

**VOM VERHÄLTNISS ZWISCHEN POLITIK UND RECHT
ZEHN JAHRE STREIT UM DEN FLUGHAFEN ZÜRICH - EINE ZWISCHENBILANZ**

-
-

*Peter Hänni, Professor an der Universität Freiburg **

**** BR 2004 Seite 148 ****

I. Einleitung

In der Volksabstimmung vom 25. Juni 1995 stimmten die Stimmberechtigten des Kantons Zürich dem Kredit von 873 Millionen Franken für die Erweiterung des Flughafens Zürich im Rahmen der 5. Ausbautetappe mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 68% zu. Dieser Entscheid bildete den Auftakt zu einer ganzen Reihe von politischen Weichenstellungen, die seither zu einem langdauernden Streit zwischen der Flughafenbetreiberin Unique, den AnwohnerInnen, den Nachbargemeinden und Nachbarkantonen, den Umweltschutzorganisationen sowie dem benachbarten Ausland geführt haben. Nachfolgend sollen die wichtigsten Konfliktfelder am Schnittpunkt zwischen Politik und Recht im Einzelnen analysiert und dargestellt werden. Zur Sprache kommen zum einen die Folgen der Kündigung der 84er-Vereinbarung zwischen der Schweiz und Deutschland bzw. die Nichtgenehmigung des neuen Staatsvertrages durch die Bundesversammlung, die seit Jahren ausstehende Festlegung des Sachplanes Infrastruktur Luftfahrt (SIL) für den Flughafen Zürich, die Vorbereitungen im Zusammenhang mit dem neuen Betriebsreglement, der inkohärente Kurs der Zürcher Regierung bei der Frage der Fluglärmverteilung sowie die mit diesen Problemkreisen verbundenen enteignungsrechtlichen und verfahrensrechtlichen Fragen. In der Absicht, die teilweise komplizierten Verfahrensabläufe verständlich zu machen, soll zunächst ein stichwortartiger Überblick über die Chronologie der Ereignisse den Einstieg in das Thema erleichtern.

II. Übersicht über die Verwaltungs- und Gerichtspraxis

1. Rahmenkonzession 5. Ausbautetappe

Verwaltungspraxis

-- 5. Februar 1997: EVED (heute UVEK) erteilt die Rahmenkonzession für den Ausbau des Flughafens Zürich (5. Ausbautetappe).

BGer (Bundesgericht)

-- 25. April 1997: den Verwaltungsgerichtsbeschwerden (VGB), die gegen die Rahmenkonzession eingereicht worden sind, wird keine aufschiebende Wirkung erteilt;

-- 24. Juni 1998 (BGE 124 II 293): das BGer heisst Beschwerden gegen die Rahmenkonzession teilweise gut. Namentlich war die dem UVB zu Grunde gelegte Prognose falsch; dieser Mangel müsse im Baukonzessionsverfahren behoben werden.

2. Baukonzession 5. Ausbautetappe

Verwaltungspraxis

-- 2. April 1997: EVED erteilt Baukonzession für die Erweiterung der Parkfläche P 40;

-- 9. April 1999: UVEK erteilt die Baukonzession für die Standplätze West;

-- 17. August 1999: UVEK erteilt die Baukonzessionen für verschiedene Projekte;

-- 5. November 1999: UVEK erteilt die Baukonzession für das Dock Midfield und weitere Projekte.

BGer

-- 19. Februar 1998 (BGE 124 II 75): eine VGB gegen die Baukonzession für die Erweiterung der Parkfläche P 40 wird gutgeheissen;

-- 8. Oktober 1999: den gegen die Verfügungen des UVEK vom 17. August 1999 erhobenen Beschwerden wird teilweise aufschiebende Wirkung beigelegt;

-- 9. November 1999: die VGB gegen die Verfügungen des UVEK vom 17. August 1999 werden abgewiesen, soweit sie nicht gegenstandslos geworden sind;

- 12. Januar 2000: Beschwerden gegen Baukonzessionen werden abgewiesen, soweit auf sie einzutreten ist;
- 26. Januar 2000: Gesuche um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung von Beschwerden gegen die Baukonzessionen werden mehrheitlich abgelehnt;
- 8. Dezember 2000 (BGE 126 II 522): Lärmbelastungsgrenzwerte werden für rechtswidrig erklärt; demzufolge ist u.a. das Schallschutzkonzept neu zu erarbeiten;
- 14. Dezember 2000: Zahlreiche VGB gegen das Schallschutzkonzept werden nach dem Urteil vom 8. Dezember 2000 als gegenstandslos abgeschrieben;

**** BR 2004 Seite 149 ****

- 10. Januar 2001: Zahlreiche VGB gegen die Baukonzession bzw. das Schallschutzkonzept werden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist und sie nach dem Urteil vom 8. Dezember 2000 nicht gegenstandslos geworden sind.

3. Betriebskonzession

Verwaltungspraxis

- 31. Mai 2001: das UVEK erteilt der Flughafen Zürich AG (FZAG) die Konzession für den Betrieb des Flughafens Zürich für die Dauer von 50 Jahren; am selben Tag genehmigt das BAZL das Betriebsreglement (BR 1)

REKO/INUM ¹

- 19. Juli 2001: Anträge auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung oder auf Erlass anderer vorsorglicher Massnahmen werden abgewiesen;
- 26. Oktober 2001: ein Antrag, die FZAG mittels Vorabentscheid zu verpflichten, einen UVB nachzureichen, wird abgewiesen;
- 18. Februar 2002: die REKO/INUM ordnet an, dass die von der FZAG eingereichten Finanzunterlagen den Beschwerdeführern zur Akteneinsicht zur Verfügung gestellt werden;
- 18. Februar 2003: auf Beschwerden, namentlich von Kantonen, Gemeinden, Verbänden und Privaten wird mangels Legitimation zur Anfechtung der Konzessionserteilung nicht eingetreten;
- 13. März 2003: auf ein Gesuch um teilweise Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung wird nicht eingetreten.

BGer

- 19. August 2002: der Zwischenentscheid der REKO/INUM vom 18. Februar 2002 wird aufgehoben, da Parteirechte nicht gewährt werden können, wenn die Beschwerdebefugnis nicht feststeht;
- 8. Juli 2003: zahlreiche VGB gegen die Erteilung der Betriebskonzession werden abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird. Im Konzessionserteilungsverfahren können keine Rügen erhoben werden, die sich auf die Auswirkungen des Flughafenbetriebes beziehen.

4. Betriebsreglement

Verwaltungspraxis

- 18. Mai 2000: das BAZL genehmigt die Änderung des Betriebsreglements (Schliessung der Piste 10/28 für den Bau eines Strassentunnels);
- 31. Mai 2001: das BAZL genehmigt das Betriebsreglement für den Flughafen Zürich (BR 1);
- 18. Oktober 2001: das BAZL genehmigt eine provisorische Änderung des Betriebsreglements (BR 2; deutsche Nachtflugsperrzeit; Ostanflüge zwischen 22.00 und 06.08 Uhr);
- 15. Oktober 2002: das BAZL genehmigt eine provisorische Änderung des Betriebsreglements (BR 3; erweiterte Nachtflugsperrzeit an Wochenenden und baden-württembergischen Feiertagen; Ostanflüge zwischen 20.00 und 09.08 Uhr);
- 16. April 2003: das BAZL ordnet im Sinne einer vorsorglichen Massnahme die provisorische Änderung des Betriebsreglements an (BR 4; Ausdehnung der morgendlichen und abendlichen Landeordnung auf die von Deutschland verlängerten Flugsperrezeiten; Ostanflüge zwischen 21.00 und 07.08 Uhr);
- 23. Juni 2003: das BAZL genehmigt die prov. Änderung des Betriebsreglements (BR 5; Einführung von Südanflügen);
- 22. April 2004: das BAZL genehmigt die Änderung des Betriebsreglements für den Anflug auf Piste 28 (CANPA 28; ILS-Anflugverfahren).

REKO/INUM

- 14. Juli 2000: Anträge für vorsorgliche Massnahmen im Verfahren der Änderung des Betriebsreglements vom 18. Mai 2000 werden mehrheitlich abgelehnt;

- 31. Juli 2000: Aufhebung der angefochtenen Verfügung des BAZL vom 18. Mai 2000;
- 19. Juli 2001: die REKO/INUM lehnt im Beschwerdeverfahren gegen die Genehmigung des Betriebsreglements (BR 1) die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und den Erlass vorsorglicher Massnahmen ab;
- 19. Oktober 2001: ein Antrag der FZAG auf Sistierung der bei der REKO/INUM hängigen Verfahren betreffen die Genehmigung des Betriebsreglements vom 31. Mai 2001 (BR 1) wird abgewiesen;
- 26. Oktober 2001: ein Antrag, die FZAG mittels Vorabentscheid zu verpflichten, einen UVB nachzureichen, wird abgewiesen;
- 23. November 2001: Antrag, Beschwerden gegen die Änderung des Betriebsreglements vom 18. Oktober 2001 (BR 2) superprovisorisch aufschiebende Wirkung zu erteilen, wird abgelehnt;
- 17. Dezember 2001/10. Januar 2002: Gesuche um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung im Verfahren der Änderung des Betriebsreglements vom 18. Oktober 2001 (BR 2) werden abgelehnt; Nachtflugsperrung wurde im Sinne einer vorsorglichen Massnahme ausgedehnt;
- 23. Januar 2002: im Beschwerdeverfahren betreffend die Änderung des Betriebsreglements vom 18. Oktober 2001 (BR 2) wird ein Ausstandsbegehren abgelehnt;
- 11. März 2002: da sich der Beschwerdeführer nicht am Einspracheverfahren betreffend die Änderung des Betriebsreglements vom 19. Oktober 2001 (BR 2) beteiligt hat, wird auf seine Beschwerde nicht eingetreten;
- 24. Februar 2003: der Instruktionsrichter weist Gesuche um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und um Erlass vorsorglicher Massnahmen im Verfahren um die Änderung des Betriebsreglements vom 15. Oktober 2002 (BR 3) ab;
- 16. April 2003: nachdem das BGer die Kompetenz des Instruktionsrichters zur Beurteilung der Gesuche über die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung verneint hat, weist der Präsident der REKO/INUM Gesuche um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und um Erlass vorsorglicher Massnahmen im Verfahren um die Änderung des Betriebsreglements vom 15. Oktober 2002 (BR 3) ab;
- 14. Mai 2003: der Präsident der REKO/INUM lehnt einen im Beschwerdeverfahren gegen die Änderung des Betriebsreglements vom 16. April 2003 (BR 4) gestellten Antrag auf superprovisorische Anordnung von Südanflügen ab;
- 23. Juni 2003: Gesuche um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung im Verfahren der Änderung des Betriebsreglements vom 16. April 2003 (BR 4) und um Erlass anderer vorsorglicher Massnahmen werden abgewiesen;

**** BR 2004 Seite 150 ****

- 29. August 2003: Verschiebung der An- und Abflugrouten ab Piste 28; Freigabe zur Publikation im Luftfahrthandbuch (AIP) durch das BAZL wird als Verfügung qualifiziert; auf die verspätete Beschwerde wird nicht eingetreten;
- 24. Oktober 2003: die REKO/INUM bestätigt den Entzug der aufschiebenden Wirkung bei Beschwerden gegen die Änderung des Betriebsreglements vom 23. Juni 2003 (BR 5); Ausdehnung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung auf die Einführung des LOC/DME- und ILS-Anflugverfahrens auf die Piste 34 und die Anflüge auf Piste 28;
- 19. Dezember 2003: die REKO/INUM entscheidet über die vom BAZL für die Änderung des Betriebsreglements erhobenen Gebühren;
- 24. Juni 2004: Änderung des Betriebsreglements vom 15. Oktober 2002 (BR 3): Beschwerden, die sich gegen die Anflüge auf Piste 28 richten, wurden mit der Änderung des Betriebsreglements vom 23. Juni 2003 (BR 5) gegenstandslos; auf Beschwerden, die sich gegen die Anflüge auf Piste 34 richten, wird nicht eingetreten;
- 7. Juli 2004: Gesuch der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung im Verfahren zur Änderung des Betriebsreglements vom 22. April 2004 (CANPA 28) wird abgewiesen.

BGer

- 15. Februar 2002: die von der REKO/INUM mit Zwischenentscheiden vom 17. Dezember 2001 und 10. Januar 2002 angeordnete Verlängerung der Nachtflugsperrung wird aufgehoben;
- 19. Februar 2002: Bestätigung des Entscheids der REKO/INUM vom 23. Januar 2002;
- 16. Mai 2002: Bestätigung des Entscheids der REKO/INUM vom 11. März 2002;
- 19. August 2002: Änderung des Betriebsreglements vom 18. Oktober 2001 (BR 2); Nichteintreten auf ein Fristverlängerungsgesuch;
- 4. April 2003: das BGer spricht dem Instruktionsrichter der REKO/INUM die Kompetenz zur Beurteilung der Gesuche über die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ab; zuständig ist der Präsident der REKO/INUM oder die Kommission selbst;
- 10. Juni 2003: das BGer ist auf Beschwerden, in denen die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung im

Verfahren der Änderung des Betriebsreglements vom 15. Oktober 2002 (BR 3) verlangt wurde, nicht eingetreten;

-- 7. Oktober 2003: zahlreiche Beschwerden, die sich gegen die Änderung des Betriebsreglements vom 15. Oktober 2002 (BR 3) richten, werden zumindest teilweise als gegenstandslos abgeschrieben, da die angefochtene Regelung durch die Änderung vom 23. Juni 2003 (BR 5) weitgehend ersetzt wurde und ein automatischer Rückfall auf einen früheren Stand des Betriebsreglements ausgeschlossen sei;

-- 14. Oktober 2003: auf eine Beschwerde, mit der die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung im Verfahren der Änderung des Betriebsreglements vom 16. April 2003 (BR 4) verlangt wird, wird nicht eingetreten;

-- 31. März 2004: das BGer bestätigt den Entzug der aufschiebenden Wirkung bei Beschwerden gegen die Änderung des Betriebsreglements vom 23. Juni 2003 (BR 5)

-- 11. Juni 2004: eine Beschwerde wegen Rechtsverzögerung und Rechtsverweigerung im Beschwerdeverfahren gegen die Änderung des Betriebsreglements vom 18. Oktober 2001 (BR 2) wird abgewiesen;

-- 1. Oktober 2004: Gesuch der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung im Verfahren zur Änderung des Betriebsreglements vom 22. April 2004 (CANPA 28) wird abgewiesen.

5. Plangenehmigungen

Verwaltungspraxis

-- 23. Juni 2003: das UVEK genehmigt die Pläne für das ILS 34;

-- 22. April 2004: das UVEK erteilt die Plangenehmigung für den Bau des ILS 28 und die Verlängerung der Anflugbefeuerung;

REKO/INUM

-- 6. November 2003: die REKO/INUM bestätigt den Entzug der aufschiebenden Wirkung bei Beschwerden gegen die Plangenehmigung ILS 34 vom 23. Juni 2003;

-- 1. Juni 2004: die aufschiebende Wirkung von Beschwerden gegen die Plangenehmigung ILS 28 vom 22. April 2004 wird mittels superprovisorischer Verfügung wiederhergestellt;

-- 7. Juli 2004: die superprovisorisch angeordnete Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung im Plangenehmigungsverfahren für das ILS 28 und die Verlängerung der Anflugbefeuerung wird bestätigt.

BGer

-- 31. März 2004: Bestätigung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung bei Beschwerden gegen die Plangenehmigung ILS 34 vom 23. Juni 2003;

-- 21. September 2004: das BGer heisst eine Beschwerde der FZAG gegen den Zwischenentscheid der REKO/INUM vom 7. Juli 2004 gut und entzieht den Beschwerden gegen die Plangenehmigung ILS 28 erneut die aufschiebende Wirkung.

Weitere Verfügungen und Entscheide

Verwaltungspraxis

-- 21. August 2003: das BAZL publiziert im Luftfahrthandbuch (AIP) die neue Luftraumstruktur;

-- 20. Februar 2004: das BAZL verpflichtet die Stadt Zürich, den Loorenkopf zu befeuern;

-- 21. Juli 2004: das BAZL weist ein Gesuch um Errichtung eines Aussichtsturms in Gockhausen ab.

REKO/INUM

-- 28. Oktober 2003: Anfechtung der neuen Luftraumstruktur beim Flughafen Zürich; Entzug der aufschiebenden Wirkung;

-- 30. Januar 2004: Anpassung der Luftraumstruktur beim Flughafen Zürich, Entzug der aufschiebenden Wirkung;

-- 29. März 2004: eine gegen die Verfügung des BAZL vom 21. Juli 2004 erhobene Beschwerde wird teilweise gutgeheissen; in der Sache habe das BAZL aber richtig entschieden;

-- 8. April 2004: befristete Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung von Beschwerden gegen die Verfügung des BAZL vom 20. Februar 2004;

-- 25. August 2004: die Beschwerde der Stadt Zürich gegen die Verfügung des BAZL vom 20. Februar 2004 wird grösstenteils abgewiesen.

**** BR 2004 Seite 151 ****

BGer

-- 17. September 1997 (BGE 123 II 481): das BGer lehnt es ab, einem Eigentümer eines Grundstücks in

Niederhasli eine Entschädigung aus materieller oder aus formeller Enteignung wegen Fluglärms aus dem Betrieb des Flughafens Zürich zuzusprechen;

-- 18. Februar 1999 (BGE 125 I 182): die emissionsabhängige Landegebühr für den Flughafen Zürich verstösst weder gegen eidgenössisches noch gegen internationales Recht;

-- 7. Dezember 1999: das BGer lehnt eine Stimmrechtsbeschwerde gegen die kantonale Abstimmung vom 25. Juni 1995 über einen Kredit für den Ausbau des Flughafens ab;

-- 22. Januar 2003: ein Gesuch um Revision des bundesgerichtlichen Urteils vom 17. September 1997 (BGE 123 II 481, Niederhasli) wird vom BGer abgewiesen;

-- 25. Mai 2004: auf eine gegen die Zwischenverfügung der REKO/INUM vom 8. April 2004 erhobene VGB wird nicht eingetreten;

-- 27. Juli 2004 (BGE 130 II 394): das BGer bestätigt einen Teilentscheid des Präsidenten der Eidgenössischen Schätzungskommission vom 11. Juni 2003, wonach die Entschädigungsbegehren von 126 Grundeigentümern aus Opfikon-Glattbrugg nicht verjährt sind.

III. Die Schnittpunkte zwischen Politik und Recht im Einzelnen

1. Der Ausbau des Flughafens (fünfte Ausbaustufe)

Am 25. Juni 1995 bewilligte das Zürcher Volk einen Kredit von 873 Mio. Fr. als Beitrag an die 2,3 Mrd. Fr. Gesamtkosten für eine fünfte Baustufe des Flughafens Zürich, die insbesondere das sog. Dock Midfield, ein neues Airside Center und verschiedene Projekte für den landseitigen Verkehr umfasste. Zentraler Bestandteil war das Dock Midfield (heute Dock E), das vom bisherigen Baukomplex losgelöst innerhalb des Pisten-Dreiecks des Flughafens erstellt wurde. Der Regierungsrat stellte in seinem beleuchtenden Bericht in Aussicht, dass sowohl die vom Flughafen verursachte Luftverschmutzung als auch die Fluglärmbelastung nicht weiter zunehmen, teilweise sogar leicht abnehmen würden. Dabei ging er von einem relativ geringen Wachstum des Flugverkehrs aus und rechnete mit 255 000 Flugbewegungen nach Realisierung der fünften Baustufe².

Die Rahmenkonzession³ und damit die grundsätzliche Bewilligung für die fünfte Baustufe wurde dem Kanton Zürich vom damaligen Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED, heute UVEK) am 5. Februar 1997 erteilt. Das BGer hiess Beschwerden gegen die Konzessionserteilung mit Urteil vom 24. Juni 1998 teilweise gut⁴. Es bemängelte insbesondere die dem Entscheid zu Grunde liegende Flugverkehrsprognose, die für das Jahr 2005 mit 240'000 Flugbewegungen rechnete, was jedoch bereits 1997 erreicht worden war. Soweit sich die UVP auf diese Prognose stütze, beruhe der Entscheid des EVED auf einem unrichtigen Sachverhalt. Dieser Mangel könne aber im Baukonzessionsverfahren durch Wiederholung der UVP für jene Bereiche, in denen sie auf der Flugverkehrsprognose beruhe, behoben werden. Dies gelte insbesondere für die Bereiche Luft und Lärm⁵. Der Kanton Zürich liess in der Folge verschiedene Ergänzungsberichte zum UVB erster Stufe erstellen, die sich auf die vom BGer verlangte Flugverkehrsprognose stützten.

Das UVEK erteilte die Baukonzessionen für die verschiedenen Teilprojekte der 5. Ausbaustufe an unterschiedlichen Daten, jene für das Dock Midfield unter zahlreichen Auflagen am 5. November 1999⁶. In seinem grundlegenden Entscheid vom 8. Dezember 2000 (BGE 126 II 522) hiess das BGer namentlich gegen die Baukonzession für das Dock Midfield gerichtete Verwaltungsgerichtsbeschwerden (VGB) teilweise gut. Insbesondere wurden die vom Bundesrat in der LSV festgesetzten (politisch motivierten) Lärmbelastungsgrenzwerte für rechtswidrig und das darauf beruhende Schallschutzkonzept für überarbeitungsbedürftig erklärt⁷. Der Bundesrat hat daraufhin am 30. Mai 2001 die LSV geändert und neue, gesetzeskonforme Grenzwerte festgelegt.

2. Die internationale Dimension der Problematik

a) Die 84er Vereinbarung und deren Kündigung durch Deutschland

Die Pisten 16 und 14 des Flughafens Zürich werden seit deren Inbetriebnahme im Jahre 1946 bzw. 1976 vor allem wegen der günstigen Hindernissituation im Norden als Hauptlandepisten benützt. Die Anflüge basieren auf einem geraden Endanflug von mindestens 8 NM (14,8 km), womit zwangsläufig der süddeutsche Luftraum beansprucht wird. Am 22. November 1984 trat eine Regelung zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland für An- und Abflüge zum und vom Flughafen Zürich über deutsches Hoheitsgebiet (84er-Vereinbarung) in Kraft⁸. Das Ziel der Regelung war insbesondere die Verwirklichung einer ausgewogenen Benutzung der beiden Landebahnen 14 und 16.

In den auf den Vertragsabschluss folgenden Jahren zeigte sich, dass der Flughafen mit steigendem Verkehrsaufkommen die Umverteilung der Flüge auf die Piste 16 nicht vornehmen konnte. Eine vermehrte Benutzung der Piste 16 für Landungen hätte Starts auf Piste 28 und 16 verhindert, was mit Kapazitätseinbussen verbunden gewesen wäre. Nachdem die von Deutschland im Jahre 1992 vorgebrachte Forderung der strikten Einhaltung der 84er-Vereinbarung wirkungslos geblieben war und der Luftverkehr ständig zunahm, verlangte die Bundesrepublik Deutschland Verhandlungen für einen neuen Staatsvertrag. Diese begannen Ende 1998 in Bern. Von deutscher Seite wurden zwei Anliegen miteinander verknüpft: Die weitere Überlassung der Flugverkehrskontrolle

wurde von einem Staatsvertrag abhängig gemacht, in dem auch der Anflug über Süddeutschland geregelt werden sollte. Als Bedingung für die Zustimmung zu einem entsprechenden Staatsvertrag wurde eine massive Entlastung des süddeutschen Luftraumes vom An- und Abflugverkehr von und nach Zürich verlangt. Nachdem sich die Parteien in den Verhandlungen nicht einigen konnten, kündigte die Bundesrepublik Deutschland Ende Mai 2000 die 84er-Vereinbarung per 31. Mai 2001 unter der Ankündigung des Erlasses einer einseitigen Verordnung mit den in den Verhandlungen vorgebrachten Eckwerten⁹.

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 bzw. vom Flughafen Zürich-Kloten¹⁰.

b) Die Nichtgenehmigung des neuen Staatsvertrages und der Erlass der deutschen Durchführungsverordnung

Am 19. September 2001 wurde der Vertrag zwischen der Schweiz und Deutschland über die Durchführung der Flugverkehrskontrolle durch die Schweizerische Eidgenossenschaft über deutschem Hoheitsgebiet und über Auswirkungen des Betriebes des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland paraphiert und am 18. Oktober 2001 in Bern von Vertretern beider Staaten unterzeichnet¹¹. Der Staatsvertrag wurde vorläufig angewendet¹², bis er am 18. März 2003 im schweizerischen Parlament definitiv scheiterte. Die im Vertrag vorgesehenen Einschränkungen für die An- und Abflüge zum und vom Flughafen Zürich blieben allerdings weiterhin in Kraft, da Deutschland diese in Durchführungsverordnungen zur Luftverkehrsordnung - zuerst in der 4. Verordnung zur Änderung der 204. DVO zur Luftverkehrs-Ordnung und anschliessend in der 213. DVO zur Luftverkehrs-Ordnung vom 15. Januar 2003 - festgesetzt hatte.

3. Das neue (provisorische) Betriebsreglement

Am 31. Mai 2001 - am gleichen Tag hatte das UVEK der FZAG die Betriebskonzession erteilt - genehmigte das BAZL das Betriebsreglement für den Flughafen Zürich (Betriebsreglement 1; BR 1) und wies die entgegenstehenden Anträge und Begehren aus den Einsprachen und der Anhörung ab. Der vorläufig angewendete Staatsvertrag mit Deutschland bzw. die deutsche Durchführungsverordnung zwangen die FZAG mehrmals, eine Änderung des Betriebsreglements zu beantragen. Diesen Änderungen, die nachfolgend kurz dargelegt werden, kam jeweils provisorischer Charakter zu.

Das Betriebsreglement musste zur Umsetzung der ersten Stufe des Staatsvertrages am 18. Oktober 2001 erstmals provisorisch geändert werden (BR 2). Die Neuregelung sah anstelle der Nordanflüge, die wegen der Nachtflugsperrung über Süddeutschland entfielen, von 22.00 bis 06.08 Uhr Landungen von Osten her auf die Piste 28 vor.

Im Hinblick darauf, dass gemäss dem Staatsvertrag ab 27. Oktober 2002 an Wochenenden und an baden-württembergischen Feiertagen vor 09.00 Uhr und nach 20.00 Uhr keine An- und Abflüge über Süddeutschland mehr abgewickelt werden durften (2. Stufe des Staatsvertrages), musste das Betriebsreglement mit Verfügung des BAZL vom 15. Oktober 2002 erneut geändert werden (BR 3). Landungen an Samstagen, Sonntagen und den gesetzlichen Feiertagen gemäss Anhang zum Staatsvertrag hatten in der Zeit von 05.30 bis 09.08 Uhr sowie von 20.00 bis 22.00 Uhr grundsätzlich von Osten auf Piste 28 und nur ausnahmsweise von Norden auf die Pisten 14 und 16 zu erfolgen.

Nach dem Scheitern des Staatsvertrages im März 2003 wurden die ins deutsche Recht aufgenommenen An- und Abflugbeschränkungen zum und vom Flughafen Zürich derart verschärft, dass bereits auf den 17. April 2003 die Nachtflugsperrung am Morgen und Abend um je eine Stunde verlängert und die minimale Überflughöhe im deutschen Raum angehoben wurde. Das BAZL ordnete deshalb am 16. April 2003 als vorsorgliche Massnahme eine weitere Änderung des Betriebsreglements an (BR 4). Landungen zwischen 21.00 und 07.08 Uhr bzw. zwischen 20.00 und 09.08 Uhr (Wochenende) mussten grundsätzlich von Osten her auf die Piste 28 erfolgen.

Am 23. Juni 2003 genehmigte das BAZL schliesslich die Änderung des Betriebsreglements (BR 5) und damit die Einführung des Südanfluges. Der neue und bis heute geltende Art. 33bis des Betriebsreglements hat folgenden Wortlaut:

"Von 21.00 Uhr bis 06.00 Uhr erfolgen Landungen auf die Piste 28 (Anmerkung: Ostanflug), in Ausnahmefällen auf die Piste 34 (Anmerkung: Südanflug). Von 06.00 bis 07.08 Uhr erfolgen Landungen in der Regel auf die Piste 34, ausnahmsweise auf die Piste 28. Sind die in der aktuellen Fassung der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland genannten Bedingungen erfüllt, erfolgen Landungen auf die Piste 14 oder auf die Piste 16 (Anmerkung: Nordanflug). Vorbehalten bleibt Absatz 2.

An Samstagen, Sonntagen und den gesetzlichen Feiertagen gemäss der aktuellen Fassung der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland erfolgen Landungen in der Zeit von 07.08 bis 09.08 Uhr in der Regel auf die Piste 34, ausnahmsweise auf die Piste 28; von 20.00 bis 21.00 Uhr auf die Piste 28, in Ausnahmefällen auf die Piste 34. Sind die in der aktuellen Fassung der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland genannten Bedingungen erfüllt, erfolgen Landungen auf die Piste 14 oder auf die Piste 16."

Am 31. Dezember 2003 reichte die Flughafen Zürich AG das Betriebsreglement, welches die bisherigen Provisorien ersetzen soll, zusammen mit dem Umweltverträglichkeitsbericht beim BAZL zur Genehmigung ein (BR 6); die Genehmigung steht noch aus.

Die vorstehenden Erläuterungen zum derzeitigen Stand des Betriebsreglements machen deutlich, dass die zahlreichen Verfügungen zur Anpassung des Reglements und die daran anschliessenden Beschwerde- bzw. Gerichtsverfahren als unmittelbare Folge des vertragslosen Zustandes zwischen Deutschland und der Schweiz zu betrachten sind. Letzterer provozierte eine allgemeine Rechtsunsicherheit, die ihren Ausdruck darin gefunden hat, dass sämtliche Verfügungen vorläufigen Charakter haben, weshalb es auch nicht erstaunt, dass in den Beschwerdeverfahren alle Gesuche um Erteilung der aufschiebenden Wirkung abgelehnt worden sind¹³. Darüber hinaus herrscht für alle von diesen Massnahmen Betroffenen, namentlich für die Grundeigentümer, eine Art Schwebezustand, der es ihnen verunmöglicht, Forderungen aus einer allfälligen Verletzung ihrer Rechtspositionen geltend zu machen.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die von der Flughafenbetreiberin beantragte Genehmigung des Betriebsreglements - sofern sie denn erteilt würde - lediglich zu einem weiteren Provisorium führen würde, weil das definitive Betriebsreglement erst nach dem rechtskräftigen Abschluss des seit Jahren hängigen Sachplanverfahrens festgelegt und genehmigt werden kann. Es ist offensichtlich, dass die Versäumnisse der zuständigen Behörden aller Stufen zu unüberschaubaren, ja chaotischen Verhältnissen geführt haben. Die Feststellung ist gewiss erlaubt, dass dies dem Vertrauen in den Rechtsstaat nicht ohne weiteres förderlich ist.

4. Der Fluglärm und seine Verteilung

a) Vorbemerkung zur Berechnung des Fluglärms

Aus lärmschutzrechtlicher Sicht wird von den Lärmbetroffenen und teilweise in der Literatur v.a. der in Anhang 5 LSV für den Lärm von zivilen Flugplätzen vorgesehene 16-Stunden-Leq für den Tag bemängelt. Die Lärmbelastung wird für den Tag (06.00-22.00 Uhr), für die erste (22.00-23.00 Uhr), die zweite (23.00-24.00 Uhr) und die letzte Nachtstunde (05.00-06.00 Uhr) getrennt berechnet. Der Leq wird für sensible Tageszeiten (z.B. 06.00-07.00 Uhr) nicht speziell berechnet. Dies hat zur Folge, dass sich eine Lärmbelastung während wenigen Stunden pro Tag nur wenig auf den 16-Stunden-Leq auswirkt. Entsprechend führen die im Jahre 2003 neu vollzogenen Südanflüge auf den Flughafen Kloten lediglich im Gebiet der Stadtgrenze zwischen Schwamendingen und Wallisellen zu einer relevanten Zunahme der Lärmbelastung¹⁴. Diese Gemeinden tragen nicht nur den Lärm der morgendlichen Südanflüge, sie werden auch von nach Süden startenden Flugzeugen überflogen. Weiter südlich gelegene Gebiete (Pfannenstiel) werden im Gegensatz dazu nicht den ganzen Tag überflogen, sondern wochentags "lediglich" von 06.00-07.08 Uhr und an Wochenenden von 06.00-09.08 Uhr¹⁵. Diese relativ kurzen Überflugszeiten führen dazu, dass die massgebenden Grenzwerte nicht überschritten werden. Zudem sieht die LSV keine speziellen Grenzwerte für sensible Wochentage (Wochenenden und Feiertage) vor. Die Grenzwerte nehmen somit keine Rücksicht darauf, dass z.B. Südanflüge zu sensiblen Randstunden stattfinden. Der Umstand, dass in weiten Gebieten, die durch die Südanflüge belastet werden, die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden, führt dazu, dass die Grundeigentümer gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung keine Entschädigung aus formeller Enteignung der nachbarlichen Abwehrrechte erhalten und ihnen auch keine Ansprüche auf Schallschutzmassnahmen zustehen. Würde man allerdings für die Zeit zwischen 06.00 und 07.00 Uhr beispielsweise einen 1-Stunden-Leq festlegen, muss beachtet werden, dass eine weiträumige Überschreitung der Planungs- und Immissionsgrenzwerte nicht nur beträchtliche Enteignungs- und Schallschutzkosten, sondern auch erhebliche planungs- und baurechtliche Folgen nach sich ziehen würde. Sind nämlich die Planungswerte überschritten, dürfen grundsätzlich keine neuen Wohnzonen mehr ausgeschieden oder erschlossen werden; werden gar die Immissionsgrenzwerte überschritten, dürfen in der Regel keine Baubewilligungen mehr für neue Wohnbauten erteilt werden (vgl. Art. 22 und 24 USG).

b) "Demokratische" Verteilung des Fluglärms?

Bei der zur Zeit im Zentrum der Diskussion stehenden Frage geht es darum, ob der Fluglärm "demokratisch" zu verteilen ist (wie dies v.a. im Norden und teilweise im Osten des Flughafens Zürich verlangt wird) oder ob er zu kanalisieren ist, wie es namentlich im Süden des Flughafens gefordert wird. Diese Frage zu beantworten, wäre in erster Linie eine Aufgabe der Politik, die sich bis anhin jedoch nicht zu klaren Entscheidungen durchringen konnte. Der Zürcher Regierungsrat, der zwischenzeitlich eine Verteilung anstrebte, ist bekanntlich zur Nordausrichtung und damit zur Kanalisierung zurückgekehrt. Auch auf Bundesebene mangelt es an klaren Aussagen zur Frage der Fluglärmverteilung. Das Objektblatt des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) für den Flughafen Zürich steht immer noch aus und ist nach dem Scheitern der Mediation in naher Zukunft kaum zu erwarten. Das UVEK hat am 9. November 2004 über die Weiterführung des für die Dauer des Mediationsverfahrens sistierten SIL-Prozesses orientiert. Gemäss dem ehrgeizigen Zeitplan soll das SIL-Objektblatt bis Ende 2007 durch den Bundesrat verabschiedet werden. Bevor das Objektblatt mit den raumplanerischen Grundlagen für den Flughafen festgelegt ist, kann das darauf beruhende, definitive Betriebsreglement nicht erlassen werden. Erst in diesem Rahmen können die Flugrouten festgelegt und damit definitiv über die Frage der Lärmverteilung oder Lärmkonzentration entschieden werden.

Auch im vorgestellten Entwurf des Berichts über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004¹⁶ sucht man vergeblich eine Antwort auf die Frage, ob eine Lärmverteilung oder eine Lärmkonzentration anzustreben ist. Solange der politische Prozess indessen weiterhin keine Lösung hervorbringen im Stande ist, wird schlussendlich das BGer (falls die Frage überhaupt justiziabel ist) darüber zu entscheiden haben. Ein erster Hinweis, wie eine Lösung aussehen

könnte, kann dem jüngst ergangenen Entscheid zur aufschiebenden Wirkung im Beschwerdeverfahren gegen die

Plangenehmigung für das ILS 28 entnommen werden: "Die Umleitung der Flüge auf die Piste 34 führt zudem zu einer Verlagerung des Lärms, der für grössere Bevölkerungsteile im Süden des Flughafens Zürich die Lärmimmissionsgrenzwerte überschreiten könnte. Nun ist zwar (...) nicht im Verfahren um vorsorgliche Massnahmen zu entscheiden, ob der An- und Abflugverkehr grundsätzlich auf mehrere Routen zu verteilen oder auf das gleiche, insgesamt kleinere Gebiet zu konzentrieren sei. Indessen steht ausser Frage, dass gemäss den umweltschutzrechtlichen Prinzipien danach zu trachten ist, die Zahl der Anwohner, die von Lärmeinwirkungen über den Immissionsgrenzwerten betroffen werden, möglichst klein zu halten. In diesem Lichte steht das Bestreben, neben den regelmässigen morgendlichen Landungen vermehrt auch abendliche Anflüge über den dicht besiedelten Süden des Flughafens zu leiten, mit dem öffentlichen Interesse in Widerspruch" ¹⁷.

5. Verfahrensfragen

Neben der oben dargestellten Problematik der faktischen Ausserkraftsetzung der aufschiebenden Wirkung von Rechtsmitteln im Zusammenhang mit dem Dauerprovisorium des sukzessive geänderten Betriebsreglements ergeben sich weitere verfahrensrechtliche Schwierigkeiten, die ihre Ursache in politischen Entscheidungen haben. Wird das Betriebsreglement geändert, können damit enteignungsrechtlich relevante übermässige Immissionen verbunden sein. Im Gegensatz zur Erstellung oder Änderung von Flugplatzanlagen, wo im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens auch enteignungsrechtliche Einwände und Begehren geltend gemacht werden können, findet im Verfahren der Änderung des Betriebsreglements kein kombiniertes Enteignungsverfahren statt. Dies bringt für die einzelnen Grundeigentümer erhebliche Nachteile mit sich, weil sie den Flughafenbetreiber um Eröffnung eines formellen Enteignungsverfahrens ersuchen müssen. Zwar verlangt eine parlamentarische Initiative Hegetschweiler ¹⁸ eine Anpassung der Gesetzgebung in diesem Punkt, doch ist ihr Schicksal noch ungewiss, ganz abgesehen davon, dass ihre Umsetzung noch einige Zeit in Anspruch nehmen dürfte.

6. Enteignungsrechtliche Fragen

Die politischen Unsicherheiten und Blockaden ziehen auch enteignungsrechtliche Fragen nach sich. Die meisten von ihnen sind so lange nicht entscheidungsreif, als der Betrieb des Flughafens auf vorläufigen, provisorischen Regelungen beruht. Drei Beispiele sollen diese Feststellung veranschaulichen.

a) Entschädigung wegen Lärmimmissionen

Verursacht der Betrieb einer öffentlichen oder konzessionierten Anlage unvermeidbare übermässige Einwirkungen auf benachbarte Grundstücke, werden die dem Grundeigentümer zustehenden privatrechtlichen Abwehransprüche aus Art. 679 und 684 ZGB unter Umständen enteignet. Gemäss der Formel Werren besteht ein Anspruch auf eine Enteignungsschädigung wegen übermässigen Immissionen allerdings lediglich, wenn behördliche Zusicherungen vorlagen oder wenn die drei Voraussetzungen der Spezialität, der Schwere und der Unvorhersehbarkeit erfüllt sind.

-- die Voraussetzung der Spezialität der Einwirkung verlangt eine Überschreitung der Immissionsgrenzwerte; wie bereits dargelegt, führte der Südanflug auf den Flughafen Zürich in den meisten betroffenen Gemeinden zu keiner Überschreitung dieser Immissionsgrenzwerte

-- die Voraussetzung der Schwere verlangt, dass der Schaden eine gewisse Höhe oder einen gewissen Prozentsatz des Liegenschaftswertes erreicht; das BGer setzt diese Schwelle nicht allzu hoch an und liess schon Minderwerte von 10% genügen. Ausserdem wird verlangt, dass die Beeinträchtigung dauernder und nicht bloss vorübergehender Natur ist.

-- schliesslich muss der Schaden unvorhersehbar gewesen sein; das BGer hat für die nähere Umgebung der Flughäfen Genf und Zürich den 1.1.1961 als Stichtag für die Voraussehbarkeit festgelegt, da ab diesem Zeitpunkt jedermann über die hohe Fluglärmbelastung rund um die Landesflughäfen wissen musste.

Gerade bei der Voraussetzung der Vorhersehbarkeit dürfte es umstritten sein, ob mit Südanflügen schon seit dem Jahre 1961 zu rechnen war.

b) Entschädigung wegen Überflügen

Von der formellen Enteignung nachbarrechtlicher Abwehrrechte wegen übermässigen Immissionen zu unterscheiden ist die Entschädigung wegen Überflugs. Bei Lärmimmissionen handelt es sich um eine mittelbare Folge, welche die Ausübung des Eigentums auf ein Nachbargrundstück haben kann. Beim Überflug geht es hingegen um einen direkten Eingriff in den Luftraum eines Grundstücks ¹⁹. Wie im Falle übermässiger Immissionen werden auch die privatrechtlichen Abwehrrechte gegen den Überflug *stricto sensu* enteignet, wenn dieser vom bestimmungsgemässen Gebrauch eines öffentlichen Flugplatzes herrührt. Dabei setzt der Anspruch auf Entschädigung nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht voraus, dass der Eingriff unvorhersehbar, schwer und speziell sein muss ²⁰. Weder Gesetz noch Rechtsprechung haben eine bestimmte Höhe festgelegt, unterhalb derer der Überflug eines Flugzeuges einen Eingriff in das Eigentum darstellen würde. Das BGer hat in seiner bisherigen Praxis einen Eingriff in das Eigentum bei Überflügen in einer Höhe von 75 und 108 m ab

**** BR 2004 Seite 155 ****

Boden bejaht, in einer Höhe von 600 m hingegen verneint. Wie es sich bei den neuen Südanflügen verhält, wird - falls es sich nicht um eine Übergangslösung handelt - gerichtlich geklärt werden müssen. Zur Illustration seien hier die Überflughöhen mit dem ILS auf Piste 34 für ein paar Gemeinden wiedergegeben: Opfikon etwa 110 m;

Wallisellen etwa 220 m; Schwamendingen und Gockhausen ca. 320 m; Pfaffhausen etwa 410 m; Binz etwa 450 m.

c) Verjährung

Entschädigungen aus übermässigen Lärmimmissionen oder aus Überflug unterliegen einer Verjährungsfrist von fünf Jahren ab Entstehung des Entschädigungsanspruchs. Die Frist beginnt bei übermässigen Lärmimmissionen mit der objektiven Erkennbarkeit der Spezialität der Einwirkung und der Schwere des Schadens zu laufen. Das BGer hatte kürzlich die Frage der Verjährung von Entschädigungsforderungen verschiedener Grundeigentümer aus Opfikon-Glattbrugg zu prüfen, die diese in den Jahren 1998 und 1999 für die übermässige Lärmbelastung durch die auf der Piste 16 startenden Flugzeuge geltend gemacht hatten. Das Gericht hielt in einer Präzisierung der in BGE 123 II 560 begründeten Rechtsprechung fest, dass eine bevorstehende Sanierung das Entstehen eines enteignungsrechtlichen Entschädigungsanspruchs nur dann hemmt, wenn feststeht oder höchst wahrscheinlich ist, dass übermässige Immissionen durch Massnahmen an der Quelle vollständig beseitigt werden können. Steht hingegen (wie beim Flughafen Zürich) fest, dass im Sanierungsverfahren Erleichterungen gewährt und passive Schallschutzmassnahmen angeordnet werden müssen, wird der enteignungsrechtliche Anspruch nicht verdrängt. Der Umstand, dass noch ein Sanierungsverfahren durchgeführt werden muss, hat in diesem Fall keinen Einfluss auf die Entstehung und die Verjährung von enteignungsrechtlichen Entschädigungsansprüchen²¹. Das BGer kam in der Folge zum Schluss, dass sich die flughafenbedingten Vor- und Nachteile in Opfikon lange Zeit die Waage hielten und bei den lärm betroffenen Liegenschaften erst mit der praktischen Verdoppelung der Abflüge auf Piste 16 Ende 1996 (Einführung der 4. Welle) ein schwerer Schaden eingetreten bzw. ein solcher objektiv erkennbar geworden sei. Obwohl die Lärmbelastung schon lange vor der Anmeldung der Entschädigungsforderungen ein Ausmass annahm, dass die Immissionsgrenzwerte, falls solche bestanden hätten, überschritten gewesen wären, begann die Verjährungsfrist somit erst Ende 1996 zu laufen²².

Die bereits angesprochene parlamentarische Initiative Hegetschweiler zielt darauf ab, das Enteignungsgesetz (EntG) so zu ändern, dass die Geltendmachung von Verjährungseinreden stets eine ordentliche enteignungsrechtliche Planaufgabe nach Artikel 27 ff. EntG voraussetzt und dass die Verjährungsfrist gesetzlich auf mindestens zehn Jahre festgesetzt wird.

7. Zwischenbilanz

Die Analyse der komplexen Gerichts- und Verwaltungspraxis der letzten zehn Jahre macht deutlich, dass diese das Ergebnis widersprüchlicher, inkohärenter oder schlicht fehlender politischer Entscheide ist. Zwar darf den Rekurs- und Gerichtsinstanzen attestiert werden, dass sie die auf dem Spiele stehenden Interessen jeweils sorgfältig gegeneinander abgewogen haben und auch politischem Druck nicht nachgegeben haben. Allerdings sind sie mehr und mehr in die Rolle einer Parallelverwaltung des Flughafens Zürich hineingeraten, was mit Blick auf die Gewaltenteilung überaus problematisch erscheint. Blockaden des politischen Entscheidungsprozesses, unrealistische Erwartungen hinsichtlich der staatsvertraglichen Möglichkeiten der Schweiz im Verhältnis zu Deutschland verbunden mit Fehleinschätzungen der rechtlichen Gegebenheiten, der Mangel an politischer Führung bei der Entscheidung über Anflugrouten sowie das jahrelange Treten an Ort im Zusammenhang mit der Festlegung des Sachplanes sind nicht geeignet, das Vertrauen der Betroffenen in den Rechtsstaat zu stärken. Die politischen Behörden aller Stufen sind aufgerufen, endlich ihre Verantwortung und ihre Führungsaufgaben wahrzunehmen.

Fussnoten:

* Ich danke meinem Assistenten, lic. iur. Adrian Walpen, für kompetente und engagierte Mitwirkung bei der Erarbeitung dieses Aufsatzes. Adrian Walpen bereitet eine Dissertation zu diesem Thema vor.

¹ Die Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt (REKO/INUM) hiess bis zum 30. Juni 2004 Rekurskommission des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (REKO UVEK). Der Einfachheit halber werden hier auch Entscheidungen, welche die Kommission als REKO UVEK gefällt hat, als Entscheidungen der REKO/INUM bezeichnet.

² Vgl. Peter M. Keller, Zulässigkeit und Rechtsfolgen von neuem Fluglärm in Wohnregionen, in: URP 2002, 10 f. Das Bundesgericht hat eine wegen der unzutreffenden Prognose erhobene Stimmrechtsbeschwerde abgewiesen. Es hat das Vorliegen einer Fehlinformation der Behörden, die eine Wiederholung der Abstimmung erfordert hätte, verneint, da bei der Information der Stimmbürger in den Abstimmungserläuterungen die seither eingetretene markante Zunahme des Luftverkehrs nicht voraussehbar war, Entscheid des BGer vom 7.12.1999, in: Pra 2000, 123.

³ Die altrechtlichen Rahmen- und Baukonzessionsverfahren wurden mit dem Inkrafttreten des BG vom 18. Juni 1999 über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren (AS 1999 3017; BBI 1998 2591) durch ein Plangenehmigungsverfahren (Art. 37 ff. LFG; Art. 27a ff. VIL) ersetzt.

⁴ BGE 124 II 293 ff. (Rahmenkonzession).

⁵ BGE 124 II 325 (Rahmenkonzession).

⁶ BBI 1999 8992.

⁷ Ausführlich dazu Peter Hänni, Fluglärm: Die Grenzwerte der Verordnung und ihre Gesetzwidrigkeit, in:

BR/DC 1/2001, 55 ff.

⁸ AS 1984 1346.

⁹ Zum Ganzen vgl. BBI 2002 3380 ff. Die genannten Eckwerte waren insbesondere: Beschränkung der maximalen Bewegungszahl (max. 80'000 An- oder Abflüge über deutsches Gebiet); Verteilung dieser Anflüge auf die Pisten 14 und 16 im Verhältnis 1:1; vollständiges Wochenendflugverbot und Nachtflugverbot zwischen 21.00 und 07.00 Uhr für An- und Abflüge über deutsches Gebiet.

¹⁰ Die neuen Eckwerte waren gegenüber den mit der Kündigung bekannt gegebenen Eckwerten weniger streng: Beschränkung der Überflüge auf 100'000; Nachtflugverbot zwischen 22.00 und 06.00 Uhr bzw. 20.00 und 09.00 Uhr an Wochenenden und Feiertagen.

¹¹ Detaillierte Ausführungen zu den Verhandlungen z.B. bei Joachim Bentzien, Der deutsch-schweizerische Vertrag über die Durchführung der schweizerischen Flugverkehrskontrolle im süddeutschen Luftraum und über Auswirkungen des Zürcher Flughafenbetriebes auf deutsches Hoheitsgebiet, in: Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht (ZLW) 2002, 494 f.

¹² Völkerrechtlich war die vorläufige Anwendung nicht problematisch. Art. 25 des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge sieht ausdrücklich vor, dass die Parteien bis zum Inkrafttreten des Vertrages dessen vorläufige Anwendung vereinbaren können. Eine andere Frage, die im Zusammenhang mit der Voranwendung des Vertrages mit Deutschland zu Diskussionen führte, war, ob der Bundsrat gestützt auf das innerstaatliche Recht zur Übernahme einer solchen Verpflichtung ermächtigt war. National- und Ständerat haben jüngst das Bundesgesetz über die vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen verabschiedet (vgl. BBI 2004 5443). Demnach kann der Bundsrat nach der Konsultation der zuständigen Kommissionen einen Vertrag, für dessen Genehmigung die Bundesversammlung zuständig ist, vorläufig anwenden, wenn die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit dies gebieten.

¹³ Den Verwaltungsbeschwerden an die REKO/INUM kommt gemäss Art. 55 Abs. 1 VwVG grundsätzlich aufschiebende Wirkung zu. Im jüngst ergangenen Entscheid zum Bau des ILS auf Piste 28 hielt das BGer allerdings fest, dass Art. 55 Abs. 1 VwVG auf den Regelfall ausgerichtet sei, nämlich auf Beschwerdeverfahren, die einige Wochen oder höchstens einige Monate dauern. Beschwerdeverfahren im Zusammenhang mit Plangenehmigungen oder Betriebsreglementsänderungen für den Flughafen Zürich würden jedoch nicht innert kurzer Frist entschieden, weshalb nicht einfach vom Regelfall ausgegangen werden könne, sondern nach einer möglichst ausgewogenen Lösung zu suchen sei, die den betroffenen Interessen angemessen Rechnung trage, Entscheid 1A.172/2004 vom 21.9.2004, E. 3.

¹⁴ Vgl. EMPA, Bericht Nr. 425 457-1: Neue Anflugverfahren Pisten 28 und 34, Karte 11; NZZ vom 21.8.2003, 51; Peter Ettler, Folgen der Sanierungslosigkeit aus der Sicht der Betroffenen, in: URP 2003, 587. Wesentlich weitergehende Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte würden Anflüge vor 06.00 Uhr bewirken, da hier ein 1-Stunden-Leq gilt. Vgl. EMPA, Bericht Nr. 425 457-1: Neue Anflugverfahren Pisten 28 und 34, Karte 14.

¹⁵ Seit der kürzlich erfolgten Inbetriebnahme des ILS kommt es auch abends vermehrt zu Südanflügen.

¹⁶ UVEK, Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004, Konsultationsversion vom 26. Juli 2004.

¹⁷ Entscheid des BGer 1A.172/2004 vom 21.9.2004, E. 4.2. Es gilt allerdings zu beachten, dass das BGer bei der Beurteilung der aufschiebenden Wirkung betreffend die Einführung von Südanflügen und die Errichtung eines ILS auf der Piste 34 umgekehrt auch die Interessen der Lärmbetroffenen im Osten des Flughafens anführte: "Selbst wenn aber solche Überschreitungen (der Immissionsgrenzwerte) für einige wenige Quartiere einträten, bleibt zu bedenken, dass die Landungen in den Morgenstunden, falls den erhobenen Beschwerden aufschiebende Wirkung verliehen würde, nicht einfach dahinfliegen, sondern soweit möglich auf die Piste 28 verlegt würden. Da diese Piste auch die Landungen zur Nachtzeit aufzunehmen hat, würden die bereits erheblich betroffenen Anwohner im Osten des Flughafens noch stärker belastet. Ob aber der An- und Abflugverkehr auf mehrere Routen zu verteilen und den Anwohnern von Zeit zu Zeit ein "Ruhefenster" zu gewähren sei oder ob der Fluglärm in dem Sinne konzentriert werden soll, dass er ständig das gleiche und damit insgesamt kleinere Gebiet belastet, ist eine Frage, deren Justiziabilität dahinsteht und die jedenfalls vom Präsidenten der Rekurskommission UVEK im Rahmen des Entscheides über vorsorgliche Massnahmen nicht beantwortet werden musste", Entscheid 1A.243/2003 und 1A.258/2003 vom 31.3.2004, E. 2.2.

¹⁸ Parlamentarische Initiative 02.418 vom 22.3.2002.

¹⁹ BGE 122 II 356 (Tranchet); 129 II 75 (Vernier).

²⁰ BGE 122 II 356 (Tranchet); bestätigt in BGE 129 II 77 (Vernier); Tobias Jaag, Der Flughafen Zürich im Spannungsfeld von lokalem, nationalem und internationalem Recht, in: Festschrift für Martin Lendi, Zürich 1998, 226; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl., Bern 2002, 657.

²¹ BGE 130 II 412 f. (Opfikon-Glattbrugg).

²² BGE 130 II 422 f. (Opfikon-Glattbrugg).

Diese Texte sind urheberrechtlich geschützt.