

Flughafen Zürich-Kloten

Provisorische Änderung des Betriebsreglements

Verfügung

A. Sachverhalt

1. Am 23. April 2001 einigten sich die Verkehrsminister der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz auf Eckwerte für eine Regelung der Benützung des süddeutschen Luftraums für An- und Abflüge zum und vom Flughafen Zürich-Kloten. Der Staatsvertrag wurde am 19. September 2001 paraphiert und am 18. Oktober 2001 von Vertretern beider Staaten unterzeichnet. Gemäss Art. 16 wurde der Staatsvertrag in diversen Punkten (Nachtflug- sowie Wochenend- und Feiertagsregelung) ab dem 19. Oktober 2001 resp. 27. Oktober 2002 vorläufig angewendet. Auf diese Termine hin wurde das Betriebsreglement jeweils provisorisch geändert.

Am 18. März 2003 lehnte der Ständerat als Zweitrat den Staatsvertrag ab, womit die Ratifikation des Vertrags auf Schweizer Seite endgültig scheiterte. Mit Mitteilung dieses Scheiterns an die deutschen Behörden fiel die vorläufige Anwendung des Vertrags dahin.

2. Die vorläufig angewendeten Bestimmungen des Staatsvertrags wurden von den deutschen Behörden in aktualisierte Durchführungsverordnungen zur Luftverkehrsordnung (DVO) aufgenommen und entsprechend publiziert. Die letzte Fassung der 213. DVO blieb über den Staatsvertrag hinaus in Kraft; für den An- und Abflug zum und vom Flughafen Zürich bestehen somit weiterhin Einschränkungen.

Diese Einschränkungen werden durch eine Änderung der 213. DVO, welche auf den 17. April 2003 in Kraft tritt, weiter verschärft. Einerseits wird die Zeit, in denen die Be-

nützung des deutschen Luftraums eingeschränkt ist, an Werktagen um je eine Stunde morgens (06 bis 07 Uhr) und abends (21 bis 22 Uhr) ausgedehnt, und andererseits werden die minimalen Überflughöhen in diesen Zeiten erheblich angehoben. Diese Bestimmungen stellen geltendes Recht dar und sind daher für die Firma Skyguide, welche die Flugsicherung über deutschem Territorium ausübt, verbindlich.

Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) hat die Flughafen Zürich AG (Unique) in der Folge aufgefordert, das Betriebsreglement zu ändern, um die neuen Einschränkungen so gut als möglich zu kompensieren und damit An- und Abflüge zum und vom Flughafen in den neuen Sperrzeiten weiterhin zu ermöglichen.

3. Mit Schreiben vom 8. April 2003 reichte die Unique dem BAZL ein Gesuch um Genehmigung einer Änderung des Betriebsreglements ein. Demgemäss sollen in einer ersten Phase sämtliche Anflüge zwischen 06.00 und 07.08 Uhr und zwischen 21.00 und 22.00 Uhr auf die Piste 28 erfolgen, soweit es die meteorologischen Bedingungen zulassen. Andernfalls wird in Anwendung der vom Staatsvertrag in die DVO übernommenen Ausnahmeregelung weiterhin von Norden auf die Pisten 14 und 16 angefliegen.
In der zweiten Phase sollen die Landungen in der Zeit von 05.30 bis 07.00 Uhr auf der Piste 34 erfolgen, ab 21 Uhr in erster Linie auf die Piste 28, ausnahmsweise 34. Starts erfolgen in beiden Phasen auf den Pisten 28, 32 und 34.
Phase 2 kommt zur Anwendung, wenn Anflüge auf die Piste 34 technisch und rechtlich möglich sind.

Unique stellt den Antrag, die Änderung des Betriebsreglements auf den 17. April 2003 in Kraft zu setzen.

4. Das BAZL hörte vor seiner Entscheidung die Kantone Aargau, St. Gallen, Schaffhausen, Thurgau und Zürich an. Diese erklärten sich mit den beantragten vorsorglichen Massnahmen unter den gegebenen Umständen einverstanden.

B. Erwägungen

I. Formelles

1. Nach Art. 36c Abs. 3 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 in der Fassung vom 18. Juni 1999 (LFG; SR 748.0) unterbreitet der Flugplatzhalter das Betriebsreglement dem Bundesamt zur Genehmigung. Änderungen des Betriebsreglements, die wesentliche Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung haben, stellt das Bundesamt nach Art. 36d Abs. 1 LFG den betroffenen Kantonen zur Stellungnahme zu. Die Gesuche sind in den amtlichen Publikationsorganen der betroffenen Kantone und Gemeinden zu publizieren und während 30 Tagen öffentlich aufzulegen.

2. **Umweltverträglichkeitsprüfung**
Die beantragte Änderung des Betriebsreglements führt zu einer wesentlichen Veränderung der Verteilung der Fluglärmbelastung, weshalb sie eine wesentliche Änderung der Anlage darstellt. Es ist somit eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen.

3. Die im Genehmigungsverfahren zu beachtenden Fristen führen zu einer Verfahrensdauer von mindestens sechs Monaten. Soll die beantragte Reglementsänderung auf den 17. April 2003 hin ihre Wirkung entfalten können, kann sie somit nicht in einem ordentlichen Verfahren beurteilt werden. Die Kantone Aargau, Schaffhausen und Thurgau beantragen denn auch, nicht eine Genehmigung auszusprechen, sondern die Reglementsänderung mittels einer aufsichtsrechtlichen Massnahme gemäss Art. 3b Abs. 2 der Verordnung vom 25. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt in der Fassung vom 2. Februar 2000 (VIL; SR 748.131.1), eventualiter einer Änderung des Betriebsreglements durch das Amt nach Art. 26 VIL anzuordnen.

Diesem Antrag ist zu folgen. Das Genehmigungsverfahren ist in Art. 36c f. LFG grundsätzlich abschliessend geregelt. Weder das LFG noch die ausführenden Bestimmungen der VIL sehen eine Möglichkeit der Genehmigung vor Abschluss des entsprechenden Verfahrens vor. Als vorsorgliche Massnahme für die Dauer des Genehmigungsverfahrens kann somit nicht eine provisorische Genehmigung ausgesprochen werden. Muss das Reglement kurzfristig geändert werden, stehen hierfür andere Mittel zur Verfügung. Im Vordergrund steht hier die Ermächtigung von Art. 26 VIL, wonach das BAZL das Reglement in eigener Kompetenz anpassen kann. Diese Bestimmung ist als *lex specialis* zu Art. 3b Abs. 2 VIL anzusehen, weshalb ein Eingriff ins Betriebsreglement auf Art. 26 abzustützen ist.

4. Art. 26 VIL gibt dem BAZL die Kompetenz, das Reglement an geänderte Verhältnisse anzupassen, regelt jedoch das anzuwendende Verfahren nicht. Es ist deshalb auf die allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrens zurück zu greifen. Art. 30 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) bestimmt, dass die Parteien anzuhören sind, bevor die Behörde verfügt. Nach Art. 30 Abs. 2 lit. e VwVG kann auf die vorgängige Anhörung verzichtet werden, wenn Gefahr im Verzug ist, den Parteien die Beschwerde gegen die Verfügung zusteht und ihnen keine andere Bestimmung des Bundesrechts einen Anspruch auf vorgängige Anhörung gewährleistet. Die beiden letzten Anforderungen sind hier erfüllt. Es ist im Folgenden noch zu prüfen, ob tatsächlich Gefahr im Verzug ist.

5. Unique begründet die beantragten Änderungen des Betriebsreglements wie folgt:
„Um den Betrieb des Flughafens Zürich während den publizierten Öffnungszeiten durchgehend offen zu halten, sind während den von Deutschland verfügten Sperrzeiten Anflüge auf die Pisten 28 und 34 notwendig, wobei wie bei der Einführung der Wochenendregelung zwei Phasen zu unterscheiden sind. Andere Anflugmöglichkeiten lassen sich nicht umsetzen, weil die Voraussetzungen dazu fehlen (Luftraumstruktur, Verfahren, Schulung, Dachziegelklammerung, technische Installationen).“

Nach dem aktuell gültigen Betriebsreglement stehen zwischen 06 und 07 Uhr sowie zwischen 21 und 22 Uhr für Landungen im Normalfall die Pisten 14 und 16 zur Verfügung. Die jetzt von Deutschland verordneten zusätzlichen Restriktionen verunmöglichen zu diesen Zeiten Anflüge auf diese beiden Pisten. Andere Pisten sind nur bei besonderen Wetterlagen benützbar. Ausser in den im Reglement und in der deutschen Verordnung genau umschriebenen Ausnahmesituationen könnte somit der Flughafen zu diesen Zeiten nicht mehr angefliegen werden. Dies hätte sowohl für den Flughafen wie für viele der diesen benützenden Fluggesellschaften gravierende negative Auswirkungen. Allen voran betroffen wäre die Swiss als Hauptbenützerin. Die wirtschaftlichen Folgen sowie der Imageschaden würden die wirtschaftliche Basis sowohl der Swiss wie der Unique ernsthaft gefährden. Diese beiden Unternehmen sind jedoch für die Bedürfnisse der Schweizer Wirtschaft und Bevölkerung von zentraler Bedeutung. Es darf daher ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass im Sinne von Art. 30 Abs. 2 lit. e VwVG Gefahr im Verzug ist. Auf eine Anhörung der Parteien, d.h. der von der Änderung betroffenen Personen und Körperschaften, durfte daher verzichtet werden.

6. Dem Standortkanton Zürich und den Nachbarkantonen Aargau, St. Gallen, Schaffhausen und Thurgau wurde aus politischen Gründen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Wegen der aussergewöhnlich kurzen Frist kann dieser Schritt aber gar keine rechtsgenügende Anhörung im Verfahren darstellen.

II. Materielles

1. Gemäss Art. 25 Abs. 1 VIL sind Änderungen des Betriebsreglements zu genehmigen, wenn
 - der Inhalt den Zielen und Vorgaben des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) entspricht,
 - die Vorgaben der Betriebskonzession und der Plangenehmigung umgesetzt sind,
 - die luftfahrtspezifischen Anforderungen sowie diejenigen der Raumplanung und des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes erfüllt sind,
 - der Lärmbelastungskataster festgesetzt werden kann,
 - bei Flughäfen die Sicherheitszonenpläne öffentlich aufliegen.

Diese Genehmigungselemente sind auch dann kurz zu prüfen, wenn es wie vorliegend um eine Anordnung des BAZL geht, welche im Genehmigungsverfahren eine vorsorgliche Massnahme darstellt.

2. Verhältnis zum Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL)

Am 18. Oktober 2000 hat der Bundesrat den allgemeinen Teil des SIL verabschiedet. Dieser enthält insbesondere die konzeptionellen Ziele und Vorgaben; diese bestehen im wesentlichen aus der Festlegung des Gesamtnetzes und der einzelnen Teilnetze. Demgemäss gehört der Flughafen Zürich zu den drei Landesflughäfen. Der SIL bezeichnet diese als die nationalen Drehscheiben des internationalen Luftverkehrs und Teil des Gesamtverkehrssystems. Der Flughafen Zürich soll dabei seine Rolle als eine der grossen europäischen Drehscheiben des Weltluftverkehrs wahrnehmen können. Diese Aussagen machen deutlich, dass dem Flughafen Zürich innerhalb der schweizerischen Verkehrsinfrastruktur eine herausragende Bedeutung zukommt. Diese Zielsetzung bleibt auch unter dem Einfluss einseitiger deutscher Einschränkungen bestehen. Mit einer entsprechenden Änderung des Betriebsreglements wird der Betrieb des Flughafens Zürich, wenn auch mit gravierenden Einschränkungen, weiterhin ermöglicht, was den bestehenden Zielen und Vorgaben des SIL entspricht.

Vor dem Hintergrund der anstehenden gesamthaften Überprüfung des Betriebsreglements hat die vorliegend beantragte Änderung per se provisorischen Charakter. Noch deutlicher gilt dies für eine vorsorgliche Massnahme im Genehmigungsverfahren. Eine weiter gehende Abstimmung mit den bestehenden Planungen, insbesondere den kantonalen Richtplänen, die auf der Basis eines Koordinationsprotokolls mit dem Objektblatt erfolgen wird, ist daher in dieser Phase nicht notwendig und auch nicht möglich.

3. Aus der Betriebskonzession vom 31. Mai 2001 resultiert eine grundsätzliche Betriebspflicht der Flughafenhalterin. Sie hat denn auch ein Gesuch zur Änderung des Betriebsreglements eingereicht, um die durch die geänderte 213. DVO bewirkte faktische Schliessung des Flughafens während zweier Stunden zu verhindern. Mit der als vorsorgliche Massnahme für die Dauer des Genehmigungsverfahrens getroffenen Anordnung des BAZL wird dieser Vorgabe Rechnung getragen.

Aus den der Unique erteilten Plangenehmigungen ergeben sich keine Vorgaben für den vorliegenden Fall.

4. Luftfahrtspezifische Anforderungen

Die vorliegende Reglementsänderung basiert auf bestehenden Anflugverfahren für die Pisten 14, 16 und 28. Neu ist der Anflug von Süden auf die Piste 34. Die Erarbeitung dieses Anflugverfahrens erfolgt durch Spezialisten der Gesuchstellerin und der für die Flugsicherung verantwortlichen Firma Skyguide unter Beizug von Vertretern der Benutzer, hauptsächlich der Swiss. Die Arbeiten sind noch nicht abgeschlossen, so dass heute kein Anflugverfahren auf die Piste 34 zur Verfügung steht. Im Rahmen der vorsorglichen Massnahmen können daher nur Anflüge auf die Pisten 14, 16 und 28 angeordnet und frei gegeben werden. Für die ausnahmsweise Benützung der Pisten 14 und 16 gelten die entsprechenden Bestimmungen der 213. DVO.

Damit ist sicher gestellt, dass die luftfahrtspezifischen Anforderungen gemäss Art. 3 VIL erfüllt werden.

5. Anforderungen der Raumplanung, des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes

Da es vorliegend um eine für das Genehmigungsverfahren geltende vorsorgliche Massnahme geht, dürfen hier keine zu strengen Massstäbe angelegt werden. Zweifellos führen die anstelle von Norden über Deutschland neu über die Schweiz von Osten anfliegenden Flugzeuge zu einer wahrnehmbaren Lärmbelastung in den be-

troffenen Gebieten. In den vom Endanflug auf die Piste 28 betroffenen Bereichen ist die Zunahme sogar wesentlich. Dabei handelt es sich aber um Gebiete, in denen bereits heute Fluglärm auftritt. Durch die vorgesehene Massnahme werden somit nicht neue (Wohn-)Gebiete wesentlichem Fluglärm ausgesetzt. Dem an und für sich verständlichen Begehren nach Verteilung der zusätzlichen Flugbewegungen kann aus den bereits dargelegten Gründen (vgl. oben B.II.4.) kurzfristig nicht nachgekommen werden. Solche und weitere Massnahmen zur Verminderung der Lärmbelastung werden aber im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zu prüfen sein.

6. Die vorliegende Reglementsänderung basiert auf den heute publizierten An- und Abflugverfahren, demnach erfahren die für den Flughafen Zürich bestehenden Sicherheitszonen keine Veränderung. Diese wurden bei ihrem Erlass öffentlich aufgelegt und sind seither in Kraft.
7. Aus diesen Erwägungen folgt, dass das BAZL nur jene Änderungen des Flugbetriebs anordnet, welche für die Kompensation der aus der geänderten 213. DVO resultierenden Beschränkungen unmittelbar nötig sind. Das BAZL ermöglicht der Gesuchstellerin damit, den Flughafen während der ordentlichen Öffnungszeiten auch tatsächlich offen zu halten.

III. Verfahrenskosten

Die Kosten für die Behandlung eines Genehmigungsgesuchs richten sich nach Art. 39 Abs. 3 lit. a der Verordnung über die Gebühren des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (VGZ; SR 748.112.11). Da es sich im vorliegenden Fall um eine Zwischenverfügung handelt, werden die dafür anfallenden Kosten zur Hauptsache geschlagen.

IV. Rechtsmittel

Gemäss Art. 6 Abs. 1 LFG steht gegen Verfügungen, die gestützt auf das LFG und seine Ausführungsbestimmungen ergehen, die Beschwerde an die Rekurskommission UVEK offen. Da es sich vorliegend um eine vorsorgliche Massnahme im Genehmigungsverfahren handelt, stellt diese Verfügung einen Zwischenentscheid dar. Die Beschwerdefrist beträgt somit 10 Tage.

V. Entzug der aufschiebenden Wirkung allfälliger Beschwerden

Die Beschwerde hat gemäss Art. 55 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) aufschiebende Wirkung. Die einschränkenden Bestimmungen der 213. DVO treten am 17. April 2003 in Kraft. Ohne die Kompensation, wie sie die vorliegend geänderten Regelungen des Betriebsreglements vorsehen, erlitte der Flughafen an Werktagen in der Zeit von 06 bis 07 Uhr und von 21 bis 22 Uhr eine erhebliche Beschränkung und wäre faktisch geschlossen. Diese Kompensation muss auch während der Dauer allfälliger Beschwerdeverfahren erfolgen können. Andernfalls würden die angeordneten Massnahmen ihre Wirkung völlig verfehlen, die Anordnung würde per se obsolet. Daraus erhellt, dass die Rechtskraft der neuen Regelung während der Dauer allfälliger Beschwerdeverfahren nicht aufgehoben werden darf. Entsprechend und Art. 55 Abs. 2 VwVG folgend, ist allfälligen Beschwerden gegen diese Verfügung die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

V. Eröffnung und Bekanntmachung

Diese Verfügung wird der Gesuchstellerin und den angehörten Kantonen direkt eröffnet. Den weiteren Betroffenen wird sie durch Publikation im Bundesblatt zur Kenntnis gebracht.

Weiteren interessierten Stellen wird die Verfügung zugestellt.

C. Verfügung

1. Das Betriebsreglement für den Flughafen Zürich wird wie folgt **geändert**:
 - Art. 33 Abs. 1 hat neu folgenden Wortlaut:

„Bei Instrumentenanflügen von 07.00 Uhr bis 21.00 Uhr erfolgt die Landung in der Regel auf die Piste 14 oder auf die Piste 16.“
 - Art. 33^{bis} hat neu folgenden Wortlaut:

„Von 21.00 Uhr bis 07.08 Uhr erfolgen Landungen auf die Piste 28. Steht diese Piste nicht zur Verfügung, erfolgen Landungen auf die Piste 14 oder auf die Piste 16. Vorbehalten bleibt Absatz 2.“

„An Samstagen, Sonntagen und den gesetzlichen Feiertagen gemäss erster Verordnung zur Änderung der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland vom 4. April 2003 erfolgen Landungen in der Zeit von 07.00 Uhr bis 09.08 Uhr und von 20.00 Uhr bis 21.00 Uhr auf die Piste 28. Steht diese Piste nicht zur Verfügung, erfolgen die Landungen auf die Piste 14 oder auf die Piste 16.“
 - Art. 141^{ter} hat neu folgenden Wortlaut:

„Die geänderten Art. 33 und 33^{bis} in der Fassung vom 16. April 2003 treten auf den 17. April in Kraft.

Die Art. 33 und 33^{bis} in der geänderten Fassung vom 16. April 2003 sind nicht anwendbar, wenn und solange die in der ersten Verordnung zur Änderung der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland angeordneten Einschränkungen der Benützung des süddeutschen Luftraums keine Anwendbarkeit entfalten.

Die Änderungen der Art. 33 und 33^{bis} vom 16. April 2003 fallen dahin, wenn und insoweit die in der ersten Verordnung zur Änderung der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland angeordneten Einschränkungen der Benützung des süddeutschen Luftraums für die An- und Abflüge zum/vom Flughafen Zürich wegfallen.

Die Änderungen des Betriebsreglements vom 18. Oktober 2001 und 15. Oktober 2002 sind unter Anwendung von Art. 141^{ter} dieses Reglements solange in Kraft oder werden wieder anwendbar, als Einschränkungen der Benützung des süddeutschen Luftraums aufgrund der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland anwendbar sind oder wieder werden.“
2. Diese Anordnung gilt längstens bis zum Entscheid über die Genehmigung der beantragten Reglementsänderung.

3. Entgegenstehende Anträge und Begehren aus der Anhörung werden im Sinne der Erwägungen abgewiesen.

4. Es werden keine Gebühren erhoben.

5. Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Verfügung oder Teile davon kann innert 10 Tagen Beschwerde erhoben werden an die Rekurskommission des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Postfach 336, 3000 Bern 14. Die Beschwerdefrist beginnt bei persönlicher Eröffnung an die Parteien an dem auf die Eröffnung folgenden Tag, bei Publikation in einem amtlichen Blatt an dem auf die Publikation folgenden Tag zu laufen. Die Frist steht still vom siebten Tag vor Ostern bis und mit dem siebten Tag nach Ostern.

Die Beschwerde ist im Doppel einzureichen. Sie hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift der Beschwerdeführer zu enthalten. Die angefochtene Verfügung und die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind beizulegen, soweit die Beschwerdeführer sie in den Händen haben. Ferner ist die Vollmacht einer allfälligen Vertreterin oder eines allfälligen Vertreters beizulegen.

Allfälligen Beschwerden wird die aufschiebende Wirkung entzogen.

Bundesamt für Zivilluftfahrt

Urs Adam, Stv. Direktor