9, 3003 Bern):

Mit Schreiben vom 11. Februar 2019 haben Sie uns eingeladen, im Rahmen der Anhörung gemäss Art. 19 der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) zum Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), Entwurf Objektblatt Dübendorf, sowie zum Sachplan Militär (SPM), Anpassung Objektblatt Militärflugplatz Dübendorf (Bundesbasis), Stellung zu nehmen.

Die Entwürfe der beiden Objektblätter stützen sich auf den am 3. September 2014 vom Bundesrat gefällten Grundsatzentscheid, wonach auf dem Areal des ehemaligen Militärflugplatzes Dübendorf ein zivilaviatisches Flugfeld mit Bundesbasis (militärische und zivile Aviatik) weiterbetrieben und im westlichen Teil des Areals ein Hubstandort des nationalen Innovationsparks entwickelt werden soll. Mit dem Betrieb eines zivilen Flugfeldes in Dübendorf soll gewährleistet werden, dass der Wirtschaftsraum Zürich weiterhin an den internationalen Geschäftsreiseverkehr angebunden bleibt und die bestehende Rettungs- und Einsatzbasis für die Blaulichtorganisationen weitergeführt werden

kann. Den Zuschlag für den Betrieb des Flugplatzes hat der Bundesrat am 3. September 2014 der Flugplatz Dübendorf AG (FDAG) erteilt. Sie wird die künftige Flugplatzhalterin und Gesuchstellerin für die Umnutzung des Flugplatzes sein. Das von den Standortgemeinden Dübendorf, Volketswil und Wangen-Brüttisellen im Januar 2017 eingereichte Betriebskonzept für einen «historischen Flugplatz mit Werkflügen» hat der Bund abgelehnt.

Da die zur Stellungnahme vorliegenden Sachplanentwürfe eng miteinander verbunden sind, nehmen wir zu beiden Vorlagen zusammen Stellung.

1. Haltung zur Zivilaviatik in Dübendorf

Wir haben unsere Haltung zur Zivilaviatik in Dübendorf mit Beschluss vom 11. Januar 2017 dargelegt (RRB Nr. 37/2017). Wir kamen gestützt auf die kantonalen volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen zum Schluss, dass die vom Bund vorgesehene Öffnung des Flugplatzes Dübendorf für die zivilaviatische Nutzung zu unterstützen sei. Im Hinblick auf den damals anstehenden SIL-Koordinationsprozess des Bundes formulierten wir unsere Erwartungen an die Ausgestaltung eines zukünftigen Betriebs in Dübendorf wie folgt:

- Der Flugbetrieb in Dübendorf muss sich in die übergeordnete Luftraumnutzung einfügen. Der Flugbetrieb in Kloten hat gegenüber demjenigen in Dübendorf Priorität.
- Der Innovationspark ist ein Schlüsselprojekt des Kantons. Synergien mit einer aviatischen Nutzung sollen genutzt, die Entwicklung des Parks soll aber durch die Aviatik nicht beeinträchtigt werden.
- Das Lärmkorsett gemäss Festsetzung vom 31. August 2016 im Sachplan Militär muss auf Dauer Bestand haben und darf nicht überschritten werden.
- Lärmoptimierungen sind durch Einschränkungen bei Betriebszeiten und Optimierung der Helikopterstandorte und -flugrouten anzustreben, nicht aber durch Festlegung eines Bewegungsplafonds.
- Die Siedlungsentwicklung darf durch den Flugbetrieb nicht beeinträchtigt werden.
- Der Helikopterstützpunkt für Militär, Rega und Kantonspolizei muss erhalten bleiben.
- Ziel ist ein eigenwirtschaftlicher Betrieb des Flugplatzes ohne Subventionen oder Risikoübernahmen durch den Kanton.
- Die angestrebte Lösung soll die Interessen von Kanton, Gemeinden und Bevölkerung im Rahmen einer Gesamtschau berücksichtigen und die verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung respektieren.

Diese Haltung brachte der Kanton Zürich in den von Anfang 2017 bis Anfang 2018 dauernden SIL-Koordinationsprozess ein. Die Zusammenfassung dieses Prozesses wurde vom Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) im sogenannten SIL-Schlussbericht festgehalten und den Standortgemeinden und dem Kanton Zürich im April 2018 zur Stellungnahme vorgelegt. Gestützt auf die erwähnte Haltung des Regierungsrates hat die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich am 13. Juli 2018 zum SIL-Schlussbericht Stellung genommen. Sie kritisierte dabei insbesondere die Form und den Ablauf des vom BAZL geführten SIL-Koordinationsprozesses und äusserte sich ausführlich zu den technischen Details des Betriebskonzeptes. Ausserdem stellte sie verschiedene Anträge zur Ausgestaltung des Betriebs, zu den Betriebszeiten, zu den Lärmberechnungen, zur Pisteninfrastruktur, zur Erschliessung des Areals sowie zum Gewässer-, Natur- und Landschaftsschutz. Die von der Volkswirtschaftsdirektion gestellten Anträge sind im Objektblattentwurf mehrheitlich aufgenommen worden.

Im Folgenden werden daher lediglich die wichtigsten Punkte aufgegriffen:

2. Haltung zum SIL-Objektblatt

2.1 Zum Punkt «Rahmenbedingungen zum Betrieb»

Der Regierungsrat hat in seiner Stellungnahme zur Zivilaviatik in Dübendorf (RRB Nr. 37/2017) gefordert, dass Lärmoptimierungen durch Einschränkungen bei Betriebszeiten und Optimierung der Helikopterstandorte und -flugrouten anzustreben seien, nicht aber durch die Festlegung eines Bewegungsplafonds.

Da im Laufe des SIL-Koordinationsprozesses vonseiten der zukünftigen Betreiberin, der FDAG, eine erhebliche Ausdehnung der Betriebszeiten gefordert wurde, hat sich die Volkswirtschaftsdirektion in ihrer Stellungnahme zum SIL-Schlussbericht dagegen gewehrt und gefordert, dass von einer weiteren Ausdehnung der Betriebszeiten abzusehen und diese im SIL-Objektblatt verbindlich festzulegen seien. Im Entwurf zum SIL-Objektblatt sind die Betriebszeiten nun ausdrücklich und gemäss den Vorgaben in der Ausschreibung festgeschrieben. An den Wochenenden soll jedoch eine *Ausnahmeregelung* für eine eng begrenzte Zahl von Flügen getroffen und sollen die *«Betriebszeiten für andere Verkehrsarten* auch weiter *eingeschränkt* werden können».

Wir begrüssen es, dass die Betriebszeiten im SIL-Objektblatt gemäss den Vorgaben der Ausschreibung festgelegt werden sollen. Die im Objektblattentwurf geschaffene Möglichkeit, die Betriebszeiten für andere Verkehrsarten einzuschränken, entspricht einer im Rahmen der Vernehmlassung zum SIL-Schlussbericht gestellten Forderung der

Volkswirtschaftsdirektion. Hingegen kann der bereits auf Stufe des SIL-Objektblatts vorgesehenen Festlegung, wonach an den Wochenenden eine Ausnahmeregelung für eine eng begrenzte Zahl von Geschäftsreiseflügen getroffen werden könne, nicht zugestimmt werden. Sie widerspricht den Ausschreibebedingungen des Bundes ebenso wie unserer bisherigen Haltung. Wir beantragen, von dieser Festlegung im SIL-Objektblatt abzusehen.

2.2 Zum Punkt «Lärmbelastung»

Am 31. August 2016 setzte der Bundesrat im Sachplan Militär das Gebiet mit Lärmauswirkungen fest. Dieses sollte als Grundlage für die weitere Umnutzungsplanung des Flugplatzes Dübendorf dienen und langfristig Bestand haben. Im Vergleich mit dem im SPM festgelegten Gebiet mit Lärmauswirkungen fällt auf, dass die im Entwurf zum SIL-Objektblatt festgelegten Lärmkurven im Osten des Flugplatzes ausgreifender, ansonsten aber kleiner sind. Im Osten kommt die neu berechnete Kurve der Planungswerte der Empfindlichkeitsstufe II (PW ES II) neu sehr nahe an die Wohnzone zu liegen. Begründet wird diese Änderung mit der Notwendigkeit, mehr Landungen und Starts nach Osten abzuwickeln, als ursprünglich angenommen. Dies sei aufgrund der betrieblichen Abhängigkeiten zwischen Dübendorf und Zürich-Kloten notwendig. Im SPM ist jedoch festgelegt, dass eine Ausdehnung des Gebiets mit Lärmauswirkungen grundsätzlich nicht zulässig ist. Geringfügige Abweichungen sind gemäss SPM nur möglich, wenn dadurch eine Verbesserung der Lärmsituation im besiedelten Gebiet erreicht wird. Im nun vorliegenden Schlussbericht zum SIL-Objektblatt (Fassung vom Oktober 2018) wird festgehalten, dass diese Abweichung deutlich wahrnehmbar und die Vorgabe des SPM damit nicht eingehalten sei. Die abschliessende Beurteilung und der Entscheid, ob die Abweichung vom SPM akzeptiert werden könne, seien Teil der Gesamtabwägung, die der Bundesrat bei der Verabschiedung des SIL-Objektblatts vornehmen müsse. Wir erwarten, dass dabei die Interessen der Standortgemeinden und der Umstand, dass damit von der Lärmkurve gemäss SPM abgewichen wird, angemessen berücksichtigt werden.

Da der Betrieb am Flughafen Zürich gegenüber demjenigen in Dübendorf langfristig absolute Priorität haben muss und sich die erwähnte Anpassung ausschliesslich aufgrund der betrieblichen Abstimmung mit dem Flughafen Zürich ergibt, kann der Anpassung des Gebiets mit Lärmauswirkung nichts entgegengehalten werden. Die abschliessende Beurteilung, ob die Abweichung im Osten als geringfügig bezeichnet werden kann, überlassen wir, wie im SIL-Schlussbericht in Aussicht genommen, dem Bundesrat. Hingegen ist für uns von grosser Bedeutung, dass das im SIL-Objektblatt festgelegte Lärmkorsett auf Dauer Be-

stand hat (vgl. Eckwerte gemäss RRB Nr. 37/2017). Die im Entwurf zum SIL-Objektblatt vorgesehene Festlegung, wonach «die Einhaltung der zulässigen Lärmimmissionen alle drei Jahre mit einer Lärmberechnung nachzuweisen sei», lässt offen, welche Konsequenzen eine Überschreitung der zulässigen Lärmimmissionen dereinst hätte. Es ist jedoch zentral, dass das Vorgehen im Falle einer Überschreitung des Gebiets mit Lärmauswirkungen bereits im Hinblick auf die Festlegung des SIL-Objektblatts geklärt wird und entsprechende Massnahmen festgelegt werden.

2.3 Zum Punkt «Rahmenbedingungen zur Infrastruktur»

Gemäss dem vorliegenden Entwurf zum SIL-Objektblatt soll unter Punkt «Rahmenbedingungen zur Infrastruktur» festgelegt werden, dass für die Starts schwerer Flugzeuge die Startstrecke verlängert werden könne, soweit dies innerhalb des Flugplatzperimeters möglich sei.

Dies widerspricht den Ausschreibungsunterlagen des BAZL vom 12. Dezember 2013 sowie dem Objektblatt des SPM vom 31. August 2016. Beide Grundlagen gehen von einer nutzbaren Pistenlänge von 1800 Metern aus. Die Grundlagen zu den Lärmberechnungen ergeben, dass für Flugzeuge über 30 Tonnen sowohl im Osten als auch im Westen eine verschobene Startschwelle und damit eine verlängerte Startstrecke in Anspruch genommen werden kann. Die anderen Flugzeuge operieren auf der gemäss Ausschreibung vorgesehenen Pistenlänge von 1800 Metern. Allerdings werden die Gründe, weshalb von den ursprünglichen Vorgaben abgewichen werden soll, nicht nachvollziehbar dargelegt. Zwar ist gemäss Anhang B.1 zum SIL-Schlussbericht davon auszugehen, dass die Verlängerung der Startstrecke keine Auswirkungen auf das Gebiet mit Lärmauswirkungen hat und die längere Startstrecke Parabelflüge für die Forschung im Innovationspark bei jedem Wetter ermöglichen soll. Eine nachvollziehbare Begründung für die Abweichung von den Grundlagen fehlt jedoch und ist im Hinblick auf die Verabschiedung des SIL-Objektblatts noch zu erbringen. Dies vorausgesetzt, ist dieser Anpassung aus unserer Sicht jedoch grundsätzlich nichts entgegenzuhalten. Um Klarheit und Planungssicherheit für die nachgelagerten Verfahren zu schaffen, ist es notwendig, die benutzbaren Pistenlängen (sogenannte declared distances nach ICAO Anhang 14) im Sinne der Erläuterungen des Objektblattentwurfs abschliessend festzulegen.

2.4 Zum Punkt «Flugplatzperimeter»

2.4.1 Flugplatzanlagen

Gemäss Art. 3a der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (SR 748.131.1) bestimmt der Flugplatzperimeter das für den Betrieb von Luftfahrzeugen beanspruchte Areal. Gemäss vorliegendem Objektblattentwurf ist der Standort für die Helikopterbasis im nördlichen Bereich des Perimeters vorgesehen, die übrigen dem Flugplatz dienenden Betriebe (u. a. der Standort von Ju-Air) sollen innerhalb des bezeichneten Perimeters angesiedelt werden. Dem ist aus unserer Sicht nichts entgegenzuhalten. Allerdings wäre es aus Sicht der Standortgemeinden Dübendorf, Wangen-Brüttisellen und Volketswil wünschenswert, die heutigen Standorte von Rega und Ju-Air aus lärmtechnischen bzw. betriebswirtschaftlichen Gründen vorerst im südlichen Bereich ausserhalb des zukünftigen Flugplatzperimeters zu belassen.

Aus Sicht des Kantons Zürich stellt der Innovationspark ein Schlüsselprojekt dar, dessen langfristige Entwicklung keinesfalls durch bestehende Flugplatzanlagen ausserhalb des Flugplatzperimeters beeinträchtigt werden darf. An den im Entwurf zum SIL-Objektblatt vorgesehenen Festlegungen ist deshalb festzuhalten. Solange aber die zweite Etappe des Innovationsparks noch nicht verwirklicht und die Transformation des Flugplatzareals auch sonst nicht beeinträchtigt wird, verschliessen wir uns einem Weiterbetrieb an den heutigen Standorten von Ju-Air und Rega im Sinne einer Bestandesgarantie nicht. Wir beantragen, zusammen mit den Gemeinden die planungsrechtlichen Grundlagen eines vorläufigen Weiterbetriebs der beiden Standorte in diesem Sinne zu prüfen.

2.4.2 Ausdehnung des Perimeters nach Westen

Gemäss Entwurf zum SIL-Objektblatt soll der Perimeter im Bereich des westlichen Pistenendes gegenüber dem in den Ausschreibungsunterlagen vorgesehenen Perimeter für die «Installation und den Schutz von Elementen der Anflugbefeuerung» ausgedehnt werden. Diese Ausdehnung wird im Objektblattentwurf aber nicht festgesetzt, sondern lediglich als «Zwischenergebnis» festgehalten. Voraussetzung für eine Festsetzung im SIL-Objektblatt sei der Nachweis des tatsächlichen Flächenbedarfs durch die Betreiberin.

Die Ausdehnung des Perimeters widerspricht vorausgegangenen Bundesratsbeschlüssen, welche die verbindliche Grundlage bildeten für den vom Kantonsrat festgesetzten und vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplan und den darauf abgestützten kantonalen Gestaltungsplan Innovationspark (festgesetzt von der Baudirektion am 9. August 2017). Der Gestaltungsplan weist die von der Überschreitung be-

troffene Fläche als öffentlichen Freiraum aus. Dieser Freiraum ist ein zentraler Bestandteil der Gesamtkonzeption des Innovationsparks und leistet für die übergeordnete Freiraumversorgung einen wichtigen Beitrag. In der Stadtlandschaft des oberen Glattals, die sich durch eine überdurchschnittliche Nutzungsdichte und eine starke Entwicklungsdynamik auszeichnet, stellt er eine wichtige Aussen- und Erholungsstruktur dar, deren dauerhafte Nutzbarkeit für den Kanton Zürich von grosser Bedeutung ist. Ausserdem stellt der Freiraum einen wichtigen Flächenpool für die gesetzlich notwendigen ökologischen Ausgleichsmassnahmen des Innovationsparks dar, der keinesfalls geschmälert werden darf.

Aufgrund dieser Ausführungen ist für uns die im Entwurf zum SIL-Objektblatt in Aussicht genommene Ausdehnung des Flugplatzperimeters nicht hinnehmbar. Im Sinne der vorausgegangenen Bundesratsbeschlüsse und den darauf abgestützten kantonalen Planungen (Richtplan und Gestaltungsplan Innovationspark) ist auf die im SIL-Objektblatt vorgesehene Ausdehnung des SIL-Perimeters abschliessend zu verzichten. Von der Festlegung als «Zwischenergebnis» ist im Sinne der Planungssicherheit abzusehen.

2.5 Zum Punkt «Natur- und Landschaftsschutz, Landwirtschaft»

Im letzten Abschnitt der Erläuterungen zum Natur- und Landschaftsschutz wird der Grundsatz festgehalten, wonach «auf Fruchtfolgeflächen ökologische Aufwertungsmassnahmen, die zu einem Verlust der für Fruchtfolgeflächen erforderlichen Bodenqualität führen, vermieden werden» sollen. Ein solch allgemeingültiger Grundsatz kann keinesfalls ohne weitere Begründungen in den Erläuterungen festgelegt werden und ist daher wegzulassen.

3. Haltung zum Sachplan Militär

Wie eingangs erwähnt, sind wir eingeladen, auch zum Entwurf des Objektblatts des Sachplans Militär Stellung zu nehmen. Der Entwurf für das Objektblatt des SPM richtet sich in den zentralen Festlegungen (Lärm, Hindernisbegrenzung) nach dem SIL-Objektblatt. Der Perimeter des SPM-Objektblatts stimmt mit jenem des Gestaltungsplans zum nationalen Innovationspark Dübendorf überein. Die kantonalen Bedürfnisse sind in den Festlegungen des Objektblatts berücksichtigt. Deshalb verzichten wir auf eine weiterführende Stellungnahme zu diesem Objektblattentwurf.

4. Fazit

Zusammenfassend ist der Entwurf zum SIL-Objektblatt mehrheitlich mit unserer Haltung zur Zivilaviatik in Dübendorf vereinbar. Nicht hinnehmbar ist jedoch die im Entwurf zum SIL-Objektblatt in Aussicht genommene Ausdehnung des Flugplatzperimeters im westlichen Bereich der Anlage. In diesem Bereich greift der Perimeter in eine dem Innovationspark zugewiesene Fläche ein und widerspricht den breit abgestimmten und langfristig ausgelegten kantonalen Planungen zum Innovationspark. Auf diese Ausdehnung des Flugplatzperimeters im SIL-Objektblatt ist abschliessend zu verzichten.

Ausserdem ist für uns zentral, dass das im SIL-Objektblatt Dübendorf festzulegende Lärmkorsett auf Dauer Bestand hat und bereits im Hinblick auf die Festlegung des SIL-Objektblatts geklärt wird, welche Konsequenzen eine Überschreitung der zulässigen Lärmimmissionen haben würde.

Der Flugbetrieb des Flughafens Zürich-Kloten muss langfristig absolute Priorität gegenüber dem Betrieb in Dübendorf haben. Die im SIL-Objektblatt formulierten Rahmenbedingungen dürfen den Flugbetrieb in Zürich-Kloten nicht beeinträchtigen. Der entsprechende Nachweis ist mit den vorliegenden Unterlagen zum Entwurf des SIL-Objektblatts noch nicht ausreichend erbracht. Mit Blick auf die Bedeutung des Flughafens Zürich-Kloten als Landesflughafen ist ein solcher Nachweis für uns aber Voraussetzung für die Aufnahme eines zivilaviatischen Betriebs auf dem Flugplatz Dübendorf. Wir erwarten vom Bund, dass diese Klärung vor der Festsetzung des Objektblatts abschliessend stattfindet.

Die Transformation des ehemaligen Militärflugplatzes in Dübendorf ist für den Bund, den Kanton und die Anstössergemeinden von grosser Bedeutung. Das Areal hat grosses volkswirtschaftliches Potenzial, sowohl bezüglich Innovationspark als auch bezüglich Zivilaviatik. Es liegt aber auch in einem dicht besiedelten Wachstumsgebiet sowie in unmittelbarer Nähe des wichtigsten Landesflughafens. Voraussetzung für eine erfolgreiche Umnutzung des Areals ist deshalb ein umsichtig geführter Prozess, der alle wesentlichen Partner und Interessen einbezieht. Die Arbeiten am SIL sind deshalb unter Führung des Bundes und unter Einbezug aller Betroffenen weiterzuführen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates, die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli