

Flughafenpolitik nach Ablehnung des Staatsvertrages - Chancen und Risiken

Das Parlament hat den Staatsvertrag mit Deutschland betr. Flugrouten und Luftverkehrskontrolle nicht genehmigt, da er mit schwerwiegenden Mängeln behaftet war. Deutschland hat als Reaktion darauf die Flugsperren über Süddeutschland verschärft. Flughafen AG und Regierungsrat wollen ab Herbst 2003 Südanflüge einführen, die über den Zollikerberg führen. Die Flughafen AG hat sich bisher konsequent gegen Südanflüge ausgesprochen. Wie geht es weiter? Welche Schritte unternimmt der Gemeinderat?

von Gemeinderätin C. Bodmer, Bauvorstand

Staatsvertrag - Ablehnung aus gutem Grund

Angesichts der Verschärfung der Flugsperren über Süddeutschland wird hin und wieder die Ansicht vertreten, man hätte doch lieber den Staatsvertrag als kleineres Übel akzeptieren sollen. Das Parlament ist solchen Überlegungen, die kaum ein Prinzip erfolgreicher Aussenpolitik sein können, mit gutem Grund nicht gefolgt. Der Staatsvertrag war nach Auffassung führender (auch deutscher) Rechtsexperten mit zahllosen Mängeln behaftet, teilweise völkerrechtswidrig und geradezu dilettantisch formuliert:

- Die *Ziele* des Vertrages waren verworren: Offenbar sollten die Umweltauswirkungen des Flughafens, der bekanntlich Teil eines internationalen Verkehrssystems ist, örtlich möglichst weitgehend auf einen "Verursacher" begrenzt werden. Das ist jedoch nicht möglich. Bereits haben Politiker in der Schweiz dieses unsinnige Prinzip übernommen und fordern, dass der Lärm des Flughafens möglichst auf den *Kanton Zürich* konzentriert wird. Der Flughafen ist eine Infrastruktur von gesamtschweizerischer Bedeutung, von der auch das grenznahe Ausland profitiert. Leider ist es dem Regierungsrat bisher nicht gelungen, diese Erkenntnis zu verbreiten. Im übrigen sei darauf hingewiesen, dass 10 % der Flüge Verbindungen von und nach Deutschland sind und Deutschland nie mehr als 5 % des Lärms getragen hat.
- Der Vertrag räumte die angeblich so notwendigen *Überflugrechte über Süddeutschland* gar nicht ausdrücklich ein. Deutschland hätte das auch nicht verlangen können, weil sie schon auf Grund internationaler Verträge bestehen. Auch gegenüber anderen grenznahen Flughäfen (Salzburg etc.) hat Deutschland nie behauptet, Überflugrechte müssten mit Vertrag eingeräumt werden.
- Die Ausübung der Luftverkehrskontrolle durch die Schweiz im süddeutschen Raum wurde von der Geltung *innerdeutschen* Rechts abhängig gemacht - ein grober Kunstfehler.
- Die Haftungsregeln waren ungenügend.
- Deutschland räumte sich ein sehr weitgehendes Mitbestimmungsrecht ein. Hält man sich an Wortlaut und Sinn des Vertrages, hätte z.B. der sog. gekröpfte Nordanflug oder vermehrte Starts gegen Norden die Zustimmung Deutschlands gefordert, selbst wenn deutsches Territorium nicht überflogen worden wäre.

Der absolute Tiefpunkt schweizerischer Interessenwahrung stellte das Zugeständnis dar, den Vertrag voranzuwenden. Der Bundesrat wäre nach neuer Bundesverfassung gar nicht befugt gewesen, eine solche Voranwendung zu vereinbaren. Zudem war sie rechtstechnisch so konstruiert, dass Deutschland sie in keinem Fall

rückgängig machen musste. Überdies war sie in der gewählten Form völkerrechtswidrig.

Und was heute bereits wieder vergessen wird: Der Staatsvertrag hätte mit Sicherheit Südanflüge erfordert. Der Bund hat entsprechende Vorbereitungsarbeiten angeordnet. Mit der wohlbegründeten Ablehnung des Staatsvertrages entstehen neue Chancen, gegen die deutschen Massnahmen vorzugehen.

Verworrene innerstaatlich Rechtslage

Der Flughafen wird gegenwärtig lediglich auf Grund vorsorglicher gerichtlicher Massnahmen resp. nicht rechtskräftiger Verwaltungsakte betrieben. Sämtlichen Rechtsmitteln wird regelmässig die aufschiebende Wirkung entzogen. Panikartig werden die jeweils aktuellen deutschen Vorstellungen über die Benutzung des grenznahen Luftraumes mit innerstaatlichen Verfügungen umgesetzt. Dabei verzichtet neuerdings das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) sogar darauf, mindestens den Anschein zu erwecken, als prüfe es seine Verfügungen auf die Übereinstimmung mit schweizerischem Recht. Rechtsstaatliche Regeln, die sonst als selbstverständlich gelten, werden ignoriert.

Die Erteilung der Flughafen-Konzession ist bei der Rekurskommission des UVEK (Reko UVEK) von verschiedenen Beschwerdeführern angefochten worden und noch nicht rechtskräftig. Der Flughafen wird lediglich auf Grund einer vorsorglichen Massnahme der Reko UVEK betrieben. Einer der Hauptstreitpunkte ist: Inwieweit kann und muss eine Flughafenkonzession Rahmenbedingungen für den Betrieb des Flughafens festschreiben (z.B. raumplanungs- oder umweltrechtlicher Natur)? Das UVEK ist der Auffassung, die Konzession müsse gleichsam inhaltsleer sein. Von diesem Problem abhängig ist die Frage, wer berechtigt ist, die Konzession anzufechten. Diese Frage ist bereits vor Bundesgericht hängig, u.a. auf Grund einer Beschwerde des Gemeinderates Zollikon, der sich - im Gegensatz zu anderen Beschwerdeführern - explicite für eine Konzessionserteilung (mit Auflagen) aussprach.

Die heute praktizierten An- und Abflugverfahren basieren im wesentlichen auf der Verfügung des BAZL v. 16. April 2003. Diese Verfügung ist eine eigentliche juristische Notmassnahme zur Umsetzung der von Deutschland erlassenen verschärften Flugsperren über Süddeutschland ausserhalb der ordentlichen Verfahren. Das Vorgehen des BAZL ist indessen nicht rechtskonform, denn es besteht weder nach schweizerischem noch nach internationalem Recht eine Pflicht schweizerischer Behörden oder schweizerischer Gerichte, deutschen Rechtsverordnungen in der Schweiz zum Durchbruch zu verhelfen, schon gar nicht, wenn solches Recht völkerrechtswidrig ist. Das BAZL hätte vielmehr die Pflicht, schweizerisches und internationales Recht anzuwenden. Das BAZL hat nicht geprüft, ob seine Verfügung v. 16. April 2003 innerstaatlichem Recht entspricht. Es hat auch nicht geprüft, ob die deutschen Verordnungen gegen internationales Recht, namentlich Staatsvertragsrecht verstossen.

Auf Grund einer Beschwerde des Gemeinderates Zollikon ist vor Bundesgericht ein Verfahren hängig, in dem beantragt wird, dass die vom BAZL verfügten Vorbereitungsarbeiten für Südanflüge abgebrochen werden. In diesem Verfahren rügt der

Gemeinderat, das BAZL setze zu Unrecht ausländisches völkerrechtswidriges Recht um.

Mit jedem Schritt der Umsetzung deutscher Flugsperren in ein schweizerisches Betriebsreglement schwinden die Chancen, die deutschen Flugsperren vor deutschen oder internationalen Gremien erfolgreich anzufechten. Eine Anpassung des Bundessachplanes Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) und des kantonalen Richtplanes an die Vorstellungen Deutschlands würde wohl jegliche Erfolgschancen vernichten.

Deutsche Verordnungen - heftig umstritten auch unter deutschen Juristen

Die Flugsperren über Süddeutschland wurden mit verschiedenen Verordnungen des Bundes-Luftfahrtamtes verhängt. Gegen die Umsetzung des Staatsvertrages erhoben die Swiss und die Flughafen AG Klage vor Obergericht (OVG) Mannheim, die abgewiesen wurde. Das Verfahren ist heute in 2. Instanz hängig (Revisionsverfahren vor Bundesverwaltungsgericht). Klagen gegen die neuste Verschärfung der Flugsperren sind in Vorbereitung.

Unter deutschen Fachleuten ist stark umstritten, ob mittels Verordnung in den Betrieb eines Flughafens, insbesondere eines ausländischen, eingegriffen werden kann, da es primär Sache der Flughafenplanung und nicht von Verordnungen des Bundes-Luftfahrtamtes ist, Lärmschutz zu betreiben. Weiter ist umstritten, ob ein nationaler Gesetzgeber einseitig Ueber- und Anflugverfahren für ausländische Flughäfen regeln darf, da in diesem Bereich internationale Abkommen bestehen (internationales Transitabkommen, bilaterale Luftverkehrsabkommen Schweiz/Deutschland, bilaterale Verträge Schweiz-EU).

Zu den wesentlichen Fragen fehlt eine Gerichtspraxis. Auch das OVG Mannheim hat festgehalten, dass völkerrechtliche Prüfungs- und Entscheidungsverfahren nur von einem Staat beantragt werden können und voraussetzen, dass Meinungsverschiedenheiten zwischen Staaten z.B. über das Transitabkommen bestehen. Das Gericht ging mit anderen Worten (und zum Zeitpunkt der Urteilsfällung mit Recht, da der Staatsvertrag noch nicht abgelehnt war) davon aus, dass die angefochtene Verordnung die Zustimmung der Schweiz finde, was heute nicht mehr zutrifft. Leider scheint diese Aussage des Gerichtes unserem Verkehrsminister entgangen zu sein.

Eine Klage vor einem deutschen Gericht hätte dann Erfolg, wenn nachgewiesen werden kann, dass

- das Bundes-Luftfahrtamt für den Erlass der Verordnung nicht zuständig ist
- die Verordnung völkerrechtswidrig ist
- das Bundes-Luftfahrtamt (falls es zuständig wäre) einen Abwägungsfehler gemacht hat. Dabei prüft das Gericht: Wurde ein richtiger Sachverhalt zu Grunde gelegt? Wurden zutreffende rechtliche Massstäbe angelegt? Wurde der Sachverhalt genügend ermittelt? Beruht die Lösung auf sachlichen Gründen?

Nach wohl einhelliger Meinung deutscher Rechtsexperten fehlt eine rechtliche Grundlage für die zahlenmässige Begrenzung von Überflügen, wie sie Deutschland angedroht hat. Auch das ist unserem Verkehrsminister offenbar unbekannt.

Rechtliche Anforderungen an ein Betriebsreglement

Nach schweizerischem Recht kann das BAZL An- und Abflugverfahren nur genehmigen, wenn sie den Zielen und Vorgaben des SIL entsprechen und die luftfahrtspezifischen Anforderungen sowie die „Anforderungen der Raumplanung und des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes“ erfüllen (Art. 25 Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt, VIL). Die sich aus dem Raumplanungsrecht und dem Umweltrecht ergebenden Anforderungen an das Betriebsreglement haben Verfassungsrang. Der SIL hält unmissverständlich fest: „Die vorsorgliche Begrenzung der Umweltbelastung ist besonders zu beachten“ (III. B-11); die Entwicklung des Flughafens ist mit der räumlichen Entwicklung abzustimmen. SIL und kantonaler Richtplan sind zu koordinieren. Grundsätzlich ist der Bund und damit auch das BAZL an die raumplanerischen Massnahmen der Kantone und Gemeinden gebunden.

Die Luftfahrt hat bundesrechtlich den Status einer privatwirtschaftlichen Tätigkeit. Sie ist an die Schranken der Rechtsordnung gebunden und kann namentlich keine Privilegierung mit Bezug auf raumplanungs- und umweltrechtliche Anforderungen beanspruchen.

Die rechtlichen Anforderungen, die das Bundesrecht und der SIL an ein Betriebsreglement stellen (namentlich: Erfüllung der Anforderungen der Raumplanung und des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes, vorsorgliche Begrenzung der Emissionen), spielten bei den Staatsvertragsverhandlungen, den neusten Entscheiden des BAZL und des Regierungsrates keine Rolle mehr. Auch der „Runde Tisch“ oder die SIL-Koordinationsgespräche haben sich nie ernsthaft mit solchen Fragen auseinandergesetzt. Es scheint, dass im Kanton Zürich Raumplanung nur im kleinen Massstab eine lenkende Funktion hat. Bei den wirklich wichtigen Fragen nach der räumlichen Organisation des Kantons scheint die Verfassung und das Raumplanungsrecht ausser Kraft gesetzt zu sein.

Diskussionen über neue An- oder Abflugverfahren können heute noch nicht seriös geführt werden, weil weder die Rahmenbedingungen klar sind (Nutzung des grenznahen Luftraumes) noch genügend raumplanerische und umweltrechtliche Grundlagen vorliegen. Die mangelnden raumplanerischen Grundlagen wurden auch der Flughafen AG vor OVG Mannheim zum Verhängnis. Sie war nicht in der Lage, detailliert darzulegen, welche räumlichen Folgen die Flugsperren über Süddeutschland in der Schweiz haben. Ebenso wenig spielten solche Überlegungen bei den jüngsten Entscheiden des Regierungsrates eine Rolle.

Der Runde Tisch, „Mediationsverfahren“, tagespolitische Diskussionen etc. können ordentliche Planungsprozesse nicht ersetzen. Planungsprozesse eignen sich auch nicht für parteipolitischen Streit. UVEK, BAZL, Regierungsrat, Städte und Gemeinden können sodann die Diskussion über An- und Abflugverfahren nur mit Einbezug des Kantonsrates führen, der für die Richtplanung zuständig ist.

Chicago-Abkommen, Transitvereinbarung

Deutschland und die Schweiz haben das Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt (Chicago-Abkommen) und die Vereinbarung über den Transit internationaler Luftverkehrslinien (Transitabkommen) vom 7. Dezember 1944 unterzeichnet. Sie

haben sich mit dem Beitritt zum Chicago-Abkommen zur Förderung des internationalen Luftverkehrs verpflichtet und sich in der einseitigen Regelung des internationalen Luftverkehrs beschränkt. Der Erlass von Flugsperren widerspricht somit grundsätzlich dem Zweck des Chicago-Abkommens, das den Luftverkehr fördern will. Diese Abkommen beschränken die Lufthoheit des Staates. Sie garantieren u.a. den Durchflug ohne Landung (sog. 1. Freiheit). Soweit es sich um Linienverkehr handelt, wird weder nach dem Zweck des Überfluges noch nach der dabei eingenommenen Höhe über Grund differenziert (vorbehältlich Sicherheitsflughöhen, die über Süddeutschland jedenfalls eingehalten sind). In der Praxis der Internationalen Zivilluftorganisation (ICAO) ist kein Fall bekannt, wo Überflüge in über 800 m Höhe (tiefste Höhe über deutschem Territorium) zwecks Landung (15 Kilometer nach der Grenze) vom Transit- und Chicago-Abkommen nicht erfasst wären. Der Staatsvertrag hätte genau diese Staatenpraxis in Frage gestellt und musste schon aus diesem Grund abgelehnt werden.

Die Schweiz muss sich gegenüber Deutschland auf die genannten Abkommen berufen und die notwendigen Streitbeilegungsmechanismen in Gang setzen (namentlich: Anrufung des ICAO-Rates). Aus unerklärlichen Gründen hat der Bundesrat bisher keine Schritte in dieser Richtung unternommen.

Die Rechtslage ist deshalb komplex, weil auch Grundsätze des grenzüberschreitenden Umweltrechtes relevant sind und die Begrenzung der Lufthoheit durch internationale Verträge genauer zu definieren ist. Die Idee, man müsse die Umweltfolgen eines internationalen Verkehrssystems einem "Verursacher" überbinden, ist aber jedenfalls kein Grundsatz des internationalen Rechts.

Bilaterale Luftverkehrsabkommen mit Deutschland und mit der EU

Zwischen der Schweiz und Deutschland besteht ein bilaterales Abkommen über den Luftverkehr vom 2. Mai 1956. Die Vertragsstaaten gewähren sich das Recht des Überfluges zur Durchführung des internationalen Fluglinienverkehrs durch die "bezeichneten Unternehmen". Die Linien, welche die bezeichneten Unternehmen der beiden Vertragsstaaten betreiben können, sind in einem Linienplan festgelegt. Eine weitere Grundlage für das Recht des Überfluges ist das seit dem 1. Juni 2002 geltende bilaterale Luftverkehrsabkommen zwischen der EU und der Schweiz. Dieses Abkommen garantiert die freie Ausübung der Luftverkehrsrechte. Es geht anderslautenden zweiseitigen Vereinbarungen oder anderslautenden einseitigen nationalen Regelungen vor. Zudem gilt ein Diskriminierungs- und Wettbewerbsverfälschungsverbot.

Die Schweiz, ev. die Flughafen AG und die Swiss können rügen, dass die deutschen Flugsperren den Flughafen Zürich und die Swiss diskriminieren. Der Bundesrat bereitet (immerhin) eine solche Eingabe vor. In Verfahren vor deutschen Gerichten kann beantragt werden, dass die Sache dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt wird. Zwar können Mitgliedstaaten die Luftverkehrsrechte einschränken (vorbehältlich Transitabkommen), doch muss die Beschränkung verhältnismässig sein: Die deutschen Flugsperren dienen angeblich dem Lärmschutz. Es stellt sich die Frage, ob die Flugsperren geeignet und erforderlich sind, das Ziel zu erreichen, und ob sie angemessen sind. Das darf hier mit gutem Grund bezweifelt werden, denn eine Massnahme, die wenige Hundert Personen entlastet und Tausende von Personen

zusätzlich belastet und sehr hohe Kosten verursacht, darf als ungeeignet und unangemessen bezeichnet werden.

Folgen der Südanflüge

Südanflüge werden *einschneidende Folgen* für unsere Gemeinde, die Region und den Flughafen haben. Die Lebens- und Wohnqualität weiter Gebiete wird schwerwiegend beeinträchtigt; Südanflüge finden v.a. in den heiklen Randstunden statt. Die Zukunft ganzer Quartiere und der Wert grosser Investitionen (z.B. Glattal-Bahn) ist in Frage gestellt, falls Südanflüge zur Dauerlösung werden. In weiten Gebieten werden die Immissionsgrenzwerte oder sogar die Alarmwerte für Wohnnutzungen überschritten. Einzonungen und neue Wohnbauten werden erschwert oder verunmöglichlicht. Es ist mit Liegenschaftentwertungen in Milliardenhöhe zu rechnen. In einer ersten Phase (bis zur Einrichtung des ILS) wird die mittlere Anflugachse etwas nördlich unserer Gemeindegrenze, nach Einführung des ILS direkt über Zumikon und Sennhof/Oberhueb in ca 300 m über Grund führen.

Die Umsetzung der deutschen Flugsperrn mit Südanflügen kostet der Flughafen AG einen hohen dreistelligen Millionenbetrag. Die Opposition gegen den Flughafen, der für unseren Wirtschaftsstandort von zentraler Bedeutung ist, wird zunehmen. Südanflüge und andere lärmverteilende Massnahmen werden von flughafenkritischen Kreisen denn auch bewusst als Mittel zum Kampf gegen den Flughafen eingesetzt. Der Flughafen AG ist völlig bewusst, dass Südanflüge grösste Schwierigkeiten mit sich bringen - für die Region und den Flughafen selbst. Sie ist gegen eine "Lärmverteilung" und grundsätzlich gegen Südanflüge.

Für Südanflüge kann wegen Hindernissen im Anflug nur ein Instrumentlandesystem niedriger Kategorie (ILS CAT I) installiert werden. Pisten 14 und 16 sind besser ausgerüstet (ILS CAT III). Südanflüge sind also weniger sicher und nicht gleichwertig mit Nordanflügen.

Bei einer Unterordnung unter deutsche Forderungen stünde nicht nur die Zukunft des Flughafens, wie er heute betrieben wird, in Frage. Gross wäre auch der volkswirtschaftliche Schaden für den Kanton Zürich. Neben Liegenschaftentwertungen ist mit Steuerausfällen zu rechnen (ca 1/7 der gesamten Kantonssteuereinnahmen und ca $\frac{3}{4}$ der Steuerkraftausgleichszahlungen stammen aus dem Gebiet, das mit Südanflügen als Wohnlage abgewertet würde). Es drohen dem Kanton Zürich erhebliche Nachteile im Standortwettbewerb.

Was ist zu tun?

Der Konflikt mit Deutschland über die Anflugverfahren ist im wesentlichen

- eine Meinungsdivergenz über die Auslegung des internationalen Transitabkommens
- eine Frage der Auslegung der Abkommen zwischen der Schweiz und der EU
- eine Frage des grenzüberschreitenden Umweltrechtes.

Solche Konflikte können auch zwischen befreundeten Staaten vorkommen. Das internationale Recht bietet eine Vielzahl von Streitbeilegungsverfahren an. Es ist Aufgabe des Bundesrates, diese Verfahren mit aller Entschiedenheit zu nutzen (Vermittlung durch Dritte, Anrufung des Rates der ICAO und des Luftverkehrsausschusses EU/Schweiz, direkte Geltendmachung einer Verletzung der relevanten

Bestimmungen des EG-Rechts sowie des Luftverkehrsabkommens bei den europäischen Organen, Einbezug des Ständigen Schiedshofes in Den Haag, Anrufung des Internationalen Gerichtshofes). Der Regierungsrat hat den Bundesrat in dieser Aufgabe zu unterstützen. Starke Argumente der Schweiz sind die Staatenpraxis zum Transitabkommen, die Landanflüge zulässt, sowie das Diskriminierungsverbot und das Verhältnismässigkeitsprinzip gemäss EU-Recht.

Damit solche Verfahren sowie auch Klagen vor deutschen Gerichten Aussicht auf Erfolg haben, dürfen allerdings die deutschen Flugsperren keinesfalls in schweizerische Planungen und ordentliche Betriebsreglemente überführt werden. Auch braucht es Entschlossenheit und Geduld.

Das bisherige zögerliche Verhalten des Bundesrates steht in Kontrast zum entschiedenen Verhalten der Bundesrepublik Deutschland, die die Schwächen der schweizerischen Politik und die innere Zerstrittenheit ausnutzt. Offenbar hat die Schweiz Mühe, sich in einem etwas rauhen Umfeld zu bewegen, wo Drohungen zum politischen Alltag gehören.

Was macht der Gemeinderat?

Der Gemeinderat befasst sich seit drei Jahren intensiv mit der Problematik. Er hat sich (übrigens als einzige Exekutive) bisher an allen relevanten Rechtsverfahren beteiligt, sich stets gegen eine „demokratische“ Lärmverteilung und auch dezidiert gegen die sog. Eckwerte des „Runden Tisches“ ausgesprochen. Er betreibt weder Opposition gegen den Flughafen noch Polemik mit Pressemitteilungen, sondern bemüht sich um sachliche Argumentationen und Lösungen, die im Gesamtinteresse des Kantons liegen. Er wird durch ein Gremium deutscher und schweizerischer Experten für Luftfahrt-, Umwelt- und Raumplanungsrecht beraten und steht in Kontakt zu zahlreichen Exponenten aus Politik und Wirtschaft sowie zu Nachbargemeinden.

In den bisherigen Rechtsverfahren ist er v.a. gegen die Voranwendung des Staatsvertrages vorgegangen. In den kommenden Rechtsverfahren wird er sich dagegen zur Wehr setzen, dass die deutschen Flugsperren in schweizerisches Recht umgesetzt werden. Nur so erhalten Verfahren vor internationalen Gremien, die nur der Bund in Gang setzen kann, eine Chance.

Immerhin hat sich auch der Regierungsrat kürzlich gegenüber dem Kantonsrat für eine Nord-Ausrichtung des Flughafens ausgesprochen, die technisch nach Angaben der Flughafen AG in einigen Jahren, nach anderer Auffassung schon vorher trotz deutscher Flugsperren (wieder) möglich sein sollte (sog. gekröpfter Nordanflug). Der Regierungsrat wies vor einigen Jahren mit einer sehr eingehenden Studie zu Handen des Kantonsrates nach, dass die damals praktizierten Flugverfahren (vor Voranwendung des Staatsvertrages) lärmoptimiert sind. Das weiss auch der Flughafen. Der Gemeinderat wird diese Position weiterhin unterstützen; es stehen lange Auseinandersetzungen bevor.