

Lettre signature

Rekurskommission UVEK
Postfach 336
CH-3000 Bern 14

Zürich, 1. September 2003

peter ettler dr. iur.
p.ettler@aebsb.ch

ursula brunner dr. iur.
u.brunner@aebsb.ch

adrian suter lic. iur.
a.suter@aebsb.ch

rahel bächtold lic. iur.
r.baechtold@aebsb.ch

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren Richter

In Sachen

cornelia lüthy dr. iur.
c.luethy@aebsb.ch

1. **Gemeinde Maur**, Zürichstrasse 8, 8124 Maur
2. **Gemeinde Wangen-Brüttisellen**, Stationsstrasse 10, Postfach, 8306 Brüttisellen
3. **Stadt Dübendorf**, Usterstrasse 2, 8600 Dübendorf
4. **Gemeinde Greifensee**, Im Städtli 67, 8606 Greifensee
5. **Stadt Uster**, Bahnhofstrasse 17, 8610 Uster
6. **Gemeinde Egg**, Postfach 331, 8132 Egg. Zürich
7. **Gemeinde Mönchaltorf**, Esslingerstrasse 2, 8617 Mönchaltorf
8. **Gemeinde Russikon**, Kirchgasse 4, 8332 Russikon
9. **Gemeinde Erlenbach**, 8703 Erlenbach
10. **Gemeinde Zumikon**, Dorfplatz 1, 8126 Zumikon
11. **Gemeinde Meilen**, Dorfstrasse 100, 8706 Meilen
12. **Gemeinde Herrliberg**, Forchstrasse 9, Postfach, 8704 Herrliberg
13. **Gemeinde Küsnacht**, Gemeindehaus am Dorfplatz, 8700 Küsnacht
14. **Gemeinde Oetwil am See**, Willikonerstrasse 11, 8618 Oetwil

eingetragen
im anwaltsregister

15. **Gemeinde Pfäffikon**, 8330 Pfäffikon/ZH
16. **Gemeinde Stäfa**, Postfach 535, 8712, Stäfa
17. **Gemeinde Hombrechtikon**, Feldbachstrasse 12, 8634 Hombrechtikon
18. **Gemeinde Uetikon am See**, Weissenrainstrasse 20, Postfach, 8707 Uetikon am See
19. **Gemeinde Volketswil**, Zentralstrasse 5, 8604 Volketswil
20. **Gemeinde Schwerzenbach**, Bahnhofstrasse 16, 8603 Schwerzenbach
21. **Gemeinde Fällanden**, Schwerzenbachstrasse 10, 8117 Fällanden
22. **Gemeinde Männedorf**, 8708 Männedorf

vertreten durch ihren Gemeinde- bzw. Stadtrat

dieser vertreten durch Dr. Peter Ettler, Grüngasse 31, Postfach 1138, 8026 Zürich

Beschwerdeführer

Gegen

Flughafen Zürich AG (unique zurich airport), Postfach 8058 Zürich-Flughafen

Beschwerdegegnerin

sowie

Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), 3003 Bern und

**Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK),
3003 Bern**

Vorinstanzen

betr. **Genehmigung der provisorischen Änderung des Betriebsreglements (VOR/DME- und ILS-Anflüge Piste 34) sowie Genehmigung des Plangenehmigungsgesuchs ILS Piste 34**

stelle ich namens und mit Vollmacht der Beschwerdeführer folgende

Rechtsbegehren:

Formelles

1. Die rubrizierten Entscheide seien zufolge Nichteinhaltung des Grundsatzes der Verfahrenskoordination aufzuheben.
2. Die rubrizierten Entscheide seien wegen mangelhafter Publikation und Verweigerung des rechtlichen Gehörs betr. des Antrags auf ein kombiniertes Plangenehmigungsverfahren aufzuheben.

Materielles

3. Es sei festzustellen, dass raumplanerisch relevante Änderungen des Pisten-systems wie die vorliegende Einführung von völlig neuen Anflugregimes (sowohl VOR/DME-Anflug als auch ILS-Anflug) auf eine bisher ausschliesslich dem Abflug dienende Piste nicht zulässig sind, solange sie nicht im SIL festgesetzt und mit der kantonalen Richtplanung koordiniert worden sind (Art. 36c, Art. 37 LFG).
4. Die rubrizierten Entscheide seien aufzuheben und mit der Aufforderung an die Gesuchstellerin zurückzuweisen, eine Gesamtschau der Umweltauswirkungen des neuen An- und Abflugsystems seit den deutschen Beschränkungen vorzunehmen und einen UVB mit dem Ziel einer Lärmminimierung des Gesamtsystems nachzureichen.
5. Die Übermässigkeit der Lärmbelastung während offensichtlichen Ruhezeiten der Bevölkerung sei unabhängig vom 16 Stunden-Tages-Leq mittels eines 1 Stunden-Leq oder eines ähnlichen Lärmbelastungsmasses festzustellen.
6. Der UVB sei insbesondere zurückzuweisen zur nachträglichen Darstellung der Nachtlärmsituation des gesamten An- und Abflugsystems sowie zur Überarbeitung der Prognose betreffend die Anzahl der Südanflüge am Abend und in den ersten beiden Nachtstunden.
7. Dementsprechend sei auch die Plangenehmigung für ein ILS zu verweigern.
8. Evt. sei die Pistenschwelle für das ILS neu zu definieren und um ca. 900 m nach N zu verschieben.
9. Die rubrizierten Entscheide seien wegen Verstosses gegen Art. 10 USG aufzuheben.
10. Evt. sei der provisorische Charakter der rubrizierten Genehmigungen ausdrücklich zu bestätigen.
11. Die Flughafenhalterin sei zu verpflichten, nachträglich ein kombiniertes

Plangenehmigungs- und Enteignungsverfahren zur Wahrung der Verfahrens- und Eigentumsrechte der betroffenen Grundeigentümer in der Südanflugschneise durchzuführen.

Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung

12. Der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung wieder zuzuerkennen. Dementsprechend seien Anflüge auf Piste 34 während des laufenden Verfahrens grundsätzlich zu untersagen.
13. Evt. seien während maximal 2 Jahren einzig Linienflüge vom Verbot auszunehmen, welche flugplanmässig während allfälligen doch fortbestehenden deutschen Sperrzeiten stattfinden
14. Subevt. sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung für so lange wieder zuzuerkennen, bis ein Plangenehmigungsverfahren bzw. ein formelles Enteignungsverfahren zur Durchsetzung der Dachziegelklammerungen in der Südanflugschneise eingeleitet und die Dachziegelklammerung durchgeführt worden sind.
15. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der privaten Beschwerdegegnerin selbst im Falle des Unterliegens.

Begründung:

1. Formelles

1.1 Beschwerdelegitimation und Beschwerdefrist

Die Beschwerdeführer liegen im Bereich der genehmigten Anflugroute 34 und sind daher von der neuen Anflugregelung unmittelbar betroffen. Die Betroffenheit ist um

so grösser, als die genehmigten Änderungen des Betriebsreglements zum Anflug auf die Piste 34 in eine für Lärmbelastungen besonders sensible Erholungszeit frühmorgens fallen, während welcher ein Grossteil der Bevölkerung entweder noch im Bett ist (unter der Woche) oder sich vom Wochenstress erholt oder ausschlafen möchte (Wochenende). Die ihr aufgebürdete zusätzliche Lärmbelastung ist daher von ihren Wirkungen her weitgehend einer übermässigen Nachtlärmbelastung gleichzustellen. Die Beschwerdeführer waren ferner als Einsprecher am Verfahren gegen die provisorische Betriebsreglementsänderung ILS 28 und 34 beteiligt und/oder waren Einsprecher im Verfahren gegen die 2. provisorische Betriebsreglementsänderung (arbeitsfreie Tage) sowie gegen das Plangenehmigungsgesuch ILS 34. Aus den angefochtenen Entscheidungen geht hervor, dass Einsprecher aus beiden Verfahren zur Erhebung der Verwaltungsbeschwerde berechtigt sind.

Die in der eigentlichen Anflugschneise liegenden Gemeinden wie Stadt Dübendorf und Zumikon haben zudem Grundeigentum im betroffenen Gebiet. Auch aus diesem Grunde sind sie zur Beschwerde legitimiert.

Die rubrizierten Entscheide sind beim Rechtsvertreter der Beschwerdeführer am 30. Juni 2003 eingegangen. Mit heutiger Beschwerde und unter Berücksichtigung des Fristenstillstandes gemäss Art. 22a Bst. b) VwVG ist die 30-tägige Beschwerdefrist gewahrt.

1.2 Verstoss gegen das Gebot der Verfahrenskoordination

Im Entscheid Chrüzlen 116 Ib 50ff hat das Bundesgericht vor mehr als zehn Jahren entschieden, dass das gleiche Objekt betreffende unterschiedliche Bewilligungsverfahren in einem Leitverfahren zusammen zu fassen und zu eröffnen seien, so dass eine koordinierte Beurteilung insbesondere auch der Umweltauswirkungen möglich werde. In Anwendung dieses Grundsatzes hat das Bundesgericht im Flughafenentscheid BGE 124 II 293, 347 E.26b entschieden, die Etappierung eines Bauvorhabens dürfe nicht dazu führen, dass dessen Gesamtauswirkungen ungeprüft blieben.

Über zehn Jahre später scheinen die Vorinstanzen diese für den Rechtsschutz sämtlicher Verfahrensbeteiligter elementaren Grundsätze noch immer nicht zur Kenntnis genommen zu haben. Die Beschwerdeführer haben die Missachtung des Koordinationsgebots in der Einsprache und in der (pendenten) Beschwerde gegen die Wochenendregelung und in der Einsprache gegen das ILS 34 + 28 substantiiert gerügt und

haben entsprechende Anträge dazu gestellt. Die Vorinstanzen sind darauf mit keinem Wort eingegangen. Im Gegenteil, sie haben mit den angefochtenen Entscheiden dem Trauerspiel um die Zerstückelung der Verfahren für neue Anflugregelungen am Flughafen Zürich ein weiteres Kapitel hinzugefügt. Allein für die neuen Südanflüge hat Unique fünf(!) einzelne Gesuche mit separaten Gesuchsunterlagen, separaten UVBs und teilweise abweichenden Flugrouten eingereicht:

- Gesuch zur Wochenend- und Feiertagsregelung (Anflüge 34 an arbeitsfreien Tagen zwischen 0530 und 0908 Uhr), eingereicht am 15. Februar 2002
- Gesuch für ILS-Anflüge 34 (+28) (ohne zeitliche Begrenzung!), eingereicht am 30. August 2002
- Gesuch um Erweiterung der Südanflüge nach verschärfter 213. DVO (Anflüge 34 wochentags zwischen 0530 und 0700 Uhr), eingereicht am 8. April 2003
- Gesuch zur Genehmigung von VOR/DME-Anflügen 34, eingereicht am 13. Mai 2003
- Auflage des Sicherheitszonenplans vom 11. Juni 2003 betreffend dieselbe Piste (vgl. dazu die konkrete Rüge in Ziff. 6.3 unten).

Die angefochtenen Entscheide der Vorinstanzen ergingen nun zwar „gemeinsam“ für alle Gesuche betreffend neue Anflüge auf Piste 34 und koordiniert für das Plangenehmigungsgesuch ohne aber – und das ist ein gravierender Verstoss gegen das Gebot der Verfahrenskoordination – dass von der Gesuchstellerin konsolidierte Gesuchsunterlagen zum Gesamtprojekt der Anpassung ihrer Anflugrouten an die deutschen Beschränkungen und ein UVB mit einer Gesamtschau der Umweltbelastungen verlangt worden wäre. Das BUWAL und die Fachstelle Lärmschutz der kantonalen Baudirektion beanstanden denn auch in ihren Mitberichten, dass sich der „Ausgangszustand“ im UVB nicht auf den Betrieb vor den Auswirkungen durch den Staatsvertrag abstütze. Nur so könnten die „kleinen“ betrieblichen Änderungen, die infolge des Staatsvertrages mit Deutschland schrittweise und zum Teil zeitlich begrenzt vorgenommen würden, in ihrer Gesamtheit erfasst und auf ihre Wirkung hin untersucht werden (Mitbericht der Fachstelle Lärmschutz der Zürcher Baudirektion vom 12.12.2002, S. 1f; Mitbericht des BUWAL vom 20. Juni 2003, S. 3). Es ist denn auch bezeichnend, dass in den angefochtenen Entscheiden kein Wort darüber verloren wird, welche der unzähligen laufenden Verfahren mit diesen Entscheiden nun zusammengeführt werden sollten und ob eine solche Zusammenführung überhaupt stattgefunden hat. Vieles spricht im Gegenteil für eine neuerliche Zersplitterung:

- Das Verfahren ILS Piste 28 wurde offenbar vom Verfahren ILS Piste 34 abgetrennt: Neue Verfügungen betreffend den Anflug Piste 28 werden nicht ge-

troffen. In welchem separaten Verfahren nun über das ILS 28 entschieden werden soll bleibt unergründlich. Ursprünglich koordiniert geführte Verfahren werden damit getrennt ohne Angabe des Grundes.

- Die Zwischenverfügung der REKO UVEK, die am 15. Juli 2003 im Beschwerdeverfahren betreffend die 2. Provisorische Betriebsreglementsänderung (arbeitsfreie Tage) erging, deutet aufgrund der Stossrichtung der darin aufgeworfenen Fragen darauf hin, dass in diesem (offenbar separat weiterlaufenden) Verfahren neben dem Anflug Piste 28 auch die Einführbarkeit der verlangten Südanflüge wiederum ein Thema sein soll (vgl. entsprechende Frage an Skyguide). Was dies für einen Sinn machen soll, nachdem mit vorliegend angefochtenen Entscheiden die Südanflüge bereits bewilligt wurden ist schleierhaft und zeigt einmal mehr, in welche Sackgasse sämtliche Beteiligten und insbesondere auch die Rechtsmittelinstanzen durch die endlose Zersplitterung der Verfahren geführt werden.
- In der zitierten Zwischenverfügung werden unter anderem weitere Fragen zum Abflug Piste 16 (left turn) sowie zum gekröpften Nordanflug gestellt. Wenn sich hier so etwas wie eine Gesamtschau des neuen Flugregimes nach den deutschen Beschränkungen anbahnen sollte – wäre diese durch die angefochtenen Entscheide bereits wieder vereitelt.

Diese Verfahrenszersplitterung führt dazu, dass niemand die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Gesuchen und Verfahren noch erkennen kann, zur Sicherheit gegen jedes Teilgesuch Beschwerde geführt werden muss und dennoch die Gefahr besteht, dass in den Rechtsmittelinstanzen widersprüchliche Entscheide ergehen.

Schliesslich hat die Vorinstanz über die Anflüge zwischen 0600 und 0700 Uhr an Arbeitstagen entschieden. Diese waren gar nie ordentlich aufgelegt und einem Einspracheverfahren zugänglich gemacht worden. Das ist ein weiterer krasser Verfahrensfehler, der nur durch erneute Publikation zur Einsprache behoben werden kann (Antrag 2).

1.3 Verweigerung des rechtlichen Gehörs durch Verweigerung eines kombinierten Plangenehmigungsverfahrens

1.3.1 Übergehen konkreter Anträge der Beschwerdeführer

Die Beschwerdeführer haben sowohl in der Einsprache und im Beschwerdeverfahren gegen die Wochenendregelung als auch in der Einsprache gegen das ILS 34 + 28 ausführlich begründete Anträge auf die Durchführung eines kombinierten Plangenehmigungsverfahrens gestellt. Denn die gross angelegte Umpolung des Flugbetriebs und die neue Belärmung von Zehntausenden von Personen mit Fluglärm aus Anlass der einseitigen deutschen Beschränkungen stellen einen massiven Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Liegenschaftsbesitzer an der ungestörten Nutzung ihres Eigentums dar, welcher nur durch ein kombiniertes formelles Plangenehmigungs- und Enteignungsverfahren rechtmässig vorgenommen werden darf. Nur so können die Verfahrensrechte der Eigentümer gewahrt werden.

Die Vorinstanzen sind in den beiden angefochtenen Entscheiden mit keinem Wort auf den Antrag eingegangen. Insbesondere fehlt im Entscheid zur Genehmigung des Plangenehmigungsgesuches ILS Piste 34 jede Ausführung darüber, weshalb Unique anlässlich des Plangenehmigungsverfahrens nicht zur Durchführung einer kombinierten enteignungsrechtlichen Planaufgabe verpflichtet wurde, um die Eigentümerrechte der aufgrund des ILS Piste 34 neu übermässig belärmten Grundeigentümer zu wahren. Damit ist Art. 37a LFG verletzt. Zugleich wird den Beschwerdeführern das verfassungsmässig garantierte rechtliche Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verweigert, welches voraussetzt, dass die Vorbringen der Betroffenen sorgfältig und ernsthaft geprüft werden (BGE 123 I 31). Da es sich bei der Immissionsenteignung um „civil rights“ im Sinne der EMRK handelt, liegt darin gleichzeitig eine Verletzung von Art. 6 EMRK.

Diese Rechtsverletzungen erfolgten, selbst wenn sich wider Erwarten herausstellte, dass kein kombiniertes Planaufgabeverfahren erforderlich gewesen wäre (dazu sogleich Ziff. 1.3.2).

1.3.2 Anlass für die Durchführung eines kombinierten PGV

Die allfällige Behauptung der Beschwerdegegner, für ein solches kombiniertes Planaufgabeverfahren bleibe kein Raum, da sich sämtliche Auswirkungen der zu errichten-

den Anlage auf das Flughafenareal bezögen, trifft keinesfalls zu. Diese Planaufgabe löst auf jeden Fall über Glattbrugg auf die Pistenachse zentrierte Überflüge in Höhen von unter 100 m über Grund aus, welche nach BGE 129 II 72ff schwere Eingriffe in die Substanz des Eigentums selber darstellen. Davon betroffen sind auch vor kurzer Zeit neu ausgeschiedene Bauzonen mit rechtskräftigen Baubewilligungen im Bereich des Oberhauser-Riets. Bis in den Raum Schwamendingen führen diese Überflüge sodann zu einer weiteren Überschreitung der Immissionsgrenzwerte selbst im 16h-Leq, weshalb für den für die Planaufgabe massgeblichen Perimeter das Gebiet massgeblich ist, welches neu zusätzlich über dem Immissionsgrenzwert belastet wird sowie jenes, in welchem bei bereits bisher überschrittenem Immissionsgrenzwert die Lärmbelastung nochmals merklich zunimmt.

Da der 16h-Leq für den vorliegenden Fall einer einzig und allein auf die frühen Morgenstunden fokussierten Belastung kein Gradmesser für die Übermässigkeit dieser Belastung sein kann, ist das kombinierte Planaufgabeverfahren aber auch auf jene Gegenden auszudehnen, in welchem der zu ermittelnde 1h-Leq zwischen 0600 und 0700 Uhr morgens überschritten ist (dazu Ziff. 5.2 unten). Zufolge der speziellen Topografie (Muldenlage des Flughafens, Anflug über bis Forch-Ebmatingen ansteigende Hügellzone) ist dieses Gebiet gross und reicht über Zumikon hinaus. Ein Anschauungsbeispiel für seinen Verlauf, welches mutatis mutandis auch auf einen anderen 1h-Leq übertragen werden kann, liefert die Karte für die dritte Nachtstunde des Wochenend-UVBs.

1.3.3 Rechtswidriges Vorgehen betreffend Dachziegelklammerungen

Die Belastung der genannten Gebiete erfolgt aber nicht nur mit Lärm. Auch sog. Randwirbelschleppen von Grossflugzeugen werden befürchtet, welche unter bestimmten meteorologischen Bedingungen (kein oder nur wenig Wind, ungestörte Atmosphäre) bis zum Boden reichen und Ziegel von den Dächern oder das Frühstücksgedeck vom Tisch fegen können usw. Die private Beschwerdegegnerin wurde daher von der Vorinstanz schon anlässlich der Genehmigung des provisorischen Betriebsreglements Wochenende im Bereich des – noch nicht bewilligten– Südanflugs aufgefordert, die Dachziegel im Sinne einer vorbereitenden Aktion zu klammern. Seither versuchte die Beschwerdegegnerin, die Dachziegelklammerungen mittels Vereinbarungen durchzusetzen. In ihren Orientierungen an die Eigentümer verkauft sie die Klammerungen als freiwillige Dienstleistungen, zu denen sie nicht gezwungen werden könnte und ködert die Eigentümer mit Reparaturen, welche gleichzeitig an ihren Dächern auf

ihre Kosten vorgenommen werden. Bleiben Eigentümer trotz diesen Verlockungen renitent, erklärt die Beschwerdegegnerin, mangelnde Zustimmung könne die Aufnahme der Südanflüge nicht verhindern und dokumentiert dies mit einer Zuschrift des inzwischen abgesetzten BAZL Direktors André Auer an sie (Beilage 5). Die Eigentümer werden damit vor die Wahl gestellt, ohne Enteignungsverfahren diesen Eingriff in ihre Eigentumssphäre zu dulden oder aber die allfälligen Folgen der weiteren Weigerung selber zu tragen. Im Verein mit der Vorinstanz werden also Eigentümer, welche den unrechtmässigen Eingriff nicht freiwillig dulden wollen, mit einem schweren Nachteil bedroht, ohne dass ihnen ein rechtsförmiges Verfahren zur Verfügung gestellt wird, in welchem sie den Anspruch der Enteignerin bestreiten könnten. Dieses rechtsförmige Verfahren stellt Art. 4 Bst. a EntG zur Verfügung, vorausgesetzt ein enteignungsrechtliches Plangenehmigungsverfahren wird zwecks vorzeitiger Besitzeinweisung eröffnet (vgl. Hess/Weibel, Das Enteignungsrecht des Bundes, N 10ff, insbesondere N 14 zu Art. 4 EntG). Im Bereich des Südanflugs haben sich allerdings viele Eigentümer geweigert, den genannten Klammerungen trotz angedrohten Rechtsnachteilen, welche an Nötigung grenzen, zuzustimmen. Sowohl die Bedrohung ihres Eigentums durch erwartete Auswirkungen des Flugbetriebs als auch die Verletzung ihrer Abwehrrechte und die Verletzung von Art. 4 EntG sind nachgewiesen. Anträge 2 und 11 sind daher gutzuheissen.

2. Die Genehmigung des ILS 34 wirkt präjudizierlich

Die Vorinstanzen verfügen zwar in beiden angefochtenen Entscheiden, dass die erfolgten Genehmigungen von Südanflügen sowie des ILS auf Piste 34 die künftigen Anflugverfahren im definitiven Betriebsreglement nicht präjudizieren und allfällige Fehlinvestitionen zu Lasten der Gesuchstellerin gehen. Diese Auflagen bleiben reines Wunschdenken. Man muss sich dabei vor Augen führen, dass Unique für die Errichtung der beiden ILS Piste 34 und 28 samt den dazugehörigen Pistenbefeuerungssystemen insgesamt rund 65 Mio. Fr. investiert. Für das jetzt allein bewilligte ILS 34 dürfte mehr als die Hälfte dieses Betrages anfallen. Angesichts der angespannten finanziellen Lage im Luftverkehr ist das ein stolzer Betrag, und es ist kaum anzunehmen, dass Unique ihn für eine reine Übergangslösung und ohne Absicht, daraus eventuell eine Dauerlösung zu machen, investieren würde. In Anbetracht dieser In-

vestitionen sowie des weiterhin laufenden Beschwerdeverfahrens der privaten Beschwerdegegnerin gegen eine Auflage in der Betriebskonzession betr. Kostenübernahme für die von Deutschland veranlassten Massnahmen ist die Bewilligungsbehörde, welche die Interessen der Luftfahrt stets rigoros wahrnimmt, bei künftigen Anträgen auf Ausweitung des Landebetriebs auf Piste 34 in ihrem Entscheid kaum mehr frei. Sie erweckt damit bereits heute zumindest den Anschein der Befangenheit. Sollte erwähnte Beschwerde der Beschwerdegegnerin gutgeheissen werden – was heute nicht auszuschliessen ist – kann von einer künftigen vorurteilslosen Beurteilung schon gar keine Rede mehr sein: die Bewilligungsbehörde würde dann direkt über finanzielle Interessen des Bundes, mithin quasi in eigener Sache, entscheiden.

Dazu kommt, dass die VOR/DME-Anflüge auf Piste 34 für ein Provisorium ausgereicht hätten. Das BUWAL schreibt dazu in seiner Beurteilung zum Plangenehmigungsgesuch ILS Piste 34: „Zu bedenken gilt es ausserdem, dass Süd- bzw. Ostanflüge auch ohne ILS möglich wären. Der Bau des ILS ist also nicht zwingende Voraussetzung für diese Anflüge.“ (Wiedergegeben im Entscheid Plangenehmigung ILS Piste 34, S. 12). Und auch die Fachstelle Lärmschutz der Zürcher Baudirektion hält in ihrem Mitbericht vom 12. Dezember 2002 vielsagend fest, sie könne nicht beurteilen, ob die Ausrüstung der Piste 34 mit dem ILS-System in Anbetracht der neuen Strategie des Kantons Zürich gemäss RRB 1724/06.11.2002 („Ist,“/„Ist plus“) für ein neues Betriebsreglement noch notwendig sei..... Das bedeutet umgekehrt: Grund für die Errichtung des ILS ist nicht nur die Aufrechterhaltung des Flugbetriebs während den deutschen Luftraumbeschränkungen, wie Unique dies jeweils formuliert. Das ILS bringt entscheidend mehr Kapazität. Beides deutet darauf hin, dass die Investitionen langfristig eingesetzt und ihre Wirkung (sprich: mehr Flexibilität und Kapazität) bei in Zukunft wieder steigenden Bewegungszahlen entfalten sollen.

Das Argument, anstelle der VOR/DME-Anflüge sei ein ILS erforderlich, sticht zudem deshalb nicht, weil auf Piste 34 nur ein ILS der Kategorie I eingerichtet werden soll. Dieses ermöglicht keine wirklichen Schlechtwetterlandungen. Die sog. Entscheidungsdistanz für den Piloten, ob er den Endanflug unter Sichtanflugbedingungen ausführen will oder nicht, beträgt in der Kategorie I 4,5 km ab Pistenschwelle. Höhere Sichtdistanzen dürfte auch das VOR/DME-Anflugverfahren nicht erfordern. Weil das ILS folglich nicht der kurzfristigen Bewahrung des Flughafens Zürich vor den angeblich „dramatischen Folgen“ der verschärften deutschen Verordnung dient, ist es zum Vornherein in diesem sämtliche umweltschutzrechtlichen Verfahrensgrundsätze missachtenden Verfahren nicht genehmigungsfähig. Der Plangenehmigungsentscheid und

der Betriebsreglementsänderungsentscheid betreffend ILS-Anflüge ist daher nicht bewilligungsfähig. Anträge 3 und 7 sind daher gutzuheissen.

Wie gezeigt und nachstehend zu begründen (Ziff. 1.2 oben, 4.3, 5 unten), ist auch das VOR/DME-Anflugverfahren nicht genehmigungsfähig. Würde es dennoch genehmigt, wäre eventualiter jedenfalls der provisorische Charakter der Genehmigung ausdrücklich zu bestätigen, da die Einführung unter Termindruck nicht in einem rechtsförmigen Verfahren erfolgt (Antrag 10).

3. Fehlende Gesamtschau, bewusste Verschleppung der Alternativplanung

3.1 Salamtaktik als Konzept

Die Beschwerdeführer haben bereits unter Ziffer 1.2 beanstandet, dass mit der von den Vorinstanzen geschützten Verfahrenszersplitterung die Verfahrensrechte der Betroffenen in gravierender Weise beschnitten werden.

Die fehlende Gesamtschau ist aber auch in materieller Hinsicht zu beanstanden. Einmal mehr scheint die Salamtaktik der Flughafenbetreiberin aufzugehen, den Betroffenen regionen- und stundenweise immer wieder neuen Fluglärm aufzubürden ohne je die gesamthaften Umweltauswirkungen des neuen An- und Abflugsystems, welches anlässlich der deutschen Luftraumbeschränkungen eingeführt wird, darzulegen. Eine umfassende Interessenabwägung, bei welcher Nutzen und Schaden in Bezug auf das Gesamtsystem des Flughafens – und nicht nur in Bezug auf einzelne Pistenenenden – sorgfältig gegeneinander abgewogen werden, wurde niemals vorgenommen und sie fehlt auch in den vorliegenden Gesuchsunterlagen und angefochtenen Entschieden vollständig (vgl. Mitbericht BUWAL vom 23. Juni 2003, S. 9). Die genehmigte Lärmverteilung mit den gesamten Abend- und Nachtanflügen auf Piste 28 und sämtlichen Morgenanflügen auf Piste 34 beruht nicht auf Überlegungen zur Lärmminimierung, sondern folgt offensichtlich rein betrieblichen Überlegungen, ohne die Frage, ob sie auch notwendig und verhältnismässig sind, auch nur anzusprechen.

3.2 Bisherige SIL-Planung gescheitert

Diese Gesamtschau ist auch in der SIL-Planung bisher nicht vorgenommen worden. Keinesfalls vermögen die Ergebnisse der bisherigen SIL-Planung eine Vorwirkung zu entfalten. Das für die Abstimmung mit der Zürcherischen Richtplanung allein relevante Objektblatt Flughafen Zürich fehlt. Zur Zeit sind nicht einmal mehr Entwürfe davon, die diesen Namen verdienen würden, vorhanden. Am weitesten gediehen war das Konzept „BV2 optimiert“. Dieses sah eine breite Fluglärmstreuung vor – ähnlich derjenigen, die in den vorliegend angefochtenen Entscheiden genehmigt wurde. Von diesem Konzept sind mittlerweile aber die wichtigsten Akteure abgerückt, so auch die Flughafenbetreiberin und der Zürcher Regierungsrat mit ihrem Bekenntnis zum Konzept „Ist/Ist plus“. Die SIL-Planung befindet sich damit in der Sackgasse, sie ist zur Zeit nicht existent. Deshalb kann gemäss diesbezüglich sehr nachsichtigen Feststellungen des Bundesgerichtes (BGE 126 II 522 E. 51 sowie 124 II 293 E. 31a) der Betrieb des Flughafens Zürich zwar nach bisherigem System aufrechterhalten werden. Nicht aber geht es an, wesentliche Änderungen an der Anlage, welche bezüglich der neu betroffenen Regionen einer Errichtung eines neuen Flughafens gleichzusetzen sind, vorzunehmen, bevor die entsprechenden planerischen Grundlagen dazu geschaffen sind. Auch der Bund ist nicht frei, rechtskonforme Richt- und Nutzungsplanungen ohne vorgängige Revision und Koordination mit dem Sachplan ausser Kraft zu setzen (vgl. dazu Ziff. 5 unten). Der entsprechende stete Missbrauch muss ein Ende haben.

3.3 Verschleppung der Alternativplanung

Das „Management by Notrecht“ hat bei der Beschwerdegegnerin und bei der Vorinstanz inzwischen System. Unter Hinweis auf die „dramatischen Verschärfungen“ der deutschen Beschränkungen werden scheinbar angeblich kurzfristige Anpassungen erzwungen. Eine langfristige Alternativplanung, die Massnahmen für eine Lärmminimierung bzw. für eine Verminderung der Lärmbelastung vorsehen würde, wird dabei bewusst verschleppt.

Bereits im Frühling 2000 hatte das UVEK einen Bericht der Beschwerdegegnerin erhalten, in welchem über den „gekröpften Nordanflug“ rapportiert wurde. Die Beschwerdegegnerin bezeichnete ihn bereits damals als technisch machbar, verwarf aber diese Lösung, weil sie stark kapazitätsmindernd sei.

BQ: Edition dieses Berichtes durch die Beschwerdegegnerin bzw. durch das UVEK.

Die Flughafenhalterin war damals bekanntlich noch voll auf Expansionskurs.

BO: Gesuch provisorisches Betriebsreglement Wochenende, in welchem das sog. „dual landing“ aus Osten und Süden zur weiteren Kapazitätssteigerung des Flughafens auf 90 Bewegungen pro Stunde, wovon 55 Landungen, als notwendig gepriesen wurde (vgl. dazu H.P. Staffelbach, NZZ 5.2.2002 S.39, Runder Tisch soll Hub vergessen haben und damalige Einsprache der durch Unterzeichneten vertretenen Beschwerdeführer Ziff. 9). Demgegenüber stand damals die Staatsvertragsnotwendigkeit bzw. eine einseitige deutsche Anordnung noch kaum zur Debatte.

Trotz der ersten, mit dem Staatsvertrag begründeten deutschen Luftraumbeschränkungen und des scharfen Rückgangs der Bewegungen auf dem Flughafen Zürich auf volkswirtschaftlich vernünftigerer Masse seit dem Swissair Grounding versäumten es die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz weiter, den „gekröpften Nordanflug“ als nunmehr auch kapazitätsmässig machbare Alternative voranzutreiben. Gemäss Experten ist dieser bereits heute im Sichtflug möglich, für die meisten Swiss-Jets auch mit GPS-Unterstützung. Inzwischen befürwortet ihn eine breite Mehrheit des Zürcher Kantonsrates, der Regierungsrat und – nolens volens – selbst die Beschwerdegegnerin (Beilage 3, NZZ vom 26.8.2003), wobei sie sich bezüglich der Kapazitätseinbussen, welche sie in Kauf zu nehmen gewillt ist, allerdings weiterhin bedeckt hält.

3.4 Zum gekröpften Nordanflug als kurzfristig umsetzbare Alternative

Bei Einführung des VOR/DME-Ostanflugs wurden auf Piste 28 20 – 22 Bewegungen pro Stunde abgefertigt. Diese Zahl könnte auch ohne weiteres mit dem gekröpften Nordanflug erreicht werden, welcher als Anflugverfahren auf Sicht sofort eingerichtet werden könnte. Denn sowohl im Ost- als auch im gekröpften Nordanflug haben die Piloten auf dem Weg vom Warteraum zur verlängerten Pistenachse eine grössere Kurve zu fliegen. Fliegerisch besteht zwischen den beiden genannten Verfahren praktisch kein Unterschied. Diese Kapazität würde zwischen 0600 – 0800 bei den heute und in der absehbaren Zukunft erwarteten Verkehrsvolumina ohne weiteres ausreichen, um den ganzen Anflugverkehr auf den Flughafen Zürich aufzunehmen, und zwar sowohl werktags als auch an arbeitsfreien Tagen. Nach Auskunft eines hier nicht – und jedenfalls nicht ohne Schutzmassnahmen – bekannt zu gebenden Mitarbeiters der Beschwerdegegnerin würde die Kapazität lediglich zwischen 0800 und 0900 Uhr nicht mehr vollständig ausreichen.

Fazit: Der gekröpfte Nordanflug auf Sicht ist sofort machbar und reicht für die Bewältigung des morgendlichen Anflugverkehrs zwischen 0600 und 0800 vollständig aus. An Werktagen ist damit der Südanflug zwischen 0600 und 0700 Uhr absolut unnötig. An arbeitsfreien Tagen ist nur die Stunde zwischen 0800 und 0900 Uhr möglicherweise kritisch. Damit steht aber auch fest – und das ist in diesem Verfahren zuhanden der Ostanflugverfahren festzuhalten, welche ja auf Stufe REKO UVEK pendent und damit koordinierbar sind, dass der gekröpfte Nordanflug die Verkehrsvolumina der ersten und zweiten Nachtstunde mühelos bewältigen könnte. Nur das den Realitäten längst nicht mehr entsprechende Festhalten an weiteren Kapazitätssteigerungen seitens der Beschwerdegegnerin hat ihn bisher verhindert. Er hätte damit ohne weiteres auf die Winterflugplanperiode eingeführt werden können. Alle vorgenannten Versäumnisse sind nicht über den Köpfen der Beschwerdeführer auszutragen.

Vom gekröpften Nordanflug profitiert selbst der Norden des Flughafens. Er würde damit von den beispielsweise in Höri, Ober- und Niderglatt markant als viel lauter empfundenen Starts frühmorgens und abends wieder entlastet. Da er im Endanflug über wenig bewohntes Gebiet führt und der Lärm in weiterer Entfernung im Kanton Aargau zwar gewiss hörbar, aber im Sinne des USG kaum mehr übermässig sein wird, ist er keine St. Florians-, sondern eine das Gesamtsystem wirksam entlastende Massnahme.

BO: Bericht der EMPA dazu.

Bezüglich Kapazitätsbetrachtungen frühmorgens Amtsbericht des BAZL, anzufertigen nach den Flughafenstatistiken.

Bezüglich unmittelbarer, innert ca. 6 Monaten umsetzbarer Einführbarkeit: Notorität, nämlich seinerzeit kurzfristig erfolgte Einführung des VOR/DME-Ostanflugs sowie gegebenenfalls Amtsbericht des BAZL. Die 6 Monatsfrist ergibt sich daraus, dass der gekröpfte Nordanflug im AIP zu publizieren und von den Zürich anfliegenden Fluggesellschaften in ihren Flight-Management-Systemen zu speichern wäre.

Damit ergeben sich noch zwei Problemstellungen bei dieser Alternative, welche nach Auffassung des Unterzeichneten weiterer Abklärung bedürfen:

- Inwiefern reicht die Kapazität des gekröpften Nordanflugs an arbeitsfreien Tagen zwischen 0800 und 0900 Uhr nicht aus, um den Anflugverkehr bei den heutigen und in naher Zukunft zu erwartenden Kapazitäten abzuwickeln? Und, sofern dies zutrifft: inwiefern könnte ein allfälliger Überhang von Landungen in der folgenden Stunde, d.h. zwischen 0900 und 1000 Uhr abgebaut werden?

- Bis zu welchen meteorologischen Bedingungen ist der gekröpfte Nordanflug
 - einem VOR/DME-Anflug auf Piste 34;
 - einem ILS-Anflug der Kategorie I (Entscheidungsdistanz für die Landung auf Sicht 4,5 km ab Pistenende) auf Piste 34 ebenbürtig?

BQ: Bericht von BAZL/skyguide zu dieser Fragestellung.

Damit wird einmal mehr deutlich, dass es bei den vorliegend genehmigten Änderungen des Flugbetriebs nicht um die angebliche „Rettung des Flughafens aus der deutschen Bedrängnis“ geht, sondern um grösstmögliche Flexibilität und Kapazitätserweiterungen bzw. um die fantasielose Fortschreibung dieser offiziell inzwischen fallen gelassenen Planungsmaximen. Die angefochtenen Entscheide sanktionieren dieses Vorgehen. Sie verstossen deshalb ebenfalls gegen Art. 74 BV, Art. 11 Abs. 2 USG und Art. 8 LSV, da sie zulassen,

- dass ein bisher kaum belärmtes Gebiet (Schwamendingen bis Region Pfannenstil) frühmorgens mit einem übermässigen Lärmteppich neu überzogen wird;
- dass Opfikon-Glattbrugg und Wallisellen, welche bereits mit knapp 100 Starts pro Tag teilweise weit über dem Alarmwert belastet sind, frühmorgens Tiefstüberflüge von landenden Flugzeugen und somit eine erhebliche weitere Lärmbelastung erdulden müssen. Diese fällt umso mehr ins Gewicht, da das bisher zur Kompensation der übermässigen Tagesbelastung eingeräumte Ruhefenster von 0600 – 0700 Uhr, während welcher Zeit noch keine Starts auf Piste 16 nach Süden erfolgten, wegfällt (vgl. auch Ziff. 5.1 unten).

4. Keine Notlage wegen der deutschen Rechtsverordnung

4.1 Deutsche Rechtsverordnung verstösst gegen das geltende Luftfahrtabkommen Schweiz - EU

4.1.1 Verstoss gegen das Diskriminierungsverbot

Die Schweiz ist durch das seit dem 1.6.2002 in Kraft befindliche Luftverkehrsabkommen mit der EG in die Geltung des allgemeinen EG-Rechts eingebunden. Das Abkommen ist auch für die Mitgliedsstaaten der EG verbindlich (Art. 300 Abs. 7 EG-Vertrag). Die Verpflichtungen aus dem Luftverkehrsabkommen sind für die Mitgliedsstaaten der EU gemeinschaftsrechtlicher, nicht völkerrechtlicher Natur. Das Abkommen und seine Diskriminierungsverbote gilt nicht bloss innerhalb der Grenzen eines Vertragsstaates sondern auch für Massnahmen eines Vertragsstaates, welche erhebliche Auswirkungen auf den Luftverkehr eines anderen Vertragsstaates entfalten.

Das Abkommen liberalisiert die Märkte und verschafft primär den Luftfahrtunternehmen der EG zum Luftverkehr in der Schweiz und umgekehrt freien Zugang (Art. 1 Abs. 1, 15). Die Schweiz wird durch dieses Abkommen quasi als Mitgliedsstaat der EG behandelt („wie wenn sie Mitglied wäre“), so dass auch EG-Recht, insbesondere hinsichtlich der vier wirtschaftlichen Freiheiten, gilt. Diese unterliegen dem persönlichen (Art. 12 EG-Vertrag) und sachlichen Diskriminierungsverbot (Art. 28 EG-Vertrag).

Gemäss Art. 3 des Abkommens sind in seinem Anwendungsbereich (d.h. in der EU und in der Schweiz, Art. 34), jegliche Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten. Davon profitieren alle Dienstleister und ihnen gleichgestellte Gesellschaften (Art. 4 und Art. 5). Solche sind primär Unternehmen der Luftfahrt. Da die deutschen Restriktionen nicht bestimmte Luftfahrt-Unternehmen, sondern den gesamten Luftverkehr betreffen, ist Art. 3 prima vista nicht verletzt.

Art. 3 kommt aber durch die Formulierung „unbeschadet besonderer Bestimmungen des Abkommens“ eine Funktion als Generalklausel zu. Im ganzen Bereich des Luftverkehrs – auch in dem im Abkommen und dem Anhang nicht speziell erwähnten Bereich – ist jegliche Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit verboten. Weil Luftverkehr ohne Flughäfen nicht möglich ist und diese als Dienstleister zu betrachten

sind, muss Art. 3 deshalb auch auf sie angewendet werden. Damit diskriminiert die deutsche Rechtsverordnung mit der faktischen Verunmöglichung des Anflugverkehrs von Norden während den deutschen Sperrzeiten frühmorgens und abends sowie in den ersten beiden Nachtstunden den Flughafen Zürich ganz offensichtlich. Denn nirgendwo in Deutschland und im gesamten EU-Raum gibt es in zeitlicher Hinsicht vergleichbare Anflugsperrungen, auch nicht für die ebenfalls hart an der deutschen Grenze liegenden Flughäfen Salzburg oder Strasbourg. Art. 3 des Luftverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der EU ist daher insoweit verletzt.

Wie offensichtlich diese Diskriminierung ist, zeigt der Blick über den Tellerrand: Einer Verlautbarung der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (Beilage 4) lässt sich entnehmen, dass die Ungleichbehandlung der deutschen Anrainer des Flughafens Zürich und derjenigen deutscher Flughäfen mit der unterschiedlichen Staatsangehörigkeit und dem geringen volkswirtschaftlichen Nutzen des Flughafens Zürich für die betroffenen deutschen Gebiete gerechtfertigt wird. Der Beweis der unerlaubten Diskriminierung nach Art. 3 des Abkommens ist damit in optima forma erbracht.

Darüber hinaus sind die Fluggesellschaften des EU-schweizerischen Vertragsgebiets in „sachlicher“ Hinsicht, d.h. in ihrem Recht auf Ausübung ihrer Dienstleistungstätigkeit betroffen, das nach Art. 4 (und 5) des Abkommens „keinen Beschränkungen“ unterliegt. Die deutschen Regelungen verletzen dieses Verbot, da sie den Luftverkehr nach Zürich beeinträchtigen können, was für die Annahme einer Diskriminierung nach EG-Recht ausreicht (sog. Dassonville-Formel des EuGH, vgl. Art. 28 EG-Vertrag). Sie verletzen daher auch deren Dienstleistungsfreiheit.

4.1.2 Verstoss gegen Konsultationspflichten des EG Sekundärrechts

Das gemeinschaftliche Sekundärrecht wird durch Art. 32 des Luftverkehrsabkommens und die Auflistung im Anhang zum *acquis communautaire* erklärt. In Betracht kommen die EG-VO 2408/92 vom 23.7.1992 (ABl. 1992, L 240, S. 8 Art. 1-10, 12-15), die den freien Zugang zum Luftverkehr regelt sowie die RL über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft 2002/30 vom 26.3.2002, welche bis 28.9.2003 umgesetzt sein muss. Diese ist zwar im Anhang zum Luftverkehrsabkommen nicht aufgeführt, wird aber Bestandteil des *acquis* über den Rechtsfortbildungsmechanismus des Art. 23 des Luftverkehrsabkommens (vgl. Regula Dettling-Ott, Abkommen über den Luftverkehr, in *Bilaterale*

Verträge Schweiz – EG, hgg. von Daniel Thürer /Rolf H. Weber / Roger Zäch, Zürich 2002, S. 462f).

Gemäss Art. 9 EG-VO 2408/92 kann ein Mitgliedstaat „im Fall von ernsthafter Überlastung und/oder Umweltproblemen .. die Ausübung von Verkehrsrechten von bestimmten Bedingungen abhängig machen, einschränken oder verweigern, insbesondere wenn andere Verkehrsträger Dienstleistungen in ausreichendem Umfang zur Verfügung stellen können.“ Diese Massnahmen sind im Sinne von Abs. 2 von Art. 9 EG-VO 2408/92 aber befristet, dürfen den Wettbewerb zwischen Luftfahrtunternehmen „nicht unangemessen verzerren“ und „dürfen nicht einschränkender sein, als zur Lösung der Probleme erforderlich ist“. Insbesondere aber sind diese Massnahmen den anderen Mitgliedstaaten vorgängig mitzuteilen und können nicht ohne vorgängige Streitschlichtung in Kraft treten, wenn sie ein Mitgliedstaat oder die Kommission anfiicht (Art. 9 Abs. 3 und 4 der zit. EG-VO). Im Falle eines im Rahmen des Luftverkehrsabkommens Schweiz-EU sich ereignenden solchen Konflikts käme die Streitschlichtungsfunktion dem gemischten Ausschuss zu (Regula Dettling-Ott, a.a.O. S. 473 und 488). Die RL 2002/30 will eine Reduktion der Fluglärmbelastung primär durch den Ausschluss lauter Jets erreichen und sieht keine zeitlichen Verkehrsbeschränkungen vor. Es ist umstritten, ob solche überhaupt noch zulässig sein werden. Immerhin ist anzumerken, dass Mitgliedstaaten für Stadtflughäfen, in welche Kategorie in Anbetracht der fortgeschrittenen Siedlungsentwicklung gewiss auch der Flughafen Zürich einzureihen ist, schärfere Lärmbekämpfungsvorschriften erlassen dürfen. Auch unter dem Blickwinkel dieser RL sind aber die vorgesehenen deutschen zeitlichen Betriebsverbote in Anbetracht

- der in Deutschland selbst und EU-weit geltenden Usanzen und ergangener Entscheide der Kommission (insbesondere Entscheid Flughafen Karlstad, zit. bei Regula Dettling-Ott S. 487) sowie
- des Umstandes, dass in den durch den Anflugverkehr auf den Flughafen Zürich betroffenen deutschen Gebieten weder schweizerische noch deutsche Belastungsgrenzwerte überschritten wurden – bzw. dies durch das anfänglich auf 100'000 und sodann einseitig auf 80'000 Bewegungen pro Jahr gesenkte Bewegungskontingent, welches ausdrücklich nicht beanstandet wird, auch bei einem weiteren Ansteigen des Luftverkehrs hätte verhindert werden können

als unverhältnismässig einzustufen.

Da EG-VO 2408/92 durch RL 2002/30 nicht ausser Kraft gesetzt ist, bleibt im übrigen der soeben beschriebene Konsultationsmechanismus in Kraft.

Ergänzend ist anzufügen, dass auch das Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt, welche das freie Überflugsrecht verbrieft – ohne freilich die Problematik des gesteigerten Gebrauchs von Luftraum durch grenznahe Flughäfen aufzugreifen –, mit Schutzansprüchen der Staaten gemäss Umweltvölkerrecht abzuwägen wäre. Auch bei dieser Interessenabwägung würde für Deutschland vernichtend ins Gewicht fallen, dass es selbst auf keinem Flughafen auch nur annähernd rigorose Sperrzeiten eingeführt hat und dass es dies auch bei anderen grenznahen Flughäfen tunlichst unterlassen hat. Auch unter diesem Blickwinkel wären die Sperrzeiten unverhältnismässig.

4.2 Keine unabwendbare Notlage für die Schweiz

Aus Ziff. 4.1 oben erhellt, dass die deutsche Rechtsverordnung, welche von der Vorinstanz als ursächlich für die angefochtenen Verfügungen hingestellt wird, materiell gegen den zwischen der Schweiz und der EU vereinbarten *acquis* verstösst und in formeller Hinsicht die vereinbarten Streitschlichtungsmechanismen unterläuft. Sie hätte somit längst mit einem aktiven *legal management* bekämpft werden können und die Vereinbarung zwischen den beiden Verkehrsministern betreffend die Galgenfrist für das Inkrafttreten der einschneidendsten zeitlichen Flugbeschränkungen auf den 1.10.2003 war eine völlig unnötige Kapitulation.

Diese bleibt unnötig, selbst wenn man in Betracht zieht, dass die von der Beschwerdegegnerin ursprünglich vollmundig propagierten Süd- und Ostanflüge mit *dual landing* und die ursprüngliche grobfahrlässige Zustimmung des Regierungsrates Zürich zu diesem Konzept die Aufgaben der schweizerischen Verhandlungsdelegation gewiss nicht erleichterten und auch eine Anfechtung vor dem gemischten Ausschuss erschweren. Die Schweiz hätte aber darauf beharren müssen, dass die raumordnungsrechtliche Machbarkeit dieser Konzepte erst noch geprüft werden müsse, womit zumindest ein zeitlicher Aufschub hätte erreicht werden können. Da das bei den Verhandlungen an vorderster Front mitwirkende BAZL für diese Aspekte schon immer betriebsblind war, konnte eine solche Verhandlungsposition – beinhaltend auch die gleichzeitige Einschaltung der vertraglichen Streitschlichtungsmechanismen – aber offensichtlich nicht aufgebaut werden.

4.3 Unbeachtlichkeit der deutschen Rechtsverordnung im Rahmen der beantragten Betriebsreglementsänderung

4.3.1 Inkaufnahme von qualifizierten Rechtsverstössen durch Umsetzung anfechtbaren ausländischen Rechts?

Da Völkerrecht dem schweizerischen Recht vorgeht und wegen Art. 191 BV für alle rechtsanwendenden Behörden verbindlich ist, haben schweizerische Behörden auch ausländisches Recht nur dann anzuwenden oder zu beachten, wenn dieses dem für sie verbindlichen Völkerrecht nicht widerspricht. Denn sonst nehmen sie in Kauf, dass sie Art. 191 BV verletzen. Die deutsche Rechtsverordnung verletzt wie gezeigt sowohl materiell als formell das Luftverkehrsabkommen Schweiz – EG. Insoweit ist sie für schweizerische Behörden oder Gerichte nicht beachtlich.

Darin liegt ein wesentlicher Unterschied zum vom Parlament nicht ratifizierten Staatsvertrag, mit welchem sich die Schweiz selbst gebunden hätte. Wer Freiheiten, welche ihm das Luftverkehrsabkommen Schweiz – EG gewährt, durch vertragliche Bindung freiwillig selbst aufgibt, kann sich nachher nach Treu und Glauben nicht mehr auf sie berufen. Während dem noch nicht ratifizierten Staatsvertrag deshalb Vorwirkung zukam, welche auch die Vorinstanzen oder die Gerichte gebunden hatte, ist eine solche seit dessen Nichtratifikation entfallen.

Die deutsche Rechtsverordnung ist aber nicht nur mit dem Luftverkehrsabkommen Schweiz – EG nicht vereinbar, sie führt auch dazu, dass schweizerisches Verfassungs- und Gesetzesrecht qualifiziert verletzt wird. Einerseits wird Verfahrensrecht ausgeschaltet (vgl. Ziff. 1.2 und 5.3 unten), andererseits werden raumplanerische und umweltschutzrechtliche Bestimmungen ausgeschaltet (Ziff. 5.1 und 5.4 unten). Die Vorinstanz versucht diese Vorwürfe abzutempieren, indem sie diese Rechtsverletzungen als unpräjudizierbar und implizite bloss temporär erklärt. Das angerufene Recht enthält aber keinen Vorbehalt, dass es bei bloss temporären Verletzungen nicht gilt (Art. 5 BV). Damit besteht für schweizerische Behörden auch keine Kompetenznorm eigenen Rechts, welche ihnen in solchen Fällen erlauben würde, die Nichtanwendung schweizerischen Rechts mit der Vermeidung von allenfalls drohenden Nachteilen einer ausländischen Rechtssetzung zu rechtfertigen.

Die – für ein solches Vorgehen überdies absolut unzuständige (Ziff. 4.3.2 unten) – Vorinstanz hat m.a.W. schweizerische Interessen, welche der Bundesrat bereits im

Staatsvertrag geopfert hatte, nach dessen Nichtratifikation erneut aufgegeben, ohne diesmal eine Rechtsgrundlage dafür zu haben. Die Anträge 3, 4 und 7 sind daher schon aus diesen Gründen gutzuheissen.

4.3.2 Keine formgültige Notrechtssetzung

Wie soeben, Ziff. 4.3.1 oben, erwähnt, verletzen die angefochtene Verfügung betr. Genehmigung des Betriebsreglements und folglich die mit ihr koordinierte Verfügung betr. Plangenehmigung des ILS, welche nur benötigt wird, wenn der Anflug 34 überhaupt genehmigungsfähig ist, qualifiziert schweizerisches Recht.

Für die Rechtsverletzung wird Dringlichkeit und die Abwendung schwerer Nachteile von der schweizerischen Luftfahrt geltend gemacht. Solche resultieren aber allenfalls aus mangelndem legal management der Bewilligungsbehörde und des Bundesrates (Ziff. 3.3 oben). Eine Verwaltungsbehörde hat keine Kompetenz, von sich aus geltendes Recht zu verletzen und ausser Kraft zu setzen, und zwar auch nicht bloss temporär. Wenn schon hätten Bundesrat und Parlament auf dem Dringlichkeitsweg Notrecht setzen müssen (Art. 165 BV; vgl. dazu auch Ziff. 7.1 unten). Solches ist aber nicht geschehen. Die angefochtenen Verfügungen entbehren damit der Rechtsgrundlage – und zwar schon gestützt auf schweizerisches Recht allein, ganz unabhängig davon, ob auch eine Verletzung des Luftverkehrsabkommens Schweiz – EG angenommen wird oder nicht. Erneut sind deshalb die Anträge 3, 4 und 7 gutzuheissen.

5. Verletzung von Raumplanungs- und Umweltschutzrecht

5.1 Verstösse gegen Grundprinzipien

Die Frage, ob die alten, insgesamt lärmgünstigsten An- und Abflugverfahren (Landungen von Norden, Starts nach Süden und Westen) wegen den deutschen Luft-raumbeschränkungen – oder aus Gründen der Kapazitätserweiterung – vollständig umgepolt werden sollen und ob der Fluglärm möglichst im bevölkerungsarmen Norden konzentriert oder aber möglichst breit verteilt werden soll, ist nach raumpla-

nungs- und umweltrechtlichen Kriterien zu lösen. Ganz gleich, ob die Anflüge auf Pistte 28 und 34 tatsächlich nur ein Provisorium sind (was bestritten wird, vgl. Ziff. 2 oben), die Verletzungen des Umwelt- und des Raumplanungsrechts stehen heute zur Diskussion und es geht nicht an, den SIL-Prozess und das definitive Betriebsreglement abzuwarten, bevor diese geprüft werden:

- Ziele und Grundsätze der Raumplanung, nämlich die haushälterische Nutzung des Bodens (Art. 1 Abs. 1 RPG), die geordnete Besiedlung des Landes (Art. 3 Abs. 1 RPG) und die Förderung der Wohnqualität (Art. 1 Abs. 2 Bst. b und Art. 3 Abs. 3 Bst. b und Abs. 4 Bst. a RPG), werden mit der Öffnung des Flughafens für Südanflüge in Frage gestellt. Im Rahmen der Interessenabwägung bei der richterlichen Überprüfung der Öffnung neuer Wohnregionen für den Flugverkehr muss der bisherigen Ausrichtung der kantonalen Raumplanung und der bestehenden Wohnqualität Rechnung getragen werden. Die kantonale Zürcherische Richtplanung ist letztmals 1996 vom Bundesrat ohne Hinweis darauf genehmigt worden, dass sie möglicherweise in Gebieten, welche bisher keinen Zivilflugverkehr aus dem Flughafen Zürich kannten, radikal umzukrempeln ist. Diese Ziele und Grundsätze und die Zürcher Richtplanung sind daher für die Planungsbehörden verbindlich und sie müssen im Rahmen der luftfahrtrechtlichen Entscheidungsfindung auf dem Rechtsmittelweg überprüft werden können. Dass es aus raumplanerischer Sicht bedenklich ist, den Flughafen Zürich aus südlicher Richtung über dicht besiedelte Gebiete anzufliegen, hat auch der Zürcher Kantonsplaner in seinem Mitbericht vom 6.12.2002 festgehalten.
- In rechtlicher Sicht ist es aber nicht bloss bedenklich, sondern schlicht unzulässig, die gültige Raumplanung ohne Inanspruchnahme der dafür zur Verfügung stehenden Revisionsinstrumente grossflächig auf den Kopf zu stellen (BGE 119 Ia 362ff, E. 4 367f). Das Bundesgericht hat in diesem Entscheid festgestellt, dass die gültigen Richtpläne für alle Behörden verbindlich sind. Zu folgern ist, dass die Bundesbehörden und somit auch die Vorinstanz daran gebunden sind. Bezüglich Abweichungen vom Richtplan erklärte es, „die Rechtsprechung des Bundesgerichts [lasse solche] zu, wenn sie sachlich gerechtfertigt sowie von untergeordneter Bedeutung sind und wenn es nach den Umständen unzumutbar erscheint, vorher den Richtplan förmlich zu ändern ([BGE 112 Ia 281](#) E. 6 S. 285; [108 Ia 295](#) E. 3 S. 299; [107 Ia 77](#) E. 2b S. 84; ähnlich auch EJPD/BRP, Erläuterungen zum RPG, 1981, Art. 9, N. 11).

Ferner können neue Erkenntnisse ein Abweichen vom Richtplan rechtfertigen (Urteil vom 18. März 1991 in ZBl 92/1991 282).“

- Vorliegend gibt es keine neuen Erkenntnisse, welche den Südanflug rechtfertigen könnten. Vielmehr besteht im Kanton Zürich bei den für die Raumplanung zuständigen Organen – Regierungsrat und Kantonsrat – ein breiter grossmehrheitlicher Konsens, dass eine solche Umkrempelung der Raumordnung politisch nicht durchzusetzen und auch in Berücksichtigung der bestehenden Siedlungsstruktur und der bisherigen Einbettung des Flughafens unsinnig ist. Wie in Ziff. 4.1 oben dargestellt, hat der Bundesrat die schweizerischen Interessen gegenüber Deutschland bisher nicht rechtswirksam ins Spiel gebracht, weshalb davon auszugehen ist, dass die deutsche Rechtsverordnung unbeachtlich bleibt und keinesfalls als „neue Erkenntnis“ dienen kann (vgl. auch Ziff. 4 oben).
- Auch wenn sich aus dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip (Art. 11 Abs. 2 USG) kein absoluter Anspruch auf Ruhe bzw. Vermeidung jedes unnötigen Lärms ableiten lässt, erscheint es doch als gewichtiges Argument gegen eine neue Belärmung von Zehntausenden von Personen im dicht besiedelten Süden. Dies gilt a fortiori, wenn diese neue Belastung andernorts zu keiner Entlastung führt. Wie bereits ausgeführt, erfährt der Norden durch die Umpolung des Flugregimes am frühen Morgen eine erhebliche Mehrbelastung durch die lauten Starts, welche neu nach Norden abgewickelt werden müssen. Art. 11 Abs. 2 USG ist daher ebenfalls qualifiziert verletzt.
- Zudem ist hier erneut (vgl. Ziff. 3.4 oben a.E.) darauf hinzuweisen, dass Opfikon-Glattbrugg und Wallisellen durch die Starts auf Piste 16 Richtung Süden mit anschliessendem left-turn seit 1996, d.h. seit der Einführung der sog. 4. Welle die höchste Lärmbelastung der Flughafenregion überhaupt zu ertragen hatten. Sie werden täglich von zur Zeit etwas unter 100 Flugzeugen, darunter von praktisch allen Grossflugzeugen überflogen. Die Lärmbelastung liegt in Opfikon-Glattbrugg weit über dem Immissionsgrenzwert, teilweise auch über dem Alarmwert. Zur Kompensation dieser extremen Belastung war den beiden Gemeinden bisher ein Ruhefenster zwischen 0600 und 0700 zugestanden worden. Dieses würde nun ersatzlos wegfallen und für die Landungen auf Piste 34 verwendet. Damit steigt die Belastung im betroffenen Gebiet nochmals erheblich an. Damit zeigt sich, dass die bisher stets einigermaßen respektierten Proportionen der Belastung in den engeren Flughafengemeinden stark verschoben werden – und zwar ohne Nachweis dieser Verschiebung in einem UVB (Antrag 4).

- Von dieser neuen Belastung direkt betroffen ist auch das einzige Bauentwicklungsgebiet der Stadt Opfikon, das Oberhauserriet, welches den Ansprüchen der LSV an die Erschliessung von mit Lärm belasteten Gebieten bisher noch knapp genügte. Die entsprechenden Gestaltungspläne sind bewilligt und die Erschliessung ist im Gang. Es ist ein krasser Verstoß gegen die Planungsgrundsätze von Art. 3 RPG, gegen das Vorsorgeprinzip von Art. 11 Abs. 2 USG sowie gegen Art. 73 und 44 sowie Art. 5 Abs. 3 BV, der Stadt Opfikon Entwicklungsmöglichkeiten zuzugestehen und diese sogleich massiv zu bewerten.
- Die „Demokratisierung“ und möglichst grossflächige Verteilung des Fluglärms ist mit dem Nachhaltigkeitsprinzip (Art. 73 BV) nicht vereinbar. Dem Nachhaltigkeitsprinzip widerspricht es insbesondere, ökologische, aber auch ökonomische und soziale Werte flächendeckend nach unten zu nivellieren; es verlangt im Gegenteil, den Fluglärm sowohl in seinem Gesamtumfang als auch in örtlicher Hinsicht klar zu begrenzen (vgl. zum Ganzen Peter M. Keller, Zulässigkeit und Rechtsfolgen von neuem Fluglärm in Wohnregionen, in: URP 2002/1 S. 3ff.). Auch die Verletzung von Art. 73 BV ist deshalb richterlich zu überprüfen.
- Die im Sinne der obigen Lemmas verstandene Richt- und Nutzungsplanung gewährt auch den Bewohnerinnen und Bewohnern der Schweiz zwar nicht ein wohlerworbenes Recht aber in Anbetracht der fortgeschrittenen Raumplanung und der Fortschritte bei der lärmarmen Ausgestaltung neuer terrestrischer Verkehrsanlagen doch einen qualifizierten Anspruch auf Bestandeschutz im Sinne von Art. 26 BV (vgl. dazu Peter Ettler / Cornelia Lüthy, Vereinbarkeit von fluglärmbedingten Nutzungsbeschränkungen mit der Eigentumsgarantie, AJP 2003 972 ff, insbesondere Ziff. 2.2). Dieser verlangt als absolutes Minimum, dass jedenfalls die formellen Schranken des Eingriffs in eigentumsrechtlich geschützte Positionen zu beachten sind (vgl. 2. Lemma vorstehend).

Selbstverständlich gelten alle diese Argumente sinngemäss auch für die seit Oktober 2001 neu belärmten Gebiete im Osten des Flughafens (vgl. Isabelle Häner, Flughafen Zürich-Kloten: Unzulässigkeit der Öffnung des Südens für den Flugverkehr?, in: URP 2002/2 S. 136ff.). Mit anderen Worten verstösst die Umpolung des Anflugverkehrs von Norden nach Osten und Süden grundsätzlich gegen das Umwelt- und Raumplanungsrecht.

5.2 Frage nach der letzten Nachtstunde – Bewusste Unterschreitung des Nacht-IGW

Im UVB fehlt jede Abbildung der Nachtlärmsituation, insbesondere die ausgewiesene Lärmbelastung in der letzten Nachtstunde (0500–0600 Uhr); das wird auch im Mitbericht des BUWAL vom 20. Juni 2003 mit Nachdruck beanstandet (S. 6). Damit war der UVB krass unvollständig, da sich gerade während dieser Stunde aufgrund verfrühter Landungen grossflächige Grenzwertüberschreitungen ergeben hätten. Wer die Gesuchsunterlagen der Flughafenhalterin für die neuen Südanflüge auf deren Website konsultierte (<http://www.uniqueairport.com/partner/Politik/betriebsreglement.htm>), fand allerdings keine Hinweise mehr auf Landungen in der letzten Nachtstunde. Offenbar hatte die Beschwerdegegnerin aufgrund der deutlichen Beanstandungen der beteiligten Ämter bereits im Vorfeld des angefochtenen Entscheids einen Rückzieher gemacht und die Flüge der dritten Nachtstunde gestrichen. Dieser ist gewiss auch finanziell motiviert, da bei offensichtlicher Überschreitung von Immissionsgrenzwerten Entschädigungsklagen von neu belärmten Eigentümern kaum mehr zu umgehen wären.

Tatsächlich hätten die gleichen Lärmimmissionen eine halbe Stunde vor sechs Uhr morgens massive IGW-Überschreitungen verursacht (weil während den Nachtstunden ein 1 Stunden-Mittelungspegel massgeblich ist), während sie nur eine halbe Stunde später aufgrund des tagsüber geltenden 16-Stunden Mittelungspegels des Lärmbelastungsmasses Leq überhaupt nicht mehr abgebildet werden.

Der Verzicht auf Lärm zwischen 0530 und 0600 Uhr ändert die Situation für die Betroffenen indessen kaum. Massive Lärmimmissionen in der sensiblen Morgenstunde zwischen 0600 und 0700 wochentags und in der Ausschlafzeit zwischen 0600 und 0900 Uhr am Wochenende sind auch dann übermässig, wenn sie nicht in einer IGW-Überschreitung abgebildet werden. Für solche auf einige wenige Stunden fokussierte Lärmbelastungen wurde der 16-Stunden Leq nicht geschaffen. Er ist daher kein vernünftiges Abgrenzungskriterium und bedarf der Ergänzung durch einen Ein-Stunden Leq oder ein anderes Lärmbelastungsmass, welches der speziellen Belastungsart Rechnung trägt.

Analog den Erwägungen in BGE 126 II 522 E. 45f., in welchem die Grenzwerte und deren Berechnung in der LSV akzessorisch überprüft wurden, und in welchem das Bundesgericht darüber hinaus darauf hinwies, dass die Störwirkung des Fluglärms nicht allein mit dem Dauerschallpegel Leq erfasst werden könne, ist die Übermässig-

keit der Lärmbelastung während offensichtlichen Ruhezeiten der Bevölkerung unabhängig vom 16 Stunden-Tages-Leq festzustellen (Antrag 5).

5.3 Unvollständiger UVB

Dass der UVB vom 4. April 2003 den gesetzlich vorgeschriebenen Standards nicht genügt und er deshalb gegen die Vorgaben von Art. 9 und 10 UVPV verstösst, haben in ihren Mitberichten sowohl das BUWAL (S.6) als auch die Koordinationsstelle für Umweltschutz der Zürcher Baudirektion (S. 2) mit deutlichen Worten gerügt. Dennoch haben die Vorinstanzen mit gewohnter Nachsicht darauf verzichtet, von der Gesuchstellerin die notwendigen Berichtsergänzungen zu verlangen. Damit verstossen auch die angefochtenen Entscheide gegen die genannten Bestimmungen der UVPV.

Abgesehen von der bereits beanstandeten (vgl. Ziff. 3 oben) fehlenden Gesamtschau und der gänzlich fehlenden Darstellung der Nachtlärmsituation (vgl. Ziff. 5.2) ist der UVB vom 4. April 2003 auch aus weiteren Gründen unglaubwürdig. Insbesondere weist der UVB am Abend viel zu wenig Südanflüge auf die Piste 34 (Ausnahmekonzept bei schlechtem, aber eine ILS-Kategorie I Landung nicht ausschliessendem Wetter) aus. Nach dem vorliegend genehmigten Konzept erfolgen Südanflüge mit Grossflugzeugen auf Piste 34 abends und in den ersten beiden Nachtstunden nämlich immer dann, wenn die zu kurz bemessene Piste 28 zu nass ist und die Sicht nicht dermassen schlecht ist, dass ausnahmsweise von Norden her auf die Piste 16 oder 14 angefliegen werden darf. Das ist an jedem Regentag ohne Nebel oder sehr tief liegende Wolkenuntergrenze der Fall. Die im UVB angegebene Anzahl Südanflüge am Abend und in der Nacht erscheint aufgrund dieser Überlegungen als stark untertrieben. Berechtigte Zweifel an der prognostizierten prozentualen Aufteilung der Anflüge bei schlechtem Wetter äussert auch die Fachstelle Flughafen und Luftverkehr in ihrem Mitbericht vom 16. Dezember 2002 (S. 3). Antrag 6 ist daher ebenfalls gutzuheissen.

5.4 Erhöhtes Störfallrisiko

Entgegen den Ausführungen der Vorinstanz erscheinen die genehmigten Südanflüge zwar im Sinne der ICAO-Standards als genug sicher, bergen aber trotzdem ein stark erhöhtes Risiko im Vergleich zu den historisch stets vorgezogenen Nordanflügen.

Dass die vorgesehenen Südanflüge wegen ungeeigneter Standortwahl Art. 10 USG verletzen, haben die Beschwerdeführer bereits im Verfahren gegen die Wochenendregelung sowie in ihren Einsprache gegen die ILS 34 und 28 gerügt, ohne dass sich die Vorinstanz dazu überhaupt geäußert hätte. Darin liegt einmal mehr eine Verweigerung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 BV).

- Der Anflug erfolgt wegen des ab Schwamendingen-Dübendorf stark ansteigenden Terrains über weite Strecken im Tiefflug, wobei die (Mindest-)Überflughöhen im Gebiet Zumikon/Forch/Hinteregg nur knapp eingehalten werden dürften (vgl. Erläuterungsbericht zum Sicherheitszonenplan Anflug 34 vom 11. Juni 2003). Dabei werden etliche Siedlungskerne von Gemeinden überflogen.
- Über dem sehr stark besiedelten, urbanen Raum ab Stettbach – Schwamendingen bis Glattbrugg wird die eigentliche Endanflugphase eingeleitet. Glattbrugg wird mit einem stark verdichteten Zentrumsgebiet wegen der maximal nach Süden verlegten Pistenschwelle samt Aufsetzpunkt im Tiefstflug mit 50 und weniger Metern Flughöhe überflogen.
- Der Südanflug wird in der ersten Phase mit blosser VOR/DME-Unterstützung erfolgen. Gemäss Angaben der anerkannten Flight Safety Foundation sind Flugunfälle bei nicht ILS-gestütztem Anflug 5x häufiger. Dieses erhöhte Risiko ist in diesem Gebiet nicht zu verantworten. Im gleichen Sinne haben sich namhafte Pilotenverbände diesen Sommer in einer gemeinsamen Medienmitteilung geäußert. Statistisch gesehen komme es bei Anflügen mit solchen Verfahren zu einer „signifikanten Erhöhung der Unfallzahlen“. Es sei nicht akzeptabel, allein zur Verteilung von Fluglärm operationelle Beschränkungen zu erlassen, die zu einer „Reduzierung des hohen Sicherheitsniveaus der Luftfahrt führten“ (NZZ vom 11.07.2003).
- Auch das in der zweiten Phase einzuführende ILS der Kategorie I auf Piste 34 wird das erhöhte Risiko nicht wesentlich vermindern, denn die Flugphase unmittelbar vor der Landung über städtischem Gebiet erfolgt im Sichtflug.
- Selbst ein (nicht beantragtes) ILS der Kategorie III, welches vollautomatisierte Landungen selbst bei minimalster Sicht zulässt und die Entscheidungsdistanz für die Piloten auf Null reduziert, liesse ein erheblich erhöhtes Sicherheitsrisiko im Sinne von Art. 10 USG weiter bestehen. Im Sinne von BGE 127 II 18ff hat zwar auch die Risikoverminderung Verhältnismässigkeitsgrundsätzen zu folgen; das heisst aber nichts anderes, als dass relativ leicht vollziehbare Risikominderungen durch alternative Anflugwege (gekröpfter

Nordanflug vgl. Ziff. 3.4 oben), welche dicht besiedelte Gebiete verschonen, verhältnismässig sind.

Damit wird keine im Sinne von Art. 10 USG geeignete Standortwahl getroffen. Art. 10 USG und die darin enthaltenen Grundsätze zur Risikominderung sind, wie das Bundesgericht bereits im Entscheid 113 Ib 60ff E. 1 entschieden hat, direkt anwendbar. Auch deswegen sind die angefochtenen Entscheide aufzuheben und der UVB zur Ergänzung zurückzuweisen.

5.5 Nachholen kombiniertes Plangenehmigungs- und Enteignungsverfahren

Unter Ziffer 1.3 wurde bereits dargelegt, dass die Vorinstanzen das rechtliche Gehör der Beschwerdeführer verletzten, indem sie auf ihre begründeten Anträge auf Durchführung eines kombinierten Plangenehmigungs- und Enteignungsverfahrens für die gross angelegte Umpolung des Flugbetriebs und die Dachziegelklammerungen mit keinem Wort eingingen. Darauf, sowie auf die entsprechenden Anträge in den Einsprachen gegen das ILS 34 und 28 bzw. in der Verwaltungsbeschwerde gegen die Wochenendregelung ist zu verweisen.

Inzwischen wurde für das ILS Piste 34 die Plangenehmigung erteilt. Die Vorinstanz sahen jedoch keinen Grund für ein kombiniertes Plangenehmigungsverfahren, in welchem auch zugleich die enteignungsrechtlichen Aspekte hätten behandelt werden können. Das System ist einfach: Zuerst bewilligt man mit einer Betriebsreglementsänderung, welche nicht plangenehmigungspflichtig ist, ein VOR/DME-Anflugverfahren und damit den Lärm. Zwar erfolgt die Plangenehmigung für die baulichen Veränderungen des ILS (Sendeanlagen und Pistenbefeuerung) gleichzeitig. Da der Lärm aber bereits aus dem VOR/DME-Anflugverfahren resultiert, welches auch ein Jahr früher betriebsbereit ist, sagt man, dieser habe quasi vorbestanden und löse bei der Plangenehmigung keine enteignungsrechtliche Auflage mehr aus.

Und wie steht es mit den Dachziegelklammerungen? Diese tut der Direktor des BAZL mit „blossen Unterhaltsarbeiten“ ab. Das Ergebnis ist eine Umgehung des Koordinationsgebots sowie eine massive Verletzung der Verfahrensrechte (Art. 29 BV; Art. 6 Abs. 1 EMRK) der durch Lärmimmissionen und Dachziegelklammerungen Enteigneten, denen kein faires, quasi automatisiertes Verfahren zur Verfügung gestellt wird. Vielmehr wird ihnen zugemutet, ihre Ansprüche individuell anzumelden.

Dies obschon Art. 31 Abs. 1 EntG vorschreibt, dass Eigentümern auch dann der enteignungsrechtliche Rechtsweg durch persönliche Anzeige automatisch geöffnet wird, wenn sie bloss von künftigen Immissionen aus der Anlage betroffen sind; nämlich immer dann, wenn deren nachbarrechtlichen Abwehrrechte durch mit Sicherheit zu erwartende Immissionen offensichtlich betroffen sind (ZBI 86/1985 158, vgl. Hess/Weibel, das Enteignungsrecht des Bundes, Bern 1986, Art. 31 RZ 8, dazu Peter Ettler, Folgen der Sanierungslosigkeit, in URP 2003, erscheint im September, Ziff. 4.2). Der Flughafenbetreiberin, welche den Bereich der übermässigen Lärmbelastung in Lärmkarten des UVB ausweist und konkrete Grundstücke zur Dachziegelklammerung bestimmt, sind die Entschädigungsberechtigten aus formeller Enteignung der Abwehrrechte genau bekannt. Wenn sie diesen dennoch kein kombiniertes Plangenehmigungs- und Enteignungsverfahren zur Verfügung stellt, in welchem sie die Bestandes- und Wertgarantie ihrer Eigentümerrechte geltend machen können, verstösst sie gegen Art. 31 EntG (Peter Ettler / Cornelia Lüthy, Vereinbarkeit von fluglärmbedingten Nutzungsbeschränkungen mit der Eigentumsgarantie, AJP 2003 972 ff).

Das Gesuch zur Dachziegelklammerung im Anflug auf Piste 34 verstösst ebenfalls gegen die Anforderungen des LFG und der VIL. Mit den vorgesehenen Bauarbeiten zur Dachziegelklammerung werden im Sinne von Art. 37 Abs. 1 LFG Bauten erstellt, die ganz – und vorliegend sogar als *conditio sine qua non* - dem Betrieb des Flughafens dienen, denn ohne diese baulichen Vorkehren können die neuen Anflugrouten selbst nach Angaben der Gesuchstellerin gar nicht benützt werden. Art. 28 VIL zählt die genehmigungsfreien Bauten abschliessend auf. Dachziegelklammerungen oder ähnliche bauliche Vorkehren bleiben unerwähnt. Insbesondere handelt es sich dabei weder um nach aussen nicht in Erscheinung tretende Ausrüstungen von untergeordneter Bedeutung (wie Lichtenanlagen, Bade-, Wasch- und Toilettenanlagen, Art. 28 Abs. 1 lit. e VIL) noch um gewöhnliche Unterhalts- und Instandstellungsarbeiten an Bauten und Anlagen (Art. 28 Abs. 1 lit. g VIL). Als zwingende Voraussetzung für die Inbetriebnahme der neuen Flugrouten und aufgrund der grossen Zahl der Betroffenen sind die Dachziegelklammerungen jedenfalls nicht von untergeordneter Bedeutung und über das übliche Mass einer Renovation gehen sie schon deshalb hinaus, weil sie nicht durch den baulichen Zustand des Hauses sondern durch äussere Einflüsse indiziert werden.

Die Flughafenhalterin ist deshalb zu verpflichten, nachträglich ein formelles kombiniertes Plangenehmigungs- und Enteignungsverfahren durchzuführen und Antrag 11 ist daher gutzuheissen.

6. Keine Plangenehmigung für das ILS 34

6.1 Mangels Genehmigungsfähigkeit von Südanflügen

Sind Südanflüge nicht genehmigungsfähig, wie in Ziff. 1.2, 3,4.3, und 5 oben mehrfach begründet, braucht es auch keine Plangenehmigung für ein ILS. Die Voraussetzung für eine solche ist damit entfallen.

Abgesehen davon treffen sämtliche gerügten formellen Mängel, insbesondere jener der mangelnden Verfahrenskoordination auch für die Plangenehmigung zu, welche ja koordiniert zur Betriebsreglementsänderung, und damit mit den selben Mängeln wie diese behaftet, eröffnet wurde. Antrag 7 ist damit gutzuheissen.

6.2 Unnötige Verlegung der Pistenschwelle an den Anfang von Piste 34

Noch im Gesuch S. 3 und 5 für eine provisorische Betriebsreglementsänderung (Wochenendregelung), blieb die Beschwerdegegnerin bezüglich der Pistenschwelle und des Aufsetzpunktes auf Piste 34 nach Errichtung des ILS völlig unbestimmt. Sie hatte sich offensichtlich noch nicht entschieden, ob dieser – wie in der Genehmigung jetzt festgehalten – an den Pistenanfang oder ca. 900m nach N versetzt zu liegen komme. Der Aufsetzpunkt bestimmt die Höhe des Anflugs über dem am dichtest besiedelten Gebiet.

Die inzwischen erfolgte Wahl des südlicheren, und damit für das ganze überflogene Gebiet wesentlich ungünstigeren Aufsetzpunktes wird im angefochtenen Entscheid überhaupt nicht begründet. Dabei ist sicher, dass diese Wahl in direktem Gespräch mit der Beschwerdegegnerin erfolgte. Die Vorinstanz hat damit bezüglich eines umstrittenen Punktes mit einer beteiligten Partei kolludiert und damit erneut zumindest den Anschein der Befangenheit gesetzt, zumal sie ihre Entscheidungsgründe in keiner Weise offen legt, womit auch der Anspruch auf Begründung des Entscheids in einem strittigen Punkt und der Gehörsanspruch der Beschwerdeführer erneut verletzt ist.

Wäre der um 900 m nach Norden versetzte Aufsetzpunkt gewählt worden, würden sämtliche betroffenen Ortschaften 47 m höher überflogen. Mit dieser relativ geringen

Differenz würde zwar punkto Lärminderung kaum etwas gewonnen; bezüglich des vom Bundesgericht betonten Bedrohungsbildes tiefer Überflüge (129 II 72ff), welche zufolge des ansteigenden Geländes, über welches der Anflug erfolgt, über eine lange Distanz aufrechterhalten bleibt, sieht dies allerdings bereits anders aus. Es kommt hinzu, dass der direkte Überflug von verdichtet überbautem Zentrums- und Siedlungsgebiet in Flughöhen unter 100 m bei praktisch sämtlichen Flughäfen auch aus Sicherheitsgründen vermieden wird. Die 47 m zusätzliche Höhe, welche über Glattbrugg hätten gewonnen werden können, fallen damit doppelt ins Gewicht. Diese Aspekte hat die Vorinstanz weder geprüft noch in den Erwägungen erörtert. Vielmehr hat sie offenkundig den wirtschaftlichen Interessen der Beschwerdegegnerin und der Fluggesellschaften an möglichst kurzen Rollwegen nach der Landung den Vorzug gegeben. Diese können viel direkter zum Dock Midfield und dem Tarmacbereich gelangen, als wenn sie vom nördlichen Ende der Piste 34 zurückrollen müssen. Die Abwägung der Interessen erfolgte damit nicht oder einseitig und ist nicht nachvollziehbar. Auch aus allen diesen Gründen ist Antrag 8 gutzuheissen.

6.3 Mangelnde Koordination mit der Sicherheitszonenplanung

Wäre eine Koordination mit dem separat aufgelegten Sicherheitszonenplan erfolgt (vgl. die entsprechende Rüge in Ziff. 1.2 oben), wäre allerdings der Gewinn sofort ersichtlich gewesen: sämtliche Baubeschränkungen in der Stadt Opfikon wären entfallen (Beilage 6). Dieses Beispiel belegt einmal mehr, dass der Blick auf wesentliche Zusammenhänge verloren geht, wenn zersplitterte Verfahren die Verfahrenskoordination ersetzen. Die Anträge 8 und 1 sind daher erneut gutzuheissen.

7. Gewährung der aufschiebenden Wirkung

7.1 Gemäss Antrag 12

Wie vorne 4.3 oben begründet, hat sich die Vorinstanz als absolut unzuständige Behörde anheischig gemacht geltendes Verfahrensrecht, nämlich solches zur Verfahrenskoordination und zur UVP, sowie geltendes schweizerisches Raumplanungs- und

Umweltschutzrecht zufolge angeblicher Dringlichkeit ausser Kraft zu setzen und behauptet unverfroren, bloss temporär sei dies zulässig. Dabei hat sie die zeitliche Dringlichkeit selber verschuldet. Sie unterliess es frühzeitig Alternativkonzepte wie den gekröpften Nordanflug abzuklären und zu entwickeln für den Fall dass der Staatsvertrag scheitere, was zudem schon lange zumindest als Eventualität absehbar war. Sie unterliess es auch, rechtzeitig zu verkünden, dass sie sich der deutschen Rechtsverordnung keineswegs beugen werde, bevor Erkenntnisse von Streitschlichtungsorganen vorliegen und diese anzurufen. Ihr Dringlichkeitsrecht war somit selbst verschuldet. In einem Rechtsstaat kann Gesetze verletzendes Dringlichkeitsrecht nur im Notrechtsverfahren von den dafür zuständigen Organen gesetzt werden. UVEK und BAZL haben damit grundlegendste rechtsstaatliche Anforderungen ignoriert.

Waren sie aber für Rechtsverletzungen nicht zuständig – seien diese auch bloss temporär gedacht –, sind sie auch nicht befugt, Beschwerden dagegen die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

Stellt die erkennende Behörde die aufschiebende Wirkung wieder her, bleibt dem Bundesrat noch genügend Zeit, um die Unverbindlichkeit der kurzfristigen deutschen Anordnungen zufolge Anordnung eines zuständigen schweizerischen Gerichtes zu kommunizieren und Deutschland energisch in die Schranken zu weisen. Will er dies nicht, kann er noch immer das Dringlichkeitsverfahren nach Art. 165 BV einleiten und bei den eidgenössischen Räten die Zustimmung für eine temporäre Ausserkraftsetzung geltenden formellen Raumplanungs- und Umweltrechts erlangen. Denn eigene Kompetenzen gestützt auf Art. 185 BV stehen ihm nicht zu, da die Sicherheit der Schweiz gewiss nicht unmittelbar bedroht ist.

Aus dieser verfassungsmässigen Kompetenzordnung erhellt einmal mehr, wie dreist sich UVEK und BAZL über Verfassungsrecht hinwegsetzten. Dem ist Einhalt zu gebieten. Verfügungen absolut unzuständiger Behörden sind nichtig. Daher kann sich vorliegend die Frage nach der materiellen Erfolgsprognose der Beschwerde nicht stellen. Vielmehr ist die aufschiebende Wirkung wieder herzustellen, da die verfassungsmässige Kompetenzordnung verletzt ist.

7.2 Gemäss Antrag 13

Sollte die aufschiebende Wirkung im Sinne von Ziff. 7.1 wider Erwarten nicht wieder hergestellt werden, wäre der Schaden für die Anwohnerinnen und Anwohner zu be-

grenzen. Dem könnte beispielsweise so entsprochen werden, dass nur flugplanmässige Linienflüge während der deutschen Sperrzeiten die Piste 34 anfliegen dürften. Ausgenommen wären damit Charter- und gewerbsmässiger, sowie privater Flugverkehr. Diese wären auf andere Slots zu verweisen, welche seit der Schrumpfung des Flughafens Zürich wieder in ausreichenden Mengen zur Verfügung stehen.

7.3 Gemäss Antrag 14

Das BAZL schreibt im angefochtenen Entscheid zur provisorischen Änderung des Betriebsreglements, die notwendigen Dachziegelklammerungen im Anflug Piste 34 seien zum grossen Teil abgeschlossen und es sei sicher gestellt, dass die noch fehlenden Dächer bis zur Inbetriebnahme der VOR/DME-Südanflüge (Oktober 2003) geklammerert würden. Diese Aussage ist unzutreffend. Den Beschwerdeführern ist bekannt, dass zahlreiche Grundeigentümer insbesondere in Gockhausen und Stettbach sich ausdrücklich geweigert haben, Dachziegelklammerungen auf ihren Häusern zuzulassen, solange sie nicht in einem formellen Enteignungsverfahren, in welchem sie den Minderwert ihrer Liegenschaft geltend machen können, dazu verpflichtet werden.

Das sich daraus ergebende Sicherheitsrisiko kann nur dadurch entschärft werden, dass der vorliegenden Beschwerde die aufschiebende Wirkung gemäss Art. 55 Abs. 1 VwVG gewährt wird, zumindest bis ein formelles Enteignungsverfahren zur Durchsetzung der Dachziegelklammerungen in der Anflugschneise der Piste 34 durchgeführt worden ist.

8. Kosten- und Entschädigungsfolgen

Wie einer von mehreren roten Fäden durchzieht diese Beschwerde die wohlbegründete Forderung, dass ein kombiniertes enteignungsrechtliches Planauflageverfahren hätte stattfinden müssen. Nach kostenarter, auf das EntG abgestützter Praxis des Bundesgerichts beschlägt die Beschwerde damit enteignungsrechtliche Fragen. Für die Beurteilung derselben sind die Kosten stets der Enteignerin, d.h. vorliegend der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen und ist diese selbst im Falle unerwarteten Unterliegens verpflichtet, den Beschwerdeführern eine angemessene Prozessentschädigung zu bezahlen.

Im Sinne der vorstehenden Begründung ersuche ich Sie abschliessend nochmals, die eingangs gestellten Anträge gutzuheissen

Mit freundlichen Grüssen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Ettler', written in a cursive style.

Dr. Peter Ettler

Beilagenverzeichnis:

1. Genehmigung der provisorischen Betriebsreglementsänderung vom 23.6.2003
2. Plangenehmigung ILS und Anflugbefeuerung Piste 34 vom 23.6.2003
3. Hoffen auf gekrümmten Nordanflug, Kantonsratsdebatte in NZZ vom 26.8.2003
S. 51
4. Mitteilung der Arbeitsgemeinschaft deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) vom
13.12.2002
5. Zuschrift Direktor Auer BAZL an Unique vom 13.12.2002
6. Eingabe von RA Mattenberger für die Stadt Opfikon im Verfahren Sicherheitszo-
nenplan vom 18.8.2003

Inhaltsverzeichnis:

1.	Formelles	4
1.1	Beschwerdelegitimation und Beschwerdefrist	4
1.2	Verstoss gegen das Gebot der Verfahrenskoordination	5
1.3	Verweigerung des rechtlichen Gehörs durch Verweigerung eines kombinierten Plangenehmigungsverfahrens	8
1.3.1	<i>Übergehen konkreter Anträge der Beschwerdeführer</i>	8
1.3.2	<i>Anlass für die Durchführung eines kombinierten PGV</i>	8
1.3.3	<i>Rechtswidriges Vorgehen betreffend Dachziegelklammerungen</i>	9
2.	Die Genehmigung des ILS 34 wirkt präjudizierlich	10
3.	Fehlende Gesamtschau, bewusste Verschleppung der Alternativplanung	12
3.1	Salamitaktik als Konzept	12
3.2	Bisherige SIL-Planung gescheitert	13
3.3	Verschleppung der Alternativplanung	13
3.4	Zum gekröpften Nordanflug als kurzfristig umsetzbare Alternative	14
4.	Keine Notlage wegen der deutschen Rechtsverordnung	17
4.1	Deutsche Rechtsverordnung verstösst gegen das geltende Luftfahrtabkommen Schweiz - EU	17
4.1.1	<i>Verstoss gegen das Diskriminierungsverbot</i>	17
4.1.2	<i>Verstoss gegen Konsultationspflichten des EG Sekundärrechts</i>	18
4.2	Keine unabwendbare Notlage für die Schweiz	20
4.3	Unbeachtlichkeit der deutschen Rechtsverordnung im Rahmen der beantragten Betriebsreglementsänderung	21
4.3.1	<i>Inkaufnahme von qualifizierten Rechtsverstössen durch Umsetzung anfechtbaren ausländischen Rechts?</i>	21
4.3.2	<i>Keine formgültige Notrechtssetzung</i>	22

5.	Verletzung von Raumplanungs- und Umweltschutzrecht	22
5.1	Verstösse gegen Grundprinzipien	22
5.2	Frage nach der letzten Nachtstunde – Bewusste Unterschreitung des Nacht-IGW	26
5.3	Unvollständiger UVB	27
5.4	Erhöhtes Störfallrisiko	27
5.5	Nachholen kombiniertes Plangenehmigungs- und Enteignungsverfahren	29
6.	Keine Plangenehmigung für das ILS 34	31
6.1	Mangels Genehmigungsfähigkeit von Südanflügen	31
6.2	Unnötige Verlegung der Pistenschwelle an den Anfang von Piste 34	31
6.3	Mangelnde Koordination mit der Sicherheitszonenplanung	32
7.	Gewährung der aufschiebenden Wirkung	32
7.1	Gemäss Antrag 12	32
7.2	Gemäss Antrag 13	33
7.3	Gemäss Antrag 14	34
8.	Kosten- und Entschädigungsfolgen	34