

PROTOKOLL DER REGIERUNG DES KANTONS ST.GALLEN

Sitzung vom: 3. Mai 2005 / Nr. 259

**Flughafen Zürich: Vorläufiges Betriebsreglement, Änderung der Luft-
raumstruktur; Entscheide des Bundesamtes für Zivilluftfahrt vom 29.
März 2005; Beschwerde**

Auszug an:

- Interkantonale Regionalplanungsgruppe Wil, Dr. A.W. Stolz,
Geschäftsführer IRPG, Neugasse 7, 9620 Lichtensteig
- Regionalplanungsgruppe Toggenburg, Sekretariat, 9652 Neu St.Johann
- Regionalplanungsgruppe Linthgebiet, Geschäftsstelle, Speerstrasse 13, 8638
Goldingen
- Stadt Rapperswil, Stadthaus 8640 Rapperswil
- Politische Gemeinde Jona, St.Gallerstrasse 40, Postfach 2037, 8645 Jona
- Politische Gemeinde Benken, Dorfstrasse 20, Postfach 65, 8717 Benken
- Politische Gemeinde Uznach, Rathaus, 8730 Uznach
- Politische Gemeinde Eschenbach, Rössligasse 5, 8733 Eschenbach
- Politische Gemeinde St.Gallenkappel, Rickenstrasse 42, 8735
St.Gallenkappel
- Politische Gemeinde Kaltbrunn, Dorfstrasse 5, Postfach 180, 8722 Kaltbrunn
- Politische Gemeinde Weesen, Hauptstrasse 17, 8872 Weesen
- Politische Gemeinde Kirchberg, Dorfplatz, 9533 Kirchberg
- Politische Gemeinde Wil, Marktgasse 58, 9500 Wil
- Politische Gemeinde Uzwil, Postfach, 9240 Uzwil
- Politische Gemeinde Oberuzwil, Flawilerstrasse 3, 9242 Oberuzwil
- Politische Gemeinde Bronschhofen, Hauptstrasse 22, 9552 Bronschhofen
- Politische Gemeinde Zuzwil, Hinterdorfstrasse 3, 9524 Zuzwil
- Politische Gemeinde Niederhelfenschwil, Oberdorf 10, 9527 Niederhelfen-
schwil
- Politische Gemeinde Oberhelfenschwil, Dorfstrasse 9, 9621 Oberhelfenschwil
- Politische Gemeinde Jonschwil, Poststrasse 12, 9243 Jonschwil
- Politische Gemeinde Niederbüren, Gossauerstrasse 5, 9246 Niederbüren
- Politische Gemeinde Oberbüren, Unterdorf 9, 9245 Oberbüren

Politische Gemeinde Flawil, Bahnhofstrasse 6, 9230 Flawil

St.Gallische Mitglieder der Bundesversammlung

Amt für Raumentwicklung / Amt für Umweltschutz / Baudepartement / Volkswirtschaftsdepartement (2) / Staatskanzlei

- Beilagen:
- Beschwerde gegen die Verfügung des BAZL vom 29. März 2005 betreffend Genehmigung des vorläufigen Betriebsreglements für den Flughafen Zürich
 - Beschwerde gegen die Verfügung des BAZL vom 29. März 2005 betreffend Änderung der Luftraumstruktur

Zugestellt am: ▪ 4. MAI 2005

Das Volkswirtschaftsdepartement berichtet:

A. Am 31. Dezember 2003 reichte die Betreiberin des Flughafens Zürich-Kloten, die Flughafen Zürich AG (Unique), dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) das Gesuch um Genehmigung eines vorläufigen Betriebsreglements für den Flughafen Zürich-Kloten ein. Sie entsprach damit einer Auflage aus der Konzessionsbewilligung des UVEK vom 31. Mai 2001, die sinngemäss vorsah, ein angepasstes Betriebsreglement mitsamt Bericht über die Umweltverträglichkeit (UVB) einzureichen, wenn Klarheit über die Rahmenbedingungen des zukünftigen Flugbetriebs – im Zeitpunkt der Konzessionserteilung namentlich über den Staatsvertrag der Schweiz mit der Bundesrepublik Deutschland – besteht. Nachdem der Staatsvertrag nicht ratifiziert wurde, verfügte die Bundesrepublik Deutschland mehrfach einseitige Beschränkungen des deutschen Luftraums, die zu entsprechenden Anpassungen des Flugbetriebs in Zürich-Kloten führten, ohne dass die geforderte, umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung des bestehenden Betriebs stattgefunden hätte. Schliesslich setzte das UVEK der Flughafenbetreiberin eine Frist bis 31. Dezember 2003, um der Auflage aus der Konzessionsbewilligung nachzukommen.

Das zur Genehmigung vorgelegte vorläufige Betriebsreglement beinhaltet im Wesentlichen den Flugbetrieb, wie er zur Zeit aufgrund der 213. Durchführungsverordnung der Bundesrepublik Deutschland (abgekürzt DVO) und der verschiedenen provisorischen Reglementsänderungen der letzten Jahre abgewickelt wird. Das Reglement berücksichtigte die kurz- bis mittelfristige Entwicklung am Flughafen Zürich und soll so lange gelten, bis nach Abschluss des im letzten Jahr wieder angestossenen Koordinationsprozesses für den Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL) ein definitives Betriebsreglement erlassen werden kann.

B. Mit Verfügung vom 29. März 2005 genehmigte das Bundesamt für Zivilluftfahrt (nachfolgend BAZL) das vorläufige Betriebsreglement des Flughafens Zürich-Kloten, wobei es in weiten Teilen den Anträgen der Gesuchstellerin folgte. Nicht genehmigt wurde die nachgesuchte Regelung der Pistenbenützung für Strahlflugzeuge nach Instrumentenflugregeln, die eine Flexibilisierung der Pistenbenützung während des Tages – d.h. zwischen 06.00 und 22.00 Uhr – beinhaltete. Stattdessen bewilligte das BAZL eine Regelung der Pistenbenützung derart, dass die von der Flughafenbetreiberin gewünschten Flexibilisierungen zum Verspätungsabbau möglich sind und gleichzeitig die Benützung der einzelnen Pistenkonzepte in Bezug auf die Tageszeiten absehbar bleibt.

Nicht genehmigt wurden im Weiteren folgende Punkte des vorläufigen Betriebsreglements:

- Art. 12 bis und ter in Anhang 1 (Hub-Klausel)
Die Bestimmung sah vor, dass in der Zeit zwischen 22.00 Uhr und 23.00 Uhr Starts des gewerbsmässigen Linienverkehrs nur geplant werden dürfen, wenn die Flüge zur Aufrechterhaltung des Hubs Zürich notwendig sind und nachgewiesen wird, dass sie nicht vor 22.00 Uhr durchgeführt werden können. Das BAZL erachtet diese Bestimmung als nicht genehmigungsfähig, weil sie Fluggesellschaften, die in Zürich einen Hub betreiben gegenüber den übrigen Gesellschaften, die Linienflüge anbieten, bevorzugt und damit letztere diskriminiert, was nach den aufgrund der bilateralen Abkommen auch für die Schweiz verbindlichen EU-Bestimmungen einem diskriminierungsfreien Marktzugang widerspricht. Abgesehen davon erachtete das BAZL diese Regelung auch vor dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung als nicht praktikabel.
- Art. 13 Abs. 1 erster Satz in Anhang 1
Die nachgesuchte Bestimmung sah vor, dass Starts des Charterverkehrs nur bis 22.00 Uhr geplant werden dürfen. Nach Auffassung des BAZL lässt sich diese Differenzierung zwischen Linien- und Charterverkehr nicht mehr aufrecht erhalten, nachdem diese Unterscheidung in den für die Schweiz geltenden Regelungen der Europäischen Gemeinschaft zunehmend aufgehoben wird. Gleichzeitig hält das BAZL fest, dass eine Aufhebung der Diskriminierung der Anbieter von Charterflügen nicht dazu führen darf, dass die Zahl der nach 22.00 Uhr startenden Flugzeuge erheblich zunimmt. Flüge zur Nachtzeit sollen grundsätzlich auf einem öffentlichen Interesse beruhen. Ein solches öffentliches Interesse ist für Flüge anzunehmen, welche über eine längere Zeitspanne regelmässig angeboten und in einem Flugplan publiziert werden. Das BAZL verpflichtet unter diesem Gesichtspunkt die Gesuchstellerin, eine diesen Erwägungen entsprechende Regelung zu formulieren und dem BAZL vorzulegen.
- Art. 22 in Anhang 1 (Weisungsrecht der Flughafen Zürich AG)
Die nachgesuchte Bestimmung statuierte ein Weisungsrecht der Flughafen Zürich AG gegenüber der Flugverkehrsleitung (Skyguide) in Bezug auf die Einhaltung des SIL. Das BAZL stellt klar, dass das vorläufige Betriebsreglement bis zum Erlass eines "definitiven" Betriebsreglements gelten soll, das nach Abschluss des SIL-Prozesses erlassen werden soll. Da das vorliegende Reglement sich nicht auf ein noch nicht existierendes SIL-Objektblatt beziehen kann, kann die Bestimmung nicht genehmigt werden. Ergänzend hält das BAZL fest, dass es in erster Linie der Gesuchstellerin als Flughafenhalterin obliegt, die Einhaltung des Betriebsreglements durch die am Flughafen tätigen Dienstleistungserbringer, insbesondere auch die mit der Flugverkehrsleitung beauftragte Skyguide, zu überwachen. Diese Pflicht obliegt ihr schon aufgrund von Art. 36a Abs. 2 Luftfahrtgesetz, der sie unter anderem zu einem ordnungsgemässen und sicheren Betrieb verpflichtet.
- Art. 23 in Anhang 1
Die nachgesuchte Bestimmung sah vor, dass von den im Betriebsreglement festgelegten Start- und Landepisten sowie der im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt festgesetzten Lärmkurve im Fall einer unumgänglichen Pistensanierung im Einverständnis mit dem BAZL für eine Dauer von maximal fünf Monaten pro Jahr abgewichen werden kann. Das BAZL erachtet die in einem solchen Fall mögliche Mehrbelastung der Bevölkerung zum heutigen Zeitpunkt als nicht abschätzbar. Nachdem das Betriebsreglement ohnehin jederzeit geändert werden kann, erscheint es dem BAZL angemessen, in einem solchen Fall eine provisorische, befristete Reglementsänderung im entsprechenden formellen Verfahren vorzunehmen.

Abgesehen davon versieht das BAZL seine Genehmigung mit diversen Auflagen. Entgegenstehende Anträge und Begehren aus den Einsprachen und aus der Anhörung werden im Sinn der Erwägungen abgewiesen.

C. Gleichzeitig mit der Genehmigung des vorläufigen Betriebsreglements für den Flughafen Zürich-Kloten genehmigte das BAZL – mit einer separaten Verfügung und in einem getrennten Verfahren – eine Änderung der Luftraumstruktur der Schweiz, die eine umfassende Neustrukturierung beinhaltet und die auch eine Änderung der An- und Abflugverfahren zur Folge hat. Wesentliches Merkmal der neuen Luftraumstruktur ist die Verlegung der bisher über süddeutschem Gebiet gelegenen Warteräume EKRIT und SAFFA über Schweizer Hoheitsgebiet. Namentlich der neue Warteraum über dem Kanton Thurgau (AMIKI) führte dazu, dass die bisher über dem Kanton Thurgau verlaufenden Abflugrouten nach Süden gedrängt werden und deshalb stärker über St.Galler Kantonsgebiet zu liegen kommen.

Im Gegensatz zum Genehmigungsverfahren zum vorläufigen Betriebsreglement wurde der Kanton St.Gallen, wie auch die Nachbarkantone, in diesem Verfahren – entgegen einer entsprechenden Zusicherung des BAZL – nicht angehört.

D. Gegen beide Verfügungen kann innert 30 Tagen Verwaltungsbeschwerde bei der Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt in Bern erhoben werden. Die Beschwerdefrist beginnt bei persönlicher Eröffnung an die Parteien an dem auf die Eröffnung folgenden Tag, bei Publikation in einem amtlichen Blatt an dem auf die Publikation folgenden Tag zu laufen. Sieben Tage vor Ostern bis und mit dem siebten Tag nach Ostern steht die Beschwerdefrist still.

Die Verfügung des BAZL zur Genehmigung des vorläufigen Betriebsreglements des Flughafens Zürich-Kloten vom 29. März 2005 wurde dem Kanton direkt eröffnet und ging gemäss Eingangsstempel am 30. März 2005 bei der Staatskanzlei ein. Die Rechtsmittelfrist läuft damit unter Berücksichtigung der Stillstandszeit nach Ostern am 3. Mai 2005 ab.

Die Verfügung zur Genehmigung der Luftraumstruktur der Schweiz vom 29. März 2005 wurde durch Publikation im Bundesblatt vom 5. April 2005 eröffnet. Die Rechtsmittelfrist endet damit unter Berücksichtigung des Feiertags vom 5. Mai 2005 am 6. Mai 2005.

E. Im Rahmen der Anhörung zum vorläufigen Betriebsreglement nahm die St.Galler Regierung mit Schreiben vom 27. Mai 2004 (RRB 2004/365) Stellung und stellte im Hinblick auf die Genehmigung verschiedene Anträge. Diesen wurde vom BAZL nur teilweise gefolgt. Wesentliche Anliegen des Kantons St.Gallen werden mit der vorliegenden Verfügung gleichwohl berücksichtigt. Insbesondere wurde dem Anliegen Rechnung getragen, die Gesuchsunterlagen mit Angaben zur definitiven Luftraumstruktur zu ergänzen und den Umweltverträglichkeitsbericht gestützt darauf anzupassen und mit den für eine abschliessende Beurteilung notwendigen Angaben zu Flugbewegungen und Flugspuren zu versehen. Diese Ergänzungen liegen vor und werden mit der Verfügung des BAZL vom 29. März 2005 auch öffentlich aufgelegt; im Kanton St.Gallen in Jona, Wil und St.Gallen. Aus dem ergänzten Umweltverträglichkeitsbericht ist zu entnehmen, dass auch mit der neuen Luftraumstruktur auf St.Galler Kantonsgebiet keine Überschreitung der massgebenden Grenzwerte zu erwarten ist.

F. Die neue Luftraumstruktur ist seit dem 14. April 2005 in Kraft und seitdem werden auch die neuen An- und Abflugverfahren angewendet. Knapp die Hälfte (ca. 45 Prozent) der Abflüge führen neu ostwärts über den Kanton St.Gallen. Aufgrund der Unterlagen, die bisher zur Beurteilung der zukünftigen Situation zur Verfügung standen, konnte davon ausgegangen werden, dass im Bereich der neuen Flugrouten mehr Flugverkehr sicht- und voraussichtlich auch hörbar sein würde. Hingegen war die relativ hohe Zahl der Flugzeuge (ca. 10 Prozent der Abflüge ostwärts), die das St.Galler Gebiet deutlich tiefer als vor der Inbetriebnahme der neuen Flugrouten überqueren, nicht absehbar. Es handelt sich dabei um Flugzeuge, die in Zürich-Kloten nach Süden starten und nachher nach links direkt in östlicher Richtung abdrehen. Diese Flugzeuge haben damit wenig Zeit, Höhe zu gewinnen und fliegen deshalb eher tief in den St.Galler Luftraum ein. Dies im Unterschied zu Flugzeugen, die nach Westen oder nach Norden starten (ca. 90 Prozent der Abflüge ostwärts) und dann ebenfalls mit einer Linksdrehung nach Osten

einschwenken. Diese Flugzeuge legen deutlich grössere Wegstrecken zurück und gewinnen so mehr Höhe als die nach Süden startenden Flugzeuge.

Aufgrund des vorläufigen Betriebsreglements sind die Flugzeuge grundsätzlich verpflichtet, mit grösstmöglichem Steiggradienten wegzufiegen. Die Steigfähigkeit der einzelnen Flugzeugtypen ist jedoch unterschiedlich. Insbesondere grosse und schwere und damit in der Tendenz auch lautere Flugzeuge steigen eher schlecht und sind insbesondere im Raum Wil dementsprechend deutlich wahrnehmbar. Die aktuellen Flugspurenaufzeichnungen zeigen, dass die Flugzeuge im Raum Wil Höhen zwischen etwa 8000 Fuss (ca. 2500 m über Meer) und über 20000 Fuss (ca. 6200 m über Meer) aufweisen. Die neue Luftraumstruktur legt die minimale Flughöhe in diesem Bereich auf 6500 Fuss (ca. 2000 m über Meer) fest.

Noch nicht berücksichtigt ist in der neuen Luftraumstruktur bzw. in den neuen An- und Abflugverfahren die Inbetriebnahme des Instrumentenlandesystems für die Piste 28 und die allfällige Einführung des gekröpften Nordanflugs. Mit der Inbetriebnahme des Instrumentenlandesystems für die Piste 28 ist im Lauf des Jahres 2006 zu rechnen. Die Ausgestaltung der zugehörigen Anflugverfahren steht zum heutigen Zeitpunkt noch nicht fest. Im Raum steht das sog. Radar-Vectoring-Verfahren, wie es mit der Genehmigung des Instrumentenlandesystems für die Piste 28 im Grundsatz bewilligt ist. Der bisher über das Funkfeuer Zürich-Ost kanalisierte Anflugverkehr aus östlicher Richtung würde neu über ein wesentlich grösseres Gebiet verteilt und namentlich in den empfindlichen Tagesrandstunden eine erheblich grössere Anzahl Personen als bisher beeinträchtigen. Die Benützung des St.Galler Luftraums für Ostanflüge ist damit nicht ausgeschlossen und zumindest für Anflüge aus dem Warteraum AMIKI sogar wahrscheinlich. Für den Raum Wil würde dies eine Kumulation des Fluglärms aus An- und Abflügen bedeuten.

Die Regierung erwägt:

1. Der vorliegende Entscheid des BAZL hat die Anliegen des Kantons St.Gallen an ein vorläufiges Betriebsreglement für den Flughafen Zürich-Kloten zumindest teilweise aufgenommen und in wesentlichen Punkten bestätigt. Nicht wie gewünscht ausgefallen ist die Gestaltung der neuen Luftraumstruktur, indem neu ab dem 14. April 2005 die Mehrheit der Richtung Osten abfliegenden Flugzeuge St.Galler Kantonsgebiet überfliegen werden. Die Verlagerung dieser bisher über dem Kanton Thurgau verlaufenden Abflugrouten nach Süden ist bedingt durch die Verlegung des derzeit im süddeutschen Luftraum liegenden Warteraums SAFFA über den Kanton Thurgau. Diese Verschiebung geschieht aufgrund der Verschärfung der 213. DVO der Bundesrepublik Deutschland. Dies ist umso unbefriedigender, als der (ost-)schweizerische Luftraum ohnehin stark belastet ist und durch die Übernahme der bisher über dem süddeutschen Raum liegenden Warteräume zusätzlich beengt wird. Speziell der westliche Kantonsteil scheint besonders betroffen zu sein. In zwei dringlichen Interpellationen in der Aprilsession 2005 und in verschiedenen Reaktionen aus der Bevölkerung im Bereich der neuen Anflugrouten wird auf eine erhebliche Zunahme des Flugverkehrs und insbesondere auf im Vergleich zu früher wesentlich tiefer fliegende Flugzeuge hingewiesen.

2. Die Situation im westlichen Kantonsteil zeigt wegen der tiefer fliegenden Flugzeuge eine Belastung der Bevölkerung, die in dieser Intensität nicht zu erwarten war. Die im Raum stehenden Befürchtungen, dass die Belastung mit der Einführung der neuen Anflugverfahren im Zusammenhang mit der Inbetriebnahme des Instrumentenlandesystems für die Piste 28 noch zunehmen könnte, sind nicht unbegründet. Die dadurch zu erwartende Belastung des St.Galler Kantonsgebiets droht das Mass zu übersteigen, welches aufgrund der Flughafennähe und der daraus resultierenden Standortvorteile zu akzeptieren ist.

3. In ihrer Stellungnahme vom 27. Mai 2004 (RRB 2004/365) im Rahmen der Anhörung zum vorläufigen Betriebsreglement wies die Regierung unter anderem darauf hin, dass unbeschadet

der Lärmgrenzwerte das Augenmerk auch auf den unterhalb der Lärmgrenzwerte liegenden, subjektiv wahrnehmbaren Lärm zu richten sei. Die Regierung wies im Weiteren darauf hin, dass angesichts des enormen Lärmpotenzials des Flugverkehrs auch in diesen Bereichen, die von den Grenzwerten nicht mehr erfasst werden, die Grundsätze des Umweltrechts, insbesondere das Vorsorgeprinzip, sowie die Grundsätze des Raumplanungsrechts Anwendung finden müssten, der Fluglärm also so weit als möglich zu minimieren sei. Nachdem die Nachbarkantone nicht in die Ausgestaltung der Luftraumstruktur einbezogen wurden, ist unklar, wie weit diesem Grundsatz bei der Neugestaltung des Flugverkehrs entsprochen wurde. Angesichts der nun fassbaren Auswirkungen der neuen Luftraumstruktur erscheint es angezeigt, diesem Anliegen in einer Beschwerde gegen die Verfügungen des Bundesamtes für Zivilluftfahrt nochmals Nachdruck zu verschaffen.

4. Der Umstand, dass aufgrund der mit der Genehmigung des vorläufigen Betriebsreglements nachgereichten Unterlagen die massgeblichen Bestimmungen des Umweltrechts nicht überschritten werden, ist der Erfolg der Beschwerden fraglich. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen erscheint es deshalb gerechtfertigt, auch ausserhalb des Rechtsverfahrens bei den für die Gestaltung der An- und Abflugverfahren zuständigen Stellen eine entsprechende Ausgestaltung des Flugbetriebs zu fordern.

Abgesehen davon erscheint klar, dass die nun eingetretene Situation nur als vorläufige Lösung zu betrachten sein kann. Im Hinblick auf eine definitive Lösung hat die Regierung in ihren Stellungnahmen aufgrund von volkswirtschaftlichen und raumplanerischen Überlegungen immer gefordert, dass der Flugbetrieb in Zürich-Kloten so auszugestalten sei, dass in den bestehenden vom Fluglärm betroffenen Gebieten die Lärmbelastung auf ein erträgliches Mass reduziert wird und möglichst wenig bisher vom Fluglärm verschonte Gebiete neu beschallt werden. Diesem Grundsatz entspricht nach wie vor am ehesten eine Betriebsvariante, die den Fluglärm über dem nördlich des Flughafens liegenden wenig besiedelten Gebiet kanalisiert. Soweit das vorliegende Betriebsreglement mit Ost- und Südanflügen und einer nicht optimalen Luftraumstruktur diesem Grundsatz nicht nachkommt, erscheint es im Hinblick auf die definitive Ausgestaltung des Betriebsreglements im Rahmen der Sachplanung zur Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) notwendig, dass die erforderlichen Abklärungen und Vorkehrungen getroffen werden, um möglichst bald alternative An- und Abflugkonzepte einführen zu können, die zu einer Normalisierung der Situation führen. In diesem Zusammenhang ist auch zu hoffen, dass die hängigen Rechtsmittelverfahren in der Bundesrepublik Deutschland und beim Europäischen Gerichtshof gegen die einseitigen deutschen Massnahmen von Erfolg gekrönt sind. Die bisher verfolgte Stossrichtung der St.Galler Regierung ist beizubehalten und im laufenden SIL-Koordinationsprozess einzubringen.

Die Regierung beschliesst:

1. Bei der eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt werden die beiliegenden Beschwerden eingereicht.
2. Das Volkswirtschaftsdepartement wird eingeladen, im Namen der Regierung bei den zuständigen Stellen eine Ausgestaltung des Luftraums und die Umsetzung der An- und Abflugverfahren im Sinne der Erwägungen zu verlangen.





Einschreiben

Rekurskommission für Infrastruktur
und Umwelt
Postfach 336
3000 Bern 14

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Hiermit erheben wir gegen die Verfügung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt vom 29. März 2005 betreffend Genehmigung des vorläufigen Betriebsreglements für den Flughafen Zürich-Kloten Beschwerde mit folgenden

Anträgen:

1. Die angefochtene Verfügung ist hinsichtlich der An- und Abflugverfahren rund um den Flughafen Zürich-Kloten zu überprüfen. Die Verfahren sind im Betriebsreglement des Flughafens Zürich AG so festzulegen, dass neben den Aspekten der Sicherheit auch dem Ruhebedürfnis der betroffenen Bevölkerung Rechnung getragen wird. Insbesondere sind die An- und Abflugrouten so festzulegen, dass grössere Agglomerationen nicht intensiv überflogen werden.
2. Eventualiter sind differenzierte An- und Abflugrouten festzulegen, die dem Lärmpotenzial der einzelnen Flugzeuge und der Zahl der Betroffenen derart Rechnung tragen, dass niedrig fliegende Flugzeuge über wenig besiedelte Gebiete geführt werden.
3. Unter Kosten und Entschädigungsfolge.

Begründung:

I. Formelles

1. Die Verfügung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt vom 29. März 2005 betreffend die Genehmigung des vorläufigen Betriebsreglements für den Flughafen Zürich-Kloten wurde dem Kanton St.Gallen eingeschrieben eröffnet und ging am 30. März 2005 bei der Staatskanzlei des Kantons St.Gallen ein. Die Beschwerdefrist beginnt damit am 31. März 2005. Da die Beschwerdefrist vom 7. Tag vor Ostern bis und mit dem 7. Tag nach Ostern stillsteht, endet sie am 3. Mai 2005. Mit der vorliegenden Beschwerde wird die Rechtsmittelfrist gewahrt.

2. Die Regierung des Kantons St.Gallen ist zur Beschwerde gegen die angefochtene Verfügung legitimiert. Sie nahm bereits im Rahmen der Anhörung zur Genehmigung des vorläufigen Betriebsreglements mit Schreiben vom 27. Mai 2004 Stellung und stellte verschiedene Anträge. Mit der Genehmigung des vorläufigen Betriebsreglements und damit auch der Änderung der An- und Abflugrouten ist der Kanton St.Gallen augenscheinlich von zusätzlichem Fluglärm betroffen, namentlich im westlichen Kantonsteil im Raum Wil. Als Eigentümer mehrerer Grundstücke in dem vom Fluglärm belasteten Gebiet ist der Kanton St.Gallen durch die angefochtene Verfügung wie ein Privater in seinen tatsächlichen Interessen berührt. Im Raum Wil befinden sich mit dem Regionalspital und der Psychiatrischen Klinik unter anderem kantonale Einrichtungen, für welche die Lärmsituation von besonderer Bedeutung ist. Der Kanton St.Gallen ist aber auch in seinen hoheitlichen Befugnissen betroffen, namentlich bei der Raumplanung.

II. Materielles

1. Die Regierung hat bereits im Rahmen der Anhörung dargelegt, dass nach dem Vorsorgeprinzip, wie es in Art. 11 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814.01, abgekürzt USG) verankert ist, das Augenmerk im Zusammenhang mit dem Fluglärm auch auf den unterhalb der Lärmgrenzwerte liegenden, subjektiv wahrnehmbaren Lärm zu richten und der Fluglärm also soweit möglich zu minimieren sei. Die aktuelle Situation im Raum Wil bestätigt die Regierung in dieser Auffassung. Seit der Einführung der neuen Abflugrouten, die im Bereich Wil-Uzwil-Flawil-Gossau-St.Gallen-Wittenbach über St. Galler Kantonsgebiet führen, sind namentlich im Raum Wil eine erhebliche Zahl von Flugzeugen festzustellen, die ungewöhnlich niedrig in den Luftraum des Kantons St.Gallen einfliegen und entsprechend Lärm verursachen. Die Erklärung dafür liegt einerseits darin, dass diese Flugzeuge trotz maximalem Steigwinkel wenig Zeit haben, Höhe zu gewinnen, andererseits am Gewicht der Maschinen, das es ihnen unmöglich macht, höhere Steiggradienten zu fliegen.

Nach Art. 11 Abs. 2 USG sind die Emissionen unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Aus der angefochtenen Verfügung geht in keiner Art und Weise hervor, ob eine Interessenabwägung im Licht des Vorsorgeprinzips nach Art. 11 USG stattgefunden hat. Angesichts des Lärmpotenzials des Flugverkehrs ist jedoch eine entsprechende Interessenabwägung vorzunehmen im Hinblick auf Massnahmen, die zu höheren Überflügen über den betroffenen Agglomerationen führen. Soweit diese technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar sind, sind sie zu ergreifen. Mögliche Massnahmen hierzu wären eine Verringerung des Startgewichts oder auch eine Verlegung der Routen für schwere, schlecht steigende Flugzeuge über Gebiete, die weniger stark besiedelt sind als der seit dem 14. April 2005 überflogene Raum Wil-Uzwil-Flawil-Gossau-St.Gallen-Wittenbach. Die entsprechende Überprüfung ist vorzunehmen und die Abflugrouten sind im Betriebsreglement derart festzuschreiben, dass dem Grundsatz der Vorsorge nach Art. 11 Abs. 2 USG in der beantragten Weise nachgelebt wird.

2. Mit der vorliegenden Ausgestaltung der Abflugrouten werden auch die Ziele und Grundsätze der Raumplanung, namentlich die haushälterische Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes (Art. 1 Abs. 1 Raumplanungsgesetz; SR 700; abgekürzt RPG) sowie die Förderung der Wohnqualität (Art. 1 Abs. 2 Bst. b und Art. 3 Abs. 3 Bst. b RPG) in Frage gestellt. Im Rahmen der Interessenabwägung bei der richterlichen Prüfung der Öffnung neuer Wohnregionen für den Flugverkehr muss der bisherigen Ausrichtung der kantonalen Raumplanung und der bestehenden Wohnqualität Rechnung getragen werden. Der Kanton St.Gallen und insbesondere die Region Wil, aber auch die Region Rapperswil-Jona wurden bisher nicht dermassen mit Fluglärm belastet, als dass die kantonale Raumplanung diese hätte berücksichtigen

müssen. Aus dem Umweltverträglichkeitsbericht zum streitigen Vorhaben ist wohl zu schliessen, dass die massgeblichen Lärmgrenzwerte auf St.Galler Kantonsgebiet durch den Flugbetrieb des Flughafens Zürich-Kloten noch nicht tangiert sind. Der Kanton St.Gallen ist indessen nicht, wie im Rahmen der Anhörung beantragt, in den Untersuchungsperimeter aufgenommen worden. Zumindest die Lärmkurven des Planungswerts der Empfindlichkeitsstufe I für die erste Nachtstunde ragen über den verwendeten Berechnungsabschnitt hinaus. Damit ist nicht schlüssig nachgewiesen, dass diese nicht bis in den Kanton St.Gallen hinein reichen. Entsprechend ist eine Präjudizierung der kantonalen Raumplanung zumindest nicht auszuschliessen. Im Licht der vorgeannten Grundsätze der Raumplanung sind deshalb die Führung der An- und Abflugrouten namentlich im Raum Wil im beantragten Sinn anzupassen.

3. Augenscheinlich belasten bereits die Abflüge auf der neuen Route in östlicher Richtung das Gebiet des Kantons St.Gallen erheblich. Mit der Inbetriebnahme des Instrumentenlandesystems für die Piste 28 ist zusätzlich mit Anflügen über dem westlichen Kantonsgebiet zu rechnen. Mit den vorgesehenen Anflugverfahren mit dem sogenannten Radar-Vectoring wird der bisher über das Funkfeuer Zürich-Ost kanalisierte Anflugverkehr aus östlicher Richtung neu über ein wesentlich grösseres Gebiet verteilt und beeinträchtigt namentlich in den empfindlichen Tagesrandstunden eine erheblich grössere Anzahl Personen als bisher. Im Raum Wil führt dies zu einer Kumulation von Flugbewegungen. Diese zusätzliche Belastung widerspricht den vorgeannten Grundsätzen des Umwelt- und Raumplanungsrechts ebenfalls und führt zu einer ungebührlichen Belastung des Kantons St.Gallen mit Fluglärm.

In Berücksichtigung der vorstehenden Begründung ersuchen wir Sie um Gutheissung der Beschwerde im Sinn der gestellten Anträge.

St.Gallen, 3. Mai 2005



Im Namen der Regierung,
Der Präsident:


Dr. Josef Keller

Der Staatssekretär:


Martin Gehrer



Einschreiben

Rekurskommission für Infrastruktur
und Umwelt
Postfach 336
3000 Bern 14

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Hiermit erheben wir gegen die Verfügung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt vom 29. März 2005 betreffend Änderung der Luftraumstruktur Beschwerde mit folgenden

Anträgen:

1. Der Nahkontrollbezirk des Flughafens Zürich-Kloten ist derart anzupassen, dass die minimalen Flughöhen den Lärmschutzbedürfnissen der Bevölkerung entsprechend angehoben werden. Insbesondere ist die TMA 11 unter entsprechender Anpassung der übrigen TMA so anzuheben, dass eine minimale Flughöhe von 3000 m über Meer bzw. 10'000 Fuss resultiert.
2. Eventualiter sind die TMA unter Lärmgesichtspunkten so anzupassen, dass wenigstens über dicht besiedelten Gebieten eine minimale Flughöhe von 3000 m über Meer bzw. 10'000 Fuss resultiert.
3. Unter Kosten und Entschädigungsfolge.

Begründung:

I. Formelles

1. Die Verfügung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt vom 29. März 2005 betreffend die Änderung der Luftraumstruktur wurde durch Publikation im Bundesblatt vom 5. April 2005 eröffnet. Die Beschwerdefrist beginnt damit am 6. April 2005 zu laufen und dauert 30 Tage. Unter Berücksichtigung des Feiertages am 5. Mai 2005 endet die Beschwerdefrist am 6. Mai 2005. Mit der vorliegenden Beschwerde wird die Rechtsmittelfrist gewahrt.

2. Die Regierung des Kantons St.Gallen ist zur Beschwerde gegen die angefochtene Verfügung legitimiert. Im Rahmen der Anhörung zur Genehmigung des vorläufigen Betriebsreglements wurden die Kantone explizit darauf hingewiesen, dass die neue Luftraumstruktur nicht Gegenstand des Betriebsreglements sei, jedoch dazu zu gegebener Zeit angehört würden (vgl. Schreiben des BAZL vom 8. März 2004 betreffend Anhörung der betroffenen Kantone, Reg.-Nr. 442.05). Dies war indessen nicht der Fall, wie auch der angefochtenen Verfügung entnommen werden kann. Die neue Luftraumstruktur hat direkte Auswirkungen auf die Ausgestaltung der An- und Abflugverfahren des Flughafens Zürich-Kloten. Mit der Genehmigung des vorläufigen Betriebsreglements und damit auch der Änderung der An- und Abflugrouten ist der Kanton St.Gallen augenscheinlich von zusätzlichem Fluglärm betroffen, namentlich im westlichen Kantonsteil im Raum Wil. Als Eigentümer mehrerer Grundstücke in dem vom Fluglärm belasteten Gebiet ist der Kanton St.Gallen durch die angefochtene Verfügung wie ein Privater in seinen tatsächlichen Interessen berührt. Im Raum Wil befinden sich mit dem Regionalspital und der Psychiatrischen Klinik unter anderem kantonale Einrichtungen, für welche die Lärmsituation von besonderer Bedeutung ist. Der Kanton St.Gallen ist aber auch in seinen hoheitlichen Befugnissen betroffen, namentlich bei der Raumplanung. Dass der Kanton St.Gallen im Anhörungsverfahren zur angefochtenen Verfügung nicht begrüsst wurde, kommt somit einer Verweigerung des rechtlichen Gehörs gleich.

II. Materielles

1. Die Regierung hat bereits im Rahmen der Anhörung zum vorläufigen Betriebsreglement dargelegt, dass nach dem Vorsorgeprinzip, wie es in Art. 11 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814.01; abgekürzt USG) verankert ist, das Augenmerk im Zusammenhang mit dem Fluglärm auch auf den unterhalb der Lärmgrenzwerte liegenden, subjektiv wahrnehmbaren Lärm zu richten und der Fluglärm also soweit möglich zu minimieren sei. Die aktuelle Situation im Raum Wil bestätigt die Regierung in dieser Auffassung. Seit der Einführung der neuen Abflugrouten, die im Bereich Wil-Uzwil-Flawil-Gossau-St.Gallen-Wittenbach über St. Galler Kantonsgebiet führen, sind namentlich im Raum Wil eine erhebliche Zahl von Flugzeugen festzustellen, die ungewöhnlich niedrig in den Luftraum des Kantons St.Gallen einfliegen und entsprechend Lärm verursachen.

Nach Art. 11 Abs. 2 USG sind die Emissionen unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Aus der angefochtenen Verfügung geht in keiner Art und Weise hervor, ob bei der Gestaltung der Luftraumstruktur Umweltaspekte in die Beurteilung einbezogen wurden und ob eine Interessenabwägung im Licht des Vorsorgeprinzips nach Art. 11 USG stattgefunden hat. Angesichts des Lärmpotenzials des Flugverkehrs ist jedoch eine entsprechende Interessenabwägung vorzunehmen im Hinblick auf Massnahmen, die zu höheren Überflügen über den betroffenen Agglomerationen führen. Soweit diese technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar sind, sind sie zu ergreifen. Bei der Änderung der Luftraumstruktur steht als eine mögliche Massnahme insbesondere eine Festlegung von Mindestflugebenen im Vordergrund, die der Besiedlungsdichte Rechnung trägt und verhindert, dass schwere und dementsprechend laute Flugzeuge grosse Agglomerationen überfliegen. Die entsprechende Überprüfung ist vorzunehmen und die Luftraumstruktur ist antragsgemäss festzuschreiben, so dass dem Grundsatz der Vorsorge nach Art. 11 Abs. 2 USG nachgelebt wird.

2. Eine Änderung der Luftraumstruktur im beantragten Sinn drängt sich auch auf, weil mit der jetzigen Ausgestaltung die Ziele und Grundsätze der Raumplanung, namentlich die haushälterische Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes (Art. 1 Abs. 1 Raumplanungsgesetz, abgekürzt RPG, SR 700), sowie die Förderung der

Wohnqualität (Art. 1 Abs. 2 Bst. b und Art. 3 Abs. 3 Bst. b RPG) in Frage gestellt werden. Im Rahmen der Interessenabwägung bei der richterlichen Prüfung der Öffnung neuer Wohnregionen für den Flugverkehr muss der bisherigen Ausrichtung der kantonalen Raumplanung und der bestehenden Wohnqualität Rechnung getragen werden. Der Kanton St.Gallen und insbesondere die Region Wil, aber auch die Region Rapperswil-Jona wurden bisher nicht dermassen mit Fluglärm belastet, als dass die kantonale Raumplanung diese hätte berücksichtigen müssen. Entsprechend zurückhaltend ist der Luftraum mit einer Änderung der Luftraumstruktur gegen unten zu öffnen. Die aus der jetzigen Luftraumstruktur resultierende Lärmbelastung schliesst eine Präjudizierung der kantonalen Raumplanung zumindest nicht aus. Aus den Unterlagen zum vorläufigen Betriebsreglement des Flughafens Zürich-Kloten ist jedenfalls ersichtlich, dass zumindest die Lärmkurven der Empfindlichkeitsstufe I über den verwendeten Berechnungsausschnitt hinaus gehen und eventuell St.Galler Kantonsgebiet erreichen. Deshalb und im Licht der vorgenannten Grundsätze der Raumplanung ist die Änderung der Luftraumstruktur zu überprüfen.

In Berücksichtigung der vorstehenden Begründung ersuchen wir Sie um Gutheissung der Beschwerde im Sinn der gestellten Anträge.

St.Gallen, 3. Mai 2005



Im Namen der Regierung,
Der Präsident:

Dr. Josef Keller

Der Staatssekretär:

Martin Gehrer