

## Erläuternder Bericht für die Vernehmlassung

### des Vertrags

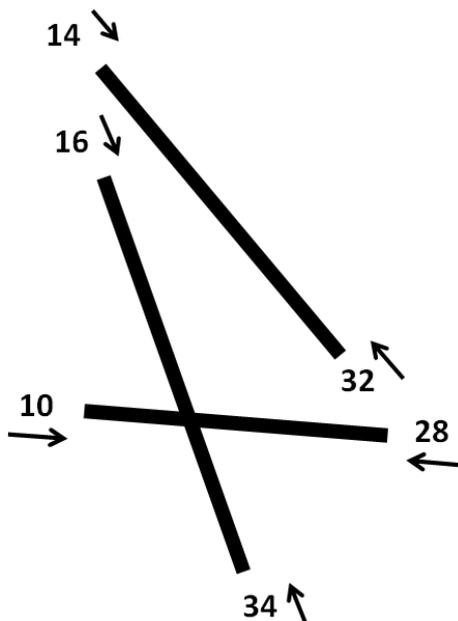
### zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Auswirkungen des Betriebs des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland

---

## 1 Allgemeiner Teil

### 1.1 Ausgangslage

Der Flughafen Zürich ist seit 1951 ein konzessionierter Landesflughafen. 2011 wurden insgesamt 279 000 Flugbewegungen (Starts oder Landungen) bei einem Passagieraufkommen über 24 Millionen abgewickelt. Die letzte Veränderung am Pistensystem erfolgte 1976. Damals wurde die Piste 14/32 in Betrieb genommen. Sie erlaubt, dass die Landungen von Norden weitgehend unabhängig von Starts nach Westen erfolgen können. Diese Anflüge führen die letzten 14 Kilometer über Schweizer Gebiet, zuvor über Deutschland. Gestartet wird hauptsächlich auf der Piste 28 nach Westen. Da diese mit 2 500 Meter für grosse Flugzeuge zu kurz ist, erfolgen Startbewegungen auch nach Süden unter Abdrehen nach links.



Skizze 1: Pistensystem

Die ab 1976 eingeführten Nordanflüge auf die neue Piste 14/32 führten bald zu Beschwerden aus der deutschen Grenzregion. 1984 schlossen Deutschland und die Schweiz die so genannte «Regelung zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland für An- und Abflüge zum/vom Flughafen Zürich über deutsches Hoheitsgebiet» ab. Sie sah im Wesentlichen vor, dass die Anflüge zum Flughafen Zürich auf die beiden Anflugachsen der Pisten 14 und 16 verteilt werden sollten. Zudem wurde eine Nachtflugbeschränkung eingeführt, welche aber flughafenansässige Carrier und damit die Swissair ausnahm. In der Praxis stellte diese Nachtflugbeschränkung daher keine Behinderung des Flughafens dar.

Die Umsetzung der Verteilklausel bereitete dem Flughafen indes Schwierigkeiten, weshalb Deutschland 1992 die Einhaltung der 1984-er Vereinbarung durch die Schweiz reklamierte. In der Folge wurden jahrelange Verhandlungen über mögliche Verbesserungsmaßnahmen zur Einhaltung der Verteilklausel geführt. Die Differenzen konnten aber nicht bereinigt werden und verschärften sich, als ab Mitte der 1990-er Jahre der Verkehr aufgrund der Expansionsstrategie der Swissair stark anstieg. Die Schweiz entwickelte zudem Ende der 1990-er Jahre ein Flugverfahren (Side-Step-Verfahren), mit dem sich die Verteilung der Anflüge auf die Anflugachsen 14 und 16 über deutschem Gebiet hätte einhalten lassen. Deutschland akzeptierte diese Verteilung nicht mit der Begründung, der Vertrag regle die Verteilung der *Landungen auf den Pisten* und nicht auf den Anflugachsen.

Deutschland verlangte 1998 die Aufnahme von Staatsvertragsverhandlungen mit dem primären Ziel, die Anzahl Anflüge über deutsches Staatsgebiet zu beschränken. Dabei verband Deutschland diese Forderung mit der Drohung, der Schweiz die Flugsicherungsbefugnis im süddeutschen Raum zu entziehen.

In zahlreichen Gesprächsrunden zwischen 1998 und 2001 wurden verschiedene Lösungsansätze diskutiert, die Schweiz lehnte die von Deutschland geforderte Plafonierung der Anzahl Anflüge durch deutschen Luftraum aber ab. Deutschland kündigte daher die 1984-er Vereinbarung im Jahr 2000 auf Ende Mai 2001 auf. Im April 2001 schliesslich einigten sich die beiden Verkehrsminister auf Eckwerte für einen Staatsvertrag, worauf dieser am 18. Oktober 2001 unterzeichnet werden konnte. Der Anflugverkehr wurde wie folgt geregelt:

- Plafonierung bei 100 000 Nordanflüge p. a.;
- keine Anflüge von Norden zwischen 22 und 6 Uhr (Montag bis Freitag) sowie 21 und 9 Uhr (Wochenende, Feiertage);
- zwei von drei Warteräumen mussten in die Schweiz verschoben werden;
- Nachtflug- und Wochenendregelung traten vorzeitig, d. h. unmittelbar nach Unterzeichnung, in Kraft.

Die Genehmigung durch die nationalen Parlamente blieb dem Vertrag versagt. Im Juni 2002 trat der Nationalrat nicht auf die Vorlage ein und im März 2003 lehnte der Ständerat sie ab. Auch in Deutschland lehnte der Bundesrat den Vertrag ab; er erachtete die Entlastung Süddeutschlands als zu gering. Zu einem endgültigen Entscheid des deutschen Parlaments kam es nach der schweizerischen Ablehnung jedoch nicht mehr.

Am 4. April 2003 reagierte Deutschland auf die Nichtratifizierung des Staatsvertrags durch die Schweiz mit dem Erlass der «220. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung (DVO)», und verschärfte damit die Anflugrestriktionen am Morgen und am Abend gegenüber der im Vertrag vorgesehenen Regelung. Sie bedingte die kurzfristige Einführung von Südflügen auf den Flughafen Zürich per Ende Oktober 2003. Gleichzeitig mussten die teilweise über deutschem Gebiet gelegenen Warteräume vollständig in die Schweiz verlegt werden, was eine aufwändige Umstrukturierung des Luftraums nötig machte.

Gegen diese deutschen Restriktionen reichte der Bundesrat 2003 bei der Europäischen Kommission Beschwerde ein, da die Massnahmen seines Erachtens nicht mit dem Luftverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der EU zu vereinbaren waren. Die Kommission lehnte die Beschwerde am 5. Dezember 2003 ab. Die dagegen erhobene Nichtigkeitsklage der Schweiz wurde mit Entscheid vom 9. September 2010 vom Europäischen Gericht erster Instanz abgewiesen. Das Rechtsmittel der Schweiz gegen diesen Entscheid ist noch hängig. Ein Entscheid ist im ersten Halbjahr 2013 zu erwarten.

Im Oktober 2006 kamen der damalige Bundespräsident Moritz Leuenberger und der deutsche Verkehrsminister Wolfgang Tiefensee überein, neue Wege für eine Lösung der Prob-

leme rund um den Flughafen Zürich zu beschreiten. 2007 beschloss der Bundesrat einen Paketansatz zur Lösung des Fluglärmstreits. Neben aviatischen Belangen sollten auch weitere verkehrstechnische sowie wirtschaftliche Bereiche in die Verhandlungen eingebracht werden. Ein breites Schweizer Angebot wurde von Bundeskanzlerin Merkel im April 2008 jedoch zurückgewiesen. Bundesrat Couchepin und Frau Merkel vereinbarten aber, die Lärmbelastung, die vom Flughafen Zürich ausgeht, gemeinsam berechnen zu lassen.

Diese Lärmbelastungsanalyse lag im Oktober 2009 vor und zeigte, dass die Lärmschutzbereiche nach deutschem Fluglärmgesetz eingehalten werden und der Dauerschallpegel auf deutschem Gebiet die Grenze von 55 Dezibel auch in Zukunft nicht überschreiten wird.

Die Resultate der Belastungsanalyse führten jedoch nicht dazu, dass Deutschland seinen Standpunkt überdachte und sich auf eine an Lärmgrenzwerten orientierte Lösung einliess. Zahlreiche deutsche Gemeinwesen und Politiker, darunter die Landräte sämtlicher Landkreise der Region, zahlreiche Bürgermeister und diverse Politiker der Bundes- und Landesebene fassten im Gegenteil ihre Forderungen in der so genannten «Stuttgarter Erklärung» zusammen. Darin wurde insbesondere verlangt:

- Übernahme von max. 80 000 Anflügen pro Jahr, soweit die Schweiz den technischen Nachweis für deren Erforderlichkeit erbringen kann;
- uneingeschränkte Beibehaltung der Sperrzeiten der 220. DVO;
- keine Abflüge über deutsches Gebiet: keine Hinnahme von Umweg- und Warteflügen über deutschem Gebiet;
- Aufhebung des Warteraumes «RILAX»;
- kein «gekröpfter» Nordanflug.

In der Folge hielt die deutsche Seite unnachgiebig an der «Stuttgarter Erklärung fest». Neue Gespräche verliefen ergebnislos, Ende 2011 befanden sich die Verhandlungen in einer Sackgasse. Es drohten einseitige Massnahmen Deutschlands.

## 1.2 Verhandlungen

Am 28. Januar 2012 kamen Bundesrätin Doris Leuthard und der deutsche Verkehrsminister Peter Ramsauer überein, die Bemühungen für eine einvernehmliche Beilegung des Streites zu verstärken. Am Rande des World Economic Forum (WEF) in Davos unterzeichneten die beiden Minister eine Absichtserklärung. Darin bekräftigten sie ihren Willen, das Problem einvernehmlich in einem Staatsvertrag zu lösen, der unverzüglich ausgearbeitet werden sollte. Hierfür setzten sie auch Leitplanken für die Verhandlungen.

Trotz dieser Absichtserklärungen gestalteten sich die Verhandlungen schwierig. Im Hauptpunkt betreffend der Regelung des Anflugregimes waren die Differenzen kaum zu überbrücken. Für Deutschland standen weiterhin die Ziele der «Stuttgarter Erklärung» im Vordergrund, allen voran die zahlenmässige Beschränkung der Anzahl Nordanflüge. Die von der Schweiz in Aussicht gestellten Zugeständnisse gingen der deutschen Seite zu wenig weit. Mehrmals drohten die Gespräche erneut zu scheitern. Erst als die deutsche Seite den Ansatz akzeptierte, die Entlastung über anflugfreie Zeitfenster für Deutschland zu regeln, bestand Aussicht auf eine Einigung; Deutschland hatte nun die jahrelang vertretene Forderung nach einer Deckelung der Flugbewegungen aufgegeben und war auf eine Lösung eingeschwenkt, die sich am Lärmaufkommen orientiert. Eine zentrale Rolle spielten in den Verhandlungen auch die beteiligten Flugsicherungsgesellschaften Deutsche Flugsicherung (DFS) und Skyguide. Sie evaluierten die Optionen für eine Neuordnung der Anflugverfahren im süddeutschen Luftraum. Diese hielt die deutsche Seite jedoch für unvorteilhaft, worauf man sich einigte, für die Nordanflüge weiterhin das bestehende Anflugregime zu verwenden.

Die Paraphierung eines Vertragsentwurfs erfolgte am 2. Juli 2012, die Unterzeichnung des Vertrags fand am 4. September 2012 statt.

### 1.3 Verhandlungsergebnis und Würdigung

Der erzielte Kompromiss umfasst folgende Eckwerte:

- Nordanflüge über deutschem Staatsgebiet sind an Werktagen von 6.30 bis 18.00 Uhr möglich.
- An Wochenenden und Feiertagen sind Nordanflüge von 9.00 bis 18.00 Uhr zulässig.
- Die Schweiz erhält eine Übergangsfrist bis Ende 2019, um die erforderlichen Infrastrukturausbauten des Flughafens zu realisieren.
- Der gekröpfte Nordanflug über Schweizer Gebiet wird explizit als Option im Vertrag verankert.
- Im Sinn einer Vorabmassnahme werden ab Ratifikation des Vertrages unter der Woche die Anflüge bereits ab 20.00 Uhr über Schweizer Gebiet geführt (wie dies derzeit bereits an Wochenenden und Feiertagen der Fall ist).
- Der Vertrag ist unkündbar bis 2030.

Diese Regelung weist aus Sicht der Schweiz wichtige Vorteile auf. Die Sperrzeiten am Morgen sind um eine halbe Stunde verkürzt und der gekröpfte Nordanflug wird – vorbehältlich der technischen Realisierbarkeit – möglich. Diese beiden Regelungen erlauben es, den Flughafen von Montag bis Freitag frühmorgens grundsätzlich von Norden anzufliegen. Die dicht besiedelten Gebiete der südlichen Flughafenregion können dabei geschont werden. Hauptvorteil des Vertrages ist, dass er keine Plafonierung der Anzahl Nordanflüge enthält. Das hat den Vorteil, dass ein Wachstum des Flugbetriebs auch innerhalb der Zeitspanne, in welcher Nordanflüge zulässig sind, möglich bleibt. Die Anzahl der Anflüge von Norden kann bis zu etwa 110 000 Anflügen wachsen. Bei einer Regelung gemäss «Stuttgarter Erklärung», welche die Zahl der Anflüge auf 80 000 begrenzt hätte, müsste jede Bewegung über diese Limite hinaus von Osten oder Süden zum Flughafen geführt werden.

Auch in den weiteren Punkten konnten für die Schweiz gute Lösungen gefunden werden, so in der Frage der Flugsicherung, der Vertragsdauer, der Beteiligung deutscher Anrainer in Flughafenverfahren, der Bildung einer gemeinsamen Luftverkehrskommission und bei der Übergangsfrist.

Die gewichtige Konzession auf Schweizer Seite ist die Vertragsbestimmung, welche die Entlastung Deutschlands ab 18.00 Uhr abends vorsieht und damit erfordert, dass drei, an Wochenenden zwei Stunden früher als heute Anflüge ausschliesslich über die Schweiz erfolgen. Insgesamt müssen gegenüber heute zusätzlich 17 Prozent aller Anflüge auf andere Anflugwege umgelagert werden.

Dennoch ist der Vertrag unter den gegebenen Verhältnissen als gutes und ausgewogenes Verhandlungsergebnis zu bezeichnen.

Auch gegenüber dem Staatsvertrag von 2001 stellt der aktuelle Vertrag eine gleichwertige, eher vorteilhafte Lösung dar, denn jener hätte die Zahl der Nordanflüge auf unter 100 000 limitiert. Eine solche Limite hätte im Vergleich zum vorliegenden Vertrag zur Folge, dass mindestens eine Stunde mehr über Schweizer Territorium angefliegen werden müsste. Dabei hätten die Anflüge über die Schweiz ebenfalls auf den Abend gelegt werden müssen, damit zusätzliche Wechsel der Flugbetriebskonzepte im Tagesverlauf hätten vermieden werden können.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick, wie sich der Vertrag verglichen mit dem heutigen Zustand, dem Vertrag von 2001 sowie zu Massnahmen gemäss «Stuttgarter Erklärung» auswirkt.

		Vertrag 2012	Vertrag 2001	«Stuttgarter Erklärung»	Aktuelle betriebliche Regelung (DVO)
1	Langfristig mögliche Nordanflüge über D	105 000–110 000	100 000	Nur zwingend erforderliche, max. 80 000	122 000–128 000
2	Gekröpfter Nordanflug	ja	nein	nein	nein
3	Anz. Std. mit Nordanflügen pro Woche	75,5	ca. 70	max. ca. 56	92
4	Sperrzeiten Mo–Fr	18–6.30 Uhr	22–6 Uhr	unbekannt, mind. 21–7 Uhr	21–7 Uhr
5	Sperrzeiten Wochenende	18 bis 9 Uhr	20–9 Uhr	unbekannt, mind. 20-9 Uhr	20–9 Uhr
6	Warteraum RILAX	Erhalt	Erhalt	Verschiebung	Erhalt
7	Mindestflughöhe für Anflüge über D	2 400 m ü. M.	ca. 3 000 m ü. M.	ca. 3 600 m ü. M.	ca. 3 600 m ü. M.
8	Übergangsfrist	ca. 7 Jahre	41 Monate	jederzeit abänderbar	jederzeit abänderbar
9	Kündbarkeit, Abänderbarkeit	unkündbar bis 2030	Kündigungsfrist: 1 Jahr	jederzeit abänderbar	jederzeit abänderbar

#### 1.4 Mitwirkung

In der Verhandlungsdelegation waren neben den Bundesvertretern der Kanton Zürich als Standortkanton, der Flughafen sowie die Flugsicherungsgesellschaft Skyguide vertreten.

In einer vom UVEK eingesetzten Begleitgruppe zu den Verhandlungen waren ausserdem die Kantone Aargau, Thurgau, Schaffhausen und St. Gallen sowie die Fluggesellschaft Swiss vertreten. Diese Gruppe tagte unter der Leitung der Vorsteherin des UVEK von März 2012 bis zur Paraphierung mehrmals. Die Mitglieder der Begleitgruppe wurden laufend über den Stand der Verhandlungen informiert, und deren Meinungen wurden von der schweizerischen Verhandlungsdelegation berücksichtigt.

Ausserdem wurden die aussenpolitischen Kommissionen (APK) sowie die Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) des National- und des Ständerates im Januar und März 2012 über den Verlauf der Verhandlungen orientiert und konsultiert.

## 2. Die einzelnen Vertragsbestimmungen

### **Artikel 1 An- und Abflugverfahren zum und vom Flughafen Zürich**

#### *Absatz 1*

Ziffer 1 legt fest, dass von Montag bis Freitag zwischen 18 und 6.30 Uhr sowie an Wochenenden und Feiertagen zwischen 18 und 9 Uhr kein Anflugverkehr auf die Pisten 14 und 16 über deutsches Hoheitsgebiet durchgeführt werden darf. Diese Zeitfensterregelung stellt unter dem Strich zwar eine Ausdehnung der Sperrzeiten gegenüber heute dar. Die Regelung ist aber einem Kontingent an Anflügen klar vorzuziehen. Es ist dieses Regelungskonzept, das eine Lösung des Fluglärmstreits möglich machte.

Ausgenommen von den Sperrzeiten sind Situationen, in denen zwingende äussere Umstände Landungen auf andere Pisten nicht zulassen. Diese Ausnahmeklausel entspricht grundsätzlich der heutigen Regelung gemäss DVO, die sich in der Praxis gut bewährt hat. Diskussionen darüber, wann solche zwingenden äusseren Umstände vorliegen, gibt es nur in sehr seltenen Ausnahmefällen. Auch die Meldepflicht für solche Ausnahmen besteht bereits heute.

Ziffer 2 ist gewissermassen das Gegenstück zur Ziffer 1. In diesem Passus wird ausdrücklich festgehalten, dass Nordanflüge auf die Pisten 14 und 16 von 06.30 Uhr bzw. 09.00 Uhr bis 18.00 Uhr zulässig sind. Indem die gleichzeitige Nutzung der Pisten 14 und 16 zur Kapazitätssteigerung ausgeschlossen ist, erhält Deutschland Gewähr, dass der Anflugverkehr nicht in der Weise intensiviert werden kann, dass die zwei Pisten simultan genutzt werden. Für den Flughafen hat dies keine Einschränkungen zur Folge. Auch wenn die beiden Landepisten alternierend genutzt werden, bleiben die zeitlichen Abstände zwischen zwei Landungen die gleichen. Ausserdem ist die Piste 16 für Landungen nur selten geeignet, weil sie sich mit der Hauptstartpiste 28 kreuzt.

Ziffer 3 bestimmt die Mindestflughöhe, die eingehalten werden muss, wenn Abflüge nach Norden in den deutschen Luftraum hinein stattfinden. Diese beträgt neu Flight Level (FL) 120, was 12 000 Fuss, also rund 3 600 m ü. M. entspricht. Bis anhin lag diese Grenze bei FL 150, also bei etwa 4 600 m ü. M. Diese tiefere Einflugmöglichkeit kann längerfristig für Abflüge nach Norden von Vorteil sein. Zurzeit ist vorderhand jedoch kein Flugverfahren absehbar, bei dem dieser Vorteil genutzt werden könnte.

Ziffer 4 betrifft den Warteraum RILAX, der über der Region Donaueschingen liegt. Er ist für den Nordanflug nach Zürich von grosser Bedeutung. Nach den Forderungen gemäss «Stuttgarter Erklärung» hätte dieser Warteraum aufgehoben werden sollen. Die Bestätigung des Warteraums ist daher für die Schweiz wichtig. Die Mindestwartehöhe von FL 130 (ca. 4 000 m ü. M.) entspricht dem heutigen Zustand.

Der zweite Teil der Ziffer 4 setzt ein wichtiges Anliegen Deutschlands um, mit dem sich jedoch die Schweiz arrangieren kann. Es wird sichergestellt, dass immer dann, wenn Anflüge auf die Pisten 14 und 16 nicht zulässig sind, Anflüge nicht über den Anflugfixpunkt RILAX geführt werden können. Das bedingt, dass die Deutsche Flugsicherung DFS gemeinsam mit Skyguide neue Anflugrouten entwirft. Da die beiden Unternehmen seit Jahrzehnten zusammenarbeiten, ist nicht zu bezweifeln, dass innovative Lösungen gefunden werden können.

#### *Absatz 2*

Die Bestimmung hält explizit fest, dass die Schweiz während den Sperrzeiten Anflüge auf die Pisten 14 und 16 einrichten kann, welche den deutschen Luftraum nicht tangieren. Gemeint

sind damit gekröpfte Nordanflüge. Diese sind möglich, sollen aber den grösstmöglichen Abstand zur deutschen Grenze einhalten. Dieser Abstand wird durch die DFS und die Skyguide gemeinsam festgelegt. Auch wenn es sich dabei um ein Anflugverfahren handelt, das den deutschen Luftraum gar nicht tangiert, ist eine Bestimmung, welche diese Option ausdrücklich bestätigt, aus zwei Gründen wichtig: Zum einen ist der gekröpfte Nordanflug in Deutschland ein derart wichtiges Thema, dass die Option seiner Einführung in einem Staatsvertrag nicht ausgeklammert werden kann. Würde er nicht erwähnt und würde die Schweiz ihn trotzdem einführen, so würde dies zweifellos den Vertrag als Ganzen gefährden. Zum anderen könnte Deutschland durch Umklassierung seines Luftraums einen in der Schweiz gelegenen gekröpften Nordanflug verhindern, wenn dieser näher als 2,5 nautische Meilen (ca. 4,6 km) an die Grenze heranführen würde. Nach internationalem Luftrecht müssen nämlich Flugzeuge zu einem Luftraumblock, der für andere Zwecke klassiert ist, diesen Abstand einhalten. Gekröpfte Anflüge führen aber mit grösster Wahrscheinlichkeit näher an deutschen Luftraum heran.

### *Absatz 3*

Die Übergangsfrist, ab deren Ablauf nach 18 Uhr nicht mehr über Deutschland angeflogen werden darf, dauert bis zum 31. Dezember 2019. Diese Übergangsfrist ist für die Schweiz von zentraler Bedeutung. Der Vertrag von 2001 sah diesbezüglich nur 41 Monate vor, was sich im Falle einer Ratifizierung des Vertrags als problematisch erwiesen hätte. Auch die nun ausgehandelte Übergangsfrist ist kurz, aber realistisch angesetzt. Im letzten Satz dieses Absatzes sichert die Schweiz ausserdem zu, den Aufsetzpunkt für Landungen auf Piste 14 nicht nach Norden zu verlegen, wenn diese Piste verlängert wird. Diese Zusicherung schränkt die Schweiz nicht ein, entsprechende Interessen, den Aufsetzpunkt nach Norden zu verlegen, womit die Flugzeuge entsprechend tiefer die Grenze überfliegen würden, bestehen seitens des Flughafens nicht.

### *Absatz 4*

Die vereinbarte Übergangsfrist war für die deutsche Seite anfänglich undenkbar, bedeutet sie doch unter anderem auch, dass der Anflugverkehr von Norden während der nächsten 7 Jahre grundsätzlich noch zunehmen kann. Die Regelung, dass ab Inkrafttreten des Vertrags jeweils von Montag bis Freitag bereits ab 20 Uhr nicht mehr von Norden angeflogen werden darf – an Wochenenden und Feiertagen gilt diese Regelung bereits heute –, ist ein Kompromiss, der flugbetrieblich ohne grössere Probleme umgesetzt werden kann und ein minimales Entgegenkommen an Deutschland darstellt.

### *Absatz 5*

Wie schon im Staatsvertrag von 2001 sind nach Sichtflugregeln verkehrende Propellerflugzeuge mit einem höchstzulässigen Abfluggewicht bis 8 618 kg sowie Hubschrauber und Flüge, welche nicht flugplanmässig erfasst sind, von den Bestimmungen über den An- und Abflugverkehr ausgenommen. Diese Bestimmung bezweckt, diejenigen Flüge, welche von der Flugsicherung nicht erfasst werden, auch nicht in die Regelung einzubeziehen.

## **Artikel 2    *Gemeinsame Bewirtschaftung des Luftraums***

### *Absatz 1*

Im Gegensatz zum Vertrag von 2001 verbindet der heutige Vertrag die Regelung der An- und Abflüge nicht mehr mit der Frage der Durchführung der Flugsicherung im süddeutschen Raum. Die Neuregelung der An- und Abflüge bedingt aber, dass die An- und Abflugverfahren im grenzüberschreitenden Raum neu organisiert werden. Aus diesem Grund sieht Absatz 1 vor, dass diese Arbeit durch die beiden Flugsicherungsunternehmen Skyguide und DFS ein-

vernehmlich vorgenommen werden. Die Flugsicherungsunternehmen arbeiten im grenzüberschreitenden Bereich ohnehin eng zusammen.

#### *Absatz 2*

In dieser Bestimmung wird festgehalten, dass die Flugsicherungsorganisationen ihre Zusammenarbeit vertraglich regeln sollen. Es wird auf Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 550/2004 vom 10. März 2004 über die Erbringung von Flugsicherungsdiensten im einheitlichen europäischen Luftraum (Single European Sky, SES) verwiesen. Dieser verlangt, dass die Flugsicherungsorganisationen ihre Arbeitsbeziehungen durch schriftliche Vereinbarungen oder gleichwertige rechtliche Abmachungen formalisieren. In diesen sollen die besonderen Aufgaben und Funktionen festgelegt werden, welche die einzelnen Dienstleister übernehmen und ein Austausch von Betriebsdaten zwischen sämtlichen Dienstleistern im Hinblick auf den allgemeinen Flugverkehr ermöglicht werden.

Wichtig ist für die schweizerische Flugsicherung, dass mit dieser Bestimmung die Zusammenarbeit in den Kontext der europäischen Bemühungen für einen einheitlichen europäischen Luftraum gestellt wird.

#### *Absatz 3*

Die geplante Neuordnung der An- und Abflugverfahren hat Auswirkungen auf den Fluglärm, auch wenn die Immissionen in den betroffenen Gebieten nicht hoch sind. Es ist naheliegend, dass die Neugestaltung der Verfahren daher mit den Interessen der Bevölkerung nach Möglichkeit abgestimmt wird. Als Plattform dafür soll die Luftverkehrskommission nach Artikel 4 dienen. Diese soll ein Vorschlagsrecht haben. Die beiden Flugsicherungsorganisationen DFS und Skyguide entscheiden darüber, ob die Massnahmen durchgeführt werden können. Dabei ist wiederum von Bedeutung, dass die Zusammenarbeit der Flugsicherungsunternehmen im Geiste der europäischen SES-Regulierungen erfolgen muss, womit Sicherheit und Effizienz gewichtet werden, und politische Interessen zurücktreten müssen.

### **Artikel 3 Bau- und betriebliche Verfahren**

Eine Regelung gleichen Inhalts enthielt bereits der Staatsvertrag von 2001. Einwohner Deutschlands sollen in Bezug auf die Mitwirkung in Verwaltungsverfahren zum Flughafen grundsätzlich mit Personen in der Schweiz gleich gestellt werden. Wenn Belastungen von deutschen Anwohnern ebenso wie von Schweizern getragen werden sollen, so ist es naheliegend, dass Personen in Deutschland auch die gleichen Rechte zugestanden werden wie den Schweizer Anrainern.

#### *Absatz 1*

Die Bundesrepublik Deutschland legt Wert darauf, über alle Betriebsabläufe auf dem Flughafen Zürich, welche sich auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland auswirken könnten, unterrichtet zu sein. Der Aufwand für das Bundesamt für Zivilluftfahrt, diese Pflicht zu erfüllen, ist gering. Es ist auch im Sinn der Schweiz, dass geplante Entwicklungsschritte auf dem Flughafen für beide Länder transparent sind.

#### *Absatz 2*

Diese Bestimmung stellt klar, dass in Deutschland ansässige Personen die gleiche Rechtsstellung in Bau- und Betriebsreglementsverfahren zum Flughafen eingeräumt wird wie Personen in der Schweiz. Genau wie diese können aber auch deutsche Personen und Institutionen an den Verfahren nur dann teilnehmen, wenn die Voraussetzungen nach schweizeri-

schem Recht erfüllt sind. Insbesondere müssen sie von einer Genehmigungsverfügung des BAZL oder des UVEK berührt sein.

### *Absatz 3*

Bis heute ist die Frage, ob ausländische Anrainer gestützt auf die geltende Rechtslage Ansprüche auf Schallschutz oder auf Entschädigung wegen Enteignung von nachbarrechtlichen Abwehransprüchen gegen Fluglärm geltend machen könnten, nicht entschieden worden. Absatz 3 stellt nun klar, dass diese Rechte deutschen Anrainern in Bezug auf den Flughafen Zürich garantiert werden. Allerdings ist nicht zu erwarten, dass die Immissionsgrenzwerte nach der schweizerischen Lärmschutzverordnung in Deutschland in absehbarer Zukunft überschritten werden. Dies wäre aber Voraussetzung sowohl für Schallschutzmassnahmen als auch für die Entschädigung wegen Enteignung nachbarrechtlicher Abwehransprüche.

### **Artikel 4 *Gemeinsame Luftverkehrskommission***

Eine beinahe gleichlautende Bestimmung war bereits im Staatsvertrag von 2001 enthalten. Damals nahm die Kommission die Tätigkeit bereits nach der Unterzeichnung auf. Die Erfahrungen waren durchwegs positiv und dem gegenseitigen Verständnis förderlich. Auch aus Sicht der Schweiz ist die Schaffung eines solchen Gremiums deshalb zu begrüßen.

### **Artikel 5 *Konsultationen***

Konsultationen sind offizielle Kontakte zwischen den Regierungen beider Staaten. Mit ihnen werden Vertragsanpassungen eingeleitet. Erforderlich ist, dass sich zuvor die gemeinsame Luftverkehrskommission mit diesen Fragen befasst hat. Auch diese Bestimmung war bereits im Staatsvertrag von 2001 enthalten. Diese Bestimmung ist im Interesse der Schweiz, weil sie im Fall von Differenzen ein zusätzliches Mittel zur Vermeidung einer Eskalation darstellt.

### **Artikel 6 *Suspendierung***

Ebenfalls dem Vertrag von 2001 entspricht die Klausel über die Suspendierung. Die damals wie heute verwendete Formulierung garantiert, dass eine Suspendierung der Vertragswirkungen von der deutschen Seite nur nach vorgängiger Fristansetzung vorgenommen werden darf, und vor allem nur in Fällen einer groben Vertragsverletzung, welche auch die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet. Diese Formulierung setzt strengere Anforderungen als der mangels anderer Abrede geltende Artikel 60 nach dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (Wiener Vertragsrechtskonvention; SR 0.111). Damit ist das Interesse der Schweiz an stabilen rechtlichen Verhältnissen besser geschützt.

### **Artikel 7 *Geltungsdauer und Kündigung***

Das Anliegen einer langen Geltungsdauer ist in Artikel 7 verankert. Der Vertrag ist bis 2030 unkündbar. Dies kommt dem Bedürfnis nach Planungs- und Investitionssicherheit der Schweiz entgegen. Im Gegensatz dazu wäre der Vertrag von 2001 jederzeit kündbar gewesen.

### **Artikel 8 *Registrierung***

Das Anliegen nach Registrierung des Vertrages beim Sekretariat der Vereinten Nationen nach Artikel 102 der Charta der Vereinten Nationen wurde von der Bundesrepublik Deutsch-

land eingebracht. Eine solche Registrierung ist auch im Interesse der Schweiz. Absatz 2 des besagten Artikels hält nämlich fest, dass sich Vertragsparteien bei einem Organ der Vereinten Nationen nicht auf den entsprechenden Vertrag berufen können, wenn er nicht registriert ist. Zu den Organen zählen insbesondere der Internationale Gerichtshof, aber auch die Internationale Zivilluftfahrtorganisation ICAO.

## Artikel 9

Diese Bestimmung regelt Ratifikation und Inkrafttreten. Eine vorzeitige Anwendung des Vertrags war für die Schweiz ausgeschlossen. Auch dies stellt einen wichtigen Vorteil gegenüber dem Vertrag von 2001 dar.

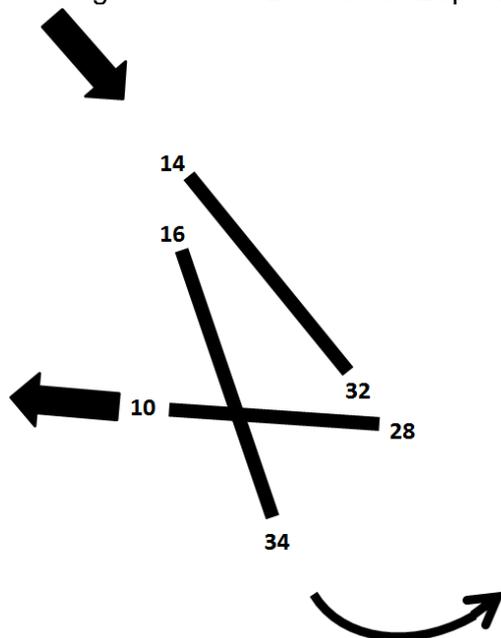
### 3 Auswirkungen des Vertrages

#### 3.1 Betriebliche Umsetzung des Vertrages

Der Flughafen Zürich ist heute für den Flugverkehr von 6 bis 23.30 Uhr, also während 17,5 Stunden regulär geöffnet. Nach 23.30 Uhr kann er in gewissen Ausnahmefällen angefliegen werden.

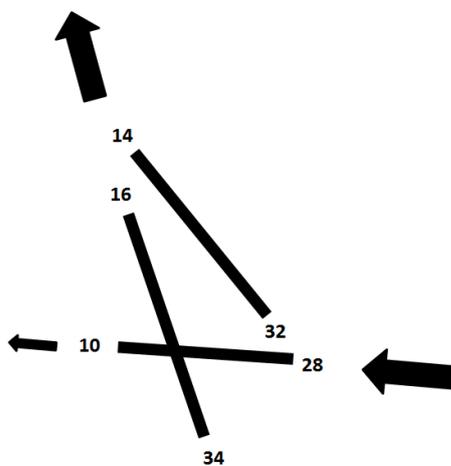
Er wird mit drei Haupt-Flugbetriebskonzepten betrieben (ein Flugbetriebskonzept entspricht einer bestimmten Start- und Landekonfiguration, nach der ein Flughafen zu einem bestimmten Zeitpunkt betrieben wird.)

Wie eingangs erläutert, richtet der Flughafen Zürich seinen Betrieb nach dem *Nordanflugkonzept* aus. Es wird von Norden auf Piste 14 gelandet und auf Piste 28 nach Westen oder bei Bedarf nach Süden – unter Linksabdrehen – gestartet. Diese Betriebsart findet heute von Montag bis Freitag zwischen 7 und 21 Uhr Anwendung bzw. an Wochenenden zwischen 9 und 20 Uhr. Sie erlaubt – soweit auf Piste 28 gestartet wird – voneinander unabhängige Starts und Landungen. Vorteile dieses Konzepts sind ausserdem gute Kapazität bei vertretbarer Lärmbelastung. Vor allem aber wird diese Betriebsart von der Bevölkerung als das historisch gewachsene Betriebskonzept weitgehend akzeptiert.



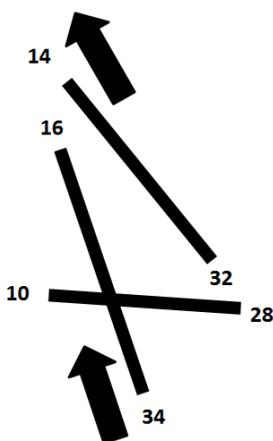
Skizze 2: Nordanflugkonzept

Nach 20 bzw. 21 Uhr bis Betriebsende – und ausserdem, wenn der Rückenwind für Landungen auf Piste 14 zu stark ist – wird auf das *Ostanflugkonzept* zurückgegriffen. Dabei wird auf Piste 28 gelandet und nach Norden, unter gewissen Umständen auch nach Westen, gestartet. Der Betrieb gestaltet sich relativ komplex, da die An- und Abflugrouten nicht sauber entflochten sind und die Piste 28 nur 2 500 Meter lang ist. Diese Länge ist für grössere Flugzeugtypen unter normalen Bedingungen noch ausreichend. Bereits bei bestimmten besonderen Wetterbedingungen ist das aber nicht mehr der Fall. Ausserdem ist die Hindernissituation nicht optimal, weshalb ihre Benützbarkeit von relativ guten Sichtverhältnissen abhängt. Lärmässig weist dieses Konzept Vorteile auf, insbesondere, weil nicht über den dicht besiedelten Süden gestartet werden muss. Das Ostanflugkonzept lässt sich durch eine Verlängerung von Piste 28 nach Westen und 32 nach Norden, einen Ausbau des Rollwegsystems und eine Entflechtung der An- und Abflugrouten noch erheblich verbessern. Es wird dann eine ähnliche Kapazität aufweisen wie das Nordanflugkonzept und auch robuster, d. h., unter fast allen Bedingungen anwendbar sein.



Skizze 3: Ostanflugkonzept

Zwischen 6 und 7 bzw. an Wochenenden sowie an Feiertagen bis 9 Uhr, und wenn während der deutschen Sperrzeiten am Abend Anflüge von Osten aus meteorologischen Gründen nicht möglich sind, wird der Flughafen mit dem *Südanflugkonzept* betrieben. Dieses weist eine um etwa 20 Prozent tiefere Kapazität auf, da keine voneinander unabhängigen Start- und Landepisten bestehen. Vorteilhaft ist, dass dabei auf Piste 34 gelandet wird, die eine verfügbare Landestrecke von 3 300 Metern aufweist und auch bei relativ schlechten Sichtbedingungen angefliegen werden kann. Der Endanflug von Süden führt aber über sehr dicht besiedelte Gegenden.



Skizze 4: Südanflugkonzept

Verschiedene Betriebsmöglichkeiten wurden im SIL-Koordinationsprozess zwischen 2005 und Anfang 2010 intensiv evaluiert. Das UVEK entschied, aus ursprünglich 19 Betriebsvarianten drei weiterzuverfolgen. Keine dieser drei Varianten kann aber die Rahmenbedingungen des vorliegenden Staatsvertrages einhalten. Dennoch geben diese drei Varianten bereits Aufschluss darüber, wie die neuen Rahmenbedingungen aus dem Staatsvertrag eingehalten werden können. So sieht die SIL-Variante E-DVO vor, dass im Fall von Restriktionen des Nordanflugs am Morgen Südanflüge erfolgen sollen. Der gekröpte Nordanflug stellt eine zusätzliche Option dar. Aus der SIL-Variante J-optimiert wiederum geht hervor, dass im Fall eines Zeitfensters tagsüber, während dem Nordanflüge nicht möglich sind, von Osten angefliegen wird.

Die Anpassung des SIL-Objektblattes erfolgt in folgenden Schritten:

Das UVEK hat begonnen, in einem – verkürzten – Koordinationsprozess gemeinsam mit den betroffenen Kantonen, dem Flughafen, der Flugsicherungsgesellschaft Skyguide und den Bundesstellen Optionen zu evaluieren, wie der Flugbetrieb organisiert werden kann. Diese Beteiligten werden zu den Optionen konsultiert. Anschliessend wird das federführende UVEK entscheiden, wie der Staatsvertrag betrieblich umgesetzt werden soll, bzw. welche Optionen dem überarbeiteten Entwurf des SIL-Objektblattes zu Grunde gelegt werden. Darauf wird der Entwurf fertig gestellt, wozu unter anderem zeitaufwändige Lärmberechnungen durchzuführen sind. Nach einer weiteren Konsultation der Kantone wird zu allfälligen Differenzen zwischen den Richtplänen der Kantone und dem Objektblattentwurf ein Bereinigungsverfahren durchzuführen sein. Der Entwurf des SIL-Objektblattes kann voraussichtlich im Anschluss in der zweiten Hälfte des Jahres 2013 vom Bundesrat verabschiedet werden.

Grundsätzlich gibt es – dies resultiert aus dem bisherigen SIL-Prozess – drei mögliche Flugbetriebskonzepte, die in denjenigen Zeiten zum Einsatz kommen können, wenn Nordanflüge über Deutschland nicht möglich sind:

- Ostanflugkonzept
- Südanflugkonzept
- Nordanflugkonzept mit gekröpften Anflügen

Im Rahmen des SIL-Koordinationsprozesses wird in den kommenden Monaten zu evaluieren sein, wie mit diesen Optionen die aufgrund des Staatsvertrags erforderliche Umlagerung der An- und Abflüge realisiert werden kann.

Eine tragende Rolle wird das Ostanflugkonzept übernehmen müssen. Es ist unter den Gesichtspunkten der Komplexität, der Kapazität sowie der Lärmbelastung vorteilhaft. Das Konzept muss jedoch durch eine Entflechtung der An- und Abflugrouten, die Verlängerung von Piste 28 im Westen, von Piste 32 im Norden sowie die Verbesserung des Rollwegsystems optimiert werden. Schon heute wären diese Massnahmen sehr erwünscht, um den Betrieb am Flughafen robuster, d. h. unter allen Wetter- und Betriebsbedingungen zuverlässiger zu machen und dessen Komplexität zu verringern. Das Ostanflugkonzept ist bereits heute neben dem Nordanflugkonzept das zweite Hauptkonzept. Als solches sollte es die gleiche Kapazität wie das Nordkonzept und wenn möglich nicht eine höhere Komplexität als dieses aufweisen.

Um die Akzeptanz des Flughafens in seinem Umfeld zu erhalten, ist andererseits zu vermeiden, dass eine Region fast alle Lasten, die aus der betrieblichen Umstellung resultieren, alleine tragen muss. Aus diesem Grund ist zu prüfen, inwieweit das Südanflugkonzept bzw. der gekröpte Nordanflug Anwendung finden kann um so die vom Ostanflugkonzept betroffenen Gebiete ein Stück weit zu entlasten, auch wenn diese Optionen bezüglich Lärmbelastung, Komplexität und Kapazität nachteilig sind.

### **3.2 Auswirkungen im Falle des Nichtzustandekommens des Vertrags**

Ohne einen Staatsvertrag muss davon ausgegangen werden, dass Deutschland die Nutzung des Luftraums einseitig regelt.

Ob eine verschärfte DVO auf dem Rechtsweg erfolgreich angefochten werden könnte, ist bis heute unsicher. Das gilt grundsätzlich unter dem Aspekt des völkerrechtlichen Nachbarrechts, des internationalen Luftrechts wie auch des europäischen Rechts. Es kann diesbezüglich auf die Ausführungen der Botschaft zum Vertrag von 2001 verwiesen werden (BBI 2002 3394 f.). Auch erneute Prüfungen der Rechtssituation haben keine grundsätzlich neuen Erkenntnisse hervorgebracht. Der Ausgang allfälliger Rechtsverfahren bleibt äusserst ungewiss.

Die einseitigen Massnahmen würden wahrscheinlich erheblich weiter gehen als die Zugeständnisse, welche die Schweiz im vorliegenden Vertrag macht. Aller Voraussicht nach müsste von einer Regelung im Sinne der «Stuttgarter Erklärung» ausgegangen werden, also von 80 000 oder weniger erlaubten Nordanflügen und der Aufrechterhaltung aller Auflagen gemäss heutiger DVO. Zur Umsetzung einer solchen Verordnung wären keine Übergangsfristen aushandelbar, was zu Kapazitäts- und Sicherheitseinbussen für den Flughafen Zürich führen würde. Von grossem Nachteil wäre die fehlende Rechtssicherheit. Deutschland könnte jederzeit weitere Verschärfungen erlassen. Sicherheit über die künftige Verteilung des Fluglärms und die langfristig für einen Flughafen zwingend erforderliche Planungssicherheit könnte nicht geschaffen werden. Auch der Flughafen hätte keine Sicherheit für die grossen Investitionen, die er tätigen muss. Die Entwicklung des Flughafens drohte zum Erliegen zu kommen.

Für jegliche Änderungen am unterzeichneten Vertragstext müssten umfassende Neuverhandlungen mit Deutschland stattfinden, für welche Deutschland kaum zur Verfügung stehen wird. Einseitige Massnahmen Deutschlands wären in diesem Fall sehr wahrscheinlich. Und schliesslich würden die bilateralen Beziehungen mit einem für die Schweiz wichtigen Nachbarland erneut belastet werden.

### **3.3 Auswirkungen auf die Umwelt**

Der vorliegende Vertrag verändert insbesondere Lärmemissionen des Flughafens in zeitlicher und zum Teil auch in räumlicher Hinsicht. Die Umsetzung des Staatsvertrags wird aber nicht dazu führen, dass die Belastungsgrenzwerte zusätzlich überschritten werden, es sei denn, das Südanflugkonzept käme intensiv zur Anwendung. Dagegen ist aus den umfangreichen Untersuchungen im Rahmen des SIL-Koordinationsprozesses bekannt, dass die vermehrte Verwendung des Ostanflugkonzepts tendenziell zu einer Abnahme der Anzahl belasteter Personen führt. Die gekröpften Anflüge schlagen diesbezüglich fast gar nicht zu Buche. Auch die Zahl der gemäss Zürcher Fluglärmindex (ZFI) von übermässigem Fluglärm belasteten Personen wird sich bei vermehrter Verwendung des Ostanflugkonzeptes tendenziell eher vermindern, bei intensiverer Verwendung des Südanflugkonzeptes wird sie eher zunehmen.

Die Anzahl der über den Belastungsgrenzwerten belasteten Personen gibt Aufschluss darüber, inwieweit diese eine starke Belästigung oder gar eine Beeinträchtigung der Gesundheit erdulden müssen. Die Akzeptanz einer flugbetrieblichen Regelung hängt jedoch nicht allein davon ab. Wenn Gegenden, die bisher wenig oder gar keinen Fluglärm hatten, neu davon betroffen werden, wird dies als besonders gravierend empfunden – und dies selbst in Gebieten, welche nicht von Überschreitungen der Immissionsgrenzwerten betroffen sind.

### **3.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens Zürich ist gross. Rund 280 Unternehmen beschäftigen am Flughafen bei rund 20 000 Vollzeitstellen über 24 000 Angestellte. 196 Destinationen werden zur Zeit regelmässig angefliegen, davon 135 in Europa und 61 auf anderen Kontinenten. Über 24 Mio. Passagiere benutzen den Flughafen im Jahr, davon waren 16 Mio. Lokalpassagiere.

Es ist für die schweizerische Volkswirtschaft von eminenter Bedeutung, dass der Flughafen seine Rolle weiterhin wahrnehmen kann. Der Vertrag mit Deutschland schafft Rahmenbedingungen, welche eine Entwicklung ohne Kapazitätseinbussen zulassen. Die Investitionen, welche der Flughafen tätigen muss, sind für diesen tragbar.

### **3.5 Auswirkungen auf den Bund**

Der Staatsvertrag hat für den Bund weder finanzielle noch personelle Auswirkungen. Alle Aufwendungen zur Umsetzung des Vertrags trägt der Flughafen. Für den Bund resultieren auch keine Aufwände, welche personelle Aufstockungen nach sich ziehen würden.

### **3.6 Auswirkungen auf die Kantone**

Die Umsetzung des Vertrages hat Auswirkungen auf die Verteilung des Fluglärms. Vor allem im Kanton Zürich wird es zu Verschiebungen der Lärmbelastung kommen.

Aber auch die Nachbarkantone werden von diesen Verschiebungen zum Teil betroffen. Beim Ostanflug sind dies die Kantone Thurgau und St. Gallen. Der Kanton Aargau wird bei gekröpften Anflügen aus Westen tief überflogen. Südanflüge werden auch im Kanton St.Gallen wahrgenommen werden. Die nach Lärmschutzverordnung relevante Belastung wird sich jedoch bei der Umsetzung des Staatsvertrags auf dem Gebiet der Nachbarkantone nicht verändern. Die Belastungsgrenzwerte für den Tag – die Umsetzung des Staatsvertrags betrifft nur die Tagesstunden – werden heute und in Zukunft ausschliesslich im Kanton Zürich überschritten.

Insgesamt sind die negativen Auswirkungen in den Nachbarkantonen daher beschränkt. Andererseits profitieren die Kantone vom Vertrag, indem dieser stabile Verhältnisse für eine gewisse weitere Entwicklung des Flughafens schafft. Der Flughafen als wichtige Infrastrukturanlage auch für die Zentral- und Ostschweiz erhält verlässliche Rahmenbedingungen.

## **4. Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates**

### **4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Botschaft zum vorliegenden Staatsvertrag ist im Bericht über die Legislaturplanung 2011–2015 (BBI 2012 7155) nicht angekündigt. Die Vorlage ist jedoch dringlich, denn der Flughafen Zürich benötigt für die weitere Zukunft so rasch als möglich verlässliche rechtliche Rahmenbedingungen.

## 4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates

Im Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz vom 10. Dezember 2004 (BBI 2005 1781) hielt der Bundesrat fest, dass der Flughafen Zürich eine Schlüsselinfrastruktur darstelle, deren reibungsloses Funktionieren für die Schweiz von grösster Bedeutung sei. Der Flughafen solle den Fluggesellschaften weiterhin die geeignete Infrastruktur bereitstellen, um ab Zürich möglichst gute Direktverbindungen nach Europa und den wichtigen weltweiten Zentren zu ermöglichen und damit die Bedürfnisse des Marktes zu befriedigen. Erwartet wird auch, dass der Flughafen eine Infrastruktur zur Verfügung stellt, welche es Fluggesellschaften ermöglicht, in Zürich einen Drehkreuzbetrieb zu unterhalten (BBI 2005 1845 f.). Der Bundesrat hielt dazu ausdrücklich fest, dass mit Deutschland die Benutzungsbedingungen für den süddeutschen Luftraum nach Möglichkeit einvernehmlich geregelt werden sollen. Er sprach sich dabei auch für die Weiterverfolgung des gekröpften Nordanfluges aus.

Die mit dem vorliegenden Staatsvertrag getroffene Regelung entspricht diesen Zielen.

## 5. Verhältnis zum übergeordneten und insbesondere europäischen Recht

Das Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Luftverkehr vom 21. Juni 1999 (Luftverkehrsabkommen Schweiz–EG; SR 0.748.127.192.68) regelt zahlreiche Aspekte auf dem Gebiet der Luftfahrt. Inwieweit dabei auch An- und Abflüge über das Territorium eines Nachbarstaates miterfasst sind, ist bis heute nicht vollständig geklärt. Die Schweiz hat 2003 bei der Europäischen Kommission gegen die damals von Deutschland verfügten Restriktionen betreffend die An- und Abflüge durch deutschen Luftraum Beschwerde geführt und dabei gerügt, die Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs<sup>1</sup> werde verletzt, weil der An- und Abflugverkehr behindert werde. Die Europäische Kommission und ebenso das Europäische Gericht erster Instanz haben eine Verletzung des Luftverkehrsabkommens Schweiz–EU verneint. Auch die von der Schweiz vorgebrachte Verletzung der Richtlinie 2002/30/EWG vom 26. März 2002 über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft<sup>2</sup> haben weder die Kommission noch das Gericht erster Instanz bestätigt. Zur Zeit ist das Rechtsmittel der Schweiz gegen den negativen Entscheid des Gerichts erster Instanz beim Europäischen Gerichtshof hängig. Mit einem Entscheid wird für die erste Hälfte 2013 gerechnet.

Auch im Bereich des internationalen Luftrechts wurden bereits im Hinblick auf den Abschluss des Staatsvertrags von 2003 mehrere Gutachten zur Frage erstellt, inwieweit An- und Abflüge des Flughafens Zürich in deutschem Luftraum durch das Übereinkommen vom 7. Dezember 1944 über die internationale Zivilluftfahrt (SR 0.748.0) bzw. die Vereinbarung vom 7. Dezember 1944 über den Transit internationaler Luftverkehrslinien (SR 0.748.111.2) erlaubt sein könnten (BBI 2002 3375). Eindeutige Ergebnisse haben diese Gutachten aber nicht gebracht, die Rechtslage muss als insgesamt unsicher bezeichnet werden.

Der Vertrag mit Deutschland stellt nun sicher, dass der Flughafen die erforderlichen Massnahmen ergreifen kann, um den Flugverkehr auch längerfristig ohne Kapazitätsverluste abzuwickeln. Zwar werden gewisse bauliche Anpassungen des Flughafens erforderlich und es kommt zu einer teilweisen Verschiebung der Lärmbelastung, doch nimmt die Belastung insgesamt nicht zu. Unter diesen Umständen ist nicht zu befürchten, dass der Vertrag das Luft-

---

<sup>1</sup> Abl. L 240 vom 24.08.1992, S. 8–14; Neufassung gemäss Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft (ABl. L 293 vom 31.10.2008, S. 3–20)

<sup>2</sup> ABl. L 085 vom 28.03.2002, S. 40–46

verkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der EU tangieren oder dieses gar verletzen könnte. Auch Widersprüche zwischen dem Vertrag und dem internationalen Luftrecht sind nicht ersichtlich.

## **6. Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

Nach Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) sind die auswärtigen Angelegenheiten, wozu auch der Abschluss von Staatsverträgen gehört, Sache des Bundes. Die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen obliegt nach Artikel 166 Absatz 2 der Bundesversammlung, soweit nicht der Bundesrat durch Bundesgesetz oder einen von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag zum selbstständigen Vertragsabschluss ermächtigt ist.

Nach Artikel 141 Absatz 1 Ziffer 3 der Bundesverfassung unterliegen unter anderem völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Die Regelung der Betriebszeiten, in denen nicht von Norden angefliegen werden darf einerseits und andererseits Artikel 3, der in Deutschland ansässigen Personen gleiche Verfahrensrechte und auch die gleiche Rechtsstellung in Bezug auf Schallschutz und Entschädigungen einräumt wie Schweizern, stellen solche Bestimmungen mit wichtigen rechtssetzenden Inhalten dar. Der Vertrag unterliegt daher dem fakultativen Referendum.