

# Flughafen Zürich: Räume in turbulenten Zeiten

Zwischenbericht im NDS Raumplanung ETHZ 2002

**Report**

**Author(s):**

Bossonnet, Roger

**Publication date:**

2002

**Permanent link:**

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-004422920>

**Rights / license:**

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#)

## Exposé

### Zwischenbericht im NDS Raumplanung ETHZ 2002

# Flughafen Zürich: Räume in turbulenten Zeiten

von

Roger Bosonnet

Dr. iur.

Rothstrasse 54, 8057 Zürich

Wissenschaftlicher Adjunkt, Abteilung Recht BUWAL

Tel. P 01 / 363 86 41

Tel. G 031 / 322 93 14

rogerbosonnet@bluewin.ch

## Inhalt

1. Der Flughafen Zürich sorgt für Schlagzeilen
2. Der Flughafen als „Heilsbringer und Unruhestifter“
  - 2.1. Der Flughafen als Motor einer Region
  - 2.2. Viel Lärm um den Flughafen
3. Meilensteine in der jüngsten Flughafengeschichte
  - 3.1. Der Staatsvertrag mit Deutschland
    - 3.1.1. Phase I: Vertragsabschluss und Reglementsänderung
    - 3.1.2. Der Staatsvertrag ist raumwirksam
    - 3.1.3. Phase II: Nichtgenehmigung des Staatsvertrags
  - 3.2. Neue Konzession für den Flughafen
  - 3.3. Suche nach der neuen Betriebsvariante
    - 3.3.1. Viele Vorschläge und offene Fragen
    - 3.3.2. Kriterien bei der Wahl der neuen Betriebsvariante

## 1. Der Flughafen Zürich sorgt für Schlagzeilen

Die drei schweizerischen Landesflughäfen Zürich, Genf und Basel-Mulhouse sind die nationalen Drehscheiben des internationalen Luftverkehrs und Teil des Gesamtverkehrssystems. Dem Flughafen Zürich kommt dabei insofern eine Vorrangstellung zu, als er nach den Vorgaben der Sachplanung des Bundes seine Rolle als eine der grossen europäischen Drehscheiben (Hub) des Weltluftverkehrs wahrnehmen soll [1]. Die dem Flughafen Zürich zugedachte Rolle gestaltet sich aber schwieriger als erwartet. Die Folgen des Terroranschlags vom 11. September 2001 und der Zusammenbruch der SWISSAIR haben zu einem markanten Rückgang der Passagierzahlen und Flugbewegungen geführt. Die Frequenzen sind derart gesunken, dass sich die ursprünglich für Ende dieses Jahres geplante Inbetriebnahme des demnächst fertig gestellten Docks Midfield (5. Ausbaustufe) um mindestens ein Jahr verzögert [2]. Für die Flughafenbetreiber mag es wenig tröstlich sein, dass auch die anderen im Weltluftverkehr massgeblichen Hubs mit ähnlichen Problemen zu kämpfen haben. Der Flughafen Zürich muss aber, im Gegensatz zu den konkurrierenden Hubs, eine weitere Schwierigkeit bewältigen: Es soll eine neue Betriebsvariante für die An- und Abflüge festgelegt werden. Dass dies leichter gesagt ist als getan, geht aus den zahllosen Medienberichten zu diesem Thema hervor. Beinahe kein Tag vergeht, ohne dass der Flughafen Zürich nicht für Schlagzeilen sorgen würde: „Wachsender Druck gegen den Flughafen“, „Auf zwei Achsen landen“, „Allein gegen Deutschland“, „Noch grössere Flut von Einsparungen“ und ähnlich lauteten die Pressetitel [3] in den vergangenen Wochen, und wohl auch morgen und für längere Zeit noch wird der Flughafen Zürich im Fokus der Medien stehen. Angesichts der sich stets ändernden Umstände verwundert es kaum, dass die Mehrheit der Bevölkerung den Überblick über die Vorgänge rund um den Flughafen Zürich verloren hat. Der Schreiber nimmt sich davon nicht vollständig aus, versucht aber trotzdem, etwas Klarheit zu schaffen. Der Beitrag soll dementsprechend auch mehr Navigationshilfe als konkreter Lösungsvorschlag sein.

## 2. Der Flughafen als „Heilsbringer und Unruhestifter“

Es könnte zwar nicht behauptet werden, unlängst sei die Welt rund um den Flughafen Zürich noch in bester Ordnung gewesen, aber vor etwas mehr als zwei Jahren war noch nicht absehbar, welche turbulente Zeiten auf diesen Flughafen zukommen würden. Diese neue Entwicklung wurde im Mai 2000 durch die Kündigung der Verwaltungsvereinbarung zwischen Deutschland und der Schweiz über die Regelung für An- und Abflüge zum und vom Flughafen Zürich über deutsches Hoheitsgebiet aus dem Jahre 1984 eingeleitet [4]. Ein Ereignis löst seither das nächste ab und so manches davon ist wenig erfreulich. Letztes Beispiel einer langen Reihe ist das tragische Flugzeugunglück am Bodensee. Auch wenn die Flugsicherung Skyguide AG nur in einem indirekten Zusammenhang zum Flughafen Zürich steht; von positiven Schlagzeilen kann der Flughafen dabei nicht profitieren [5].

Was ist nur mit dem Flughafen Zürich los? Vom Stolz einer ganzen Region zum ungeliebten Infrastruktur-Koloss, der nicht nur zur Belastung für immer mehr Menschen wird, sondern auf allen Ebenen des Staates und der Wirtschaft für Auseinandersetzungen sorgt?

## 2.1. Der Flughafen als Motor einer Region

Ein ehemaliger Absolvent des Nachdiplomstudiums Raumplanung bringt es treffend auf den Punkt: „Betrachtet man die Siedlungsentwicklung, wurden die Dörfer rund um den Flughafen regelrecht von diesem wachgeküsst“. Untermauert wird diese Aussage unter anderem durch den Bevölkerungszuwachs im Glatttal und Zürcher Unterland auf nunmehr über 200'000 Personen [6]. Ein Ignorant, wer glauben würde, diese Entwicklung sei Geschichte und heute profitiere die Region nicht mehr vom Standort Flughafen. „Warum wählen Blue Chips unsere Stadt?“ fragt selbstbewusst die Gemeinde Opfikon auf ihrer Homepage und beantwortet sie wie folgt: Opfikon liegt strategisch günstig im Herzen Europas, neben dem Flughafen Kloten, Intercity-Verbindung und dem Finanzplatz Zürich [7]. Es ist kein planerischer Zufall, sondern direkt mit der Standortgunst des Flughafens zusammenhängende Logik, dass im Glatttal die schweizbeherrschende Metropole Glatttalstadt, so wörtlich die Zeitschrift für Architektur und Design „Hochparterre“, entsteht. Die dynamischste Stadt der Schweiz mit rund 150'000 Einwohnern entwickelt sich fast unbemerkt im Raum Zürich Nord/Glatttal [8]. Tatsächlich traut man seinen Augen kaum, wenn man sich auf einen Stadtrundgang nördlich des Bahnhofs Zürich-Oerlikon aufmacht. Das Gebiet, das einem als etwas heruntergekommenes Industriegebiet in Erinnerung war, heisst neu Zentrum Zürich Nord (ZZN). So ungewohnt der Name, so überraschend auch der neue Stadtteil – wobei sich sofort die Frage stellt, ob man sich nun in einem neugebauten Quartier der Stadt Zürich oder eben in Glatttalstadt befindet. Wer so denkt, hat vermutlich noch nicht verstanden, dass „Glatttalstadt der erste Versuch ist, die real existierende Agglomeration mit einem neuen Blick zu betrachten“ [9]. Weiten Teilen der Bevölkerung ist diese Sichtweise allerdings noch nicht bewusst: „Der Stadtteil gehört ja nirgends hin. Seebach ist er nicht, Oerlikon ist er nicht, Affoltern ist er nicht“ [10]. Ob der blosser Zeitablauf derartige Identitätsprobleme zu lösen vermag?

Die Dimensionen allein im Zentrum Zürich Nord sind eindrücklich. Falls sämtliche Projekte realisiert werden, entsteht Platz für rund 5'000 Bewohner, 7'300 Dienstleistungs- und 3'900 Industriearbeitsplätze [11]. Die Gesamtinvestitionen betragen rund 1 Milliarde Franken. Es gibt weitere Entwicklungsgebiete mit ähnlichen Grössenordnungen. Zum einen das Gebiet Leutschenbach und zum anderen „die teuerste Wiese Europas“, das Oberhauserriet, das unterhalb der An-/Abflugschneise der Piste 34 liegt, und deshalb erheblichen Lärmimmissionen des Flughafens ausgesetzt ist. Die Glatttalstadt soll physisch eng mit dem Flughafen verknüpft werden. Dafür sorgt die voraussichtlich im Jahr 2005 in Betrieb gehende Glattalbahn, die in einer ersten Etappe die erwähnten Entwicklungsgebiete direkt mit drei beim Flughafen liegenden Stationen verbinden wird [12].

Wie weit der Wirtschaftsraum Zürich auf das Wohlergehen des Flughafens angewiesen ist, kann im Rahmen dieses Exposés nicht erörtert werden. Dass gewisse gegenseitige Abhängigkeiten zwischen der Entwicklung des Wirtschaftsraums Zürich und derjenigen des Flughafens bestehen, ist nicht zu übersehen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass sich die vor allem auf den Finanz- und Wirtschaftsplatz Zürich konzentrierende Regionalmarketingorganisation „Greater Zurich Area“ räumlich ganz am Flughafen ausrichtet. Gemäss eigener Definition gehören alle Regionen dazu, die vom Flughafen Zürich aus in 60 – 90 Autominuten erreicht werden können. Die „Greater

Zurich Area“ entspricht räumlich der Europäischen Metropolregion Zürich (EMRZ), also dem zusammenhängenden Wirtschafts- und Lebensraum, der nebst dem Metropolkern Zürich aus dem polyzentrischen Städtesystem des Mittellandes und den dazugehörenden urbanisierten Räumen besteht [13]. Metropolregionen sind allein aufgrund ihrer Grösse auch Schnittstellen im Land- und Luftverkehr. Letzteres gilt für die EMRZ ganz besonders, denn für die Einbindung in die internationalen Netzwerke und Märkte gilt: „Zürich wird nicht angefahren, Zürich wird angefliegen“ [14]. Diese Tatsache ist nur auf den ersten Blick erstaunlich: Von einer Einbindung in das transeuropäische Hochgeschwindigkeitsnetz kann nämlich keine Rede sein und die internationalen Direktverbindungen mit der Bahn sind relativ schwach entwickelt [15]. Der internationale Strassenverkehr ist gering, da die einzige internationale Achse (Gotthardachse) die EMRZ nur am Rand durchschneidet. Folglich ist nur der Flughafen als internationaler Verkehrsknoten von Bedeutung [16], und es ist nicht verwunderlich, dass sich die „Greater Zurich Area“ am Flughafen ausrichtet. Die gute Integration ins Netzwerk anderer europäischer Metropolräume mittels vieler Flugverbindungen wird denn auch besonders hervorgehoben [17]. Festzuhalten ist, dass der Titel dieses Abschnitts nur einen Teil der Wahrheit wider gibt: Der Flughafen spielt zwar eine bedeutende Rolle für die EMRZ, aber diese stellt selbst einen wichtigen Dynamisierungsfaktor für den Flughafen dar und übernimmt immer mehr die Funktion eines nationalen Motors [18].

Wer, wie die „Greater Zurich Area“ dies tut, sein eigenes Schicksal eng mit dem Flughafen verknüpft, wird verletzlich, sobald dieser mit gravierenden Schwierigkeiten zu kämpfen hat. Der Niedergang der SWISSAIR hinterlässt deshalb seine Spuren in der gesamten Metropolregion Zürich. Schaffhauser Landgemeinden im Klettgau profitierten beispielsweise über Jahre von ihrer Flughafennähe. Jetzt aber fehlt die aus diesem Segment stammende Käuferschaft für Immobilien, und es herrscht Flaute [19].

Das Grounding der SWISSAIR und der spürbare Rückgang der Passagierzahlen und Flugbewegungen haben den Flughafen nach dessen eigener Einschätzung um rund fünf Jahre zurück geworfen [20]. Es ist zu hoffen, dass sich dieser Rückschlag nur stark gemindert auf die EMRZ niederschlägt.

## 2.2. Viel Lärm um den Flughafen

Der Flughafen Zürich ist Unruhestifter im doppelten Sinn: Er ist die vermutlich grösste und bekannteste Lärmquelle der Schweiz und sorgt nicht nur für gestörten Schlaf der Anwohner und somit, wie sich Demonstrationsteilnehmer „für eine gerechte und ausgewogene Lärmverteilung“ ausdrückten „Horror“ [21], sondern derzeit auch für rote Köpfe bei vielen Anspruchsgruppen: bei Vertretern von Gemeinden, Kantonen, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland, Flughafenschutz- und Hauseigentümerverbänden, betroffenen Bürgern und so weiter. Hauptstreitpunkt ist der Lärm beziehungsweise die „richtige Verteilung“ des Lärms. Vor der Kündigung der Verwaltungsvereinbarung zwischen Deutschland und der Schweiz im Mai 2000 [22] schien „die beste aller Lärmwelten“ eingerichtet gewesen zu sein. Die Anflüge erfolgten praktisch ausschliesslich auf die Pisten 14 und 16, und damit deutsches Hoheitsgebiet überfliegend von Norden her. Thomann/Steinmetz hielten noch im April 2001 fest: „Die bisher praktizierte Nordlandung ist kanalisiert und aus Sicht der Siedlungsstruktur weitgehend optimiert“



### 3. Meilensteine in der jüngsten Flughafengeschichte

#### 3.1. Der Staatsvertrag mit Deutschland

##### 3.1.1. Phase I: Vertragsabschluss und Reglementsänderung

Im Frühjahr 2000 wurde die Vereinbarung über die An- und Abflüge vom und zum Flughafen Kloten über deutsches Gebiet von deutscher Seite gekündigt. Es musste demzufolge ein neues Abkommen mit Deutschland ausgearbeitet werden. Im Frühjahr 2001 standen die Eckwerte des künftigen Staatsvertrags mit Deutschland fest. Nebst einem Plafond der Anflüge aus Norden von neu 100'000 Anflügen pro Jahr wurde auch ein Nachtflugverbot von 22.00 Uhr – 06.00 Uhr sowie ein Verbot von Flügen am Wochenende vor 09.00 Uhr und nach 20.00 Uhr bekannt gegeben. Am 18. Oktober 2001 wurde der Staatsvertrag, der offiziell Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik 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 heisst, von den beiden Staaten unterzeichnet [26]. Bereits einen Tag später, das heisst am 19. Oktober 2001, trat eine vorläufige Teilanwendung der vertraglichen Vereinbarungen in Kraft: In der Zeit zwischen 22.00 Uhr und 06.00 Uhr dürfen Flugzeuge nicht mehr über deutsches Gebiet, also von Norden her auf die Pisten 14 und 16, den Flughafen Zürich ansteuern. Vor 06.00 Uhr und nach 22.00 Uhr muss über schweizerisches Gebiet angefliegen werden. Eine rasch realisierbare Lösung ergab sich, mit gewissen Einschränkungen [27], einzig auf der Piste 28. Derart wurde der Osten des Flughafens praktisch über Nacht zu einem neuen fluglärmbelasteten Gebiet. Damit dieses neue Anflugverfahren sofort angewendet werden konnte, musste das Betriebsreglement des Flughafens am 18. Oktober 2001, also am Tag des Abschlusses des Staatsvertrags, provisorisch geändert werden [28]. Die Betroffenen stehen den Geschehnissen faktisch machtlos gegenüber. Die dutzende bei der zuständigen Rekurskommission des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) eingereichten Beschwerden gegen die Reglementsänderung können nämlich auch nicht sofort für Abhilfe schaffen. Die aufschiebende Wirkung wurde den Beschwerden entzogen, weshalb die „Beschallung von oben“ bis auf weiteres zu erdulden ist [29]. Der Entscheid der Rekurskommission UVEK wird zwar demnächst erwartet, aber mit Bestimmtheit wird sich auch noch das Schweizerische Bundesgericht mit dieser Angelegenheit befassen müssen.

##### 3.1.2. Der Staatsvertrag ist raumwirksam

Die Grenze zwischen Deutschland und der Schweiz als derart wichtiger Faktor in der Geschichte des Flughafens Zürich? War nicht jedermann davon überzeugt, das nationalstaatliche Denken sei abgelöst vom Europa der Regionen, die grenzenlose Freiheit der Open-Skys sei zum Greifen nah und die Interreg-Programme oder die sonstige gutnachbarschaftliche Zusammenarbeit würden ein Abgleiten in ein derartiges zwischenstaatliches Gezänke von vornherein verunmöglichen? Es ist nüchtern festzustellen, dass der Staatsvertrag alten Grenzen neues Gewicht verleiht.

Der Staatsvertrag hat eine Entlastung für die Betroffenen in Deutschland und eine Belastung für die Betroffenen in der Schweiz zur Folge. Die Zahl der je Betroffenen



lässt aufhorchen: Allein durch die vorhin erwähnte Betriebsreglementsänderung werden je nach Nachtstunde [30] 15'000 bis 28'000 Personen im dichtbesiedelten Osten des Flughafens wahrnehmbar stärker mit Lärm belastet. 13'000 Personen sind neu von Immissionsgrenzwertüberschreitungen, das heisst mit schädlichen Lärmimmissionen, betroffen. Dieser Mehrbelastung von bis zu 28'000 Personen steht eine Belastungsreduktion von etwa 4'000 Personen im Norden des Flughafens, vorwiegend in der Schweiz, entgegen [31]. Der Staatsvertrag ordnet Räume neu. Relativ ruhige Regionen in Deutschland werden noch ruhiger und die Agglomerationen rund um Zürich werden zusätzlich mit Lärm eingedeckt. Es ist als Tatsache zur Kenntnis zu nehmen, dass durch die Umsetzung des Staatsvertrags höchstens ein paar hundert Personen in Deutschland von Überschreitungen des Immissionsgrenzwertes entlastet, mehrere tausend Personen in der Schweiz aber zusätzlich belastet werden. Zweifellos wird diese für die Schweiz nachteilige Lärmumverteilung Auswirkungen auf die Siedlungsstruktur haben. Was uns da in einigen Jahren erwarten wird? Neue Villenquartiere, wo man sie heute noch nicht erahnen würde? Verstärkte soziale Entmischung bislang lärmverschonter Gebiete? Rückläufige Investitionen in lärmbelasteten Gebieten und ein Trend zur Verslumung? Und welche Zukunft für die Glatttalstadt, die doch eben erst ein neues Zeitalter ankündigen wollte?

### 3.1.3. Phase II: Nichtgenehmigung des Staatsvertrags

Nach monatelangen, äusserst kontrovers geführten Diskussionen rund um den Staatsvertrag [32] ist heute mit grosser Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass der Staatsvertrag von den Eidgenössischen Räten nicht genehmigt werden wird. Der Nationalrat hat sich Mitte Juni 2002 bereits gegen die Ratifizierung des Staatsvertrags ausgesprochen [33]. Der Ständerat, der voraussichtlich im kommenden September über den Vertrag beraten wird, dürfte wohl dem Entscheid des Nationalrats folgen. Auch der Deutsche Bundesrat hat, wenn auch aus anderen Gründen als der Nationalrat, gegen den Vertrag Einspruch eingelegt [34]. Der Staatsvertrag wird somit wohl nicht in Kraft treten. Wer aber meint, die Situation vereinfache sich durch die Nichtgenehmigung des Staatsvertrags, sieht sich getäuscht. Es ist damit zu rechnen, dass Deutschland seine Drohungen wahr machen und einseitige Beschränkungen des Luftraums durch Verfügungen erlassen wird. Diese Massnahmen werden aller Voraussicht nach mindestens denen im Staatsvertrag entsprechen [35]. Zumindest kurzfristig dürfte mit der Ablehnung des Staatsvertrags für die Schweiz wenig gewonnen sein. Angesichts der völlig unterschiedlichen Auffassungen über die Erfolgchancen eines Rechtsstreites im Zusammenhang mit den zu erwartenden deutschen Verfügungen [36] müsste der Schreibende fast orakelhafte Fähigkeiten besitzen, um die mittel- und längerfristige Entwicklung voraus zu sagen. Gewiss ist wohl einzig, dass auch hier komplexe und lange Gerichtsverfahren, unter Umständen mit Einbezug des Europäischen Gerichtshofs und der EU-Kommission, folgen werden [37]. Nicht ganz auszuschliessen ist allerdings, dass die beiden Staaten erneut Staatsvertragsverhandlungen aufnehmen und den einen oder anderen Punkt des Vertrags abändern werden.

Und in dieser mehr oder weniger verworrenen Situation soll bereits eine weitere Betriebsreglementsänderung erfolgen? Tatsächlich sieht der Staatsvertrag vor, dass ab dem 27. Oktober 2002 eine weitere Stufe in Richtung Umsetzung des Staatsvertrags erfolgen soll. An Samstagen, Sonntagen und an gesetzlichen

Feiertagen in Baden-Württemberg dürfen in der Zeit von 20.00 bis 22.00 Uhr und von 06.00 bis 09.00 Uhr keine Anflüge über deutsches Hoheitsgebiet abgewickelt werden [38]. Die vorgesehene Betriebsreglementsänderung löste eine heftige Protestwelle in den betroffenen Gebieten aus. Erwartet werden mehrere tausend Einsprachen [39]. Diese Reglementsänderung wird zusätzliche Anflüge auf die Pisten 34 und 28 nach sich ziehen, weshalb vor allem die dicht besiedelten Gebiete im Osten und Süden des Flughafens mit stärkeren Lärmimmissionen zu rechnen haben. Zu fragen bleibt, ob diese Reglementsänderung bei einer Nichtgenehmigung des Staatsvertrags nicht hinfällig würde? Wohl schon, aber angesichts der deutschen Drohung, sofort nach Ablehnung des Staatsvertrags mindestens gleichwertige einseitige Massnahmen zu erlassen, ist unklar, welche Konsequenzen damit verbunden wären. Sollte diese Reglementsänderung am 28. Oktober 2002 eingeführt werden, so gilt das Gleiche wie bei der Reglementsänderung vom 19. Oktober 2001: Die Betroffenen stehen den Geschehnissen faktisch machtlos gegenüber (Ziffer 3.1.1.). Aus betrieblichen Gründen zwar nicht über Nacht [40], aber in einiger Zeit werden Anflüge an den Wochenenden und Feiertagen von 05.30 Uhr bis 09.08 Uhr [41] auf Piste 34 erfolgen. Und wieder denke ich an Glatttalstadt und die erheblich eingeschränkten Wochenend-Wohnqualitäten. Ob Glatttalstadt doch nur als Business-City eine Zukunft haben kann?

### 3.2. Neue Konzession für den Flughafen

Neben dem Staatsvertrag kommt einem weiteren Punkt in der jüngsten Geschichte des Flughafens Zürich grosse Bedeutung zu. Am 31. Mai 2001 ist die bislang auf den Kanton Zürich lautende Betriebskonzession abgelaufen. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) erteilte der Flughafen Zürich AG (unique airport) die neue Konzession zum Betrieb des Flughafens Zürich für die Dauer vom 1. Juni 2001 bis 31. Mai 2051 [42]. Am Tage des Konzessionsentscheides wurde auch das Betriebsreglement der Flughafen Zürich AG genehmigt, allerdings entsprach dieses weitestgehend dem vorangehenden Reglement. Neue An- und Abflugverfahren wurden zu diesem Zeitpunkt nicht festgelegt. Sowohl gegen die erteilte Betriebskonzession als auch gegen das Betriebsreglement wurden Beschwerden bei der Rekurskommission UVEK erhoben. Umstritten ist unter anderem, ob bei der Konzessionserteilung eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) hätte durchgeführt werden müssen. Die Entscheide stehen noch aus.

Die am 31. Mai 2001 erteilte Betriebskonzession und das gleichentags genehmigte Betriebsreglement sind grundsätzlich isoliert vom Staatsvertrag zu betrachten. Allerdings berücksichtigte das UVEK in seinem Konzessionsentscheid die laufenden Staatsvertragsverhandlungen und hielt fest, der Staatsvertrag werde „aller Voraussicht nach zu Änderungen der An- und Abflugverfahren und somit zu einem veränderten Betriebskonzept führen“ [43]. Der Konzessionärin wurde deshalb im Entscheid auferlegt, bis zum 18. Oktober 2002 [44] ein neues Betriebsreglement samt Bericht über die Umweltverträglichkeit beim Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) einzureichen. Ob dieser Passus auch dann einzuhalten ist, wenn der Staatsvertrag nicht in Kraft tritt, scheint nicht völlig klar [45]. Der eingeschlagene Weg deutet jedenfalls darauf hin, dass bis im Herbst dieses Jahres die „politischen Eckwerte“ des neuen Flugbetriebes bekannt sein sollen.

### 3.3. Suche nach der neuen Betriebsvariante

#### 3.3.1 Viele Vorschläge und offene Fragen

In den letzten Wochen und Monaten wurde in den Medien aufgezeigt, was die vorgeschlagenen Betriebsvarianten „Beige“, „Orange optimiert“, „BV2“, „Oliv optimiert“, „Grün“, „Nacht Standard“ samt diverser Sensitivitäten und wie sie alle heissen, für die Räume rund um den Flughafen bedeuten [46]. Ohne an dieser Stelle auf Details einzugehen, kann knapp festgehalten werden: Nichts soll mehr so sein wie es ist oder wenigstens noch vor kurzem war. Geplant wird eine Betriebsänderung des Flughafens, die zu einer massiven Lärmumverteilung führen wird. Niemand kann überrascht sein, dass damit bei praktisch allen Gemeinden und in jeder Region Unmut oder zumindest Verunsicherung erzeugt wurde. Wenigstens in der Ablehnung sind sich alle einig. Am schlechtesten ist jeweils, wer hätte es anders erwartet, diejenige Variante, die die konkret Betroffenen am meisten belastet. Angesichts dieser verzwickten Ausgangslage muss man vorbehaltloser Optimist sein, um daran zu glauben, noch dieses Jahres werde eine von allen akzeptierte neue Betriebsvariante festgelegt werden.

Wenn ich eingangs festgehalten habe, auch ich hätte den Überblick über die Zusammenhänge beim Flughafen teilweise verloren (Ziffer 1), dann betrifft dies zumindest die Vorgänge im Zusammenhang mit der Suche nach der neuen Betriebsvariante. Unzählige Vorschläge wurden jüngst in die Diskussion eingeführt: Was hat „dual landing“, das heisst der simultane Landeanflug auf zwei Pisten, mit der neuen Betriebsvariante zu tun? [47] Unter welchen betrieblichen Voraussetzungen ist es notwendig, die Piste 10/28 um mehrere hundert Meter zu verlängern? Was sind die Absichten, die hinter der Planung einer neuen Parallelpiste 16/34LR (Variante „Grün“) stecken und wie soll eine allfällige Übergangslösung bis zu deren Realisierung aussehen? Wie ist es zu erklären, dass der Moorschutz dem Bau eines neuen Rollwegs entlang der Piste 32 zur Realisierung der Variante "Violett" entgegen stehen soll, eben diese Frage des Moorschutzes bei der Variante der Parallelpiste aber noch näher abzuklären ist? [48] Wie sind die Aussagen von unique airport zu interpretieren, die baulichen und betrieblichen Änderungen seien notwendig „um Pünktlichkeit und Umsteigebetrieb marktgerecht gewährleisten zu können“ und „um Sicherheitsreserven und Zuverlässigkeit zu verbessern“? [49] Wird eine Kapazitätsausweitung des Flughafens unter dem Deckmantel des Staatsvertrags und eines neuen Betriebsreglements beabsichtigt, wie bereits vermutet wurde? [50]

Angesichts der Komplexität und Vielzahl von offenen Fragen ist zu bezweifeln, ob der eingeschlagene Weg zur Festlegung einer befriedigenden neuen Betriebsvariante erfolgversprechend sein wird. Das gegenseitige Vertrauen der Beteiligten ist angeschlagen [51] und der – auch selbstgewählte? - Zeitdruck ist angesichts der Verfahrenskomplexität zu gross. Grundsätzlich an den Anfang eines solchen Planungsprozesses gehörende Fragen nach den längerfristigen Zielen und Möglichkeiten des Flughafens Zürich, nach der allfälligen Begrenzung der Flugbewegungen, nach der möglichen Verlagerung des Kurzstreckenverkehrs auf die Schiene und so weiter wurden nicht genügend abgeklärt. Ich werde den Eindruck nicht los, dieses Planungsverfahren sei überladen und es sei unter anderem darauf zurück zu führen, dass der Überblick über die Zusammenhänge zunehmend verloren geht.

### 3.3.2. Kriterien bei der Wahl der neuen Betriebsvariante

Die Neuausrichtung des Flughafenbetriebs wird erhebliche Auswirkungen auf den Raum und die Umwelt mit sich bringen. Die Krux ist, „dass sich dem Recht keine exakten Parameter entnehmen lassen, anhand welcher die Interessenabwägung (bei der Festlegung einer neuen Betriebsvariante) vorgenommen werden könnte“ [52]. Umstritten ist in erster Linie, ob der Fluglärm zu konzentrieren ist und damit gewisse Gebiete von Fluglärm freigehalten werden oder ob eine relativ ausgewogene Verteilung des Fluglärms auf alle Gebiete rund um den Flughafen anzustreben ist [53].

Auf die Bedeutung der Belastungsgrenzwerte für die Landesflughäfen kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden [54]. Festzuhalten ist einzig, dass die Planungswerte (PW) für die Raumplanung von zentraler Bedeutung sind. Sie sind für die Einzonung sowie die Erschliessung von Grundstücken massgebend [55]. Die über dem Planungswert liegenden Immissionsgrenzwerte (IGW) und Alarmwerte (AW) spielen aus rein raumplanerischer Sicht nicht die entscheidende Rolle. Aus Sicht der Siedlungsentwicklung sollte deshalb eine Kanalisierung der Flugbewegungen und somit Konzentration des Fluglärms angestrebt werden, damit die Gebiete mit Planungswert-Überschreitungen flächenmässig möglichst klein gehalten werden können und nicht in potentiellen Entwicklungsgebieten der Gemeinden liegen. Da die Beurteilung des Fluglärms für die Tag- und Nachtperiode separat erfolgt [56], sollten sich die Tag- und Nachtlärmkurven möglichst überlagern. Bei einer Überlagerung der Kurven wird gewährleistet, dass die von Überschreitungen der Belastungsgrenzwerte betroffene Fläche möglichst klein ist.

Die raumplanerische Sichtweise ist allerdings nicht die einzig massgebliche. Der Schutz der betroffenen Bevölkerung vor Fluglärm macht es erforderlich, das raumplanerische Ziel der möglichst gleichen Tag- und Nachtkurve in Frage zu stellen. Zu bedenken ist, dass der Flugetrieb in der Nacht viel geringer und nicht auf die gleichen betrieblichen Rahmenbedingungen angewiesen ist wie am Tag. Dual-Landing und eine stündliche Kapazität von 90 Bewegungen sind beispielsweise in der Nacht nicht notwendig. Deshalb ist es durchaus möglich, dass in der Nacht ein Flugregime gewählt wird, welches zwar nicht dem raumplanerischen Ziel der möglichst gleichen Tag- und Nachtkurve entspricht, jedoch zur Folge hat, dass in der Nacht eine möglichst kleine Anzahl von Personen von Fluglärm belastet würde. Der Ausgleich zwischen den Interessen der Raumplanung und dem Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm ist eine der zu lösenden Aufgaben bei der Festlegung der neuen Betriebsvariante.

## Anmerkungen:

- [1] Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), Teile I-III B und Anhänge, 18.10.2000, IIB1-B7-2, Hrsg. BAZL (Bundesamt für Zivilluftfahrt) und ARE (Bundesamt für Raumentwicklung), Bern 2000.
- [2] Gemäss neuesten Zahlen wurde im ersten Halbjahr 2002 ein Rückgang der Passagierzahlen um 24 Prozent und bei den Flugbewegungen um 15 Prozent verzeichnet (NZZ, Nr. 166, 20./21.7.02, 40). Zur verzögerten Inbetriebnahme des Dock Midfield vgl. NZZ: <http://www.nzz.ch/2002/03/07/wi/page-newzzCYIBO5A5-12.html>
- [3] Die erwähnten Schlagzeilen fanden sich in: NZZ, Nr. 151, 3.7.02, 39; NZZ, Nr. 133, 12.6.02, 49; NZZ, Nr. 85, 13./14.4.02, 47; Facts, Nr. 25, 20.6.02, Titelseite.
- [4] Systematische Sammlung (SR) 0.748.131.913.6; vgl. auch Fussnote 22.
- [5] Zur Berichterstattung über das Flugzeugunglück über dem Bodensee und die involvierte Skyguide AG: NZZ, Nr. 152, 4.7.02, 48.
- [6] Thomann/Steinmetz, Raumplanung im Clinch?, Magazin Uni zürich 1/01 – Bulletin ETHZ 281, April 2001, 23.
- [7] <http://www.opfikon.ch/home/>
- [8] Benedikt Loderer, Die heimliche Hauptstadt, Hochparterre, Zeitschrift für Architektur und Design, Nr. 10, Oktober 2001, 14.
- [9] Fussnote 8, a.a.O., 16.
- [10] NZZ, Nr. 155, 8.7.02, 29.
- [11] Fussnote 8, a.a.O., 17.
- [12] Broschüre „Stadtbahn Glattal bringt Zug in die Region“, Hrsg. Verkehrsbetriebe Glattal, undatiert.
- [13] Behrend/Kruse, Die Europäische Metropolregion Zürich – die Entstehung des subpolitischen Raumes, Working paper, ORL-Institut ETHZ, September 2001, 5, 12.
- [14] Fussnote 13, a.a.O., 9.
- [15] Fussnote 13, a.a.O., 8 f.
- [16] Fussnote 13, a.a.O., 9.
- [17] Oliver Schmid, Regionale Identität, „Greater Zurich Area“ – eine Kopfgeburt?, Werkstattberichte Oktober 2001, ORL/ETHZ.
- [18] Fussnote 13, a.a.O., 3, 13.
- [19] NZZ am Sonntag, 7.7.02, 61.
- [20] NZZ, Nr. 160, 13./14.7.02., 45.
- [21] NZZ, 3.6.02, 21.
- [22] Peter M. Keller, Zulässigkeit und Rechtsfolgen von neuem Fluglärm in Wohnregionen, Umweltrecht in der Praxis (URP) 2002/1, 11.
- [23] Fussnote 6, a.a.O., 26.
- [24] NZZ, Nr. 140, 20.6.02, 39.
- [25] Vgl. beispielsweise die Stellungnahme der Zürcher Gemeinden zu den Betriebsvarianten in: NZZ, Nr. 151, 3.7.02, 39, oder die Stellungnahme des Kantons Schaffhausens in: NZZ, Nr. 157, 10.7.02, 40.
- [26] <http://www-bazl.root.admin.ch/d/themen/internat/index.htm>, dort Staatsvertrag mit Deutschland über den Luftverkehr (als PDF-file).
- [27] Beispielsweise können Grossraumflugzeuge auf dieser Piste nur bei ganz besonderen Wetterverhältnissen landen.

- [28] <http://www.bazl.admin.ch/d/themen/infrastr/index.htm>, dort Genehmigung provisorische Änderung Betriebsreglement (als PDF-file).
- [29] Mit Entscheid vom 17.12.2001 hat die Rekurskommission UVEK die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung abgelehnt.
- [30] 22-23 Uhr, 23-24 Uhr und 05-06 Uhr gelten gemäss Anhang 5 der Lärmschutz-Verordnung als Nachtstunden.
- [31] Stellungnahme des BUWAL (Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft) vom 6.3.2002 im Beschwerdeverfahren.
- [32] Vgl. beispielsweise Tages-Anzeiger, Nr. 100, 2.5.02, 1 oder die durch das BAZL in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten:  
[http://www.bazl.admin.ch/d/themen/internat/gutkurz\\_ch-d.htm](http://www.bazl.admin.ch/d/themen/internat/gutkurz_ch-d.htm)
- [33] NZZ, Nr. 140, 20.6.02, 39.
- [34] NZZ, Nr. 160, 13./14.7.02, 14.
- [35] Fussnote 33.
- [36] Beispielsweise NZZ, Nr. 115, 22.5.02, 51 oder die in Fussnote 32 angegebene Homepage.
- [37] Zu den möglichen Szenarien nach dem Nein zum Staatsvertrag vgl. Fussnote 33.
- [38] Fussnote 26, Staatsvertrag, 8.
- [39] NZZ, Nr. 85, 13./14.4.02, 47; Tages-Anzeiger, 10.4.2002, 21.
- [40] Wegen möglicher Randwirbelschleppen der Flugzeuge müssen in der Anflugschneise die Dachziegel auf den Häusern speziell befestigt werden, was derzeit noch nicht der Fall ist.
- [41] 09.08 Uhr: Ende der neuen Wochenendsperrzeit über Süddeutschland unter Berücksichtigung des etwa 8 Minuten dauernden Fluges nach dem Passieren der Staatsgrenze bis zur effektiven Landung.
- [42] <http://www.bazl.admin.ch/d/themen/infrastr/index.htm>, dort neue Betriebskonzession Flughafen Zürich (als PDF-file).
- [43] Fussnote 42, Konzession, 10.
- [44] Die Konzession sagt innert Jahresfrist nach Abschluss des Staatsvertrags.
- [45] Vgl. die kritische Haltung in NZZ, Nr. 153, 5.7.02, 37.
- [46] Zu den einzelnen Varianten vgl. beispielsweise: NZZ, Nr. 151, 3.7.02, 39; NZZ, Nr. 153, 5.7.02, 37; NZZ, Nr. 158, 11.7.02, 41.
- [47] NZZ, Nr. 133, 12.6.02, 49.
- [48] Fussnote 47 und Fussnote 20.
- [49] NZZ, Nr. 133, 12.6.02, 49.
- [50] Cash, 31.5.02, 23; Facts, Nr. 25, 20.6.02, 62 ff.
- [51] Vgl. die kritischen Äusserungen von Peter Schaub, Präsident des Flughafen-Schutzverbandes in: Tages-Anzeiger, 29.6.02, 21.
- [52] Isabelle Häner, Flughafen Zürich-Kloten: Unzulässigkeit der Öffnung des Südens für den Flugverkehr?, Umweltrecht in der Praxis (URP) 2002/2, 146.
- [53] Ausführlich dazu Isabelle Häner, Fussnote 52, und Peter M. Keller, Fussnote 22.
- [54] Vgl. dazu die Ausführungen in Fussnote 6, a.a.O., 25.
- [55] Artikel 23 und 24 Umweltschutzgesetz (USG; SR 814.01).
- [56] Fussnote 54 sowie Lärmschutz-Verordnung (LSV; SR 814.41) Anhang 5.