

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 11. Januar 2017

### **37. Zivlaviatik in Dübendorf (SIL-Koordination und Ermächtigung)**

#### **1. Ausgangslage**

Die Nutzung des im Eigentum des Bundes stehenden Flugplatzareals in Dübendorf war Gegenstand einer Testplanung, die 2010 abgeschlossen wurde (vgl. RRB Nr. 751/2010). Gestützt auf die darin enthaltenen Überlegungen sprach sich der Regierungsrat gegen eine weitere aviatische Nutzung des Flugplatzareals Dübendorf mit Flächenflugzeugen aus. Der Betrieb eines Heliports sollte jedoch weiterhin möglich sein. Eine weitere Stationierung der REGA auf dem Flugplatzareal Dübendorf wurde nicht ausgeschlossen, wobei der Standort anhand der in der Testplanung erarbeiteten Optimierungsmöglichkeiten zu überprüfen sei. Diese Haltung wurde seither im Wesentlichen beibehalten und nur geringfügig angepasst.

Seit Abschluss der Testplanung haben sich verschiedene Rahmenbedingungen geändert. So verweist der vom Kantonsrat am 18. März 2014 festgesetzte und vom Bundesrat später genehmigte kantonale Richtplan (Richtplangesamtüberprüfung) ausdrücklich auf die Sachplanung des Bundes und auf die umfassende Bundeskompetenz in Fragen der Zivlaviatik. Unter den Zielen in Ziff. 4.7.2.1 ist sodann festgehalten, dass die Frage eines künftigen Flugbetriebs auf dem Flugplatzareal Dübendorf im Rahmen der Sachplanung des Bundes entschieden werde. Auch unter Ziff. 4.7.2.2, Karteneinträge a) Flugplätze und Flugfelder, ist für den Flugplatz Dübendorf vorgesehen, dass sowohl die überwiegende Nutzung als auch Pistenbeschaffenheit/-länge der Sachplanung des Bundes unterliegen.

Im Februar 2013 hat der Bundesrat aus strategischen Überlegungen entschieden, vorderhand an einer fliegerischen Nutzung der Piste in Dübendorf festzuhalten und deren Weiternutzung durch einen zivilen Betreiber zu prüfen. Im Dezember 2013 eröffnete der Bund eine Ausschreibung für einen zivilen Betreiber eines Flugplatzes für die Geschäftsfliegerei. Weiterhin auf dem Flugfeld stationiert bleiben sollen die Luftwaffe und die Schweizerische Rettungsflugwacht REGA. Im September 2014 erfolgte der Zuschlag an die Flugplatz Dübendorf AG (FDAG). Der Bund ist der Ansicht, dass mit dem gewählten Konzept ein wirtschaftlicher Betrieb möglich sei, ohne dass die Umgebung des Flugplatzes durch den Flugbetrieb übermässig belastet werde. Die Nähe zum Wirtschaftszentrum Zürich ermögliche es zudem, einen Teil der Geschäftsfliegerei vom Flughafen Zürich nach Dübendorf zu verlagern.

Am 24. Februar 2016 wurde der Bericht 2016 über die Luftfahrtpolitik des Bundesrates verabschiedet (LUPO 2016). Nach Auffassung des Bundesrates geht es bei den Landesflughäfen weniger um einen Ausbau der aviatischen Infrastruktur als um eine Optimierung der bestehenden Anlagen, der Flugsicherung und der Flugverfahren. Die grösste Herausforderung bestehe darin, die Akzeptanz der Bevölkerung für diese Entwicklungen zu gewinnen. Eine teilweise Verlagerung der General Aviation (= Allgemeine Luftfahrt: Geschäftsreiseverkehr [Business Aviation], Rettungs- und Einsatzverkehr, Arbeitsluftverkehr und übrige Allgemeine Luftfahrt) weg von den Landesflughäfen werde unvermeidbar sein. Die Regionalflughäfen seien namentlich für eine Aufnahme der Business Aviation, für die der Platz an den Landesflughäfen knapp werde, nur beschränkt geeignet. Deshalb beabsichtige der Bund die Umwandlung des Militärflugplatzes Dübendorf in einen zivilen Flugplatz – namentlich für die Business Aviation. Mit Blick auf die Engpässe bei den Landesflughäfen stellten die Militärflugplätze eine wichtige Reserve für die Zivilluftfahrt dar, vor allem für die Business Aviation und unter Umständen auch für den Linienverkehr.

Ende Mai 2016 gelangten die drei Standortgemeinden Dübendorf, Wangen-Brüttisellen und Volketswil an den Regierungsrat und beantragten, den Ansatz «Historischer Flugplatz mit Werkflügen» im Sinne eines Kompromissvorschlags für die künftige Nutzung des Flugplatzareals zu prüfen. Das Modell eines Businessflugplatzes lehnten sie ab. Der Regierungsrat nahm den Vorstoss zur Kenntnis und beantragte in einer Stellungnahme vom 7. Juni 2016 an den Bund eine Prüfung dieses Ansatzes. Da eine abschliessende Beurteilung des Vorschlags im Zeitpunkt der Beschlussfassung nicht möglich war, stellte er eine umgehende Prüfung in Aussicht und beauftragte die Volkswirtschaftsdirektion mit der Bewertung des Vorschlags der Standortgemeinden und der Formulierung einer Haltung für den SIL-Koordinationsprozess (vgl. zum Ganzen RRB Nr. 548/2016).

Am 31. August 2016 erliess der Bundesrat die Grundlagen für die angekündigte Umnutzung des Militärflugplatzes Dübendorf in ein ziviles Flugfeld mit einer Helikopter-Basis, das von der Luftwaffe mitbenutzt werden kann. Er setzte die Änderungen im Sachplan Militär (SPM) und im allgemeinen Teil (Konzeptteil) des Sachplans Infrastruktur Luftfahrt (SIL) fest. Die Lärmbelastungskurven wurden an die geplante Nutzung angepasst und enger gezogen. Gleichzeitig wurde die Änderung des Richtplans des Kantons Zürich für die Umsetzung des Innovationsparks genehmigt. Der Bundesrat nahm den Antrag des Regierungsrates auf und räumte dem Kanton für die Prüfung des Vorschlags der Gemeinden ein

Zeitfenster bis Ende 2016 ein. Danach wird das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) zusammen mit dem Kanton und den Standortgemeinden die Erarbeitung eines SIL-Objektblatts für das zivile Flugfeld Dübendorf in Angriff nehmen (SIL-Koordinationsprozess). Das SIL-Objektblatt Dübendorf bildet die Grundlage für die nachfolgenden Genehmigungsverfahren.

Mit den Festlegungen vom 31. August 2016 hat der Bundesrat verbindliches Planungsrecht geschaffen. Gemäss Art. 22 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) sind Sachpläne behördenverbindlich. Die Festsetzung bindet die Behörden insoweit, als sich die damit verbundenen Auswirkungen auf Raum und Umwelt anhand der Sachplangrundlagen und des Standes der Planungen von Bund und Kantonen im Zeitpunkt der Festsetzung beurteilen lassen. Im Verhältnis zu den kantonalen Richtplänen sind die im Sachplan für die Verwirklichung konkreter Vorhaben getroffenen Anordnungen für den Kanton so weit verbindlich, als der Bund im betreffenden Bereich von Verfassungs und Gesetzes wegen über entsprechende Kompetenzen verfügt (Art. 23 Abs. 1 RPV). Im Bereich der Aviatik ist der Bund umfassend zuständig (Art. 87 Bundesverfassung). Somit ist zumindest der Entscheid des Bundes, wonach in Dübendorf ein ziviles Flugfeld errichtet werden soll, für den Kanton verbindlich. Offen ist hingegen der Umfang des Flugbetriebs.

Der Bund wird Anfang Februar 2017 das Koordinationsverfahren für das SIL-Objektblatt für den Flugplatz Dübendorf beginnen.

## **2. Allgemeine Überlegungen zur zivilaviatischen Nutzung in Dübendorf**

a) Bund, Kanton und Gemeinden haben teilweise unterschiedliche Interessen bezüglich einer aviatischen Nutzung in Dübendorf. Aus kantonalen Sicht sind die folgenden Eckwerte massgebend:

- Der Flugbetrieb in Dübendorf muss sich in die übergeordnete Luft-raumnutzung 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 (SPM) 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.

Die Beurteilung ist im Rahmen einer Gesamtschau und mit einer umfassenden Abwägung der betroffenen Interessen im SIL-Koordinationsprozess vorzunehmen.

b) Die bisherige Haltung zur Zivillaviatik in Dübendorf war massgeblich von der Testplanung geprägt, die vom Kanton und den Gemeinden gemeinsam erarbeitet worden war. Die Gemeinden sind von dieser gemeinsamen Haltung mit der Einreichung des eigenen Vorschlags ohne vorgängige Konsultation abgewichen. Damit hat sich die Ausgangslage auch für den Regierungsrat geändert. Hinzu kommt, dass der Kantonsrat im Rahmen der Richtplangesamtüberprüfung ausdrücklich auf die Sachplanung des Bundes und auf die umfassende Bundeskompetenz in Fragen der Zivillaviatik hinwies. Auch wenn er damit einer zivilen Nutzung des Flugplatzes nicht ausdrücklich zugestimmt hat, so hat er doch die Kompetenzordnung anerkannt und auch keine ablehnende Haltung festgeschrieben. Weiter ist entscheidend, dass der Bund mit der Festsetzung des geänderten SPM und der Aufnahme der zivillaviatischen Nutzung im SIL-Konzeptteil seine Kompetenzen wahrgenommen und seine Absichten behördenverbindlich festgelegt hat. Dessen ungeachtet, muss davon ausgegangen werden, dass diese Festlegungen im Umfeld des Flugplatzes nicht unbestritten bleiben. Lange Auseinandersetzungen sind möglichst zu vermeiden. Dies wird nur gelingen, wenn der Kanton seine Handlungsfähigkeit gegenüber dem Bund stärkt. Er muss seine Interessen aktiv im Rahmen einer Gesamtsicht und unter Berücksichtigung der verschiedenen öffentlichen Interessen vertreten. Dabei sind auch die Anliegen der Standortgemeinden und der Region zu berücksichtigen. Mögliche Handlungsfelder bestehen in den Bereichen Nutzung, Betriebszeiten, Mitsprache und Standort des zivilen Heliports, der zurzeit neben der militärischen Helikopterbasis auf dem Gemeindegebiet von Wangen-Brüttisellen vorgesehen ist.

Sowohl die Gemeinden wie auch die FDAG haben einen Businessplan erstellt. Diese können nur bedingt miteinander verglichen werden, da die Geschäftsmodelle von anderen Rahmenbedingungen ausgehen. Allgemein ist festzustellen, dass bereits die Abwicklung der unbestritte-

nen Nutzungen (Luftwaffe, REGA und KAPO-Helikopter) eine Infrastruktur benötigt, die hohe Kosten verursacht. Die Erträge aus den genannten Nutzungen vermögen diese Kosten jedoch nicht zu decken. Erst wenn ertragsstarke Nutzen wie z. B die Business Aviation hinzukommen, ist ein eigenwirtschaftlicher Betrieb möglich. Damit ist aber auch klar, dass jede Einschränkung der Business Aviation (z. B direkt durch kürzere Betriebszeiten oder Beschränkung der Nutzer; indirekt durch Minderung der Attraktivität des Flugplatzes) für die Betreiberin erfolgskritisch ist. Umgekehrt lassen sich die Erträge aus der Business Aviation aber auch nicht beliebig steigern. Der entsprechende Markt in Zürich ist seit Jahren stabil und es besteht nur ein begrenztes Marktpotenzial. Der Flughafen Zürich verzeichnet gegenwärtig 25 000 Bewegungen, die der Business Aviation (Jets & Turboprops) zugeordnet werden können. Von diesen Bewegungen könnten wegen der kürzeren Öffnungszeiten und der kürzeren Piste höchstens 23 000 auf dem Flugplatz Dübendorf abgewickelt werden. Die restlichen Bewegungen werden so oder so in Zürich verbleiben. Auch die begrenzte Kapazität des Luftraums in Zürich und das Umweltrecht (vgl. nachstehend) setzen Verlagerungen Grenzen. Somit gibt es bezüglich Mengengerüst der Business Aviation weder nach unten noch nach oben einen grossen Spielraum.

Ein ziviler Flugbetrieb in Dübendorf hat Auswirkungen auf Raum und Umwelt, zumal der Flugplatz in einer der am dichtesten besiedelten Regionen des Kantons liegt. Der Ausschreibung für einen zivilen Flugplatzhalter Dübendorf lag die Vorgabe zugrunde, dass es sich umweltrechtlich um eine neue Anlage handelt, welche die Planungswerte gemäss Anhang 5 zur Lärmschutzverordnung einzuhalten hat. Erleichterungen können keine gewährt werden. Massgeblich sind die Lärmempfindlichkeitsstufen (ES) der umliegenden kommunalen Nutzungszonen. Innerhalb dieser verhältnismässig engen Grenzen kann sich der Flugbetrieb entwickeln, wenn die Fluggeräte in Zukunft leiser werden. Ob dies tatsächlich der Fall sein wird, ist allerdings fraglich, weil der Markt für die Business Aviation, die praktisch als einzige zum Wachstum beitragen könnte, seit Jahren konstant ist. Anders als in Kloten sind in Dübendorf betriebliche Begrenzungen zwar grundsätzlich möglich, weil der Flugplatz Dübendorf keinem Zulassungszwang unterliegt, d. h. die Betreiberin kann die Nutzung aktiv steuern und auch gewisse Nutzungsarten oder Flüge ablehnen. Solange die Lärmkurven gemäss SPM nicht verändert werden, haben solche Begrenzungen rechtlich allerdings kaum Auswirkungen, weil die erwähnten Lärmkurven ausserhalb des Siedlungsgebiets liegen und dessen Entwicklung im Glattal nicht beeinträchtigt. Dennoch sind Lärmoptimierungen in den Bereichen Nutzung, Betriebszeiten und Standort für zivile Helikopter zu prüfen, weil sie dem Vorsorgeprinzip entsprechen und die Akzeptanz des Flugbetriebs verbessern.

Volkswirtschaftlich stehen strategische und standortpolitische Interessen im Vordergrund. Für neue raumintensive Infrastrukturen wie Flugplätze bestehen in der Schweiz kaum Raumreserven. Es ist deshalb nachvollziehbar, dass der Bund die bestehende Infrastruktur in Dübendorf bezüglich Raum und Funktion sichern will, um sich für die Zukunft nichts zu vergeben. Auch für den Kanton Zürich stellt die Luftfahrtinfrastruktur eine strategische Grösse dar. Die Sparte der Geschäftsluftfahrt leistet in der Schweiz gemäss Studien der European Business Aviation Association (EBAA) eine Wertschöpfung von rund 1,1 Mrd. Euro, wobei der Anteil des direkten Impacts überdurchschnittlich hoch ist (46% gegenüber 28% im europäischen Schnitt). Dies bedeutet, dass die Erträge vor allem durch Handling an den Flughäfen und durch Flight-Control-Aktivitäten erwirtschaftet werden, nicht durch Unterhalt usw. (vgl. zum Ganzen: 2016 Economic Impact Report, [www.ebaa.org/documents](http://www.ebaa.org/documents)). Die Business Aviation ist für einen Wirtschaftsstandort mit der Ausstrahlung und den Ansprüchen Zürichs wichtig, auch wenn der Markt in den letzten Jahren eher stagniert und die Entwicklung offen ist. Die Kapazitäten und das Platzangebot am Boden sind am Flughafen Kloten begrenzt. Zudem haben die Linienfluggesellschaften und die Business Aviation unterschiedliche Anforderungen an die Infrastruktur. Während Erstere auf die rasche Abwicklung von grossen Passagier-, Fracht- und Gepäckmengen angewiesen ist, benötigt die Business Aviation kurze und flexible Abläufe. Es ist deshalb absehbar, dass die Business Aviation aus Kloten verdrängt wird. Dübendorf bietet die Chance, durch Aufnahme von Teilen dieser Sparte Arbeitsplätze im Kanton zu halten und die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Zürich zu erhalten bzw. zu stärken. Dabei spielt auch der Innovationspark eine wichtige Rolle. Mit einem Flugplatz in unmittelbarer Nähe besteht die Möglichkeit, den bestehenden Aviatik-Cluster zu stärken und auszubauen. Zudem ist der Innovationspark aus wissenschaftlicher Sicht an Möglichkeiten zur wissenschaftlichen Forschung an und mit Flugobjekten auf dem Flugplatzgelände interessiert. Eine Flugpiste würde solche Testnutzungen ermöglichen. Keinesfalls darf eine aviatische Nutzung jedoch die Entwicklung des Innovationsparks gefährden.

### **3. Modell der Gemeinden**

#### ***a) Eckwerte des Konzepts***

Ende Mai gelangten die Gemeinden Dübendorf, Volketswil und Wangen-Brüttisellen mit einem neuen Vorschlag an den Regierungsrat und beantragten, den Ansatz «Historischer Flugplatz mit Werkflügen» im Sinne eines Kompromissvorschlags für die künftige Nutzung des Flugplatzareals zu prüfen. Ein ausgearbeitetes Konzept lag damals nicht vor. In der Zwi-

schenzeit wurde das Modell konkretisiert (Historischer Flugplatz mit Werkflügen, Ziviler Flugplatzhalter Dübendorf, Dossier zuhanden Bund, Dübendorf, Volketswil, Wangen-Brüttisellen, 1. Dezember 2016). Es wurde mit Beschlüssen von Anfang Dezember von den Exekutiven der drei Gemeinden verabschiedet und dem Regierungsrat übergeben.

Die drei Gemeinden wollen sich mit einer stufenweise umsetzbaren und flexiblen Flugplatzlösung engagieren, die bewusst von den Vorgaben der Ausschreibung des Bundes abweicht. Dies geschieht mit der Motivation, die Flugplatzentwicklung selbst zu steuern und ein unerwünschtes Wachstum mit einem Business Airport zu verhindern. Die Gemeinden wollen im Gegenzug ein finanzielles Risiko mittragen und die Minder-einnahmen abgelden. Mit der Zusammenarbeit von privaten und öffentlichen Beteiligten soll eine Wertschöpfung erzeugt werden, die über die reine Abfertigung der Flüge hinausgeht. Mit der Steuerung des Flugbetriebs soll die Belastung für die Bevölkerung tiefer gehalten werden, als es die Lärmkurven gemäss SPM des Bundes zulassen. Die Gemeinden wollen dazu eine Aktiengesellschaft mit einem Startkapital von 2 Mio. Franken gründen, die später auch weiteren Akteuren offenstehen soll. Die Aktienmehrheit soll aber dauerhaft bei den Gemeinden bleiben. Mit dem operativen Betrieb des Flugplatzes sollen Personen betraut werden, die bereits heute auf dem Flugplatz tätig sind.

Grundlage für die Flugplatzentwicklung gemäss Gemeindevorschlag bildet die heutige Nutzung mit Luftwaffe, historischen Angeboten, Kantonspolizei und Rettung. Das Angebot soll stufenweise mit weiteren Werkflugplatz-Akteuren ergänzt werden, die einen hohen Wertschöpfungsanteil auf dem Areal ausweisen und Nutzflüge im Zusammenhang mit dem Innovationspark anbieten. Um einen Beitrag zur Entlastung des Flughafens Zürich zu leisten, sollen gezielt einzelne Unternehmen mit Jets nach Dübendorf verlagert werden. Mit der Luftwaffe soll ein Kooperationsvertrag abgeschlossen werden, um die Kosten angemessen zu verteilen. Als wichtige Ankermieter sind die REGA und die RUAG vorgesehen.

Das Betriebskonzept der Gemeinden weist bewusst enge Grenzen auf. Es orientiert sich an den heutigen Betriebszeiten (Werkflüge: Montag bis Freitag, 7.30 bis 12 Uhr; 13.30 bis 17 Uhr). Start und Landungen von Jets werden über die Zulassungsbedingungen und das Betriebsreglement gesteuert. Angestrebt werden rund 20000 Flugbewegungen pro Jahr. Darin sind 7600 Flugbewegungen der Luftwaffe enthalten. Der Businessplan weicht bezüglich der räumlichen und betrieblichen Vorgaben in einzelnen Punkten bewusst von den Vorgaben der Ausschreibung des Bundes ab. Damit sollen die Kosten so gering wie möglich gehalten, die Synergien mit der Luftwaffe genutzt und weitere Belastungen durch Helikopterflüge im nördlichen Teil des Areals vermieden werden.

Trotz der Kostenoptimierung und der stufenweise Entwicklung wird es mit dem Gemeindevorschlag nicht möglich sein, die anfallenden Kosten und die vom Bund vorgegebenen Baurechtszinse zu decken. Die Gemeinden verpflichten sich deshalb, das finanzielle Risiko zu tragen und gegenüber dem Bund die finanziellen Mindestanforderungen zu erfüllen. Vorbehalten bleibt die Zustimmung der zuständigen Organe der beteiligten Gemeinden. Der Businessplan ergibt in den ersten zehn Jahren ein jährliches Defizit von 1,7 Mio. Franken. Nach zehn Jahren (bei zunehmender Auslastung) verkleinert sich das Defizit auf rund 1,6 Mio. Franken pro Jahr.

Nach Auffassung der Gemeinden erzeugt ihr Vorschlag nicht nur für sie einen Mehrwert. Mit der Beteiligung der Gemeinden werde finanzielle Sicherheit für die Investoren und den Bund geschaffen und könnten die Planungs- und Umnutzungsverfahren mit schlanken Bewilligungsprozessen zeitlich gestrafft werden. Weiter könnten die Mitwirkung und die Akzeptanz für eine nachhaltige Luftverkehrsentwicklung im Kanton Zürich verbessert und gleichzeitig ein Beitrag zur Entlastung des Flughafens Zürich geleistet werden. Die Spielräume für die langfristige Raumentwicklung würden erhalten und der Innovationspark könne profitieren. Insgesamt könne eine harmonische und konfliktfreie Koexistenz sichergestellt werden. Vor diesem Hintergrund erwarten die Gemeinden eine Beteiligung an den Beiträgen, insbesondere von der Luftwaffe, die damit Verantwortung abgeben könne, ohne die Spielräume einzuschränken, und vom Kanton Zürich, der damit Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Steuerung erhalte und gleichzeitig mit dem Innovationspark von der wirtschaftlichen Entwicklung profitiere.

#### ***b) Beurteilung***

Der Vorschlag der Gemeinden kam für den Regierungsrat überraschend. Vertretungen des Kantons haben die Vertiefung des Konzepts ohne Mitbestimmungsrecht begleitet. Inhaltlich ist das Bekenntnis der Standortgemeinden zu einer begrenzten Nutzung des Flugplatzes Dübendorf namentlich mit Blick auf die geänderten Rahmenbedingungen grundsätzlich zu begrüssen. Vorbehalte bestehen bezüglich der Finanzierung. Die geplanten jährlichen Beiträge der Gemeinden während der 30-jährigen Betriebsdauer machen derzeit rund ein Steuerprozent aus, was erheblich ist. Kann der Businessplan nicht umgesetzt werden, wird das Defizit höher ausfallen. Die im Businessplan erwähnten Absichtserklärungen sind offen gefasst und mehrheitlich nicht an die (noch zu gründende) Betreiber AG gerichtet, die nicht Teil des Angebots ist. Die Verhandlungen mit den Schlüsselpartnern Luftwaffe und Kantonspolizei stehen noch an. Weiter ist festzustellen, dass die Gemeinden konkrete

finanzielle Erwartungen an den Kanton bzw. den Innovationspark und an die Luftwaffe haben. Aus den Gesprächen mit Bundesvertretungen hat sich ergeben, dass von der Luftwaffe keine Sonderprämien zu erwarten sind, und auch die Stiftung Innovationspark Zürich wird nicht in der Lage sein, die geforderten Beiträge zu leisten. Vor diesem Hintergrund ist der Ausgang der Volksabstimmungen ungewiss. Weiter beansprucht das Gemeindekonzept Flächen und Anlagen, die gemäss den planungsrechtlichen Grundlagen des Bundes nicht bzw. nur nach deren Änderung zur Verfügung stehen (bestehender Tower, Hangars im Bereich der zweiten Etappe des Innovationsparks). Damit werden Investitionen vermieden bzw. hinausgezögert und Kosten gesenkt. Ohne Anpassungen der planerischen Grundlagen ist das Vorgehen aber nicht möglich. Aus Sicht des Kantons Zürich erscheint ein solcher Entwicklungspfad nicht grundsätzlich unmöglich, solange die Entwicklung des Innovationsparks nicht beeinträchtigt wird. In Anbetracht der kurzen Frist für die Erarbeitung des Vorschlags der Gemeinden konnten diese Punkte verständlicherweise noch nicht im Detail ausgearbeitet werden. Eine Klärung bzw. Vertiefung scheint aber möglich und sinnvoll.

#### **4. Modell der Flugplatz Dübendorf AG**

##### ***a) Eckwerte des Konzepts***

Das Modell der Flugplatz Dübendorf AG (FDAG) orientiert sich an den vom Bund gesetzten Rahmenbedingungen gemäss Ausschreibung. Es enthält die betriebswirtschaftlichen Grundlagen, die sowohl die betriebliche Machbarkeit als auch die notwendige Rentabilität umfassen.

An der FDAG sind heute sieben Partner aus der Aviatik beteiligt (Verbände und Operators). Im Rahmen einer nächsten Finanzierungsrunde finden derzeit Gespräche mit Investoren statt. Eine finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand wird seitens der FDAG nicht ausgeschlossen. Hauptertragstreiber des Modells ist die Geschäftsluftfahrt (Business Aviation). Die Investitionen und die Betriebskosten sollen über den Flugbetrieb (Gebühren) refinanziert werden. Der Masterplan der FDAG sieht eine dezentrale und organische Entwicklung der Bereiche Geschäftsluftfahrt, Helikopter, Leichtaviatik und Unterhaltsbetriebe vor. Die Betriebszeiten sind wie folgt vorgesehen: Montag bis Freitag: 6.30–22.00 Uhr, Samstag: 8.00–12.00 Uhr und 13.30–18.00 Uhr; Sonntag: 11.00–12.00 Uhr und 14.00–18.00 Uhr. Um Leerflüge zwischen Dübendorf und Zürich zu vermeiden, sind allenfalls Ausnahmen über diese Zeiten hinaus zu gewähren.

Nach den Berechnungen des Bundes zur Ermittlung der Lärmkurven im SPM können ausgehend von der Lärmmenge und einem nach heutigem Kenntnisstand angenommenen Flottenmix rund 28 600 Bewegungen abgewickelt werden. Davon entfallen rund ein Viertel auf die Luftwaffe und insgesamt rund ein Drittel auf Helikopter. Mit Ausnahme der Piste müssen alle betriebsnotwendigen Anlagen neu erstellt werden. Langfristig wird von der FDAG ein Finanzierungskonzept mit einer gemischten Finanzierung aus Fremd- und Eigenkapital in Betracht gezogen. Für die Planungs- und Bewilligungsphase wird bis zur Erteilung der rechtskräftigen Betriebsbewilligung mit einem Finanzierungsbedarf von rund 8 Mio. Franken gerechnet.

Die Verfahren für die Erteilung der Betriebsbewilligung, die Genehmigung des Betriebsreglements sowie für die Plangenehmigung für Um- und Neubauten richten sich nach der Verordnung Infrastruktur Luftfahrt (VIL). Vorgelagert erfolgt die raumplanerische Koordination im Sachplanverfahren (SIL). Die Betriebsbewilligung und die Genehmigung des Betriebsreglements sowie allfällige Plangenehmigungen erfolgen nach der Festsetzung des SIL-Objektblattes. Für die Verfahren werden von der FDAG einschliesslich eines möglichen Gangs vor Bundesgericht fünf bis sieben Jahre veranschlagt.

#### ***b) Beurteilung***

Das Modell der FDAG beruht auf den Vorgaben der Ausschreibung. Dies hat zur Folge, dass die Investitionen höher sind und zu Beginn der Konzessionsdauer anfallen und dass die Nutzung des Flugplatzes intensiver ist als beim Vorschlag der Standortgemeinden. Nur so können zum einen die Vorgaben des Bundes erfüllt und kann gleichzeitig ein eigenwirtschaftlicher Betrieb erreicht werden. Dafür bietet das Konzept die Möglichkeit, eine zwar begrenzte, aber doch bedeutende Anzahl Flüge der Business Aviation von Kloten nach Dübendorf zu verlagern. Dem Wachstum sind indessen Grenzen gesetzt. Zunächst handelt es sich beim zukünftigen Flugplatz um eine neue Anlage, die den Planungswert einzuhalten hat und der auch keine Erleichterungen gewährt werden können. Dennoch sind aus Sicht des Regierungsrates Lärmoptimierungen in den Bereichen Nutzung, Betriebszeiten und Standort für zivile Helikopter zu prüfen, weil sie die Akzeptanz des Flugbetriebs verbessern. Auf jeden Fall muss das Lärmkorsett gemäss Festsetzung vom 31. August 2016 im SPM auf Dauer Bestand haben und darf nicht überschritten werden. Der Businessplan wurde vom Bund geprüft und für glaubhaft befunden. Dennoch sind auch hier nicht alle Fragen geklärt. Die finanziellen Mittel für die erste Phase wurden nachgewiesen. Gegenwärtig sucht die Gesell-

schaft Investoren für die Finanzierung der nächsten Etappe. Ob dies gelingen wird, muss sich noch weisen. Anders als beim Vorschlag der Gemeinden trägt das Risiko indessen nicht die öffentliche Hand, sondern das Aktionariat.

### **5. Würdigung und weiteres Vorgehen**

Anfang Februar 2017 wird der Bund den SIL-Koordinationsprozess beginnen. Dabei wird es darum gehen, das SIL-Objektblatt für den Flugplatz Dübendorf in zwei Phasen zu erarbeiten. In der ersten Phase soll auf fachlicher Ebene ein Koordinationsprozess durchgeführt werden, an dem die hauptbetroffenen Gemeinden, die Planungsregion, die FDAG sowie die zuständigen Stellen von Bund und Kanton beteiligt sind. Die zweite Phase umfasst das ordentliche Sachplanverfahren nach den Bestimmungen der Raumplanungsverordnung (einschliesslich Anhörung der Behörden und Mitwirkung der Bevölkerung).

Der Regierungsrat hat in den vergangenen Jahren eine zivilaviatische Nutzung von Dübendorf im Wesentlichen gestützt auf die Ergebnisse der Testplanung 2010 grundsätzlich abgelehnt. Die vorstehenden Erwägungen zeigen, dass sich die Rahmenbedingungen seither grundlegend geändert haben. Wesentliche bisherige Vorbehalte bezüglich der zivilaviatischen Nutzung in Dübendorf beruhten auf Annahmen, die heute überholt sind. Mit den Festlegungen im SPM und im Konzeptteil des Sachplans Zivilluftfahrt hat der Bund seine Kompetenzen ausgeschöpft und die Grundlage für die weitere aviatische Nutzung behördenverbindlich festgelegt. Es geht folglich nicht mehr darum, ob in Dübendorf zivil geflogen wird oder nicht, sondern nur noch darum, welche Funktion dem Flugplatz Dübendorf zukommen und wie der Flugbetrieb ausgestaltet werden soll (Betriebszeiten, An- und Abflugrouten usw.). Nach Durchführung des Ausschreibungsverfahrens und dem Zuschlag an die FDAG liegt ein konkretes Angebot für einen privat finanzierten Flugbetrieb vor. Auch hat sich gezeigt, dass der angedachte Flugbetrieb die Siedlungsentwicklung und den Innovationspark Zürich nicht beeinträchtigen wird. Damit liegt eine neue Ausgangslage vor.

Im SIL-Koordinationsprozess will der Regierungsrat eine aktive und konstruktive Rolle einnehmen. Wegleitend sind dabei die unter Ziff. 2a) festgelegten Eckwerte. Der Flugplatz Dübendorf soll nicht isoliert, sondern im Rahmen einer Gesamtsicht und unter angemessener Berücksichtigung aller Interessen beurteilt werden. Aus Sicht des Kantons soll die Erhaltung des Aviatikstandorts Dübendorf für Helikopter (Militär, REGA, KAPO) und Flächenflugzeuge der Sicherung der volkswirtschaftlichen Interessen (Arbeitsplätze, Wertschöpfung vor Ort, Erreichbarkeit, Stand-

ortattraktivität usw.) dienen. Die Schlüsselinfrastrukturen Flughafen Zürich und Innovationspark sollen durch die aviatische Nutzung in Dübendorf gestärkt, keinesfalls jedoch geschwächt oder beeinträchtigt werden. Durch einen verbindlichen Rahmen für den Betrieb (Nutzung, Betriebszeiten, Monitoring usw.) sollen Vertrauen und Verbindlichkeit gegenüber der Bevölkerung geschaffen werden. Das Lärmkorsett gemäss Festsetzung vom 31. August 2016 im SPM muss zur Sicherung der Siedlungsentwicklung auf Dauer Bestand haben und darf nicht überschritten werden.

Der Regierungsrat begrüsst die Bereitschaft der Standortgemeinden Dübendorf, Wangen-Brüttisellen und Volketswil, ihre Haltung zur zukünftigen Nutzung des Flugplatzareals zu überdenken. Das Gemeindekonzept lässt jedoch noch wesentliche Fragen unbeantwortet und das Finanzierungskonzept gibt zu Bedenken Anlass. Dennoch muss das mit der Erarbeitung des Vorschlags bekundete Engagement der Gemeinden positiv gewertet werden. Wenn die auch vom Bund angestrebte breite Akzeptanz der zukünftigen Nutzung erreicht werden soll, müssen die Interessen aller Beteiligten und Direktbetroffenen gebührend berücksichtigt werden. Der SIL-Koordinationsprozess bietet die Gelegenheit dafür. Voraussetzung ist, dass die Initiative der Gemeinden als Chance gesehen wird und die vom Kanton angestossenen Gespräche zwischen den Akteuren auf dem Flugplatz Dübendorf konstruktiv fortgesetzt werden. Nur so kann eine dauerhafte Lösung gefunden werden. Der Regierungsrat bietet Hand für ein solches Vorgehen und erwartet dies auch von allen anderen Beteiligten einschliesslich Bund, nachdem dieser im LUPO 2016 selbst festgestellt hat, dass die Gewinnung der Akzeptanz der Bevölkerung für die aviatische Nutzung die grösste Herausforderung darstelle. In diesem Sinn beantragt der Regierungsrat dem Bund, den Vorschlag ebenfalls als Grundlage in den SIL-Koordinationsprozess aufzunehmen und die begonnenen Gespräche konstruktiv weiterzuführen.

## **6. Kantonsinterne Zuständigkeiten**

Die Volkswirtschaftsdirektion (federführend) ist zu ermächtigen, zusammen mit der Baudirektion die Interessen des Kantons im SIL-Koordinationsprozess zu vertreten.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Volkswirtschaftsdirektion (federführend) wird ermächtigt, zusammen mit der Baudirektion die Interessen des Kantons im Sinne von Ziff. 5 der Erwägungen und unter Berücksichtigung der Eckpunkte gemäss Ziff. 2a) der Erwägungen im SIL-Koordinationsprozess zu vertreten.

II. Die Volkswirtschaftsdirektion wird ermächtigt, das Dossier «Historischer Flugplatz mit Werkflügen, Ziviler Flugplatzhalter Dübendorf» der Gemeinden Dübendorf, Wangen-Brüttisellen und Volketswil vom 1. Dezember 2016 beim Bund zuhanden des SIL-Koordinationsprozesses einzureichen.

III. Mitteilung an die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**