

**EINSCHREIBEN**

Bundesamt für Zivilluftfahrt  
Sektion Sachplan und Anlagen  
3003 Bern

Lindau, 14. November 2014

**Flughafen Zürich - Einsprache betr. Gesuch Genehmigung Änderung des Betriebsreglements Flughafen Zürich**

Sehr geehrte Damen und Herren

In Sachen

**Gemeinde Lindau**, vertreten durch den Gemeinderat Lindau, Tagelswangerstrasse 2, 8315 Lindau

**Einsprecherin**

gegen

**Flughafen Zürich AG**, Postfach, 8058 Zürich

**Einsprachegegnerin**

betreffend

**Gesuch um Genehmigung einer Änderung des Betriebsreglements vom 25. Oktober 2014**

reichen wir Ihnen innert Frist die

## **Einsprache**

ein mit folgenden

### **Rechtsbegehren:**

1. Es sei das Gesuch der Einsprachegegnerin vom 25. Oktober 2014 vollumfänglich abzuweisen und die Genehmigung zu verweigern.
2. Eventualiter, wenn das Gesuch nicht ohnehin abzuweisen und die Genehmigung gemäss Antrag 1 zu verweigern ist, sei das Verfahren zu sistieren, bis die Lärmwerte im Anhang 5 LSV angepasst und das Objektblatt bzw. die umhüllenden Abgrenzungslinien zur Festlegung der Gebiete mit Lärmeinwirkung im Anhang 1 des SIL angepasst sind. Das Gesuch sei nach diesen Festsetzungen der Einsprachegegnerin zurückzuweisen bzw. es seien von der Einspracheinstanz die entsprechenden Korrekturen vorzunehmen. Die bereinigten Unterlagen seien den Verfahrensbeteiligten zur Präzisierung ihrer Einspracheanträge und zur Stellungnahme zu unterbreiten.
3. Subeventualiter, soweit die Anträge 1 und 2 nicht gutgeheissen werden, sei die Einsprachegegnerin zu verpflichten, das Betriebsreglement und die beantragte Neuordnung der An- und Abflugrouten gemäss den nachfolgenden Anträgen (3a und b) zu überarbeiten bzw. es seien die entsprechenden Korrekturen durch die Einspracheinstanz selbst vorzunehmen.
  - 3a) Es sei der Anhang 1, Art. 22 Betriebsreglement dahingehend zu ändern, dass das Südkonzept zwischen 20.00 Uhr und 22.00 Uhr an den Werktagen zur Anwendung gelangt.
  - 3b) Es seien für die Neuordnung der An- und Abflugrouten anstelle des Ostkonzeptes und allenfalls des Bisenkonzeptes andere Varianten gemäss Sicherheitsbericht vom 14. Dezember 2012 zu prüfen und festzusetzen, insbesondere die Massnahme M9a mit den Direktstarts von Piste 16 gegen Süden.
4. Es sei der Einsprachegegnerin zu verbieten bzw. das Betriebsreglement dahingehend zu ändern, dass die Schnellabrollwege auf Piste 28 nur für den Verspätungsabbau und nicht für Kapazitätserhöhungen benutzt werden dürfen und es sei ihr die Pflicht aufzuerlegen, Massnahmen aufzuzeigen, dass eine Mehrnutzung verhindert werden kann.
5. Es sei die Einsprachegegnerin zu verpflichten, An- und Abflugrouten sowie die Flugstreckenführung mittels Transition points lärmässig (RNAV etc.) zu optimieren. Die Einsprachegegnerin sei ferner zu verpflichten, einen engen Zeitplan vorzulegen, bis zu welchem Zeitpunkt sie die notwendigen technischen Systeme entwickelt hat.
6. Es sei die Einsprachegegnerin zu verpflichten, den Continuous Descent Approach für die Anflüge insbesondere auf Piste 28 als Standardanflugverfahren vorzusehen.

### Weitere verfahrensrechtliche Anträge

7. Es sei der Lärmbericht der Empa vom 30. Oktober 2013 dahingehend zu ergänzen, dass die spezifischen Lärmauswirkungen des Zt+ von 21.00 Uhr bis 22.00 Uhr und des Zt+sv von 20.00 bis 22.00 Uhr ausgewiesen werden, indem die Lärmzunahme für diese beiden Randstunden einzeln sowie die Anzahl der Landungen während dieser Stunden auf Piste 28 analog der Tabellen 7-19 bis 7-36 des Lärmberichts aufgeführt werden.
8. Es sei der Einsprecherin Einsicht in die nach Ablauf der Einsprachefrist eingereichten Stellungnahmen der kantonalen Behörde und der Bundesbehörden zu gewähren und eine erneute Frist zur Stellungnahme anzusetzen.

### Begründung:

#### I. FORMELLES

##### A. Frist

- 1 Das Gesuch mit den Unterlagen liegt gestützt auf Art. 36d Abs. 2 LFG vom 20. Oktober 2014 bis zum 18. November 2014 öffentlich auf. Das Gesuch wurde im Bundesblatt (BBl 2014 7897) sowie im kantonalen Amtsblatt vom 17. Oktober 2014 publiziert. Mit der heutigen Eingabe ist die Frist gewahrt.

##### B. Legitimation

- 2 Beim Einwendungsverfahren handelt es sich um eine formalisierte Gewährung des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 30a VwVG. Nach Art. 36d Abs. 4 LFG kann während der Auflagefrist beim BAZL Einsprache erheben, wer gemäss Art. 6 i.V.m. Art. 48 VwVG Partei ist. Wer keine Einsprache erhebt, ist vom weiteren Verfahren ausgeschlossen. Die betroffenen Gemeinden wahren ihre Interessen mit Einsprache.
- 3 Gemäss der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts (insbesondere Urteil A-1936/2008 vom 10. Dezember 2009 E. 3), die vom Bundesgericht nicht in Frage gestellt wurde (vgl. BGer, Urteil 1C\_58/2010 und andere), gehen durch Starts und Landungen im Bereich von Flughäfen grossflächige Immissionen aus, sodass ein sehr weiter Kreis von Betroffenen als Parteien anzuerkennen ist. Das Bundesverwaltungsgericht stellt darauf ab, ob die Einsprecherin noch dem Lärmeinflussbereich und der Schadstoffbelastung des Flughafens ausgesetzt ist. Es ist darauf abzustellen, ob der Lärm deutlich hörbar ist und die Ruhe gestört wird. Damit ist auch die gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG besondere Betroffenheit gegeben und besteht ein schutzwürdiges Interesse an der Verfahrensteilnahme. Es spielt dabei keine Rolle, ob die bereits vorbestandene Belastung durch die Genehmigung des Betriebsreglements und einer damit verbundenen Änderung grösser wird, gleich bleibt, oder sich sogar vermindert. Wird das Gemeindegebiet deutlich hörbar durch Starts oder Landungen des Flughafens belärmt, ist das Gemeinwesen einerseits in seinem öffentlichen Eigentum wie eine Privatperson betroffen. Andererseits ist es aber auch in der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben betroffen, weil es regelmässig zur öffentlichen Aufgabe von Kantonen und Gemeinden gehört, ihre Bevölkerung vor Lärm zu schützen (vgl. auch BGE 124 II 293 E. 3b).
- 4 Das Bundesverwaltungsgericht folgert im genannten Entscheid in E. 3.3, dass sämtliche Personen (und Gemeinden) legitimiert sind und somit die Parteistellung auch im Einspracheverfahren beanspruchen können, wenn deren Grundeigentum bzw. Gemeindegebiet in der Nachbarschaft des Flughafens oder im Bereich der An- und Abflugschneise liegt. Geht es zudem um Flughafenanlagen, ist bereits bei der Legitimation zu berücksichtigen, welche Auswirkungen der Betrieb einer Anlage ermöglicht. Gleiches muss für eine – wie hier in Frage stehende – bedingte Genehmigung des Betriebsreglements gelten. Ist eine Anlage oder eine Änderung des Betriebsreglements geeignet, die Kapazitäten einer Landepiste zu erhöhen, muss die Legitimation bejaht

werden, unabhängig davon welche Auswirkungen effektiv daraus resultieren. Zum Nachweis der Legitimation genügt es zudem, wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass eine deutlich hörbare Lärmimmission erfolgt (E. 3.4).

- 5 Die beantragte Änderung des Betriebsreglements verfolgt grundsätzlich zwei wesentliche Ziele: Zum einen soll generell eine Entflechtung der Starts Richtung Norden auf den Pisten 32 und 34 und den Anflügen von Osten auf die Piste 28 vorgenommen werden. Dazu werden die An- und Abflugrouten neu konzipiert (Safety-Massnahmen) und es sollen Schnellabrollwege gebaut werden (= Zustand Zt+ gemäss Lärmbericht, Betriebsreglementsänderung 2014 vom 30. Oktober 2013 [nachfolgend Lärmbericht], S. 5). Zudem werden sämtliche Anflüge auf die Piste 28 von Norden her auch aus dem Warteraum Gipol auf die Piste 28 geführt. Im Gegenzug wird die Hauptabflugroute nach einer Linkskurve (entflochten vom Endanflug) Richtung Osten führen (vgl. Abbildung 2 Gesuch).
- 6 Das Ostkonzept kommt heute während Westwindsituationen und den abendlichen Sperrzeiten gemäss DVO von 21.00 Uhr bis 6.00 Uhr zur Anwendung. Wird der Staatsvertrag zwischen Deutschland und der Schweiz unterzeichnet, wird sich die Sperrzeit gemäss dem Staatsvertrag zum anderen aber um eine Stunde vorverschoben, so dass diese dannzumal Werktags von 20.00 Uhr bis 6.00 Uhr dauern wird (= Zustand Zt+sv, Lärmbericht, S. 5).
- 7 Das neue Ostkonzept wird zur Folge haben, dass in der als einfache Gesellschaft konstituierten Region Ost zusammengeschlossene Gemeinden deutlich stärker belärmt werden als bisher. Wird zudem der Staatsvertrag unterzeichnet, beginnt die Lärmeinwirkung bereits eine Stunde früher. Dass der Fluglärm entsprechend zunehmen wird, lässt sich ohne weiteres der Lärmkarte 8 zum Lärmbericht entnehmen, welcher die idealisierten Flugrouten und Radarspuren zeigt, aus welchen die grosse Bandbreite der Abweichungen deutlich wird (Die Mitgliedergemeinden sind aus der Webseite [www.Region-ost.ch](http://www.Region-ost.ch) ersichtlich).
- 8 Die Einsprecherin wird folglich den Lärmeinwirkungen noch stärker ausgesetzt sein, als dies heute der Fall ist. Sie ist somit sowohl als Grundeigentümerin der Gemeindelienschaften wie auch in ihrer spezifischen kommunalen Aufgabe, die Bevölkerung vor Lärm zu schützen, betroffen. Gemäss der erwähnten Praxis des Bundesverwaltungsgerichts genügt es zudem, dass das Gemeindegebiet der Einsprecherin bereits gemäss dem geltenden Betriebsreglement deutlich hörbaren Lärmimmissionen ausgesetzt ist.
- 9 Die Parteistellung der Einsprecherin ist somit zu bejahen und auf die Einsprache kann eingetreten werden.

### C. Zulässige Rügen

- 10 Da es sich um ein erstinstanzliches Verwaltungsverfahren handelt, hat die Einsprachebehörde ihr Ermessen pflichtgemäss auszuüben und die vorgebrachten Rügen entsprechend zu prüfen.

Weil überdies vorliegend die Parteistellung bejaht werden kann, ist die Einsprecherin zudem legitimiert, sämtliche Rügen gegen das Betriebsreglement vorzubringen, welche sich auf die rechtliche oder tatsächliche Stellung der Einsprecherin auswirken. Die Rügen müssen geeignet sein, nachteilige Auswirkungen eines Vorhabens auf dem eigenen Gemeindegebiet zu verhindern. Das Bundesgericht hat seine Praxis in Bezug auf immissionswirksame bauliche Anlagen präzisiert und zudem auf Plangenehmigungsverfahren für Leitungsanlagen ausgedehnt (BGE 139 II 499 E. 2.2 mit Hinweisen). Dieselbe Praxis muss für das Betriebsreglement gelten.

## II. MATERIELLRECHTLICHE ANTRÄGE

### A. Abweisung des Gesuchs (Antrag 1)

11 Das Gesuch um Änderung des Betriebsreglements und der An- und Abflugrouten ist aus zwei Gründen vollumfänglich abzuweisen. Zum einen muss, damit einerseits die Sicherheitsmassnahmen und andererseits das staatsvertraglich verlangte Anflugregime durchgesetzt werden können, das Objektblatt des SIL vom 26. Juni 2013 bereits nach gut einem Jahr wieder geändert werden. Zum anderen widerspricht der Anhang 5 LSV ohnehin dem USG, so dass vorerst die rechtlichen Grundlagen inklusive dem SIL angepasst werden müssen, bevor ein solches Gesuch wie das vorliegende überhaupt beurteilt werden kann.

#### 1. Unzulässige Änderung des SIL-Objektblattes führt zur Verweigerung der Genehmigung der angestrebten Änderungen des Betriebsreglements

12 Die Einsprachegegnerin muss eine Änderung und Anpassung des SIL beantragen, damit sie auch die Änderungen des Betriebsreglements durchsetzen kann. Die beantragten Änderungen stehen mit anderen Worten in Widerspruch zu den geltenden Festlegungen und Zwischenergebnissen im Objektblatt des SIL. Dies betrifft insbesondere die Festlegung des Gebietes mit Lärmauswirkungen im Anhang 1 des Objektblattes und die dort eingetragenen umhüllenden Abgrenzungslinien des Gebietes mit Lärmeinwirkung. Die Einsprecherin wird im separaten Einspracheverfahren zum SIL mit der Region Ost zu dieser Änderung nochmals Stellung nehmen. Vorliegend bedeutsam ist jedoch, dass es erneut um eine Änderung des Betriebsreglements geht, die nicht im Einklang mit der übergeordneten Planung steht und gemäss den Anträgen der Einsprecherin die Erlasshierarchie nunmehr umgekehrt wird: Die Vorgabe für das Betriebsreglement und die An- und Abflugrouten sind nicht mehr die Festsetzungen und Zwischenergebnisse im SIL sondern umgekehrt: Bestehende An- und Abflugrouten und das Betriebsreglement bestimmen die Inhalte des SIL.

13 Dem SIL kommt jedoch derselbe Charakter wie einem Richtplan zu. Er ist behördenverbindlich, auch wenn es sich bloss um eine Festlegung des Zwischenergebnisses handelt und er sollte, entsprechend seinem Zweck, Planungssicherheit zu schaffen, frühestens nach 10 Jahren geändert werden (analog Art. 9 RPG). Es ist dabei nicht relevant, ob es sich bloss um ein Zwischenergebnis handelt oder nicht, weil auch das Zwischenergebnis behördenverbindlich ist und folglich dem Grundsatz der Planbeständigkeit unterliegt. Die Einsprecherin ist somit bei der Festlegung ihrer Nutzungsplanung an den SIL ebenso gebunden wie an den kantonalen Richtplan. Verletzt jedoch die beantragte Änderung des SIL den Grundsatz der Planbeständigkeit und muss folglich auf das geltende Objektblatt abgestellt werden, kann die Änderung des Betriebsreglements von vornherein nicht genehmigt werden.

14 Auch wenn das Gebiet der Einsprecherin durch die Änderung des Gebietes mit Lärmauswirkungen im Anhang 1 des Objektblattes zum SIL bzw. den umhüllenden Abgrenzungslinien nicht unmittelbar betroffen ist, kann sie im Übrigen diese Rüge vorbringen, weil damit verhindert werden kann, dass auch die An- und Abflugrouten sowie das Betriebsreglement geändert werden.

15 Zwar gilt der Grundsatz der Planbeständigkeit nicht absolut. In Bezug auf die Sicherheitsmassnahmen beruft sich die Einsprachegegnerin denn auch auf den Bericht zur Sicherheitsüberprüfung Flughafen Zürich vom 14. Dezember 2012, der im Auftrag der Einspracheinstanz erarbeitet wurde. Der Bericht prüft darin die verschiedensten Massnahmen und bewertet sie in einem Diagramm nach dem Nutzen für die Sicherheit (Safety Nutzwert) und den Auswirkungen auf den Betrieb und Dritte (Nutzwert Betrieb) (Bericht S. 24). Obwohl im Ergebnis (S. 31) die Varianten mit den Südstarts geradeaus (M8 bis M9b, insbesondere M9a) in Bezug auf die Sicherheit offensichtlich weit besser abschneiden (Bericht S. 31 und S. 34 insbesondere zu P7), werden diese Varianten nicht weiter in Betracht gezogen und ausgeschlossen. Eine Begründung fehlt jedoch,

weshalb diese Massnahmen nicht weiter verfolgt werden, nachdem der Bericht auf S. 38 das Nordkonzept M9a mit den Direktstarts nach Süden als „sehr wirksam“ bezeichnet, während die Massnahmen P11 allein „der Reduktion der Komplexität“ dienen und nur als erster Schritt zur Verbesserung der Sicherheit bezeichnet werden. Im Ergebnis ist nicht ersichtlich, weshalb derart kurzfristig – nachdem der Sicherheitsbericht zudem bereits seit zwei Jahren vorliegt – Massnahmen ergriffen werden sollen, die nur in Teilen Verbesserungen der Sicherheit bringen, und das Konzept mit den Südstarts geradeaus nicht weiter verfolgt wird.

- 16 Wohl ist der Vorfall im Jahr 2011, welcher den Sicherheitsbericht auslöste, nicht zu vernachlässigen. Dieser Vorfall betraf jedoch Starts auf der Piste 14 und der Piste 10 und in keiner Weise die Landungen auf der Piste 28. Vorfälle, welche die Entflechtung der Landungen auf Piste 28 mit den Starts auf den Pisten 32 und 34 erfordern würden, sind hingegen nicht bekannt. Auch ähnliche Vorfälle, wie derjenige im Jahr 2011, sind weder vorher noch nachher je bekannt geworden. Demzufolge kann damit auch nicht gerechtfertigt werden, die Beständigkeit des Objektblattes bereits nach gut einem Jahr wieder in Frage zu stellen und grundlegende Änderungen herbeizuführen. Dies ist umso mehr der Fall, als es sich beim Sicherheitsbericht in keiner Weise um eine neue Tatsache handelt oder geänderte Verhältnisse vorliegen würden (vgl. Art. 9 Abs. 2 RPG). Der Vorfall ereignete sich im Jahr 2011, der Sicherheitsbericht stammt aus dem Jahr 2012, das Objektblatt wurde jedoch 2013 verabschiedet (vgl. auch den Wortlaut von Art. 9 Abs. 2 RPG).
- 17 In vorweggenommener akzessorische Prüfung der angestrebten Änderungen des SIL ist die Einsprecherin mit diesen Einwänden zu hören. Ein Rechtsakt erweist sich nur dann als rechtmässig, wenn er sich auf einen in einem rechtmässigen Verfahren zu Stande gekommenen Erlass abstützen kann. Dies ist jedoch – wie erwähnt – nicht der Fall, wenn der SIL bereits nach einem Jahr geändert werden soll, ohne dass für die Durchbrechung des Grundsatzes der Planbeständigkeit überwiegende Gründe angeführt werden können, welche diese Änderung als notwendig erscheinen liessen. Darüber hinaus wird die Änderung auch mit Tatsachen begründet, welche vor Erlass des Objektblattes längst bekannt waren, was ohnehin nicht zulässig ist. Kann jedoch das SIL Objektblatt nicht geändert werden, tritt das Gesuch in Widerspruch zum geltenden SIL und kann deshalb nicht genehmigt werden (Art. 25 Abs. 1 lit. a VIL).
- 2. Widerrechtliche Festlegung des Gebiets mit Lärmeinwirkungen**
- 18 Unabhängig davon, ob das Gebiet mit Lärmeinwirkung bzw. die umhüllenden Abgrenzungslinien im Anhang 1 zum Objektblatt abgeändert werden, erweist sich das Gesuch aus weitem grundsätzlichen Überlegungen als unzulässig.
- 19 Das Bundesgericht ist in BGE 137 II 58 E. 5.3.2 aufgrund von verschiedenen Fachmeinungen zum Schluss gelangt, dass die Störwirkung des Fluglärms nicht allein mit dem energieäquivalenten Leq erfasst werden könnte. Zwar hält die LAV für die Nacht einen einstündigen Leq bereit. Doch sei – so das Bundesgericht sinngemäss – mit dem zwischen 6.00 Uhr und 22.00 Uhr geltenden 16-Stunden-Leq kein Schutz vor Aufweckreaktionen gegeben. In Bezug auf die insbesondere vorliegend interessierende Aufweckreaktion vor 22.00 Uhr verwies das Bundesgericht auf das besondere Schutzbedürfnis der Kinder (BGE a.a.O. S. 94 f.). Es hält fest, dass der über 16 Stunden gemittelte Leq gerade denjenigen Fluglärm nicht erfassen könne, der sich auf eine kurze Zeitspanne besonders an sensiblen Tageszeiten konzentriere. Bezogen auf die Tagesrandzeiten erachtet das Bundesgericht die geltenden Grenzwerte jedenfalls als ergänzungsbedürftig. Dasselbe muss für den 1-Stunden Leq, der für die Nacht anwendbar ist, gelten, zumal auch dieser die einmalige Aufweckreaktion durch einen einzigen Überflug nicht zu erfassen vermag.

- 20 Trotz dieser grundsätzlichen Kritik sind bislang keine weiteren Bemühungen ersichtlich geworden, den Anhang 5 der LSV entsprechend anzupassen. Für die Ostgemeinden hat die beantragte Änderung des Betriebsreglements nochmals sehr weitgehende einschneidende Auswirkungen, wenn der Staatsvertrag in Kraft gesetzt würde, weil sich die Ruhezeiten am Abend über Deutschland Werktags um eine Stunde vorverschieben und das am Abend im Regelfall anwendbare Ostkonzept gemäss Antrag der Einsprachegegnerin eine Stunde früher, ab 20.00 Uhr zur Anwendung kommen soll. Die abendlichen Tagesrandstunden sind zudem stets über die Wochenenden und Feiertage betroffen, weil die DVO die Sperrzeit bereits heute am Abend auf 20.00 Uhr festlegt.
- 21 Es geht insgesamt nicht an, dass erneut eine Änderung der An- und Abflugrouten und die Änderung des Betriebsreglements genehmigt werden, die sich auf die an sich bundesrechtswidrige Verordnung des Bundesrats abstützen. Art. 13 Abs. 2 USG verlangt, dass auf Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit wie insbesondere Kinder besonders Rücksicht genommen wird. Die Immissionsgrenzwerte für Lärm sind zudem so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören (Art. 15 USG). Der Anhang 5 der LSV trägt dem übergeordneten Recht nicht ausreichend Rechnung und tritt zu diesem in Widerspruch.
- 22 Wenn der 16-Stunden Leq gemäss Anhang 5 der LSV den Vorgaben von Art. 13 ff. USG widerspricht, geht es nicht an, dass der Einsprachegegnerin erneut Erleichterungen gewährt und jegliche Anträge auf Änderung des Betriebsreglements gutheissen werden. Über diese Widerrechtlichkeit kann nicht länger hinweggesehen werden, nachdem das Bundesgericht diese bereits zwei Mal in Entscheiden, die in der Amtlichen Sammlung publiziert wurden, festgestellt hat.

### 3. Fazit in Bezug auf die Anträge der Einsprachegegnerin

- 23 Diese grundsätzlichen Überlegungen führen dazu, dass sämtliche Anträge der Einsprachegegnerin gemäss ihrem Gesuch vom 30. Oktober 2014 abzuweisen sind. Das SIL Objektblatt kann nicht gemäss den Gesuchsanträgen 4 und 5 der Einsprachegegnerin angepasst werden, weil dies den Grundsatz der Planbeständigkeit verletzt, weshalb auch die Änderungen des Betriebsreglements gemäss den Gesuchsanträgen 1 und 3 sowie die Änderungen der An- und Abflugrouten gemäss dem Gesuchsantrag 2 entfallen. Somit erübrigen sich auch die Gesuchsanträge 6 bis 8.
- 24 Sollte die Genehmigung des Gesuchs wider Erwarten nicht bereits aus den angeführten grundsätzlichen Überlegungen abgewiesen werden können und erachtet die Einspracheinstanz den Anhang 5 der LSV als änderungsbedürftig, so kann das Verfahren sistiert werden. Darauf ist nachfolgend einzugehen (Abschnitt B). Sollte die Einspracheinstanz auch von einer Sistierung absehen und sollten die Gesuchsanträge 4 und 5 gutgeheissen werden, erweisen sich die Gesuchsanträge 1 bis 5 aber aus weiteren Gründen als widerrechtlich; die Gesuchsanträge 6 bis 8 werden auch dann gegenstandslos. Darauf ist im Abschnitt C. zurückzukommen.

### B. Eventualiter Sistierung (Antrag 2)

- 25 Falls die Einspracheinstanz auf der Abänderbarkeit des SIL besteht, den 16-Stunden-Leq aber ebenfalls als nicht rechtmässig erachtet, sind jedenfalls vorerst der Anhang 5 LSV und in der Folge auch die umhüllenden Abgrenzungslinien im SIL aufgrund der neuen Immissionsgrenzwerte zu ändern und gegebenenfalls zu reduzieren, bevor das Gesuch der Einsprachegegnerin materiell behandelt werden kann. Bis diese Neuerungen in Kraft sind, ist das Gesuch zu sistieren. Um das Verfahren unter Wahrung sämtlicher Rechte der Verfahrensbeteiligten fortführen zu können, wird die Einsprachegegnerin ihr Gesuch zu ergänzen und bereinigen haben. Das ergänzte Gesuch ist den Verfahrensbeteiligten folglich zur allfälligen Ergänzung ihrer Anträge und zur Stellungnahme zu unterbreiten.

## C. Zu den Gesuchsanträgen 1 bis 3 im Einzelnen

### 1. Vorbemerkung

26 Die Einsprecherin nimmt nachfolgend in erster Linie zu den Änderungsanträgen im Anhang 1, Art. 18 und Art. 21 und 22 Betriebsreglement (Gesuchsanträge 1 und 3) sowie zum Gesuchsantrag 2 Stellung, welcher insbesondere auch die Änderung des Ostkonzepts beinhaltet.

27 Vorab ist festzuhalten, dass es sich beim Flughafen Zürich um eine sanierungsbedürftige Anlage handelt. Dies ist in der Gerichtspraxis anerkannt. Die Einsprachegegnerin will indessen gemäss Gesuchsantrag 5 weitere Erleichterungen erwirken, um die Lärmzunahme zu begründen. Dieser Antrag ist abzulehnen.

28 Das Bundesgericht hat die Anforderungen an die Sanierungspflicht in BGE 137 II 58 E. 5.1 zusammengefasst. Es hat rechtsverbindlich festgestellt, dass der Flugbetrieb zu erheblichen Lärmimmissionen in der Umgebung des Flughafens führt und die geltenden Immissionsgrenzwerte für Fluglärm und teilweise sogar die Alarmwerte überschritten werden. Deshalb – so das Bundesgericht – sei der Flughafen sanierungsbedürftig. Die Einsprachegegnerin ist jedenfalls verpflichtet, sämtliche zumutbaren vorsorglichen und verschärften Emissionsbegrenzungen zu ergreifen (Art. 13 LSV). Erleichterungen werden nur gewährt, wenn die Sanierung unverhältnismässige Betriebsbeschränkungen oder Kosten verursachen würde oder öffentliche Interessen insbesondere der Betriebssicherheit entgegenstehen. Ist dies der Fall, sind bei konzessionierten Anlagen Schallschutzmassnahmen nach Art. 15 LSV zu ergreifen, die gemäss Praxis bereits bei wesentlichen Änderungen der Anlage zu Schallschutzmassnahmen führen, wenn die IGW überschritten sind. Solche wird die Einsprachegegnerin gemäss ihrem Gesuch jedenfalls ergreifen, wie sie auf S. 9 ihres Gesuchs zusichert. Darauf wird sie zu behaftet sein. Allerdings zeigt die Einsprachegegnerin nicht auf, ob und inwiefern sie ebenso Sanierungsmassnahmen bei dieser erneuten Betriebsreglementsänderung und der Änderung der An- und Abflugrouten zu ergreifen gedenkt. Damit setzt sie sich nicht auseinander. Sie stellt ihre Anträge vielmehr ungeachtet der umweltrechtlichen Vorgaben und namentlich ungeachtet der Vorgaben gemäss dem Vorsorgeprinzip nach Art. 11 Abs. 2 USG und Art. 13 Abs. 2 LSV. Diese halten jedoch bei näherem Hinsehen einer rechtlichen Prüfung nicht stand.

### 2. Insbesondere: Unzulässige Änderung von Anhang 1, Art. 18 Betriebsreglement sowie unzulässige Reduktion der Mindesthöhe für vierstrahlige Flugzeuge beim Start auf Piste 32

29 Gemäss Art. 18 Abs. 2 sollen die Abflugrouten nach Anweisung der Flugverkehrsleitung auf einer Höhe von 5000 ft AMSL verlassen werden. In der Nachtzeit, somit in der Zeit, in welcher das Ostkonzept Regelkonzept zur Anwendung gelangt, soll die FL80-Regel nur noch im Regelfall gelten und werden Abweichungen ab einer Flughöhe von 5000 ft AMSL als zulässig angesehen, um kreuzende Flugzeuge zu staffeln.

30 Die Einsprachegegnerin weist selbst darauf hin, dass die FL80-Regel in erster Linie aus Lärmschutzgründen eingeführt worden ist. Das Ostkonzept sieht vor, dass die Starts von der Piste 32 und 34 auch in einer Rechtskurve Richtung Osten abbiegen.

31 Für die Aufhebung der FL80-Regel führt die Einsprachegegnerin namentlich Vereinfachungen für die Flugverkehrsleiter an. Inwiefern diese Änderung betrieblich derart notwendig ist, dass sie ohne weitere im Umweltschutzgesetz vorgesehene Sanierungsmassnahme zwingend durchgeführt werden muss und die Einsprachegegnerin deshalb Erleichterungen in Anspruch nehmen darf, wird nicht begründet und bleibt vollständig offen. Auch wenn mit dieser Massnahme Sicherheitsinteressen angeführt werden können, müssen die Interessen der Bevölkerung an der Nachtruhe Vorrang haben. Der Nachtruhe, die durch die Ostanflüge bereits erheblich gestört wird, kommt eine sehr grosse Bedeutung zu. Das Ruhebedürfnis der Bevölkerung muss folglich stärker ge-

wichtet werden. Dies ist umso mehr der Fall, als unter der heute geltenden Regelung keine Vorfälle im Sinne von besonderen Gefahrensituationen zu verzeichnen sind.

32 Anzufügen ist, dass bei einer Ablehnung des Ostkonzepts ohnehin kein Grund besteht, Art. 18 des Betriebsreglements zu ändern.

33 Gleiches gilt in Bezug auf die mit der Änderung des Betriebsreglements beantragte Reduktion der Mindesthöhe für Starts von schweren viermotorigen Langstreckenflügen der B747 und A340 auf der Piste 32. Diese Mindestflughöhe ist heute bei 3500ft ü.M. festgelegt und es soll für die genannten Flugzeuge auch für die Piste 32 eine Ausnahmeregelung eingeführt werden. Wiederum würde es auch bei diesem Antrag darum gehen, die Sicherheitsbedenken gegenüber der heutigen Regelung nachzuweisen und zu erhärten. Es kann jedoch erneut auf die Würdigung im Sicherheitsbericht, S. 38, verwiesen werden, wonach auch diese Massnahme bloss als erster Schritt bezeichnet wird. Das Sicherheitsinteresse ist somit nicht bzw. nicht in einem ausreichenden Umfang nachgewiesen, um das gewichtige öffentliche Interesse an der Nachtruhe zu überwiegen.

### 3. Unzulässige Anpassung von Anhang 1, Art. 21 und 22 der unter Umständen durch den Staatsvertrag eingeführten neuen Sperrzeiten

34 Der Änderungsvorschlag der Einsprachegegnerin, das Ostkonzept auch unter der Woche bereits ab 20.00 zur Anwendung zu bringen, falls der Staatsvertrag in Kraft gesetzt wird, zielt darauf ab, einzig die Ostgemeinden zusätzlichen Lärmbelastungen auszusetzen. Die Einsprachegegnerin hat es unterlassen, andere mögliche Varianten überhaupt nur in Betracht zu ziehen. Sie hat folglich den Sachverhalt nicht ausreichend abgeklärt. Auch der Lärmbericht erweist sich in dieser Hinsicht als ergänzungsbedürftig (vgl. Antrag 7 sowie hinten unter Abschnitt III. A.). Dies fällt umso mehr ins Gewicht, wenn das neue Ostkonzept in Kraft gesetzt wird, bei welchem der Anflug auf die Piste 28 ausschliesslich von Norden her erfolgen wird.

35 Es trifft in keiner Weise zu, dass die Anzahl lärmbelasteter Personen im Osten derart signifikant kleiner ist als diejenige im Süden, dass damit eine derartige Mehrbelastung – und im Ergebnis eine Konzentration des Fluglärms – im Osten gerechtfertigt werden könnte. Der Osten ist zudem bereits heute weit stärkeren Lärmbelastungen ausgesetzt als der Süden, weil der Nachtflugbetrieb vor allem die Ostgemeinden belärmt und die Grenzwerte für die Nacht weiträumig nicht eingehalten werden können. Während die Lärmbelastung im Süden 20% der gesamten Belastung durch den Flughafen beträgt, sind dies im Osten bereits 25% (vgl. die Berechnungen BFO im 2/Politikerbrief, S. 5, [www.fluglaerm-ost.ch](http://www.fluglaerm-ost.ch)). Demzufolge wird eine allfällig kleinere Anzahl von belärmten Personen bei weitem durch die stärkere und grössere Gebiete umfassende Grenzwertüberschreitungen wieder kompensiert. Dazu kommt, dass ohnehin nicht mehr die Siedlungsdichte im Vordergrund steht, sondern sich die Routenplanung in erster Line nach dem Gebot „Safety first“ richtet. Unter diesem Aspekt müsste – wie ausgeführt – aber ohnehin die Variante M9a mit den direkten Südstarts eingeführt werden und nicht das vorgeschlagene Ostkonzept.

36 Die einseitige Anlastung des Fluglärms im Osten lässt sich folglich mit sachlichen und vernünftigen Gründen nicht rechtfertigen, weshalb von den Änderungen in Anhang 1 Art. 21 und 22 abzusehen ist.

37 Weil allerdings ab 20.00 Uhr gemäss Staatsvertrag das Nordkonzept nicht mehr angewendet werden darf, sind die Anflüge durch eines der alternativen An- und Abflugkonzepte zu übernehmen. Wird der in der Zeit zwischen 20.00 und 21.00 Uhr anfallende Flugverkehr nicht dem Ostkonzept unterstellt, bleibt allein das Südkonzept. Teilt man den Flugverkehr zwischen 20.00 und 21.00 Uhr dem Südkonzept zu, müsste das Verkehrskonzept bereits nach einer Stunde wieder geändert werden, weil ab 21.00 Uhr

das Ostkonzept gilt. Ein solcher Wechsel des Anflugregimes bereits nach einer Stunde wird wohl betrieblich nicht machbar sein, weshalb die Einsprecherin im Antrag 3a darum ersucht, den Anhang 1, Art. 22 Betriebsreglement dahingehend zu ändern, dass von 20.00 bis 22.00 Uhr das Südkonzept an Werktagen zur Anwendung gelangt (Antrag 3a).

#### 4. Unzulässige Einführung des Ostkonzepts

38 Die Einsprachegegnerin verlangt eine Entflechtung des Ostkonzepts mit der Folge, dass sämtliche anfliegenden Flugzeuge von Norden her die Piste 28 anfliegen, während für den Abflugverkehr nach 22 Uhr darüber hinaus eine direkte Route Richtung Osten zur Verfügung stehen soll. Das neue Ostkonzept soll wiederum unabhängig von der Sanierungspflicht der Einsprachegegnerin eingeführt werden. Allerdings gilt auch gemäss dem Sicherheitsbericht, S. 38, für die Entflechtung der Pisten, dass diese einzig einen Schritt in die Richtung zu einer Vereinfachung und Reduktion der Komplexität des An- und Abflugregimes bildet. Dazu kommt, dass durch die heute vorgeschriebenen Mindestflughöhen Gefahrensituationen an den Kreuzungen praktisch nicht vorkommen. Die abfliegenden Flugzeuge befinden sich am Punkt, wo sie die auf Piste 28 anfliegenden Flugzeuge kreuzen, auf einer Flughöhe von mindestens 5000 ft, in der Realität sogar auf 6000 ft, während die die Piste 28 anfliegenden Flugzeuge bereits auf 3000 ft gesunken sind. Damit beträgt der Höhenunterschied 2000 ft. Überwiegende öffentlichen Interessen an der Einführung des Ostkonzepts ohne jegliche weiteren Sanierungsmassnahmen sind somit nicht nachgewiesen. Es wird auch dem Vorsorgeprinzip nicht genügend Rechnung getragen, wenn andere, weit effizientere Massnahmen wie insbesondere der Direktstart von Piste 16 nicht weiter verfolgt werden (Massnahme M9a gemäss Sicherheitsbericht; Antrag 3b).

#### D. Weitere Anträge

##### 1. Keine Kapazitätserhöhung durch die Schnellabrollwege (Antrag 4)

39 Die projektierten Schnellabrollwege entsprechen zwar den Vorgaben im Objektblatt des SIL. Damit entfällt auch der wichtigste Einwand, der bei der vorangehenden Projektierung zur Abweisung des entsprechenden Gesuchs durch die Gerichte führte (vgl. BGE 137 II 58 E. 4.3.1). Angesichts der Sanierungsbedürftigkeit des Flughafens Zürich und in Anbetracht dessen, dass Schnellabrollwege für sich genommen auch nicht sicherheitsrelevant sind, ist dahingehende eine Vorschrift, die sich auf Art. 12 USG abstützen kann, ohne weiteres zulässig, dass die Schnellabrollwege einzig dem Verspätungsabbau und nicht einer Kapazitätserhöhung dienen dürfen. Dies ist umso mehr der Fall, als im SIL-Verfahren die Sanierungspflicht des Flughafens nicht thematisiert wurde und auch nicht thematisiert werden musste. Es geht - selbst wenn die Anträge 1 bis 3 abgewiesen werden - nicht an, dass die Bevölkerung im Osten weiteren Lärmimmissionen ausgesetzt wird.

40 Wie im angeführten Bundesgerichtsentscheid festgehalten wurde, hat die Einsprachegegnerin, welche beim Bundesgericht die Bewilligung der Schnellabrollwege verlangt hatte, nachdem diese vom Bundesverwaltungsgericht abgewiesen worden sind (BGE a.a.O.), den Nachweis nicht erbracht, dass und wie sie zusätzliche Kapazitäten vermeiden will. Dieser Nachweis hat sie, sollte sie an den Schnellabrollwegen festhalten, im vorliegenden Verfahren zu erbringen.

##### 2. Pflicht zur Einführung lärmoptimierter Flugrouten

41 Die Lärmeinwirkungen für die Bevölkerung im Osten müssen – wiederum aufgrund des Vorsorgeprinzips und der Sanierungspflicht – mit allen betrieblich möglichen und wirtschaftlich tragbaren Mitteln beschränkt werden.

42 Dazu gehört auch, dass neue Technologien aufgegriffen werden und deren Implementation rasch vorangetrieben wird. Dazu gehört die Einführung eines automatischen, computer- und satellitengestützten Navigationssystems, insbesondere des RNAV-

Verfahrens. Damit kann erreicht werden, dass die Routenführung durch keine bzw. nur dünn besiedelte Gebiete führt. Dieses Navigationssystem kann von den modern ausgerüsteten Carriers, insbesondere der Swiss übernommen werden. Da diese noch nicht dem ICAO Standard entsprechen und die entsprechenden Anflugverfahren noch abzunehmen sind, hat die Einsprachegegnerin in einem straffen Zeitplan die Implementierung dieses Verfahrens nachzuweisen.

### 3. **Pflicht zur Einführung des Continuous Descent Approach (CDA) als Standardanflugverfahren auf Piste 28**

- 43 Ebenfalls dem Vorsorgeprinzip dient es, unabhängig der Behandlung der Anträge 1 bis 3 das CDA als Standardanflugverfahren einzuführen. Das CDA Anflugverfahren erlaubt es, im Gleitflug einen kontinuierlichen Sinkflug auszuführen. Damit können die Lärmeinwirkungen erheblich reduziert werden und wird auch der CO<sub>2</sub>-Ausstoss verringert. Auch wenn das Ostkonzept nicht eingeführt wird, lässt sich dieses Anflugverfahren in den Nachtstunden, bei geringerem Flugverkehr, einführen.

## III. **WEITERE VERFAHRENSRECHTLICHE ANTRÄGE**

### A. **Unvollständiger UVB – Ergänzung des Lärmberichts**

- 44 Aus dem Lärmbericht geht nicht hervor, um wieviel die Belärmung des Ostens zwischen 20.00 Uhr und 21.00 Uhr genau zunehmen wird. Der Lärmbericht stützt sich für die Tageswerte allein auf den 16-Stunden-Leq (Tabelle 7-25). Wie soeben ausgeführt, vermag der 16-Stunden-Leq die Störwirkung von kurzen konzentrierten Spitzenbelastungen nicht ausreichend widerzugeben. Im Flugverkehr wird die Bevölkerung jedoch in erster Linie durch Einzelereignisse gestört. Damit der UVB gesetzeskonform ist, muss dieser somit gestützt auf Art. 13 ff. USG entsprechend ergänzt werden.

- 45 Die Einsprecherin beantragt deshalb, dass die spezifische Lärmzunahme zwischen 20.00 Uhr und 22.00 Uhr im Lärmbericht pro Stunde tabellarisch aufgeführt und dargestellt wird.

### B. **Rechtliches Gehör**

- 46 Gemäss Art. 36d Abs. 1 LFG wird der Kanton zum vorliegenden Gesuch erst innerhalb der nächsten zwei Monate Stellung nehmen. Bei der Einholung der Stellungnahmen der Bundesfachbehörden wird das BAZL nach Art. 62a RVOG vorgehen. Insbesondere ist die Umweltverträglichkeitsprüfung nach Art. 10a USG durchzuführen. Die Leitbehörde (hier die Einspracheinstanz) wird dabei gestützt auf Art. 62a RVOG ebenfalls eine Frist von zwei Monaten ansetzen. Folglich werden nach Ablauf der Einsprachefrist weitere wesentliche Stellungnahmen und Amtsberichte eingehen. Aus diesem Grund ist der Einsprecherin zu gegebener Zeit Akteneinsicht zu gewähren und eine Frist zur Stellungnahme dazu anzusetzen (Art. 29 f. VwVG; vgl. BVGer, Urteil A-1251/2012 vom 15. Januar 2014, E. 5 und 6). Die Einsprecherin behält sich eine ergänzende Begründung der Einsprache ausdrücklich vor.

## IV. **SCHLUSSFOLGERUNG**

- 47 Es erweckt den Anschein, dass die Einsprachegegnerin Schritt für Schritt die erweiterte Anwendung des Ostkonzepts anstrebt und dort auch erhebliche Kapazitätserhöhungen vorbereitet. Die Entflechtung der Flugrouten wird weniger betriebliche Rücksichtnahmen erfordern und mit den Schnellabrollwegen können bereits wieder mehr Flugzeuge auf der Piste 28 landen. Wird diese in der Folge – entgegen dem Widerstand der Bevölkerung im Osten – weiter ausgebaut, wird damit ein vollwertiges Pistensystem zur Verfügung stehen, wie dies für das Nordkonzept der Fall ist. Die Einsprecherin setzt sich als Mitglied der Region Ost für ihre Einwohner dafür ein, dass die Lärmbelastungen im Osten nicht weiter zunehmen. Die weitere Entwicklung des Flughafens Zürich kann nicht zu Lasten einer einzigen Region gehen.

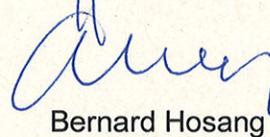
- 48 Die Mittel, welche die Einsprachegegnerin für dieses Ziel einsetzen will, erstaunen. Es soll nicht mehr der SIL sein, welcher dem Betriebsreglement Vorgaben macht, sondern umgekehrt soll der SIL bei Bedarf dem Betriebsreglement angepasst werden. In Tat und Wahrheit widerspricht jedoch das vorliegende Gesuch dem SIL Objektblatt.
- 49 Die Einsprecherin ist zudem der Auffassung, dass vorerst der Anhang 5 der Lärm-schutzverordnung und in der Folge der SIL entsprechend den modernen Erkenntnissen über den Schutz vor Fluglärm anzupassen und die Durchschnittsberechnungen aufgrund des Leq aufzugeben sind. Erst dann können Neuerungen im An- und Abflugverkehr geprüft werden. Dies wird allerdings nicht ohne Berücksichtigung der umweltrechtlichen Vorgaben geschehen können. Namentlich bedeutsam ist, dass es sich beim Flughafen Zürich um eine sanierungsbedürftige Anlage handelt und Mehrbelärmungen der Bevölkerung folglich nicht ohne jede Sanierungsmassnahme genehmigt werden dürfen.
- 50 Aus all diesen Gründen ersuchen wir Sie um Gutheissung der eingangs gestellten Anträge.

Freundliche Grüsse

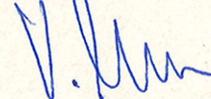
**GEMEINDERAT LINDAU**

Der Präsident:

Der Schreiber:



Bernard Hosang



Viktor Ledermann

versandt im Doppel am: 14. November 2014