



Zürich, 5. Mai 2004

Flughafen Zürich, Einsprache gegen vorläufiges Betriebsreglement, Zuschrift

In Sachen **Stadt Zürich**, vertreten durch den Stadtrat, Stadthaus, Stadthausquai 17, Postfach, 8022 Zürich, **Einsprecherin**, gegen **unique airport Flughafen Zürich AG**, Postfach, 8058 Zürich, **Gesuchstellerin und Einsprachegegnerin**, betreffend Flughafen Zürich, Gesuch vom 31. Dezember 2003 um Genehmigung des vorläufigen Betriebsreglements und Erteilung der Plangenehmigungen für Infrastrukturanpassungen, erheben wir namens der Stadt Zürich **Einsprache** mit folgenden

Anträgen:

1. Die Genehmigung für ein vorläufiges Betriebsreglement und die Plangenehmigung für Infrastrukturanpassungen seien zu verweigern.
2. Eventualiter A. seien die beiden Genehmigungen nur unter den folgenden Auflagen bzw. den folgenden Anpassungen im vorläufigen Betriebsreglement zu erteilen:
 - a. Die Geltungsdauer des Anhangs 1 sei bis zum Abschluss der Mediation oder längstens auf drei Jahre zu befristen.
 - b. Die Zahl der Flugbewegung pro Jahr sei auf maximal 320'000 zu begrenzen und im vorläufigen Betriebsreglement festzuschreiben.
 - c. Die Nachtruhe sei auf die Zeit zwischen 22.00 und 7.00 Uhr auszudehnen (Art. 12 sowie 12^{bis} Anhang 1).

- d. Die Flexibilisierung im Einsatz der möglichen An- und Abflugkonzepte sei abzulehnen und das vorläufige Betriebsreglement sei in der Weise zu ändern, dass die konkreten, nur zu je bestimmten Zeiten geltenden An- und Abflugwege daraus ersichtlich sind (Art. 19 und Art. 21 Anhang 1).
 - e. Südanflüge auf Piste 34 seien ausschliesslich während den von der deutschen 213. Durchführungsverordnung bzw. allfälligen Nachfolgeverordnungen verlangten morgendlichen Sperrzeiten für Anflüge über deutschem Gebiet (heutiger Stand: Wochentage zwischen 6.00 und 7.00 Uhr, Wochenenden und Feiertage zwischen 6.00 und 9.00 Uhr) zu genehmigen und entsprechend ausdrücklich im vorläufigen Betriebsreglement festzuhalten (Art. 21 Abs. 3 Anhang 1). Diese Genehmigung sei zudem in der Weise zu befristen, dass Südanflüge auf Piste 34 nur solange statthaft bleiben, als deutsche Sperrzeiten in Kraft stehen und soweit nicht schon vor Ablauf der höchstens dreijährigen Geltungsdauer des vorläufigen Betriebsreglements alternative Anflugverfahren im Sinne von Antrag 4 zur Verfügung gestellt werden können.
3. Eventualiter B. seien die Genehmigungen nur zu erteilen, falls erneute und vertiefte Abklärungen der Genehmigungsbehörde, der Einsprachegegnerin, der Skyguide und von unabhängigen Experten ergeben, dass bei Südanflügen auf Piste 34 die Sicherheit für die betreffenden Flugzeuge bzw. deren Insassen und die in der Anflugschneise lebende Bevölkerung in genügender Weise gewährleistet ist. Allenfalls notwendige Sicherheitsvorkehrungen wie die Markierung von erhöhtem Terrain seien vor der In-Kraft-Setzung des vorläufigen Betriebsreglements im gesetzlich vorgesehenen Verfahren von der zuständigen Stelle anzuordnen bzw. umzusetzen.
4. Eventualiter C. seien die Einsprachegegnerin und die Skyguide zu verpflichten, schon vor Ablauf der Geltungsdauer des vorläufigen Betriebsreglements in Zusammenarbeit mit der Genehmigungsbehörde und unabhängigen Experten alle notwendigen Abklärungen und Vor-

kehrungen zu treffen, die zur Einführung alternativer An- und Abflugkonzepte führen können.

5. Subeventualiter (A, B und C) sei die aufschiebende Wirkung von Beschwerden gegen die Genehmigungsentscheide unverändert zu gewährleisten.

Begründung:

I. Formelles

1. Einsprachefrist

Gemäss Art. 36d Abs. 2 LFG sind wesentliche Änderungen des Betriebsreglements während 30 Tagen öffentlich aufzulegen. Die Auflage- und Einsprachefrist dauert gemäss der Publikation im Schweizerischen Bundesblatt (BBl 2004, 1099, S. 1100) vom 22. März bis am 6. Mai 2004. Diese Frist ist mit der heutigen Eingabe gewahrt.

2. Einsprachelegitimation

Die von einer Betriebsreglementsänderung betroffenen Städte und Gemeinden wahren ihre Interessen gemäss Art. 36d Abs. 5 LFG mittels Einsprache. Bei einer Umsetzung des vorläufigen Betriebsreglements wäre einerseits das Gemeindegebiet der Stadt Zürich von den vorgesehenen neuen Grenzwertkurven tangiert und andererseits würde die Lärmbelastung für die betroffene Bevölkerung gegenüber heute massiv erhöht (eingehend zu diesen faktischen Auswirkungen siehe unten, II.2.b). Die Rechte und Pflichten der Stadt Zürich bzw. der von ihr vertretenen Bevölkerung sind aus diesen Gründen durch die beantragten Genehmigungsverfügungen berührt, weshalb die Stadt Zürich auch nach Art. 36 d Abs. 4 LFG i.V.m. Art. 6 VwVG ohne Weiteres zur Einsprache legitimiert ist.

3. Vertretung

Im Verkehr mit eidgenössischen und kantonalen Behörden sowie nach aussen wird die Stadt Zürich gemäss Art. 56 der Gemeindeordnung der Stadt

Zürich durch den Stadtrat bzw. durch ein von ihm bezeichnetes Mitglied vertreten.

II. Materielles

1. **Vorbemerkung: Verweis auf frühere Einsprachen**

Gemäss Mitteilung der Genehmigungsbehörde werden Einsprachen gegen frühere provisorische Betriebsreglementsänderungen in das vorliegende Verfahren übernommen (vgl. BBl 2004, 1099, S. 1100). Die Einsprecherin kann daher vorab auf ihre Argumente, welche in der Einsprache vom 10. April 2002 betreffend Umsetzung einer neuen Wochenend- und Feiertagsregelung (Genehmigungsentscheid vom 15. Oktober 2002) bzw. der Einführung von Südanflügen (Genehmigungsentscheid vom 23. Juni 2003) vorgebracht wurden, verweisen.

Es sei jedoch kritisch darauf hingewiesen, dass die Übernahme von Einsprachen gegen frühere Genehmigungsgesuche zwar eine Entlastung sowohl der Genehmigungsbehörde wie auch der Einsprechenden bringt und damit möglicherweise zu einer Straffung des Verfahrens führt; auf keinen Fall jedoch darf dieses Vorgehen zu einer Aushöhlung des gesetzlich verankerten Rechtsschutzes führen. Diese Gefahr besteht vorliegend jedoch, weil obere Instanzen wie die Rekurskommission UVEK oder das Bundesgericht bereits hängige Verfahren zu früheren provisorischen Betriebsreglementsänderungen abschreiben könnten, wenn neue Gesuche immer wieder die gleichen oder ähnliche Themen berühren. Letztlich kann die von der Genehmigungsbehörde gewählte Verfahrensübernahme daher dazu führen, dass in der Sache selbst kaum je rechtskräftig und letztinstanzlich entschieden wird, was einen Verstoß gegen die Rechtsschutzgarantie gemäss Art. 29 Abs. 1 BV darstellt.

Beim vorliegend zu beurteilenden Gesuch fällt in diesem Zusammenhang zudem auf, dass darin nicht nur, wie in der Medienmitteilung der Genehmigungsbehörde vom 17. Februar 2004 angekündigt, bereits genehmigte provisorische und heute in Kraft stehende Änderungen zusammengefasst wer-

den, sondern auch gewichtige neue Aspekte hinzugekommen sind: Zu nennen sind insbesondere die dem Reglement zugrundeliegende Erhöhung der jährlichen Flugbewegungen auf neu 350'000, die Einführung eines *Wide Left Turns* bei Südstarts von Piste 16 sowie die Flexibilisierung im Einsatz der verschiedenen An- und Abflugkonzepte («Pistenflexibilisierung»). Diese neuen Anträge sind nicht im geltenden provisorischen Betriebsreglement enthalten; frühere Einsprachen betreffen hingegen nur den dortigen Inhalt und können daher nur bedingt als Beurteilungsgrundlage für das neue, «vorläufige» Betriebsreglement herangezogen werden.

Ebenso darf der Hinweis auf die Verfahrensübernahme nicht den Effekt haben, dass Einsprachen, welche sich gegen einen der genannten neuen Aspekte richten, nun nicht eingereicht werden, weil die potentiellen Einsprechenden auf eine Deckungsgleichheit zwischen den früheren «provisorischen» und den nun zu beurteilenden «vorläufigen» Änderungen vertrauen. Dies würde auf eine faktische Verhinderung der Inanspruchnahme des Rechtsweges hinauslaufen, was nicht nur der allgemeinen Rechtsschutzgarantie im Sinne von Art. 29 Abs. 1 BV, sondern auch dem Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV widerspricht: Die «alten» Einsprachen können die neu hinzugekommenen Themen aus dem vorläufigen Betriebsreglement noch gar nicht behandelt haben, weshalb auch diesbezüglich ein Anspruch auf Mitwirkung im Verfahren nicht verweigert werden darf.

Nicht nur aufgrund solcher rechtsstaatlicher, sondern auch aufgrund politischer Überlegungen erscheint ebenfalls der Zeitpunkt der Eingabe des Gesuchs – kurz vor Beginn des angekündigten Mediationsverfahrens – als bedenklich: Da die genehmigten provisorischen Änderungen bereits in Kraft stehen, ist die Einführung von über die deutschen Restriktionen hinausgehenden Neuerungen, die im Mediationsverfahren ja erst erarbeitet und beraten werden sollen, im jetzigen Zeitpunkt nicht sinnvoll. Zu befürchten ist nämlich eine vorzeitige Präjudizierung und gleichzeitig eine Unterminierung der an sich notwendigen Offenheit des Mediationsverfahrens.

2. Fehlende Genehmigungsgrundlagen im Sinne von Art. 25 Abs. 1 VIL

a) Grundsatz

Das Betriebsreglement für einen Flughafen ist nach Art. 25 Abs. 1 VIL zu genehmigen, wenn dessen Inhalt den Zielen und Vorgaben des Sachplanes Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) entspricht (lit. a), die Vorgaben der Betriebskonzession und der Plangenehmigung umgesetzt sind (lit. b), die luftfahrtspezifischen Anforderungen sowie die Anforderungen der Raumplanung und des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes erfüllt sind (lit. c), der Lärmbelastungskataster festgesetzt werden kann (lit. d) sowie die Sicherheitszonenpläne öffentlich aufliegen (lit. e). Auf einen Teil dieser Voraussetzungen ist im Folgenden näher einzutreten.

b) Faktische Auswirkungen des vorläufigen Betriebsreglements

Der dem Gesuch beiliegende Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) hält ausdrücklich fest, dass die Umsetzung des vorläufigen Betriebsreglements zu einer Umverteilung der Lärmbelastung führt und daher stark besiedelte Gebiete im Süden und Osten des Flughafens von neuem Lärm betroffen sind, die bisher nur wenig davon berührt waren. Zudem tritt die neue Belastung in den genannten Gebieten vor allem in sensiblen Tageszeiten auf, weshalb dort eine stark wahrnehmbare Zunahme der Lärmbelastung festzustellen ist (vgl. UVB-Synthese, S. 38; UVB-Fachbericht Lärm, S. 66). Von Immissionsgrenzwertüberschreitungen werden 39 Prozent und von Alarmgrenzwertüberschreitungen 20 Prozent mehr Personen als bisher betroffen sein (vgl. UVB-Synthese, S. 33). Diese höheren Belastungen, die sich insbesondere auch auf das Gemeindegebiet der Stadt Zürich (Schwamendingen) auswirken, sind insbesondere auf die vorgesehene Pistenflexibilisierung (vgl. Art. 19 ff. Anhang 1; Gesuch, S. 5), auf die Einführung des *Wide Left Turns* zur Entflechtung der Abflugrouten (vgl. Gesuch, S. 5) und auf die Erhöhung der Flugbewegungen auf 350'000 pro Jahr (vgl. Gesuch, S. 4) zurückzuführen. Ebenfalls wird die Zahl der Südanflüge auf Piste 34 gegenüber heute erhöht (vgl. Gesuch, S. 2). Nach wie vor finden diese vor allem während der sensiblen Morgen- und neu – nach der Einführung weiterer Restriktionen durch die

deutsche 213. Durchführungsverordnung – zum Teil auch Abendstunden sowie an den Wochenenden statt; gerade zu diesen Zeiten besteht aber ein erhöhtes Ruhebedürfnis der Bevölkerung. Zwar führt der rechtlich relevante Mittelungspegel L_{eq} , welcher die Lärmbelastung über den ganzen Tag (6.00-22.00 Uhr) verteilt berechnet, etwa in Schwamendingen nur selten oder gar nicht zur Abbildung von Immissions- oder gar Alarmgrenzwertüberschreitungen. Es ist jedoch ausgewiesen, dass die Störwirkung der einzelnen Anflüge, bei denen Lärmbelastungen zwischen 65 und 83 dB und vereinzelt gar bis 90 dB gemessen werden (Auskunft des Umwelt- und Gesundheitsschutzes Zürich), enorm ist. Zudem verursachen Lärmimmissionen bereits ab 60 dB im Rauminnen Aufwachreaktionen.

Vor diesem Hintergrund fällt auf, dass die Gesuchstellerin darauf verzichtet, den Aspekt der Lärmbelastung und der Anzahl Betroffenen in ihren Kriterienkatalog für die Verteilung der Bewegung auf den An- und Abflugrouten und -pisten aufzunehmen. Von Bedeutung sind für sie offenbar einzig rein technische und betriebsökonomische Daten, so die verfügbare Pistenlänge, Flugzeuggrösse und -gewicht, die Pistengeometrie und der Betriebszustand (Gesuch, S. 5). Die fehlende Berücksichtigung der Auswirkungen auf Raum, Umwelt und Bevölkerung ist jedoch in mehrfacher Hinsicht höchst bedenklich, wie im Folgenden zu zeigen sein wird.

- c) Fehlendes Objektblatt für den Flughafen Zürich im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (Art. 25 Abs. 1 lit. a VIL)

Zwar hat der Bundesrat den allgemeinen Teil des SIL bewilligt und darin den Flughafen Zürich als eine der drei nationalen Drehscheiben des internationalen Luftverkehrs vorgesehen, in deren Umgebung höhere Belastungs- und Immissionsgrenzwerte unter bestimmten Umständen in Kauf genommen werden müssen (vgl. SIL vom 18. Oktober 2000, S. IIIB-4, IIIB-23 und IIIB1-B7-2ff.). Das SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich, das gemäss Art. 3a Abs. 2 VIL wichtige Lücken zwischen konkreter Flughafen- und Raumplanung schliessen und die Grundzüge der Nutzung der Infrastruktur sowie die Rahmenbedingungen des Betriebs regeln müsste, existiert jedoch noch nicht. Eine teilweise Neuausrichtung des Flugverkehrs von und zum Flughafen Zü-

rich mittels neuer Plangenehmigungen und Betriebsreglemente hat zudem auch deshalb auf der Grundlage dieses SIL-Objektblattes zu erfolgen, weil nur dadurch die Verpflichtung der Behörden zur Verfahrenskoordination erfüllt werden kann (siehe dazu auch KELLER PETER M., Zulässigkeit und Rechtsfolgen von neuem Fluglärm in Wohnregionen, URP 2001, 3, S. 17 f.). Wie auch der von der Gesuchstellerin in Auftrag gegebene Bericht über die volkswirtschaftliche Bedeutung der schweizerischen Landesflughäfen vom 25. Juni 2003 festhält, besteht im Zusammenhang mit der Raumwirkung des Flughafens Zürich daher ein regelrechtes «Vakuum zwischen Flughafenplanung und raumplanerischen Fragestellungen», woraus sich insgesamt eine «belastende Planungsunsicherheit» ergibt (vgl. erwähnte Gesuchsbeilage, S. 69). Der Erlass eines «vorläufigen» Betriebsreglements, welches für mehrere Jahre Gültigkeit haben wird und das mit der teilweisen Aufhebung der bisherigen Nordausrichtung des Flughafens als «Providurium» erhebliche Kohnsequenzen für dessen Raumwirkung haben wird, ist vor diesem Hintergrund auch rechtsstaatlich bedenklich: der verfassungsrechtlich geschützte Grundsatz der Planungssicherheit bzw. der Rechtssicherheit wird dadurch in erheblichem Masse tangiert (vgl. RUCH, Kommentar RPG, Einleitung N. 32 f.; ausführlich zu den planungsrechtlichen Grundsätzen siehe unten, Abschnitt II.2.e.aa).

d) Luftfahrtspezifische Anforderungen (Art. 25 Abs. 1 lit. c VIL)

Das vorläufige Betriebsreglement sieht unter anderem Südanflüge auf Piste 34 vor, dies vor allem am Morgen zwischen 6.00 und 7.00 Uhr und an Wochenenden zwischen 6.00 und 9.00 Uhr (Art. 21 Abs. 3 Anhang 1). Generell ist in Bezug auf solche Anflüge über das äusserst dicht besiedelte Gebiet im Süden des Flughafens daran zu erinnern, dass ein Absturz eines Flugzeuges in Flugplatznähe, insbesondere in einem Umkreis von 5-8 km um die Pisten, alle zehn Jahre hoch wahrscheinlich ist. Dies führt zu einem, je nach eingesetzter Betriebsvariante, ca. 2.3 bis 2.7 mal grösseren kollektiven Risiko als die bis zur Einführung der Südanflüge praktizierten Anflugverfahren, wie eine Sicherheitsstudie festhält (vgl. Studie von Bienz, Kummer & Partner aus dem Jahr 2002, bei den Akten aus diversen früheren Verfahren).

Es bestehen verschiedene Anhaltspunkte dafür, dass dem Sicherheitsaspekt vor der Einführung von Südanflügen auf Piste 34 zu wenig Beachtung geschenkt worden ist, die nun spätestens im Genehmigungsentscheid betreffend vorläufigem Betriebsreglement zu berücksichtigen sind.

Beispielhaft sei diesbezüglich auf Ungereimtheiten im Zusammenhang mit der am 20. Februar 2004 bzw. am 8. April 2004 gegenüber der Einsprecherin verfügten Hindernisbefeuerung des Loorenkopfturms auf dem Adlisberg hingewiesen. Im entsprechenden, noch hängigen Verfahren ist unter anderem die Frage zu beantworten, ob es zur Gewährleistung der notwendigen Sicherheit von Südanflügen genügt, den Adlisberg mittels einer einzigen Befeuerungslampe auf dem Loorenkopfturm zu markieren (vgl. Aktenbeizug aus dem Verfahren Nr. 474.00 bzw. dem Verfahren B-2004-55 vor der Rekurskommission UVEK). Nachdem die Genehmigungsbehörde nämlich per 20. Februar 2004 die Befeuerung «aus Sicherheitsgründen» verfügt hatte, beurteilte sie knapp zwei Monate später die Befeuerung des Aussichtsturms Loorenkopf für die Freigabe des LOC-Anflugverfahrens auf die Piste 34 per 31. April 2004 «als nicht zwingend erforderlich» – dies, obwohl sie sich in beiden Fällen auf den Bericht *Operational Evaluation ILS/LOC-DME RWY 34 LSZH* vom 25. April 2003 stützte. Aufgrund dieses fragwürdigen Meinungswandels ist die Bedeutung des genannten Berichts, der als Entscheidungsgrundlage für die provisorische Genehmigung der Südanflüge diente, zur Diskussion zu stellen. Die Durchführung der *Operational Evaluation ILS/LOC-DME RWY 34 LSZH* hatte die Evaluation der fliegerischen Praktikabilität des Anflugs auf Piste 34 zum Ziel, basierend auf den theoretischen Verfahrensgrundlagen und Berechnungen zum Flugweg und mit Blick auf die vorgesehene Installation eines ILS und eines LOC-DME-Systems. Mehrere Testflüge fanden am 23. April 2003 zwischen 09.00 und 16.30 Uhr, bei Tageslicht also, statt. Der zitierte Bericht bestätigt zwar grundsätzlich die Praktikabilität des zu prüfenden Anflugverfahrens, gibt aber insgesamt sieben priorisierte Empfehlungen (ohne Rechtsverbindlichkeit) ab. In dritter Priorität empfiehlt der Bericht, es sollten das erhöhte Terrain und hohe Bauten im Anflugbereich befeuert werden, um deren Wahrnehmbarkeit bei Dunkelheit zu erhöhen. Der Bericht hält diesbezüglich aber ausdrücklich fest, dass es sich hierbei um

eine Annahme handle, die nur im Rahmen eines Testflugs bei Nacht verifiziert werden könnte.

Der Bericht *Operational Evaluation ILS/LOC-DME RWY 34* kann daher generell wohl kaum als sachlich fundierte, seriöse und vollständige Grundlage für die Beurteilung der Grundsatzfrage, ob das heikle Terrain des Adlisbergs ein ernst zu nehmendes Sicherheitsrisiko für ILS/LOC-DME Anflüge auf Piste 34 darstellt, dienen.

Im Zusammenhang mit der Forderung, den Loorenkopfturm als markantes Luftfahrthindernis möglichst rasch, spätestens aber ab dem Monat September 2004 zu befeuern, weist die Genehmigungsbehörde zudem auf eine Sicherheitsempfehlung hin, die das Büro für Flugunfalluntersuchungen (BFU) im Nachgang zum Absturz eines Flugzeugs der Alitalia am Stadlerberg erlassen hatte. Dort verlangte das BFU offenbar die Befeuerng des die Freihaltefläche durchstossenden Stadlerbergs - also des *Terrains*, obwohl auch dieser nicht als Sicherheitsrisiko für den Anflug auf Piste 14 zu betrachten sei. Inwiefern der Stadlerberg ein Sicherheitsrisiko darstellt, kann an dieser Stelle nicht abschliessend beurteilt werden; Tatsache ist jedenfalls, dass der zu tief fliegende Jet der Alitalia in den Stadlerberg geprallt ist, weil dieser als Hindernis im Weg stand. Weil es sich bei den Südanflügen auf Piste 34 um ein neues Verfahren über dichtest besiedeltem Gebiet handelt, das derzeit erst nach Sichtflugregeln geflogen wird und gegen dessen Einführung noch Rechtsmittelverfahren hängig sind, wäre vor diesem Hintergrund erst recht noch einmal zu prüfen, ob Anflüge über den Adlisberg überhaupt genügend sicher durchführbar sind.

Solche grundsätzlichen Bedenken zu den notwendigen Sicherheitsabklärungen müssen wegen des engen Zusammenhangs von «provisorischem» und «vorläufigem» Betriebsreglement auch im vorliegenden Einspracheverfahren berücksichtigt werden.

Das Gesuch darf daher gemäss Art. 25 Abs. 1 lit. c VIL höchstens dann genehmigt werden, wenn neue und fundierte Untersuchungen ergeben, dass die Sicherheit der Südanflüge auf Piste 34 in genügender Weise gewährleistet ist.

e) Anforderungen der Raumplanung, des Umwelt- und Naturschutzes
(Art. 25 Abs. 1 lit. c VIL)

aa) *Ziele und Grundsätze der Raumplanung, insbesondere der Grundsatz der Verschonung von Wohngebieten vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen*

Die zuvor genannten faktischen Auswirkungen des vorläufigen Betriebsreglements (Abschnitt II.2.b) verletzen verschiedene Ziele und Grundsätze der Raumplanung. Verfassungsrechtlich gesichert ist etwa das Ziel der haushälterischen Nutzung des Bodens und einer geordneten Besiedelung des Landes (Art. 75 Abs. 1 BV, vgl. auch Art. 1 Abs. 1 RPG), welches auch im Zusammenhang mit dem Nachhaltigkeitsprinzip zu sehen ist (vgl. dazu nachfolgend II.2.e.cc.). Daraus folgt das sogenannte Konzentrationsprinzip, wonach verschiedene Nutzungen nicht durchmischt werden sollen, sondern deren Konzentration auf bestimmte Gebiete gefördert werden muss (TSCHANNEN, in: Kommentar RPG, N. 16 zu Art. 1; KELLER, a.a.O., S. 20). Der Grundsatz der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens verpflichtet die Behörden sodann, dafür zu sorgen, dass nicht nur sachgerechte Standorte für die im öffentlichen Interesse liegenden Bauten gefunden werden, sondern dass auch bereits bestehende Standorte unter Geringhaltung nachteiliger Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen, die Bevölkerung und die Wirtschaft betrieben werden (vgl. dazu VALLENDER/MORELL, in St. Galler Kommentar, N 39 zu Art. 73 BV).

Die insbesondere mit den Südanflügen und der Einführung des Wide Left Turn verbundenen neuen Lärmbelastungen im Süden des Flughafens stellen diese Grundsätze erheblich in Frage. Jahrzehntlang bezogen sich raumplanerische Massnahmen auf die bestehende Nordausrichtung des Flughafens Zürich-Kloten. Statt dass nach dem erwähnten Konzentrationsprinzip der Fluglärm auf die Gebiete im Norden beschränkt bleibt, sollen nun neu zusätzliche Regionen im Süden des Flughafens dauerhaft beschallt werden. Dies hat nicht nur die Gefährdung der bereits erwähnten Planungssicherheit, sondern auch nachteilige Auswirkungen auf Natur und Bevölkerung zur Folge, was jedoch im Sinne der genannten Ziele der Raumplanung gerade vermieden werden soll.

Sodann ist gemäss Art. 1 Abs. 1 Satz 3 RPG auf die natürlichen Gegebenheiten und Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft Rücksicht zu nehmen. Insbesondere soll mithilfe raumplanerischer Massnahmen der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und Landschaft unterstützt werden (Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG). Zudem sollen gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG wohnliche Siedlungen und die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft geschaffen und erhalten werden. Konkretisiert wird der zuletzt genannte Grundsatz unter anderem in Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG, wonach Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst zu verschonen sind.

Die neue oder zusätzliche Belastung bisher vor Fluglärm verschonter Wohngebiete widerspricht somit dem Grundsatz der Verschonung von Wohngebieten vor schädlichen und lästigen Lärmeinwirkungen diametral.

Da diese raumplanerischen Ziele und Grundsätze als verbindliche Handlungsanweisungen an die Planungsbehörden zu verstehen sind, müssen sie auch bei einer luftfahrtrechtlichen Entscheidungsfindung zumindest im Rahmen der Interessenabwägung berücksichtigt werden (vgl. KELLER, a.a.O., S. 21 f.).

bb) Vorsorgeprinzip

Nach dem Vorsorgeprinzip im Sinne von Art. 74 Abs. 2 BV sowie Art. 1 Abs. 1 USG müssen Einwirkungen auf die natürliche Umwelt bzw. auf den Menschen, die lästig oder schädlich sein könnten, frühzeitig und am Ort ihrer Entstehung, d.h. an der Quelle, begrenzt oder gar vermieden werden (vgl. MORELL, in: St. Galler Kommentar, N 18 zu Art. 74 BV; GRIFFEL ALAIN, Die Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts, Zürich 2001, S. 64). Erfasst werden von diesem Grundsatz sodann auch Einwirkungen unterhalb der Schädlichkeits- oder Lästigkeitsschwelle, soweit sie allein oder mit anderen Einwirkungen ein Schädlichkeits- oder Lästigkeitspotential aufweisen (vgl. TSCHANNEN, in: Kommentar USG, N. 32 zu Art. 1 USG). Im Bereich des Immissionsschutzes wird das Vorsorgeprinzip ausserdem durch Art. 11 Abs. 2 USG konkretisiert, wonach Emissionen im Rahmen der Vorsorge unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung so weit zu begrenzen sind, als

dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (vgl. SCHRADE/LORETAN, in: Kommentar USG, N. 19 zu Art. 11 USG).

Dass nach einer Genehmigung des vorläufigen Betriebsreglements viel mehr Menschen als bisher mit Lärmimmissionen durch den Flugverkehr vom und zum Flughafen Zürich-Kloten zu rechnen haben (vgl. oben, Abschnitt II.2.b), ist besonders stossend, weil diese Einwirkungen nicht zuletzt der geplanten Kapazitätserhöhung zuzuschreiben sind. Nun wird zwar nicht bestritten, dass der Flughafen Zürich in seinem jetzigen Bestand für die Grossregion Zürich von grosser volkswirtschaftlicher Bedeutung ist. Es kann diesbezüglich auf den Bericht über die volkswirtschaftliche Bedeutung der schweizerischen Landesflughäfen, welcher dem Gesuch beiliegt, verwiesen werden. Vor dem Hintergrund des Vorsorgeprinzips, insbesondere im Sinne von Art. 11 Abs. 2 USG, ist es aber nicht gerechtfertigt, dass über die Erhaltung der Kapazität hinaus sogar noch zusätzliche Flugbewegungen mit daraus resultierenden höheren Lärmbelastungen für die Bevölkerung vorgesehen sind. Die Gesuchstellerin weist in ihrem Gesuch keineswegs nach, dass ein Verzicht auf eine Kapazitätsausweitung bzw. das Festhalten am Status quo volks- oder betriebswirtschaftlich untragbar werden könnte. Ausserdem ist darauf aufmerksam zu machen, dass voraussehbare jahrelange Verletzungen des Grundsatzes von Art. 11 Abs. 2 USG nebst einem höheren betriebswirtschaftlichen Gewinn auch volkswirtschaftliche Nachteile mit sich bringen werden: Eine gesamtheitliche Betrachtung würde aufzeigen, dass mit einer Kapazitätsausweitung auch erhebliche Kostenfolgen verbunden sind, so etwa durch höhere Gesundheitskosten, Kosten für Schutz- und Sanierungsmassnahmen oder Entschädigungszahlungen bei Eigentumswertverlusten.

Aus Art. 11 Abs. 2 USG ist im vorliegenden Fall die Schlussfolgerung zu ziehen, dass zusätzliche Immissionen nicht genehmigungsfähig sind. Insbesondere ist auf den Ausbau der Kapazität des Flughafens mittels Pistenflexibilisierung und Einführung des *Wide Left Turn* zu verzichten. Aus der Sicht des Vorsorgeprinzips müssen zudem die Möglichkeiten weiterer Emissionsschutzmassnahmen wie der Abbau von Flugbewegungen geprüft werden, soweit diese wirtschaftlich tragbar sind. Die Genehmigungsbehörde hat die-

se Zusammenhänge in ihrem Entscheid über das vorläufige Betriebsreglement direkt zu berücksichtigen, weil es sich beim Vorsorgeprinzip nicht bloss um einen programmatischen Grundsatz, sondern um einen justiziablen, subsumtionsfähigen Rechtssatz handelt (vgl. GRIFFEL, a.a.O., S. 59 f.).

cc) *Nachhaltigkeitsprinzip*

Das Nachhaltigkeitsprinzip gemäss Art. 2 Abs. 2 und Art. 73 BV sieht vor, dass zwischen der Natur und ihrer Beanspruchung durch den Menschen ein ausgewogenes Verhältnis anzustreben ist. Es steht diesbezüglich besonders das Kriterium der Erneuerungsfähigkeit im Zentrum (vgl.

VALLENDER/MORELL, in: St. Galler Kommentar, N. 17 zu Art. 73 BV). Eine Fluglärmverteilung, d.h. gewissermassen eine «Demokratisierung» des Fluglärms, bewirkt letztlich eine Nivellierung ökologischer, ökonomischer und sozialer Werte nach unten. Eine nachhaltige raumplanerische Entwicklung verlangt aber gerade, dass einerseits die Wohnqualität und andererseits die Belärmung konzentriert wird. Mit einer Öffnung des Südens für den Flugverkehr werden zudem viele private und öffentliche Investitionen zur Erreichung einer Wohn- und Lebensqualität in Frage gestellt. Dies erscheint unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit weder aus der Sicht der beeinträchtigten Umwelt noch wirtschaftlich sinnvoll (vgl. KELLER, a.a.O., S. 25).

3. Verstösse gegen weitere Verfassungsprinzipien

a) Verletzung des Gebots von Treu und Glauben gemäss Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV

Der in Art. 5 Abs. 3 BV verankerte allgemeine Rechtsgrundsatz von Treu und Glauben bindet sowohl staatliche Organe wie auch Private und verlangt unter anderem loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr. Die Beteiligten dürfen sich nicht widersprüchlich oder rechtsmissbräuchlich verhalten (vgl. HANGARTNER, in: St. Galler Kommentar, N. 39 zu Art. 5 BV). Art. 9 BV verstärkt diesen Grundsatz im Verkehr mit staatlichen Behörden zu einem Rechtsanspruch im Sinne eines Grundrechts (siehe dazu ROHNER, in: St. Galler Kommentar, N. 45 zu Art. 9 BV).

Die Einführung des Wide Left Turn beruht auf der von der Genehmigungsbehörde verlangten grösseren Separation zwischen Starts von den Pisten 14 und 16 aufgrund eines ausgewiesenen Sicherheitsproblems: Im August 2003 ereignete sich nämlich ein Fastzusammenstoss nach einem Durchstart eines Flugzeuges auf Piste 14. Die daraufhin angeordneten Massnahmen hatten für den Flughafen Kapazitätseinbussen zur Folge, die nun nach den Aussagen der Gesuchstellerin aufgefangen werden sollen (vgl. Medienmitteilung der Gesuchstellerin vom 17. Februar 2004). Gleichzeitig wird jedoch – wie auch durch die vorgesehene Pistenflexibilisierung – erreicht, dass die Zahl der Flugbewegungen nicht nur gehalten, sondern gar erhöht werden kann, obwohl bei den von der Genehmigungsbehörde verlangten Massnahmen an sich die Sicherheit der An- und Abflugverfahren im Vordergrund steht. Weil mit der Kapazitätsausweitung wiederum zusätzliche Lärmbelastungen für die Bevölkerung und nicht abzuschätzende Auswirkungen auf die Umwelt und die Raumplanung verbunden sind, erscheint es als unredlich, vordergründig die Einführung der genannten neuen Abflugverfahren wie auch der Pistenflexibilisierung als Lösung von Sicherheitsproblemen zu präsentieren. Angesichts der politisch und rechtlich schwierigen Situation rund um den Flughafen Zürich muss dieses Verhalten als nicht vertrauenswürdig und rechtsmissbräuchlich im Sinne von Art. 5 Abs. 3 BV eingestuft werden. Gegenüber der Genehmigungsbehörde bewirkt der Anspruch auf Einhaltung des Gebots von Treu und Glauben gemäss Art. 9 BV somit eine Verpflichtung auf Nichtgenehmigung der genannten Aspekte.

Durch die Genehmigung des vorläufigen Betriebsreglements sowie insbesondere der damit zusammenhängenden Plangenehmigung würde das zukünftige An- und Abflugregime zudem in unzulässiger Weise präjudiziert: Einerseits ist die Notwendigkeit von Schnellabrollwegen für nur als vorläufig deklarierte Regelungen nicht ausgewiesen. Andererseits wird es nach der Umsetzung der baulichen Massnahmen schwierig werden, sich vom Regime des vorläufigen Betriebsreglements abzuwenden, auch wenn eine neue Regelung in der kommenden Mediation erst noch ausgehandelt werden soll. Auch diese Aspekte stellen einen Verstoss gegen Treu und Glauben im Sinne von Art. 5 Abs. 3 BV dar.

- b) Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips gemäss Art. 5 Abs. 2 BV bzw. Art. 36 Abs. 3 BV

Die Genehmigung des vorläufigen Betriebsreglements wie auch der Bau von Schnellabrollwegen im Sinne des Plangenehmigungsgesuchs ist zunächst als nicht erforderlich einzustufen: Eine betriebs- oder volkswirtschaftliche Notwendigkeit für die mittels neuer Regelungen verfolgte Kapazitätsausweitung besteht nicht. Zudem ist für die Umsetzung eines vorläufigen Betriebsreglements das Erstellen von neuen Abrollwegen wie gesagt nicht erforderlich, ja, es führt sogar zu einer unzulässigen Präjudizierung späterer Verfahren.

Sodann ist in eine Interessenabwägung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV nebst dem wirtschaftlichen Interesse der Gesuchstellerin auch das Lärmschutzinteresse und das Interesse an einer möglichst hohen Flugsicherheit einzubeziehen. Könnte die Aufrechterhaltung des Status quo allenfalls noch mit einem überwiegenden betriebs- und volkswirtschaftlichen Interesse begründet werden, ist dies bei der vorgesehenen Pistenflexibilisierung und der damit einhergehenden Kapazitätserweiterung nicht der Fall: An einem höheren betriebswirtschaftlichen Gewinn kann gegenüber dem Ruhebedürfnis der Bevölkerung und dem Interesse nach Wahrung der Flugsicherheit kein überwiegendes, schützenswertes Interesse mehr geltend gemacht werden, weil damit untragbare Auswirkungen auf Gesundheit, Umwelt, Raumplanung und Eigentumswerte verbunden sind, indem noch höhere Lärmbelastungen für alle Flughafenanwohner über den ganzen Tag verteilt werden.

Aus diesen Gründen ist eine Genehmigung des vorläufigen Betriebsreglements und der Plangenehmigung unverhältnismässig im Sinne von Art. 5 Abs. 3 BV bzw. im Sinne von Art. 36 Abs. 3 BV, soweit dadurch Freiheitsrechte wie insbesondere die Eigentumsfreiheit im Sinne der Bestandesgarantie gemäss Art. 26 BV tangiert sind.

4. Schlussfolgerungen

a) Zum Antrag 1

Aus den vorstehenden Gründen ergibt sich, dass das vorläufige Betriebsreglement die Genehmigungsvoraussetzungen von Art. 25 VIL nicht erfüllt und dass daher sowohl das Gesuch betreffend vorläufigem Betriebsreglement wie auch jenes betreffend Plangenehmigung für Infrastrukturanpassungen abzulehnen ist.

b) Zum Antrag 2 a) bis e)

Bei grundsätzlicher Genehmigung des vorläufigen Betriebsreglements bzw. Erteilung der Plangenehmigung muss die Geltungsdauer des Anhangs 1 bis zum Abschluss der geplanten Mediation befristet werden. Die aufgezeigten schweren Rechtsverstösse können nur solange geduldet werden, als die Mediation voraussichtlich dauern wird, längstens aber während drei Jahren (Antrag 2a).

Im Sinne der Verhältnismässigkeit ist eine Plafonierung bei maximal 320'000 Flugbewegungen auch volks- und betriebswirtschaftlich vertretbar, während sich eine entsprechenden Reduktion der geplanten Anzahl Bewegungen zwar nicht sehr stark auf den Mittelungspegel L_{eq} auswirken wird, jedoch die Störwirkung des Flugverkehrs stark vermindern helfen kann (Antrag 2b).

Bereits eine Halbierung der Flugbewegungen in der ersten Nachtstunde zwischen 22.00 und 23.00 Uhr würde eine wahrnehmbare Lärmpegelreduktion von 3 dBA bringen (vgl. UVB-Synthese, S. 37) und erst recht bewirkt eine erweiterte Nachtflugsperrung eine deutlich spürbare Entlastung für die Bevölkerung. Weil es sich in der Stunde zwischen 22.00 und 23.00 Uhr um eine besonders sensible Nachtstunde handelt, ist in dieser Zeit das Lärmschutzinteresse der Bevölkerung höher zu gewichten als das wirtschaftliche Interesse der Gesuchstellerin. Die Einführung einer Nachtflugsperrung zwischen 22.00 und 6.00 Uhr ist somit verhältnismässig (Antrag 2c).

Mit der Ablehnung der sogenannten Pistenflexibilisierung kann ebenfalls im Sinne der Verhältnismässigkeit einerseits dem wirtschaftlichen Interesse der Gesuchstellerin und andererseits dem Lärmschutzinteresse der Bevölkerung wie auch dem Interesse der Flugsicherheit genügend bzw. besser Rechnung getragen werden. Die Festlegung konkreter An- und Abflugwege zu je bestimmten Zeiten führt zu einer Voraussehbarkeit der Lärmbelastung und zu einer Entlastung während festgesetzter Tages- bzw. Nachtzeiten (Antrag 2d).

Die Verletzung der zuvor genannten umwelt- und raumplanerischen Normen sowie der schweizerischen Bundesverfassung durch die Weiterführung der Südanflüge auf Piste 34 sind höchstens zu dulden, soweit sie aufgrund der deutschen 213. Durchführungsverordnung oder allfälligen Nachfolgeverordnungen notwendig geworden sind. Daher sind die jeweils geltenden Sperrzeiten konkret in Art. 21 Abs. 3 des Anhanges 1 zum vorläufigen Betriebsreglements festzuhalten.

Stehen bereits vor Ablauf der längstens auf 3 Jahre zu befristenden Geltungsdauer des vorläufigen Betriebsreglements neue, alternative An- und Abflugverfahren zur Verfügung, welche einen Verzicht auf die Südanflüge auf Piste 34 ermöglichen (vgl. dazu Antrag 4), sind diese so bald als möglich einzuführen (Antrag 2e).

c) Zum Antrag 3

Vor der allfälligen Genehmigung des vorläufigen Betriebsreglements und der Erteilung der Plangenehmigung zur Erstellung von neuen Schnellabrollwegen ist durch die Genehmigungsbehörde fundiert zu belegen, dass Südanflüge auf Piste 34 die Sicherheit der betreffenden Flugzeuge und deren Insassen sowie der in der Anflugschneise lebenden Wohnbevölkerung nicht in einem unvertretbaren Mass gefährden. Die aufgezeigten Ungereimtheiten bei den Sicherheitsabklärungen vor der provisorischen Einführung der Südanflüge Ende Oktober 2003 verlangen daher nach weiteren, vertieften Sicherheitsabklärungen nicht nur durch die Genehmigungsbehörde, die Gesuchstellerin und die für die Flugsicherung zuständige Skyguide, sondern auch durch un-

abhängige Experten. Ebenfalls sind vor einer Genehmigungsentscheidung allfällige notwendige Vorkehrungen zur Verbesserung der Sicherheit wie etwa die Markierung von erhöhtem Terrain in den gesetzlich dafür vorgesehenen Verfahren zu treffen.

d) Zum Antrag 4

Die zuvor genannten Verfassungs- und Gesetzesverletzungen und insbesondere das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangen, dass bereits während der Geltungsdauer des vorläufigen Betriebsreglements alle Abklärungen und Vorkehrungen vorgenommen werden, um zukünftige Regelungen zu finden, welche für Umwelt, Raumplanung und Bevölkerung insgesamt weniger belastende Auswirkungen haben. Insbesondere sind alternative Anflugverfahren wie etwa Anflüge auf Piste 32 oder der sogenannte gekröpfte Nordanflug zu prüfen. Soweit möglich ist deren Einführung schon jetzt so weit wie möglich vorzubereiten, damit sie auch in die Mediation einbezogen werden können. Sofern alternative An- und Abflugkonzepte bereits früher bereit stehen, die einen Verzicht auf die Südanflüge auf Piste 34 ermöglichen, sind diese so bald als möglich umzusetzen, auch wenn das vorläufige Betriebsreglement im Übrigen in Kraft bleibt. Zu diesem Zweck sind sowohl die Genehmigungsbehörde, die Gesuchstellerin, die Skyguide wie auch unabhängige Experten in die Vorarbeiten einzubeziehen.

e) Zum Antrag 5

Bei der Gewährleistung der aufschiebenden Wirkung allfälliger Beschwerden bleiben die bereits bewilligten und provisorischen Änderungen in Kraft, während die geplanten Neuerungen wie gezeigt im jetzigen Zeitpunkt kurz vor Beginn der Mediation überhaupt nicht erforderlich sind. Die Umsetzung des vorläufigen Betriebsreglements sowie die Durchführung der geplanten baulichen Massnahmen für Infrastrukturanpassungen sind somit zeitlich in keiner Weise dringlich. Insbesondere droht durch die Gewährleistung der aufschiebenden Wirkung allfälliger Beschwerden kein schwerer Nachteil. Ein Entzug rechtfertigt sich deshalb nicht.

Aus den erwähnten Gründen bitten wir Sie um Gutheissung der eingangs
gestellten Anträge.