

Rechtlicher Handlungsspielraum der Schweiz und des Flughafens Zürich nach der deutschen 213. Durchführungsverordnung vom 3. April 2003

von Rechtsanwalt lic.iur. Christopher Tillman, LL.M., Zürich

1. Ausgangslage

Nach der Nichtratifikation des Staatsvertrages durch das Schweizer Parlament am 18. März 2003 sind sämtliche Wirkungen dieses Staatsvertrages per sofort dahingefallen (Art. 166 Abs. 2 Bundesverfassung). Da die beiden provisorischen Betriebsreglemente, nämlich die Verlängerung der Nachtflugsperrung vom 18. Oktober 2001 sowie die Wochenendflugsperrung vom 15. Oktober 2002, sich bezüglich Schweizer Recht - auch nach Auffassung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) - ausschliesslich auf den Staatsvertrag zu stützen vermögen, ist grundsätzlich davon auszugehen, dass diese beiden provisorischen Betriebsreglemente seit dem 19. März 2003, spätestens aber seit der formellen Mitteilung der Nichtratifikation durch den Bundesrat an Deutschland am 26. März 2003, jegliche Rechtsgrundlage verloren haben. Das heute geltende Flugregime (verstärkter Ostanflug infolge der Wochenendflugsperrung vom 15. Oktober 2002) ist daher bezüglich Wochenendflugsperrung und verlängerter Nachtflugsperrung über Deutschland ohne Rechtsgrundlage. Ob die Flughafen Zürich AG den vor dem 18. März 2003 laufenden Flugbetrieb auf die bereits seit dem letzten Herbst geltenden einseitigen sog. Änderungsverordnungen zur 213. deutschen Durchführungsverordnung zur Luftverkehrs-Ordnung stützen können, wie das Bundesamt für Zivilluftfahrt annimmt, ist derzeit - seit der Nichtratifikation des Staatsvertrages vom 19. März 2003 - faktisch vor dem Bundesgericht hängig. Das Bundesgericht wird diese Frage zu entscheiden (oder zu umgehen) haben im Zusammenhang mit den Beschwerden zu den vorsorglichen Massnahmen mit der Wochenendflugsperrung vom 15. Oktober 2002.

Deutschland hat am 3. April 2003 angekündigt, am 17. April 2003 die einseitige deutsche Rechtsordnung in Kraft zu setzen. Bis zum 9. April 2003 ist allerdings der genaue Wortlaut dieser Verordnung weder dem BAZL noch den Medien bekannt. Vorläufig ist die Schweiz somit immer noch auf die mündlichen Aussagen des deutschen Verkehrsministers oder von deutschen Stellen angewiesen. Demnach soll in einer ersten Etappe per 17. April 2003 eine verlängerte Nachtflugsperrung über deutschem Gebiet von 21.00 Uhr bis 07.00 Uhr unter der Woche gelten. Die minimalen Flughöhen über Deutschland werden im Bereich des Warteraumes RILAX (nördlich von Schaffhausen auf deutschem Gebiet) von 10'000 auf 12'000 Fuss oder auf 3600 m über Meer erhöht. Die Flugbewegungen werden auf total 110'000 Überflüge begrenzt. Die Wochenendflugsperrung wird gleichzeitig wie seit dem letzten Herbst 2002 weitergelten. In einer zweiten Etappe sollen dann die Flugbewegungen

auf unter 80'000 Überflügen (ev. unter 60'000 Überflügen) über süddeutschem Territorium beschränkt werden.

Zu fragen ist nun in erster Linie, ob Deutschland den Überflug zwecks Landung auf dem Flughafen Zürich - bis überall zur Landesgrenze immer durchwegs oberhalb von 800 m - so kurzfristig einschränken darf und damit die Schweiz praktisch zu Notrecht zwingen kann, oder ob sich die Schweiz dieser Kurzfristigkeit widersetzen kann.

2. Internationale Abkommen gewährleisten Überflugrechte

- Sowohl Deutschland wie die Schweiz haben das Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 in Chicago unterzeichnet (ICAO; SR 0.748). Dieses Abkommen wurde unter anderem mit der Erwägung in der Präambel abgeschlossen, "dass es wünschenswert ist, zwischen den Staaten und Völkern Unstimmigkeiten zu vermeiden und jene Zusammenarbeit zu fördern, von der der Friede der Welt abhängt." Zwar anerkennen die Vertragsstaaten, dass jeder Staat über seinem Hoheitsgebiet voll und ausschliessliche Lufthoheit hat. Diese ist allerdings Schranken unterworfen. Wesentlich sind die internationalen Luftverkehrsregeln in Art. 11, 12, 28 lit. a, 44, 68 und 69 dieses Abkommens. Dies bedeutet, dass für den Betrieb eines internationalen Flughafens - wie der Flughafen Zürich - bestimmte horizontale als auch vertikale Ausdehnungen in die benachbarte Lufthoheit und das benachbarte Hoheitsgebiet - vorliegend Deutschland - zur sicheren, effizienten sowie wirtschaftlichen Abwicklung des Flugbetriebes von und um internationale Flughäfen notwendig und gemäss dem Chicago-Abkommen völkerrechtlich zulässig sind. Deutschland kann sich für den Erlass resp. die Änderung der einseitigen 204. Durchführungsverordnung nicht auf die Lufthoheit über deutschem Gebiet berufen, die in Art. 1 gewährleistet ist. Denn die nationale Lufthoheit ist beschränkt durch Regelungen im Chicagoer Abkommen selbst und insbesondere durch die für den Linienflugverkehr im nachstehenden Transitabkommen geregelte sog. 1. Freiheit des Überflugs ohne Landung. Deutschland und die Schweiz haben sich daher mit dem Beitritt zum Chicago-Abkommen zur Förderung des internationalen Luftverkehrs verpflichtet. Deutschland hat sich damit gleichzeitig den nach diesem Abkommen nur noch eingeschränkten Möglichkeiten unterworfen, internationalen Luftverkehr einseitig zu regeln. Der Erlass von Flugverboten widerspricht grundsätzlich dem Zweck des Chicagoer Abkommens, das den Luftverkehr fördern will. Zudem wird durch einseitige deutsche Flugverbote das Recht zur freien Benützung des Luftraums schon gemäss deutschem Recht verletzt (§ 1 Abs. 1 Luftverkehrsgesetz).

- Gleichzeitig mit dem erwähnten Chicago-Abkommen wurde in Chicago auch die Vereinbarung über den Durchflug (Transit) im Internationalen Fluglinienverkehr (das sog. Transitabkommen; SR 0.748.111.2) abgeschlossen. Auch hier sind sowohl die Schweiz wie Deutschland beigetreten. Das Transitabkommen bestimmt in Art. I., 1. Abschnitt zu Beginn, dass jeder Vertragsstaat den anderen Vertragsstaaten die folgenden Luftfreiheiten in Bezug auf regelmässige internationale Luftverkehrslinien (Linienverkehr) gewährt:
 - Das Vorrecht sein Gebiet ohne Zwischenlandung zu überfliegen (1. Freiheit);
 - Das Vorrecht zu nichtkommerziellen Landungen (2. Freiheit).

Verankert ist das Überflugsrecht insbesondere auch in Art. 5 und Art. 68 des vorerwähnten Chicago-Abkommen. Bezogen auf den Flughafen Zürich bedeuten die erwähnten Bestimmungen, dass Deutschland kraft dem Transitabkommen Überflüge über sein Territorium (in den Schranken von Artikel I Abschnitt 4 des Abkommens) gewährleisten muss. Soweit es sich um Linienverkehr handelt, wird weder nach dem Zweck des Überfluges noch nach der dabei eingenommenen Höhe differenziert. Das Recht zum Überflug umfasst daher jede Form des Überfluges über deutsches Territorium, unabhängig der dabei eingenommenen Höhe. Somit sind auch Landeanflüge erfasst. In der Praxis der Internationalen Zivilluftorganisation (ICAO) ist kein Fall bekannt, wo Überflüge in über 800m Höhe zwecks Landung (immerhin frühestens 15 Km nach der Grenze) vom Transit- und Chicago-Abkommen nicht erfasst wären. Es wird auf die Rechtsfälle zu den Flughäfen Gibraltar, Salzburg, Karlsstad sowie die Flugpraxis in Luxemburg verwiesen. Erlaubt ist hingegen nach diesen Abkommen, Überflüge zu kanalisieren (vgl. Art. 11, 12 und 68 Chicago-Abkommen).

- Zwischen der Schweiz und Deutschland besteht ferner ein bilaterales Abkommen über den Luftverkehr vom 2. Mai 1956 (SR 0.748.127.191.36). Gemäss Art. 2 Ziffer 1 dieses Abkommens gewährt jeder Vertragsstaat dem anderen Vertragsstaat zur Durchführung des internationalen Fluglinienverkehrs durch die "bezeichneten Unternehmen" das Recht des Überfluges. Zudem gewährt das bilaterale Abkommen 1956 das Recht der Landung zu nichtgewerblichen Zwecken und das Recht des Ein- und Ausflugs zur Durchführung des gewerblichen internationalen Fluglinienverkehrs mit Fluggästen, Post und Fracht an allen Punkten in der Schweiz und in Deutschland. Die Linien, welche die bezeichneten Unternehmen der beiden Vertragsstaaten betreiben können, sind in einem Linienplan festgelegt.

- Gemäss dem seit dem 1. Juni 2002 geltenden bilateralen Luftverkehrsabkommen zwischen der EG und der Schweiz (sog. Bilaterale I) bedeutet Art. 15 desselben, dass der An- und Abflug über deutsches Gebiet rechtlich weiterhin uneingeschränkt gesichert ist. Die Bestimmungen dieses Abkommens und des Anhangs dazu gelten sachlich in dem Umfang, in dem sie den Luftverkehr oder unmittelbar damit zusammenhängende Angelegenheiten, wie im Anhang des bilateralen Luftverkehrsabkommen aufgeführt, betreffen (Art. 2 Luftverkehrsabkommen). Diese Bestimmungen gehen anderslautenden zweiseitigen Vereinbarungen oder anderslautenden (einseitigen) nationalen Regelungen aufgrund des Diskriminierungsverbotes und des Wettbewerbsverfälschungsverbotes vor (Art. 16). Insofern ist klar, dass auch der An- und Abflug zum Flughafen Zürich im unteren kontrollierten Luftraum (unterer Flughöhenbereich) unter das Abkommen fällt. Deutschland als EG-Mitgliedstaat sowie die Schweiz haben alle geeigneten Massnahmen allgemeiner oder besonderer Art zu treffen, um für die Erfüllung der sich aus dem bilateralen Luftverkehrsabkommen ergebenden Verpflichtungen - insbesondere auch die Gewährleistung der sog. 3. und 4. Freiheit gemäss Art. 15 Abs. 1 Luftverkehrsabkommen - alle geeigneten Massnahmen zu treffen, um die Erreichung der mit diesem Abkommen verfolgten Ziele nicht zu gefährden (Art. 17 Luftverkehrsabkommen).

Fazit: Für An-, Ab- und Überflug über süddeutsches Staatsgebiet im Norden des Flughafens zum und vom Flughafen Zürich bestehen somit auch ohne den nicht ratifizierten Staatsvertrag weitere, besondere völkerrechtliche Grundlagen, die der Schweiz, und zwar auch in geringeren Höhen, ein Überflugrecht einräumen. Deutschland ist somit verpflichtet, dem linien- und dem Nichtlinienverkehr den Durchflug zu gestatten (1. Freiheit). Gründe für ein Verbot oder Einschränkung dieser Rechte liegen gemäss diesen Abkommen nicht vor. Von Deutschland in Frage gestellt ist hingegen, ob dieses Recht mehr als das Durchflugsrecht beinhaltet. Dem ist entgegenzuhalten, dass der grenzüberschreitende freie Flugverkehr international betrachtet nach den erwähnten Abkommen als etwas fundamentales betrachtet wird, jedenfalls solange er sich - wie im Falle des "Durchfluges" in Richtung Zürich - oberhalb von 800m abspielt. Aus diesem Grunde braucht die Schweiz für den bisherigen Nordanflug weder einen Staatsvertrag noch eine andere bilaterale Regelung oder eine einseitige Verordnung Deutschlands für An- und Abflüge auf den Flughafen Zürich. Diese grundlegende, strategische Frage wird leider vom BAZL gar nicht - oder nicht richtig - gestellt. In diesem Zusammenhang wäre etwas mehr Mut der Bundesbehörden durchwegs angezeigt.

3. Verletzung des völkerrechtlichen Prinzip der gegenseitigen Rücksichtnahme

Auch der Hinweis Deutschlands, dass für die Dimension eines interkontinentalen Flughafens wie Zürich, mit dem Scheitern des Staatsvertrages eine besondere völkerrechtliche Rechtsgrundlage fehle, und Deutschland daher kurzfristig einseitig vorgehen müsse, ist nicht stichhaltig. Dazu hat beispielsweise das Schweizerische Bundesgericht festgehalten (BGE 124 II 293 auf S. 331f.), dass trotz dem Fehlen einer besonderen völkerrechtlichen bilateralen Regelung das allgemeine Gewohnheits-Völkerrecht gilt. Im völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht hat sich der Grundsatz durchgesetzt, dass kein Staat auf seinem Territorium Aktivitäten vornehmen, fördern oder dulden darf, die ihn vor erhebliche interne Probleme stellen. Es gilt der allgemeine völkerrechtliche Grundsatz der gegenseitigen Rücksichtnahme von benachbarten Staaten. Indem Deutschland mit nur wenigen Tagen Vorlauf kurzfristig einseitig eine Einschränkung des geltenden Betriebsreglementes durch eine neue einseitige Durchführungsverordnung verlangt, im Wissen darum, dass nach der geltenden schweizerischen (oder deutschen) Gesetzgebung damit ein rechtsstaatliches Verfahren (Einspracheverfahren usw.) durch die kurzen Fristen faktisch verunmöglicht wird, wird dieser Grundsatz der gegenseitigen Rücksichtnahme verletzt. Dieser völkerrechtliche Grundsatz verlangt im mindesten, dass der Schweiz eine kürzere, aber objektiv angemessene Übergangsfrist für die Anpassung ihrer Regelungen in einem rechtsstaatlichen Verfahren zugestanden wird. Das Vorgehen Deutschlands verletzt diesen Grundsatz, da beispielsweise ein öffentliches Einspracheverfahren mit einer 30-tägigen Einsprachefrist (auch unter Einbezug deutscher Gemeinden, siehe Bundesgerichtsentscheid BGE 124 II 293) oder die Einholung eines Fachberichtes der für Umweltbelange zuständigen Fachstelle für ein angepasstes Betriebsreglement, nach dem Schweizerischen Luftfahrtgesetz gar nicht möglich ist. Auch nach innerdeutschem Recht wäre dies nicht möglich. Nötig für ein minimal-rechtsstaatliches Verfahren (unter Entzug der aufschiebenden Wirkung von Beschwerden) wären mindestens 3 - 6 Monate. Kein völkerrechtliches Prinzip kann die Schweiz in der Flughafenfrage zu Notrecht und damit zur Verletzung rechtsstaatlicher Garantien zwingen.

4. Ungleichbehandlung der Schweiz

Die Schweiz darf Deutschland wegen den Anflügen auf den Flughafen Zürich keine erheblichen Schädigungen ("no serious consequences") der Umwelt zumuten. Alle unterhalb dieser Schwelle liegenden Beeinträchtigungen stehen mit dem Völkerrecht im Einklang. Sie sind vom betroffenen Staat und damit von Deutschland zu dulden. Dieser Grundsatz hat auch das Deutsche Bundesverfassungsgericht im Fall des Flughafens Salzburg anerkannt. Im Gegensatz zum Flughafen Zürich wird hier das angrenzende deutsche Gebiet in so niedriger Höhe überflogen, dass der Schutzbereich für Bauten betroffen ist. Das erwähnte oberste deutsche Gericht stellte hier fest, dass nicht ohne wei-

teres angenommen werden könne, dass es das internationale Nachbarrecht verbiete, einen Flughafen in Grenznähe zu genehmigen, der für die Bevölkerung des angrenzenden Staates (Deutschland) weniger Lärmbelästigungen mit sich bringt, als mancher deutsche Flughafen für dessen deutsche Nachbarschaft.

5. Umkehr der Klägerrolle und der Beweislast anstreben

Es stellt sich die Frage, ob das BAZL gezwungen ist, schon ab Ostern ein abgeändertes Betriebsreglement zu genehmigen und sofort in Kraft zu setzen, ohne vorher das dafür nach dem Schweizerischen Luftfahrtgesetz vorgesehene Verfahren, das beispielsweise eine 30-tägige Einsprachefrist und die Stellungnahme des BUWAL vorsieht, durchlaufen zu können. Für die auf Ostern 2003 angekündigte erste Etappe der einseitigen Verordnung, lautet die Antwort klar nein. Es kann der Schweiz auch aus völkerrechtlicher Sicht nicht zugemutet werden, grundlegende rechtsstaatliche Prinzipien wie die Durchführung eines rechtsstaatlichen, fairen Verfahrens sowie die Gewährung des rechtlichen Gehörs an die betroffene Bevölkerung über Bord zu werfen, ohne dass dafür eine begründete Dringlichkeit besteht. Zu fordern ist somit, dass die Schweiz sich gestützt auf die obigen internationalen Abkommen verhält und den Flugbetrieb gestützt auf das nun aus Schweizer Sicht rechtlich einzig gültige erste Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 weiterführt. Dieses sieht den bisherigen Nordanflug vor der Flughafenprivatisierung vor und gilt bereits heute. Ein weiteres Rechtsverfahren ist dazu nicht nötig. Sollte der Flugbetrieb gemäss dem Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 nicht weitergeführt werden können, so ist vorläufig ohne zusätzliche Ostanflüge das Betriebsreglement vom 15. Oktober 2002 (Wochenendflugsperr) weiterzuführen. Ein erneute provisorische Änderung des Betriebsreglements schafft nur neue Rechtsunsicherheit sowie neue unnötige Rechtsverfahren. Diesfalls liegt es dann an Deutschland, gegebenenfalls ein Gerichtsverfahren anzustrengen und sich auf die Rechtmässigkeit der einseitigen Verordnung sowie die Dringlichkeit und die Bedeutung derselben vor den Gerichtsinstanzen geltend zu machen und entsprechend zu beweisen. Die Schweiz soll sich mit anderen Worten so verhalten, dass die Behauptungs- und Beweislast umgekehrt wird. Ein vorerst abwartendes Verhalten der Schweiz ist umso mehr zu fordern, als es nicht angeht, ein einmal eingeführtes Flugregime mehrfach während einer Flugplanperiode zu ändern. Dies hat das Bundesgericht in seiner Entscheidung vom 15. Februar 2002 (E. 5) unmissverständlich festgehalten (1A.6/2002, 1A.7/2002).

6. Zürcher Glattalbahn und Sicherheit gefährdet

Jedes veränderte An- und Abflugregime des Flughafens hat für die umliegenden Siedlungen und Gemeinden sofort räumliche Konsequenzen. Wenn gemäss der neuen deutschen Verordnung vom BAZL auch neue Anflüge im Süden des Flughafens auf Piste 34 eingeführt werden, werden unweigerlich

Siedlungsgebiete belastet, die raumplanerisch nicht in einer Flugschneise vorgesehen waren. So hätten Südanflüge massiv negative Auswirkungen auf die nun aktuell in der Umsetzungsphase sich befindenden rund 600 Mio. Fr. teure Glattalbahn. Die für eine optimale Auslastung der Tramzüge der Glattalbahn notwendige Mischung von Arbeiten und Wohnen würde dann nicht mehr erreicht. In einigen, bis heute als Siedlungsentwicklungsgebiet vorgesehenen Flächen würde wegen Überschreitung der Alarm-, Immissions-, und Planungsgrenzwerte von Gesetzes wegen ein Bauverbot eintreten. Auch das vom Stimmbürger bewilligte, millionenteure Fernwärmeprojekt im näheren Süden des Flughafens wäre nicht mehr voll nutzbar und die entsprechenden Investitionen somit unwirksam oder ineffizient eingesetzt. Demgegenüber bilden die bisherigen An- und Abflugschneisen einen grösstenteils nicht oder nur sehr dünn besiedelten Kanal, worauf sich die Raumplanung seit Jahren einstellen und entsprechende Vorsorge auch planerisch treffen konnte. Ohne wirkliche Not ist daher davon nicht abzuweichen; auch nicht kurzfristig oder provisorisch. Bezüglich Sicherheit ist an dieser Stelle nur darauf hinzuweisen, dass beispielsweise für einen Anflug auf Piste 34 in der Dunkelheit jegliche Hindernisbefeuern (Loorenkopf, Pfannenstiel-Kette, höhere Gebäude, Kranen usw.) fehlt und damit grundlegende internationalrechtliche Sicherheitsanforderungen für einen Südanflug fehlen. Es verbietet sich schon daher, diesen kurzfristig ab Ostern einzuführen.

7. Reduzierte Nachfrage nach Flugverkehr berücksichtigen

Nebst den Ereignissen vom 11. September 2001 haben auch die nach wie vor gedämpfte Konjunktur, die Irakkrise und jüngst die Epidemie SARS zu einem starken Rückgang der Nachfrage nach Flugreisen geführt. Unter diesem Gesichtswinkel könnte es gerade heilsam sein, die Flugbetriebszeiten des Flughafens Zürich entsprechend mittelfristig anzupassen. Auch die Fluggesellschaften haben in diesen Tagen gerade gezeigt, dass sie es durchaus verstehen, sich der reduzierten Nachfrage anzupassen. Insofern ist jegliche Kompensation von Nordanflügen durch neue Süd- oder Ostanflüge entschieden entgegenzutreten. Eine Einschränkung der Kapazität des Flughafens ist unter diesen Umständen bis zum Abschluss eines rechtsstaatlichen Verfahrens zu einem neuen provisorischen Betriebsreglement wirtschaftlich durchaus verkraftbar. Insbesondere ist es daher auch verkraftbar, wenn mit der Einführung eines sog. gekröpften Nordanfluges südlich des Rheins die Landekadenz mindestens vorübergehend etwas herabgesetzt würde; mehr ist heute oder mittelfristig gar nicht (mehr) nötig. Wenn der Terminal B geschlossen werden kann oder geschlossen werden muss, sind zwangsläufig auch weniger Flugbewegungen gegenüber dem ursprünglichen Vorhaben zu erwarten.

8. Schlussfolgerung

Aus all diesen Gründen ist zu fordern:

- Die Schweiz soll die neue einseitige deutsche Verordnung ab Ostern 2003 vorerst nicht umsetzen. Stattdessen soll die Schweiz für ein provisorisches Betriebsreglement das gesetzlich geforderte rechtsstaatliche Verfahren in der dafür benötigten Zeit von 3-6 Monaten durchführen. Als Minima reichen dafür 3 Monate aus, wenn die Behörden entsprechende Prioritäten setzen.
- Das aus Schweizer Sicht heute einzig rechtlich gültige Betriebsreglement ist das provisorische Betriebsreglement vom 31. Mai 2001, welches damals gleichzeitig mit der Erteilung der Betriebskonzession an die Flughafen AG verfügt worden ist. Dieses sieht das langjährige System mit Landungen von Norden her vor.
- Das Bundesgericht wird aufgrund des hängigen Verfahrens zu den vorsorglichen Massnahmen zur Wochenendflugsperrung vom 15. Oktober 2002 voraussichtlich zur Frage Stellung nehmen müssen, ob die beiden früheren Durchführungsverordnungen vom Herbst 2002 und vom Herbst 2001 den beiden provisorischen Betriebsreglementen als Rechtsgrundlagen dienen können oder ob - wie erwähnt - vorläufig das Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 gilt. Mit einer Entscheidung des Bundesgerichts ist in rund 2 Monaten zu rechnen. Ein Vorpreschen des BAZL auf Ostern 2003 mit einer neuen Änderung des Betriebsreglementes ist daher nicht zwingend und schafft nur neue Rechtsunsicherheit sowie neue unnötige Rechtsverfahren.
- Die Beschreitung des Rechtsweges ist Deutschland zu überlassen, sofern Deutschland sich mit dem von der Schweiz eingeschlagenen Weg nicht abfinden kann. Die Schweiz wird dadurch mit Deutschland die Klägerrolle und die Beweislast tauschen, was Vorteile aufweist. Schon rein die Verfahrensdauer dürfte der Schweiz Zeit geben, ein geordnetes rechtsstaatliches Verfahren für ein weiteres provisorisches Betriebsreglement beschleunigt in den nächsten 3 - 6 Monaten durchzuführen.
- Vom weiteren "Durchflug" von einem provisorischen Betriebsreglement zum anderen provisorischen Betriebsreglement ist grundsätzlich Abschied zu nehmen. Vielmehr sind die Kräfte auf die Festsetzung des SIL und ein koordiniertes definitives Betriebsreglement mit Einbezug der Aspekte der Raumplanung und der Enteignungsfrage zu bündeln.
- Die Arbeiten am definitiven Betriebsreglement und am SIL sind zu beschleunigen. Seitens des BAZL und der Zürcher Regierung sind per-

sonell entsprechende Schwergewichte zu bilden. Insbesondere ist nach der gesetzlichen Stufenfolge zunächst beim SIL anzusetzen. Dieser hat auch über die Lage der Warteräume zum Flughafen Auskunft zu geben, denn dadurch werden indirekt auch die An- und Abflugwege vorbestimmt.

- Getreu sämtlicher raumplanerischen Prinzipien und der Meinungen der Raumplanungsexperten sowie gemäss dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip ist als Leitlinie das Prinzip der Kanalisierung und nicht das Prinzip der "Demokratisierung" anzustreben.
- Von der Flughafen Zürich AG und dem Zürcher Regierungsrat ist zu verlangen, dass sie die Karten in transparenter Art offen auf den Tisch legen und sich nicht nach der Salamtaktik richten (Bsp. Einführung des dual landing unter dem "Schutzschild" der vorgezogenen Massnahmen des Staatsvertrages). Insbesondere muss der Zürcher Regierungsrat sofort beim UVEK und BAZL mit konkreten Massnahmen gemäss seinem Beschluss vom 8. November 2002 vorstellig werden. Das Vertrauen der Bevölkerung in den Flughafen muss wieder wachsen. Ohne den Support der Bevölkerung geht es auch beim Flughafen nicht weiter.

Zürich, 9. April 2003