



Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
Département fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et de la Communication
Dipartimento federale dell'Ambiente, dei Trasporti, dell'Energia e delle Comunicazioni

UVEK
ETEC
ATEC

3003 Bern, 13. Februar 2004

Herrn Hans J. Keller
Dipl.Phys.ETH
Glärnischstrasse 59c
8712 Stäfa

Sehr geehrter Herr Keller

Im Auftrag von Bundesrat Moritz Leuenberger bestätige ich den Empfang Ihres Briefes und Ihrer Rechnung vom 6. Februar und lasse Ihnen letztere als Beilage wieder zugehen. Die Rechtslage wollen Sie dem beigelegten Faktenblatt zu den Fragen rund um den Flughafen Zürich entnehmen.

Mit freundlichen Grüssen

a Marca

Françoise a Marca
Generalsekretariat UVEK

Flughafen Zürich: Zum Fragenkomplex Staatsvertrag, deutsche Verordnung, Anflugrouten, Mediation

Vorgeschichte

Süddeutschland verlangt seit den frühen Achtzigerjahren vom Flughafen und vom Kanton Zürich erfolglos weniger Nordanflüge auf den Flughafen Zürich. Im Jahr 2000, nachdem sich immer noch keine Lösung gefunden hatte, kündigte Deutschland an, den Flugverkehr über seinem Territorium künftig selbst und mit einschneidenden Einschränkungen der Nordanflüge zu regeln. Zu den damals angekündigten (und bereits ausformuliert vorliegenden) einseitigen Massnahmen gehörten Sperrzeiten über dem süddeutschen Raum während dem ganzen Wochenende und an allen Feiertagen sowie ausgedehnte Nachtruhezeiten.

Auf diese Ankündigung hin schaltete sich das UVEK ein. Mit dem Ziel, doch noch eine einvernehmliche Lösung zu finden, begann ein mehrstufiger Verhandlungsprozess, im Verlaufe dessen der Staatsvertrag zwischen Deutschland und der Schweiz ausgearbeitet wurde.

Im Herbst 2001 vereinbarten Bundesrat Moritz Leuenberger und Bundesverkehrsminister Kurt Bodewig die Eckwerte eines Staatsvertrags. Dieser bot der Schweiz klar bessere Bedingungen als die angedrohten einseitigen Massnahmen, indem er unter anderem kürzere Sperrzeiten und eine Übergangsfrist von 41 Monaten vorsah. Süddeutschland hätte deutlich schärfere Bedingungen gewollt und protestierte gegen diesen Staatsvertrag. In der Schweiz bekämpften insbesondere die Flughafen Zürich AG (Unique), Swiss und der Kanton Zürich den Staatsvertrag. Sie erhofften sich vom juristischen Weg die Befreiung von allen Einschränkungen.

Nachdem der Staatsvertrag vom eidgenössischen Parlament abgelehnt wurde, verfügte Deutschland im Frühjahr 2003 die einseitigen Beschränkungen. Deutschland hat diese Massnahmen stets angekündigt, und es war allen Beteiligten klar, dass sie besonders für die Anwohner im Osten und im Süden Zürichs mehr Fluglärm zur Folge haben würde.

Rechtsweg

Am 10. Juni 2003 hat der Bundesrat bei der europäischen Kommission in Brüssel eine Beschwerde gegen die deutschen Flugbeschränkungen eingereicht. Diese behindern nach Ansicht des Bundesrates den freien Zugang von und zum Flughafen Zürich und verletzen damit das Luftverkehrsabkommen. Ziel der Beschwerde ist, die Beschränkungen zu annullieren. Nachdem das Urteil der europäischen Kommission negativ ausgefallen ist, ficht der Bundesrat die Ablehnung der Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof an.

Unique und Swiss haben die einseitigen Massnahmen vor deutschen Gerichten bisher erfolglos angefochten. Zurzeit wird versucht, eine Revision dieser Verfahren beim deutschen Bundesverfassungsgericht zu erreichen. Ob dies gelingt, ist offen.

Ostanflüge

Als erstes trat mit der deutschen Verordnung am 17. April 2003 eine verlängerte Nachtruhesperre in Kraft. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL musste darauf Anflüge von Osten bewilligen, weil sonst viele Flüge nicht mehr in Zürich hätten landen können und auf einen andern Flughafen, z.B. Basel hätten ausweichen müssen. Das hätte die Swiss und auch Unique in ihrer Existenz bedroht. Wie die definitiven Anflugrouten aussehen werden, ist noch offen.

Belastung für die Bewohnerinnen und Bewohner im Süden des Flughafens

Zunächst ist festzuhalten: Mit dem Staatsvertrag wären Südanflüge erst ab Februar 2005 zur Debatte gestanden. Wegen der weniger einschränkenden Sperrzeiten wären unter der Woche gar keine Südanflüge nötig gewesen. Es wäre innerhalb der 41 monatigen Übergangsfrist des Staatsvertrags möglich gewesen, für Nordanflüge in den Sperrzeiten Alternativen zu prüfen und in einem breiten Planungsprozess auszuarbeiten.

Die Ablehnung des Staatsvertrags und die einseitigen Massnahmen haben den Kanton Zürich und Unique vor ein Dilemma gestellt: Entweder kein neues Anflugverfahren beantragen und damit akzeptieren, dass Flüge in den Sperrzeiten nicht mehr in Zürich landen können. Oder mit den Südanflügen das einzige Anflugverfahren beantragen, das in der kurzen Frist umsetzbar ist und damit den Weiterbetrieb des Flughafens gewährleisten.

Grosszügigere Sperrzeiten (zB wie in vielen Zuschriften gefordert bis 7 Uhr morgens an Wochentagen bzw. bis 9 Uhr morgens an Wochenenden) hätten für den Flughafen Zürich und ebenfalls für die Swiss dramatische Auswirkungen. Die Flüge würden auf andere Flughäfen ausweichen, und dieser Verlust wäre für beide Unternehmen kaum verkraftbar. Ein starker nationaler Flughafen gewährleistet die Anbindung ans interkontinentale Flugnetz, auf welches unsere Volkswirtschaft angewiesen ist. Deshalb hat der Bundesrat seinerzeit auch in die Swiss investiert. Hätte er es nicht getan, wären folgenschwere volks- und gesamtwirtschaftliche Schäden unvermeidlich gewesen.

Sowohl der Kanton Zürich wie Unique haben sich in diesem Dilemma gegen Beschränkungen des Betriebs des Flughafens entschieden. Darum hat Unique beim Bundesamt für Zivilluftfahrt Südanflüge beantragt, und darum hat der Kanton Zürich sich für Südanflüge ausgesprochen.

Am 30. Oktober 2003 sind die einseitigen Einschränkungen vollständig in Kraft getreten. Damit sind Südanflüge in den Morgenstunden nötig geworden. Ohne Südanflüge könnten bis zu 30 Flugzeuge pro Tag nicht mehr in Zürich landen, was sowohl für Swiss wie für Unique und für den Wirtschaftsstandort Zürich unabsehbare Folgen hätte.

Die Sicherheit der Südanflüge

Der Südanflug ist nicht weniger sicher als irgendein anderes Anflugverfahren. Die Sicherheit der Südanflüge ist vom BAZL überprüft und auf Anordnung von Bundesrat Moritz Leuenberger nochmals nachgeprüft worden. Es sind alle Massnahmen getroffen worden, damit der Südanflug ebenso sicher ist wie jedes andere Anflugverfahren.

Nach den nachteiligen Erfahrungen vom ersten Wochenende unter den neuen Anflugbeschränkungen hat das BAZL umgehend das Gespräch mit den deutschen Fachstellen aufgenommen. Am 4. November einigte man sich auf eine Präzisierung der deutschen Verordnung, so dass es bei unsteten Wetterverhältnissen nicht mehr zu häufig wechselnden Anflugverfahren kommt. So können Situationen wie am ersten Südanflug-Wochenende in Zukunft vermieden werden.

Flugplatz Dübendorf

Die Luftwaffe plant, Dübendorf künftig nur noch für Transportflugzeuge und Helikopter zu benutzen. Am 17. Dezember sind in einem ersten Schritt alle Mirage-Kampffjets definitiv ausgemustert worden, und es ist geplant, ab 2005 die Tiger und ab 2007 die F/A-18 von Dübendorf abzuziehen.

Das Instrumentenlandesystem ILS

Das heutige Anflugverfahren von Süden her wird von den Piloten weitgehend manuell gesteuert und kann deshalb in Höhe und Breite variieren. Ab 30. April 2004 wird ein erster Bestandteil des ILS, der so genannte Localizer (Landekursender), einen normierten und dadurch präziseren Anflug ermöglichen. Die Anflugschneise wird dadurch schmaler, der Anflugwinkel gegenüber dem heutigen Schnitt um 0,2 Grad flacher – was beispielsweise in der Pfannenstiel-Region ca. 50 Meter und in Schwamendingen keinen Unterschied mehr ausmacht.

Ab Herbst 2004 wird das ILS vollständig zur Verfügung stehen. Damit können die Bedingungen der einseitigen deutschen Massnahmen erfüllt werden, ohne dem Flughafen und der Region Zürich wirtschaftlichen Schaden zuzufügen. Das ILS stellt aber kein Präjudiz für ein permanentes Südanflugregime dar. Über die Gestaltung des künftigen An- und Abflugregimes wird die Mediation beschliessen.

Der Rechtsweg ist offen

In einigen Zuschriften wird behauptet, mit der Bewilligung der neuen Anflugverfahren würden Gesetze verletzt oder missachtet.

Die bisher erteilten Bewilligungen sind zwar in einem beschleunigten Verfahren erteilt worden, aber die gesetzlich vorgesehenen Verfahrensschritte wurden in allen Fällen eingehalten, und der Rechtsweg ist gewährleistet. Die Beschleunigung, die sich wegen der kurzen Umsetzungsfristen aufdrängte, wurde dadurch erreicht, dass den Beschwerden die aufschiebende Wirkung entzogen wurde. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung ist ein vom Gesetz vorgesehenes Mittel des Rechtsstaates für Fälle, wo durch Zeitablauf Schaden entstehen kann.

Gegen den Entzug der aufschiebenden Wirkung haben die Gegner des Südanfluges den Rechtsweg beschritten. Die verwaltungsunabhängige Rekurskommission UVEK hat die Beschwerden am 24. Oktober abgewiesen. Dieser Entscheid wird vor Bundesgericht angefochten.

Der Entscheid der unabhängigen Rekurskommission

Auf Verfahren und Entscheide der Rekurskommission hat das Departement keinen Einfluss. Der einzige Bezug zum Departement ist administrativer Art, indem die Wahl der Richter und Richterinnen durch den Bundesrat über das Generalsekretariat des Departements in den Bundesrat eingebracht wird und die Personal- und Infrastrukturkosten ebenfalls im Budget des Departements erscheinen. Die Bezeichnung "Rekurskommission UVEK" rührt daher, dass sie ausschliesslich Entscheide trifft, die den Aufgabenbereich des UVEK betreffen (Umwelt, Verkehr, Energie, Kommunikation).

Gekröpfter Nordanflug

Immer wieder wird der gekröpfte Nordanflug als Alternative zum Südanflug ins Spiel gebracht. Dabei handelt es sich um eine technisch nicht einsatzbereite Anflugvariante, die gemäss den heute gültigen Regelungen der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation ICAO nicht zertifizierbar ist. Es ist noch offen, ob ein solches Anflugverfahren überhaupt realisierbar wäre und wie viel Zeit dessen Umsetzung in Anspruch nehmen würde, wenn die Machbarkeit festgestellt wäre. Der Flughafen, sykguide und das BAZL klären zurzeit ab, ob diese Variante technisch umsetzbar ist und welche lärmässigen und betrieblichen Auswirkungen sie hätte.

Wertverminderung von Liegenschaften

In vielen Zuschriften wird auf die Wertverminderung von Liegenschaften im Süden Zürichs hingewiesen. Entschädigungsgesuche können an Unique gestellt werden. Ob Entschädigungen geleistet werden, hängt unter anderem von der zusätzlichen Lärmbelastung ab. Wie hoch diese sein wird, zeigt sich erst, wenn bekannt ist, wie viele zusätzliche Flüge tatsächlich über den Süden abgewickelt werden müssen.

Einhaltung der deutschen Verordnung

Es wird in mehreren Zuschriften die Frage aufgeworfen, ob die Schweiz sich nicht einfach über die deutsche Verordnung hinwegsetzen könne.

Die deutsche Durchführungsverordnung betrifft den Luftraum über Deutschland. So, wie wir von allen, die unser Gebiet in Anspruch nehmen, verlangen, dass sie unser Recht einhalten, müssen auch wir das tun, wenn wir ausländisches Hoheitsgebiet benutzen. Dieses Recht muss durch die Fluggesellschaften, die Piloten und die Flugsicherung eingehalten werden. Würden sie es ignorieren, bekämen sie Bussen und es würden ihnen die Lizenzen entzogen.

Dazu kommt ein Weiteres: Hielte sich die Schweiz nicht an diese Verordnung, würde Deutschland die Flugsicherung über süddeutschem Gebiet sehr rasch der deutschen Flugsicherung übergeben – womit der Schweiz jegliche Einflussnahme auf die An- und Abflugverfahren über

süddeutschem Raum entzogen wäre. Heute lenkt die Schweizer Firma Skyguide die Flugverkehrsströme über diesem flughafennahen aber deutschen Gebiet. Es liegt auch im Interesse von Unique und Swiss, dass dies so bleibt.

Retorsionsmassnahmen

Es wird angeregt, Deutschland mit Retorsionsmassnahmen zu bestrafen.

Wir haben mit der Europäischen Union einen Vertrag abgeschlossen, wonach ihre Lastwagen durch die Schweiz fahren dürfen. Dafür müssen sie uns aber die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) bezahlen und so unsere grossen Infrastrukturprojekte der Bahn mitfinanzieren. Dieses Landverkehrsabkommen ist Bestandteil der bilateralen Verträge, die in sich ein Ganzes bilden. Diese Verträge bringen der Schweiz grosse Vorteile. Gerade beim Luftverkehr hat sich die Schweiz seinerzeit unter anderem wichtige Landrechte auf ausländischen Flughäfen erkämpfen können. Die - beschränkten - Durchfahrtsrechte für europäische Lastwagen bilden das Gegenstück für diese Vorteile. Die Schweiz kann diese Durchfahrtsrechte nicht beschränken, ohne die Vorteile zu verlieren.

Ginge die Schweiz gegen deutsche LKW vor, würde Deutschland seinerseits reagieren. Nun ist aber zu beachten, dass mehr schweizerische Lastwagen nach Deutschland fahren als umgekehrt deutsche Lastwagen in die Schweiz hinein. Retorsionsmassnahmen würden die Schweiz damit stärker treffen als Deutschland.

Mit Retorsionsmassnahmen - wie etwa einem Verbot für deutsche Lastwagen in der Schweiz - können benachbarte und befreundete Länder ihre Probleme nicht lösen. Im Gegenteil: Die Fronten würden sich verhärten, und unter einer solchen Eskalation würden letztlich alle leiden. Gute Beziehungen zu Deutschland sind - gerade auch aus wirtschaftlicher Sicht - für die Schweiz sehr wichtig.

Nicht zuletzt muss man sich bewusst sein, dass bisher 90 Prozent aller Anflüge auf Unique über Süddeutschland erfolgt sind. Auch mit den einseitigen Massnahmen wird der Hauptanteil der Anflüge von Norden her erfolgen.

Mediation

Um tragbare und gerechte Lösungen finden zu können, kann eine Mediation hilfreich sein. Voraussetzung dazu sind jedoch Gesprächs- und Kompromissbereitschaft aller Beteiligten.

Ein solcher Einigungsprozess hat schon einmal stattgefunden. Im Koordinationsprozess für den Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) haben sich die Kantone im Sommer 2002 für Südanflüge ausgesprochen. Dieser Einigungsprozess lief unabhängig von den Auseinandersetzungen mit Deutschland. Den Anstoss hatten die Nachbarkantone von Zürich gegeben: Sie verlangten eine ausgewogene Verteilung des Lärms. Eine dauerhafte Einigung kam schliesslich nicht zustande, weil sich der Kanton Zürich nachträglich vom gefundenen Konsens distanzierte.

Am 24. September hat Bundesrat Moritz Leuenberger einen Neustart initiiert, um die Konflikte rund um den Flughafen Zürich beizulegen: Vertreter des Bundes, der Kantone und der Unternehmen Unique, Swiss und Skyguide einigten sich auf ein Mediationsverfahren unter unabhängiger Leitung und unter Einbezug aller Betroffenen. Bis zum Abschluss des Mediationsverfahrens wird kein definitives Betriebsreglement für den Flughafen Zürich erlassen.

Die Vorbereitung der Mediation erfolgt durch ein Team unabhängiger, unparteilicher Mediationsspezialisten (Prozess-Provider). Es hat Anfang November seine Tätigkeit aufgenommen.

Das weitere Vorgehen sieht folgendermassen aus:

- Der Prozess-Provider wird die wichtigsten Betroffenen, namentlich auch die Bevölkerung, in die Vorbereitung der Mediation aktiv einbeziehen und mit ihnen die Wahl des Mediators vorbereiten.
- Die Mediation selbst soll im ersten Quartal 2004 mit einer Gründungsversammlung, an der alle interessierten Parteien adäquat vertreten sind, eingeleitet werden. Der Mediator, der nicht mit dem Prozess-Provider identisch sein muss, wird von der Gründungs-

versammlung gewählt. Erwartet wird, dass der Konsensfindungsprozess bis Ende 2005 abgeschlossen werden kann.

- Anschliessend wird der SIL-Prozess zum Objektblatt Flughafen Zürich unter Einbezug des Ergebnisses der Mediation fortgesetzt und abgeschlossen. Sollte bereits vorher ein Konsens über Einzelfragen gefunden werden, so können diese vorzeitig ins Betriebsreglement umgesetzt werden. Das definitive Betriebsreglement soll aber erst nach Abschluss der Mediation erlassen werden.

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation (UVEK)

Januar 2004