

Sitzung vom 16. September 2015

Seite im Protokollbuch: 333

**122 36. Verkehr, Rundfunk, Touristik**  
**36.08 Luftverkehr**  
**36.08.10 Fluglärm**

**Vernehmlassung zur „Teilrevision 1+“ des Luftfahrtgesetzes:  
Stellungnahme; Genehmigung**

*Öffentlich*

### **Ausgangslage**

Der Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich sbfz stellt seinen Mitgliedern den Vernehmlassungstext zur Teilrevision 1+ des Luftfahrtgesetzes zur Verfügung.

Der sbfz ist überzeugt, dass es für die Flughafenregion von Vorteil ist, wenn möglichst viele Gemeinden sich zur Revision des Luftfahrtgesetzes vernehmen lassen. Der Gemeinderat verabschiedet die folgende Stellungnahme:

### **Einschreiben**

Eidgenössisches Departement  
für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation  
Bundesamt für Zivilluftfahrt  
3003 Bern

Lindau, 16. September 2015

### **Vernehmlassung der Gemeinde Lindau zur "Teilrevision 1+" des Luftfahrtgesetzes**

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 5. Juni 2015 wurde das Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision 1+ des Luftfahrtgesetzes eröffnet. Im Namen der Gemeinde Lindau nehmen die Unterzeichnenden nachfolgend fristgerecht Stellung zur Revisionsvorlage.

#### **1. Teilnahme der Gemeinde Lindau bei der Vernehmlassung**

1. Gemäss Schreiben von Bunderätin Doris Leuthard vom 5. Juni 2015 wurde das UVEK vom Bundesrat beauftragt, bei den Kantonen, den politischen Parteien, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete, den gesamtschweizeri-

schen Dachverbänden der Wirtschaft und den interessierten Kreisen zur Teilrevision 1+ des Luftfahrtgesetzes ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Auch wenn die Gemeinde Lindau nicht zu den ausdrücklichen Adressaten des Schreibens gehört, so sieht sie sich doch dazu berechtigt und verpflichtet, sich zur Vorlage zu äussern.

2. Die Gemeinde Lindau liegt im Einflussbereich des Flughafens Zürich. Sie ist auch Mitglied im Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich. Wir vertreten die Interessen der Bevölkerung unserer Gemeinde, wobei es unser Ziel ist, diese vor unzumutbarem Fluglärm und anderen, durch den Flugbetrieb verursachten Immissionen (insbesondere Lärm und Abgase) zu schützen.
3. Wir bitten Sie deshalb, unsere nachstehenden Anregungen und die kritischen Bemerkungen zur Kenntnis zu nehmen und im Rahmen der anstehenden Revision zu berücksichtigen.

## **2. Grundsätzliches zur Revisionsvorlage LFG 1+**

4. Die Gemeinde Lindau nimmt zunächst zustimmend und mit Befriedigung zur Kenntnis, dass im Zusammenhang mit der beabsichtigten Revision LFG 2 nach "vertieften Abklärungen" beim Hauptthema Bundeseinfluss auf Landesflughäfen anfängliche Ideen für Instrumente zur Durchsetzung der Bundesinteressen gegen den Willen der Standortkantonen aus föderalistischen Überlegungen verworfen wurden (vgl. Teilrevision 1+ des Luftfahrtgesetzes, Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf, UVEK, Bern, 30. April 2015, [nachfolgend vereinfachend: Bericht UVEK], S. 2). Die nunmehr vorgelegte redimensionierte Revisionsvorlage enthält denn auch tatsächlich weniger politischen Sprengstoff und regelt mehrheitlich technische Fragen, welche zu keinen Bemerkungen Anlass geben. Darunter figurieren jedoch Ausnahmen, die aus Sicht der Anwohnenden und Gemeinden rund um den Flughafen nachstehend näher beleuchtet und kritisch diskutiert werden.

## **3. Bemerkungen und Kritik zu einzelnen Punkten**

### **3.1 Festlegung von An- und Abflugverfahren**

5. Im Bericht UVEK, S. 4, wird ausgeführt, dass der Flugplatzhalter im Betriebsreglement u. a. die An- und Abflugverfahren festlege (Art. 36c Abs. 2 LFG). Wenn der Flugplatzhalter ein neues An- und Abflugverfahren einführen wolle, so müsse er ein entsprechendes Gesuch einreichen, das vom BAZL geprüft und genehmigt werde. Die Festlegung der IFR-Verfahren ausserhalb der Flugplätze obliege hingegen der Skyguide. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten, insbesondere für die Festlegung von An- und Abflugverfahren, führe immer wieder zu Schwierigkeiten. Die Grenze zwischen An- und Abflugverfahren und übrigen IFR-Verfahren sei nicht definiert. Die Verantwortungen überschneiden sich (...). Mit der vorgeschlagenen Regelung solle eine Abgrenzung und Zuordnung der Zuständigkeiten, Verantwortung und Kompetenzen geschaffen werden. Die Flugplätze sollten für alle An- und Abflugverfahren in ihrem Nahbereich verantwortlich bleiben und sie im Betriebsreglement festlegen. Demgegenüber sollen die weiterführenden Flugrouten bzw. Luftstrassen von der Flugsicherung erarbeitet und vom BAZL analog zur Luftraumstruktur festgelegt werden.
6. Gemäss den revidierten Bestimmungen von Art. 36f Abs. 3 lit. b in Verbindung mit Art. 40h LFG soll demnach künftig das BAZL die IFR-Flugverfahren festlegen, die "nicht den unmittelbaren Umkreis der Flugplätze betreffen". Die genaue Abgrenzung werde auf Stufe Verordnung erfolgen.
7. Wir sind der Auffassung, dass diese Regelung den Interessen der betroffenen Gemeinden und deren Einwohner widerspricht, indem sie das Risiko birgt, dass der Bundesrat bzw. das BAZL seinen Einflussbereich hinsichtlich der An- und Abflugverfahren ausdehnt.

Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil das BAZL soweit bereits jetzt ersichtlich hoheitlich und einseitig, die Übergangspunkte der verschiedenen Verfahren festlegen können soll, ohne dass von den Betroffenen ein Rechtsmittel ergriffen werden könnte.

8. Während im Rahmen von wesentlichen Änderungen des Betriebsreglements (vgl. Art. 36d LFG), wozu auch Anpassungen der Anflugverfahren gehören, eine gerichtliche Überprüfung im Rechtsmittelverfahren grundsätzlich möglich ist, würde die (räumliche und sachliche) Erweiterung der Kompetenzen des BAZL in diesem Zusammenhang dazu führen, dass die gerichtlichen Überprüfungsmöglichkeiten potenziell eingeschränkt werden. Nach geltendem Recht und auch gemäss der beabsichtigten Revision stehen gegen diese Festlegungen des BAZL keine Rechtsmittel zur Verfügung. Denn die Einsprachemöglichkeiten gegen Betriebsreglementsänderungen werden wie erwähnt ausdrücklich durch Art. 36d (neu 36g) LFG geregelt. Eine entsprechende Regelung fehlt für den neuen Art. 40h LFG.
9. Nach der bisherigen Praxis war der Flughafenhalter im Nahverkehrsbereich des Flugplatzes (Terminal Area, TMA) für die Festlegung des An- und Abflugverfahrens zuständig. Zumindest im Bereich des Flughafens Zürich ist damit nach geltendem Recht klar, dass die Festlegung der Flugverfahren im für die Gemeinden und Anwohnenden relevanten Bereich im Rahmen des Betriebsreglements erfolgt und diesbezügliche Änderungen einer gerichtlichen Überprüfung unterstehen. So wurde etwa im entfernteren Abflug 28 des Flughafens Zürich die Einsprachelegitimation der Furttaler-, Limmattaler- und sogar weiterer Gemeinden im Bereich Mutschellen stets anerkannt. Mit der möglichen Ausweitung der Kompetenzen des BAZL aufgrund der undurchsichtigen und vagen Umschreibung des "unmittelbaren Umkreises des Flughafens", welche erst in einer nicht anfechtbaren Verordnung konkretisiert werden soll, besteht die grosse Gefahr, dass die verpönte "Bundesdominanz", welche zum Abbruch der Revision LFG 2 führte, trotzdem über die Hintertüre teilweise eingeführt würde und stark vom Fluglärm betroffene Gemeinden und Anwohnende – wie soeben beispielhaft erwähnt – künftig keine Einsprachemöglichkeit mehr hätten. Zuzufolge der abschliessenden Entscheidkompetenz des BAZL bestünde nicht einmal mehr die Notwendigkeit, entsprechende Änderungen öffentlich aufzulegen.
10. Wir sind der Meinung, dass keine Einschränkungen der Anfechtungsmöglichkeiten bei Änderungen von Flugverfahren erfolgen dürfen. Gemeinden und Anwohnende, die im Sinne der bisherigen Legitimationspraxis mehr als andere vom Lärm in den An- und Abflugkorridoren betroffen sind, müssen zur Anfechtung legitimiert sein. Es trifft unseres Erachtens nicht zu, dass es zu unüberwindbaren Problemen bei der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Flughafenhalter und Skyguide/BAZL kommt.
11. Wie heikel diese Beschneidung der Einsprachemöglichkeiten ist, zeigt sich, wenn im An- und Abflugbereich künftig RNAV-Verfahren mit gekrümmten Flugrouten zum Standard werden. Das Erste davon im erweiterten Abflug 34 ist bereits installiert; ein weiteres im erweiterten Abflug 28 ist dem Vernehmen nach in Entwicklung. Für das Design dieser Verfahren steuerte die EMPA unseres Wissens ein Tool bei, welches eine geokodierte Lärmoptimierung der Abflugrouten ermöglicht. Das zeigt, dass diese neuen Verfahren ein grosses Potenzial haben, um stossende Lärmhotspots zu vermeiden und die Fluglärmbelastung nach objektiven Kriterien gerechter als bis anhin zu verteilen. Allerdings ist es keinesfalls sicher, dass dieses EMPA-Tool gleichberechtigt mit den ordentlichen Entwicklungstools von Skyguide zur Anwendung kommen wird, erhöht es doch den Komplexitätsgrad und damit auch die Kosten der entsprechenden, ohnehin schon aufwändigen Planung. Umso paradoxer ist es, dass UVEK und BAZL sich anheischig machen, den betroffenen Gemeinden und Anwohnenden die Mitwirkungs- und damit auch die Kontrollmöglichkeiten zu entziehen.

12. Der sbfz hat u.a. in unserem Namen bisherige Rechtsverfahren stets mit Augenmass und mit dem nötigen Verständnis für die Belange der Sicherheit der Luftfahrt am Flughafen Zürich durchgeführt. Voraussetzung war allerdings, dass entsprechende Sicherheitsaspekte von den Flughafenpartnern überhaupt thematisiert und substantiiert wurden. Dass dies nicht immer der Fall war, zeigt das Verfahren zum vorläufigen Betriebsreglement und dort das Thema Vermessungsflüge (BGE 137 II 58, E. 7.4). Die seinerzeitigen Ausführungen der Flughafenpartner dazu waren leider nicht substantiiert und überzeugten in keiner Weise. Gerade dieses Beispiel zeigt, dass eine gerichtliche Kontrolle der Festlegungen im weiteren Ab- und Anflugbereich erforderlich bleiben muss: Auch dort muss vermieden werden, dass bessere Lösungen aus Bequemlichkeit bzw. zwecks Kostenersparnis einfach unter den Tisch gewischt werden.
13. Sollte eine Anpassung der Zuständigkeitsregelung tatsächlich zwingend notwendig sein – was wir als unzutreffend erachten –, so ist es unseres Erachtens unumgänglich, dass Änderungen der Flugverfahren mittels einer anfechtbaren Verfügung festzulegen sind, die einer umfassenden gerichtlichen Überprüfung untersteht. Eine analoge Anwendung der Regelung über die Luftraumstrukturen, wie sie im Bericht UVEK in Aussicht gestellt wird, wäre hingegen inakzeptabel, denn dort fehlen jegliche Mitwirkungsmöglichkeiten der Betroffenen gerade auch hinsichtlich der umweltrechtlichen Implikationen. Wir ersuchen Sie deshalb um eine entsprechende Anpassung der Revisionsvorlage.

### **3.2 Festlegung von Anforderungen an die Infrastruktur und den Betrieb**

14. Gemäss der Revisionsvorlage soll neu in Art. 36b Abs. 4 LFG der Bundesrat für die Festlegung der Anforderungen an die Infrastruktur und den Betrieb der verschiedenen konzessionierten Flugplätze zuständig sein. Gemäss Bericht UVEK (S. 15 f.) wird dazu lediglich ausgeführt, dass es darum gehe, für die verschiedenen Kategorien von konzessionierten Flugplätzen verschieden hohe Anforderungen festzulegen. Für die Landesflughäfen würden die strengsten Anforderungen gestellt, ihre Infrastruktur müsse beispielsweise für den Nachtflugbetrieb tauglich sein, und die Flughäfen müssten auch bei marginalen Wetterverhältnissen angefliegen werden können. Sodann wird auf die möglichen differenzierten Regelungen für Regionalflughäfen mit Anbindungsfunktion und solchen ohne Anbindungsfunktion hingewiesen. Diese neue Regelung würde es beispielsweise ermöglichen, auf dem Flughafen Samedan, der neu unter diese Kategorie falle, saisonal unterschiedliche Betriebszeiten vorzusehen, was mit der heutigen Einheitskonzession nicht möglich sei.
15. Mit dieser Begründung wird der Eindruck erweckt, es gehe lediglich darum, dass der Bundesrat künftig unterschiedliche materielle Anforderungen an Infrastruktur und Betrieb festlegen könne, sich in formeller Hinsicht (bezüglich der Zuständigkeit) aber nichts ändere. Dies ist aus unserer Sicht unzutreffend. Nach der geltenden Regelung konnten weder der Bundesrat noch das BAZL Anforderungen festlegen, welche nicht schon gemäss zwingenden ICAO-oder zwingenden schweizerischen Bestimmungen einzuhalten gewesen waren: Zuständig waren die Flughafenhalter, weitere Standards für ihre Flughäfen einzuführen, was unter anderem im Rahmen von Betriebsreglements- und Plangenehmigungsverfahren zu implementieren war.
16. Diese Kompetenz soll nun offenbar in die Zuständigkeit des Bundesrats verschoben werden, was einen weiteren verkappten Versuch darstellt, Instrumente zur Durchsetzung der Bundesinteressen gegen den Willen der Standortkantone zu installieren. Denn mit der neuen Regelung, welche dem Bundesrat uneingeschränkte Kompetenzen hinsichtlich Infrastruktur und Betrieb einräumen will, könnte dieser in der Tat auch verlangen, dass Pistenerlängerungen und ähnliches aus Kapazitätsgründen erstellt werden. Gemäss geltendem Recht hat der Bundesrat diese Kompetenz auch nicht über den SIL: Dieser legt wie ein Richtplan nur fest, was der Bundesrat als erwünschte Entwicklung betrachtet. Ob

diese Zielsetzungen umgesetzt werden, liegt bisher im Ermessen der Flugplatzhalter. Eine Möglichkeit zur Durchsetzung der Bundesinteressen besteht somit bis anhin nicht.

17. Wir sind der dezidierten Auffassung, dass hier unter dem Deckmantel der Differenzierung von verschiedenen Konzessionstypen wiederum eine massive Verstärkung der Bundesdominanz eingeführt werden soll und lehnen diese Regelung in dieser Form deshalb entschieden ab.

### 3.3 Abweichungen vom Öffentlichkeitsprinzip

18. Im Bericht UVEK (S. 8) wird ausgeführt, dass im Rahmen von Zugangsgesuchen nach Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ) beim BAZL unter anderem auch Einsicht in Inspektionsberichte verlangt werde, die das BAZL im Anschluss an durchgeführte Inspektionen bei beaufsichtigten Unternehmen erstellt habe. Wenn diese Berichte nicht vertraulich behandelt werden könnten, bestehe die Gefahr, "dass sie nicht mehr präzise und aussagekräftig formuliert werden, was der Sicherheit abträglich ist." Der Zugang zu diesen Dokumenten solle darum eingeschränkt werden, weshalb der neue Art. 107c Abs. 2 ins LFG eingefügt werden soll. Demnach sollen nicht nur sämtliche Inspektions- und Auditberichte des BAZL, sondern auch sämtliche Dokumente, die Schlussfolgerungen über die bei diesen Kontrollen gewonnenen Erkenntnisse und Informationen enthalten, vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen werden.
19. Die Begründung für diese beabsichtigten Einschränkungen des Öffentlichkeitsprinzips ist nicht nachvollziehbar und ist letztlich ein Ausdruck der einseitigen Sichtweise des BAZL zugunsten der Luftfahrtindustrie. Das BAZL ist Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde und verantwortlich für die Durchsetzung der Bestimmungen des LFG und seiner Ausführungsbestimmungen. Die Flugplatzhalter und andere Exponenten der Luftfahrt sind demnach zu einer umfassenden und uneingeschränkten Zusammenarbeit mit dem BAZL verpflichtet und zwar unabhängig davon, ob das "Risiko" besteht, dass die Öffentlichkeit Kenntnis von Einzelheiten aus allfälligen Untersuchungshandlungen etc. erhält.
20. Wir sind entschieden der Auffassung, dass es nicht angeht, irgendwelche Informationen, insbesondere wenn sie sicherheits- und/oder umweltrelevant sind, der Öffentlichkeit und damit auch unserer Bevölkerung vorzuenthalten. Die Einführung einer solchen Geheimhaltungspolitik widerspricht dem öffentlichen Interesse an einer transparenten und nachvollziehbaren Verwaltungs- und Aufsichtstätigkeit. Nur wenn sämtliche Informationen jederzeit einsehbar sind, besteht eine minimale Gewähr dafür, dass sich sämtliche involvierten Beteiligten jederzeit korrekt verhalten. Die im Bericht erwähnte Gefahr von Fehlinterpretationen kann in fast jedem Bereich sicherheitsrelevanter Aufsichtstätigkeit vorgebracht werden und würde in letzter Konsequenz das Öffentlichkeitsprinzip grundsätzlich zu Fall bringen.
21. Im Bericht UVEK wird argumentiert, die Audit- und Inspektionsberichte enthielten oft technische Einzelheiten, die von einem breiten Publikum nur schwer richtig einzuordnen sind. So bestünde etwa die Gefahr, dass kleinere technische Beanstandungen bei einem Flugbetrieb dahingehend verstanden würden, dass das Fliegen mit einem Flugzeug dieser Fluggesellschaft unsicher sei, weshalb der Zugang zu diesen Dokumenten eingeschränkt werden soll. Diese Argumentation erscheint aus Sicht der von den Auswirkungen und Sicherheitsrisiken der Luftfahrt betroffenen Bevölkerung nicht nur verfehlt, sondern auch herablassend und anmassend, indem die Öffentlichkeit bzw. die interessierten Kreise von vornherein als unfähig und ignorant abgestempelt werden, Erkenntnisse und Tatsachendarstellungen aus den entsprechenden Dokumenten richtig zu interpretieren. Diese Sichtweise ist augenscheinlich verfehlt und zeigt, dass die "regulatory capture" auch im Bereich Luftfahrt gut funktioniert. Das BAZL scheint a priori eine unkritische, zivil-

luffahrtfreundliche Haltung einzunehmen und einseitig die Interessen der zu Beaufsichtigenden höher zu gewichten, als die der eigentlich von ihm vertretenen Öffentlichkeit.

22. Wir wehren uns somit entschieden gegen jegliche Einschränkung des Öffentlichkeitsprinzips im Bereich des Luftfahrtrechts. Die entsprechenden Gegenargumente im Bericht UVEK überzeugen in keiner Weise. Wir bitten Sie deshalb, Art. 107c Abs. 2 ersatzlos zu streichen.

### **3.4 Änderungen des Gesetzes über die Verwendung der Mineralölsteuer**

23. Mit der Teilrevision 1+ des Luftfahrtgesetzes soll Art. 37a Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG) geändert werden. Demnach soll der bisher fixe Verteilschlüssel der für den Luftverkehr bestimmten Mineralölsteuer flexibilisiert werden. Die jetzige Regelung, wonach die Steuer zu einem Viertel für Beiträge an Umweltschutzmassnahmen, die der Luftverkehr nötig macht, zu einem Viertel für Beiträge an Sicherheitsmassnahmen (Security) und zur Hälfte für Beiträge an Massnahmen zur Förderung eines hohen technischen Sicherheitsniveaus im Luftverkehr (Safety) verwendet werden soll, soll dahin geändert werden, dass beim Umweltschutz und bei der Security eine Reduktion bis auf 12.5 % erfolgen darf, während dem die Beiträge an die Safety auf bis zu 75 % erhöht werden dürfen.

24. Wir sind der Auffassung, dass diese Kürzung insbesondere hinsichtlich des Umweltschutzes problematisch ist. Besser wäre es, einen sinnvollen Verwendungszweck für die zur Verfügung stehenden Mittel zu finden, etwa für kostendeckende Beiträge an das EM-PA-Forschungsprojekt sonAIR (Entwicklung eines neuen Lärmberechnungsmodells) oder etwa auch für die Entwicklung von umweltfreundlichen RNAV-, Continuous Descent Approach und weiteren Verfahren, für welche Skyguide derzeit das Geld fehlt.

### **4. Fazit:**

25. Zusammenfassend ersuchen wir Sie somit um folgende Änderungen der Revisionsvorlage:
- Verzicht auf Änderungen bei der Zuständigkeitsordnung hinsichtlich Festlegung der IFR-Flugverfahren: keine Verlagerung der Kompetenzen an den Bund/Bundesrat (vgl. oben Ziff. 0)
  - Verzicht auf Übertragung von Kompetenzen an den Bund/Bundesrat hinsichtlich Anforderungen an die Infrastruktur und den Betrieb (vgl. oben Ziff. 0)
  - Verzicht auf Einschränkungen des Öffentlichkeitsprinzips (vgl. oben Ziff. 0)
  - Verzicht auf Reduktion des Anteils der Mineralölsteuer zu Ungunsten des Umweltschutzes (vgl. oben Ziff. 0).

Wir bitten um Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

### **Beschluss**

Der Gemeinderat, aufgrund der vorstehenden Ausführungen

#### **beschliesst**

1. Die vorliegende Stellungnahme zur „Teilrevision 1+“ des Luftfahrtgesetzes wird in zustimmenden Sinn zur Kenntnis genommen.
2. Die Abteilung Präsidiales wird beauftragt, die Stellungnahme fristgerecht einzureichen.

3. Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Bundesamt für Zivilluftfahrt, 3003 Bern (eingeschrieben mittels separatem Schreiben)
- Homepage
- Akten

**GEMEINDERAT LINDAU**

Der Präsident:

Der Schreiber:

Bernard Hosang

Viktor Ledermann

versandt am: