

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom 18. Juni 2003

2003/156

917. Interpellation von Rolf Naef und Marcel Savarioud betreffend Anflugverfahren auf den Flughafen Zürich. Am 14. Mai 2003 reichten die Gemeinderäte Rolf Naef (SP) und Marcel Savarioud (SP) folgende Interpellation GR Nr. 2003/156 ein:

Der Stadtpräsident sitzt als Vertreter der Stadt Zürich im Verwaltungsrat der Unique (Flughafen Zürich AG).

Bekanntlich sind seit dem 17. April 2003 die von Deutschland eingeführten Einschränkungen der Landeanflugmöglichkeiten über dem Süddeutschen Gebiet in Kraft. Ab 10. Juli 2003 sind weitere Einschränkung angekündigt. In Deutschland werden bereits Forderungen laut nur noch 60 000 Anflüge über deutsches Gebiet zuzulassen. Unique lässt nunmehr, bevor die Genehmigung des Anflugverfahrens von Süden her auf die Piste 34 eingetroffen ist, die Dachziegel in Schwamendingen klammern. In Glattbrugg sind praktisch überall die Dachziegel bereits geklammert, in Schwamendingen sind die Dachziegelklammerungen im Gange. Den Hausbesitzern wird mitgeteilt, dass ihre Dachziegel auf Kosten der Unique geklammert werden. Bei Weigerung der Liegenschafteneigentümer ihre Ziegel auf den Dächern klammern zu lassen, droht die Unique mit künftigen Schadenersatzforderungen. Die Kosten belaufen sich anscheinend auf 11 Mio. Franken.

Unique lässt die Liegenschafteneigentümer wissen, dass die Genehmigung des Anflugverfahrens von Süden her - gemäss Schreiben des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) vom 13. Dezember 2002 - nur noch eine Formsache sei. Das BAZL habe die Unique angewiesen die Dachziegelklammerung im Bereich der Anflugschneise auf die Piste 34 ohne Verzug weiterzuführen. Der Genehmigungsentscheid für das Instrumentenlandesystem der Pisten 28 und 34 ist in diesem Frühsommer zu erwarten. Die erste Anlage sollte im Verlauf des Jahres 2004 betriebsbereit sein, die zweite 2005.

Gemäss verschiedenen Fachleuten wäre anscheinend heute ein Anflugverfahren von Norden her, der so genannte "gekröpfte Anflug" ohne Tangierung des Süddeutschen Raumes, technisch möglich. Seitens des Gemeinderates wurde der Stadtrat bereits im Jahre 2002 dazu aufgefordert beim Bund vorstellig zu werden, um solche neue Anflugvarianten ins Spiel zu bringen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat (beziehungsweise dessen Vertreter im Verwaltungsrat der Unique) um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist die Einführung dieses Anflugverfahrens technisch möglich und in welchem Zeitrahmen wäre die Einführung möglich?
2. Wie stellt sich der Stadtrat zu diesem "gekröpften Anflugverfahren"? Setzt sich der Vertreter des Stadtrates im Verwaltungsrat der Unique für die Einführung dieses Anflugverfahrens ein?
3. Mit welchen andern Mitteln gedenkt der Vertreter des Stadtrates die Bevölkerung von Schwamendingen gegen die unerträglichen Auswirkungen der Südanflüge zu schützen?
4. Was unternimmt der Stadtrat von Zürich um die Bewilligung des Anflugverfahrens von Süden her auf die Piste 34 zu verhindern?
5. Besitzt die Stadt Zürich in der Dachziegelklammerungszone Liegenschaften? Wenn Ja, lässt die Stadt bei diesen Liegenschaften die Dachziegel klammern? Was empfiehlt der Stadtrat anderen betroffenen Hauseigentümern?
6. Wie stellt sich der Stadtrat und dessen Vertreter im Unique-Verwaltungsrat zu dem kürzlich im Kantonsrat geforderten Verlängerung der Nachtruhe von fünf auf sieben Stunden?
7. Wie stellt sich der Stadtrat zu der aufgrund der Ablehnung des Staatsvertrages erfolgten Anwendung eines Notrechtes und faktischen Verunmöglichung des Rechtsweges, um kurzfristig Anflüge über den Osten durchführen zu können?

Auf den Antrag des Vorstehers des Gesundheits- und Umweltdepartements beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

Ablehnung des Staatsvertrages

Die Ablehnung des Staatsvertrages durch den Ständerat als Zweitrat am 18. März bedeutete das endgültige Scheitern des Staatsvertrages mit Deutschland. Nach diesem Nein des Eidgenössischen Parlaments zum Staatsvertrag hat Deutschland, wie angekündigt, einseitig eine Verordnung für den Flugverkehr von und nach dem Flughafen Zürich erlassen.

Seit dem 17. April gelten somit teilweise noch restriktivere Flugbeschränkungen als jene, die mit dem Staatsvertrag vorgesehen waren. So wird das Nachtflugverbot über deutschem

Gebiet morgens und abends um je eine Stunde verlängert, was bedeutet, dass Landungen auf den Pisten 14/16 zwischen 21.00 Uhr und 7.00 Uhr nicht mehr möglich sind. Diese Einschränkung betrifft täglich rund 30 Flüge.

Damit die betroffenen Flugzeuge trotzdem landen können, hat die Flughafen Zürich AG (Unique) beim BAZL ein Gesuch um Änderung des Betriebsreglements gestellt. Neu soll erlaubt sein, Landungen zwischen 6.00 Uhr und 7.00 Uhr sowie zwischen 21.00 Uhr und 22.00 Uhr von Osten her auf Piste 28 durchzuführen. Das BAZL hat am 16. April 2003 dem Gesuch provisorisch entsprochen. Weitere Einschränkungen aufgrund der einseitigen Verordnung Deutschlands sind die Begrenzung der Überflüge auf maximal 110 000, die Beibehaltung der seit Oktober 2002 gültigen Wochenendregelung und eine Heraufsetzung der minimalen Flughöhe um 600 Meter.

Ab dem 10. Juli verschärft sich das Problem weiter, da ab diesem Datum die geltende - bis anhin relativ grosszügig gehandhabte - Ausnahmeregelung stark eingeschränkt wird und Überflüge nur noch aus meteorologischen Gründen zugelassen werden und nicht wie bis anhin auch aus technischen Gründen. Zudem muss ab dann die deutsche Flugsicherung die Ausnahmen genehmigen, bis anhin entschied jeweils die Skyguide. Dies würde bedeuten, dass ab dem 10. Juli schwere Flugzeuge bei nassen Pisten nicht mehr auf der Ostpiste landen können, da diese zu kurz ist. Somit droht ab diesem Zeitpunkt bei schlechtem Wetter eine zeitweilige partielle Schliessung des Flughafens, allenfalls sollen landende Flugzeuge nach Basel oder Genf umgeleitet werden. Die Flughafen Zürich AG (Unique) hat nun Ende Mai als "letztes Mittel der Schadensmilderung" beim BAZL einerseits die Aufhebung des so genannten Circling-Verbots aus dem Anflug auf die Piste 28 und andererseits die Freigabe des VOR-Verfahrens auf die Südpiste beantragt.

Zurzeit sind die Änderungen im Betriebsreglement, welche die Südanflüge betreffen, nicht genehmigt, und die Flughafen Zürich AG (Unique) ist verpflichtet, fehlende Angaben zu den Lärmauswirkungen der Anflüge auf die Piste 34 nachzureichen. Die limitierte Verfügbarkeit der Ostpiste (Piste 28) erhöht nun den Druck auf die Öffnung des Südens für regelmässige Anflüge massiv. Das BAZL hat den Entscheid betreffend Instrumentierung der Piste 34 mit einem ILS auf Sommer 2003 angekündigt. Eine ILS-Installation könnte bis zum Herbst 2004 umgesetzt werden, ein instrumentengestützter Anflug nach VOR/DME auf Piste 34 könnte voraussichtlich ab Oktober 2003 eingeführt werden.

Die Haltung des Stadtrats

Der Stadtrat hat sich immer dafür eingesetzt, dass in Zürich-Kloten ein funktionsfähiger Interkontinentalflughafen mit Direktverbindungen in die wichtigen Zentren der Welt betrieben werden kann. Der Stadtrat unterstützt alle dahingehenden Bestrebungen, soweit sie wirtschaftlich und ökologisch vertretbar, aber auch für die betroffene Bevölkerung rund um den Flughafen zumutbar sind.

Aus dieser Haltung heraus widersetzt sich der Stadtrat mit Nachdruck den Bestrebungen, die Piste 34 so schnell als möglich definitiv für Südanflüge zu öffnen - auch wenn es sich vorerst nur um 2 Tagesrandstunden handelt.

Gründe, die gegen die Öffnung der Piste 34 sprechen, sind:

- Die Anzahl der vom Fluglärm betroffenen Personen steigt massiv an, weil vermehrt dicht besiedelte städtische Wohngebiete im Südosten des Flughafens überflogen werden. Um einige Hundert Menschen im süddeutschen Raum etwas zu entlasten, werden einige Zehntausend Menschen südlich des Flughafens massiv mehr belastet. Dies widerspricht insbesondere dem verfassungsrechtlichen Vorsorgeprinzip, weil das angestrebte Flugregime nicht zur insgesamt geringst möglichen Umweltbelastung führt.

- Vermehrte Überflüge von dicht besiedelten Gebieten erhöhen das Sicherheitsrisiko und damit die potentielle Gefährdung unnötig vieler Menschen.
- Die Umlagerung der Lärmbelastung hat erhebliche, aktuell nicht überblickbare Auswirkungen auf die kantonale Raumplanung. Folge davon wären erhebliche Grundstückentwertungen mit den entsprechenden Konsequenzen für die Eigentümerinnen und Eigentümer und deren Hypothekare. Zu erwarten wären demzufolge exorbitante, für die Flughafenbetreiberin kaum verkraftbare Entschädigungsforderungen. Zudem würde die im Glattal eingeleitete Stadtentwicklung, namentlich auch in den Gebieten Leutschenbach und Oberhauserried in Frage gestellt. Und schliesslich wäre in den bereits überbauten Wohngebieten mit einer Bevölkerungsentmischung zu rechnen, was zu vermehrten sozialen Problemen führen dürfte; so namentlich im bereits heute stark belasteten Schwamendingen.
Was den Gestaltungsbereich des Stadtrates betrifft, muss zwischen der Entscheidungsebene und der Ebene der politischen Einflussnahme unterschieden werden. Der Stadtrat hat in Bezug auf die Entwicklung des Flughafens keine Entscheidungskompetenzen. Er kann im Rahmen von Vernehmlassungen zu den Vorlagen des Bundes oder des Kantons Stellung nehmen und als ultima ratio Rechtsmittel ergreifen. Daneben besteht der Runde Tisch der Volkswirtschaftsdirektion, in dem der Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements Einsitz hat, und der Verwaltungsrat der Unique Zürich Airport AG in welchem der Stadtpräsident Einsitz hat. Der Stadtrat will, wo immer möglich, die relevanten Entscheidungen mitgestalten und setzt dabei auf seinen Einfluss in den erwähnten Gremien und auf informelle Kontakte.

Die Forderungen und Erwartungen des Stadtrates

Der Stadtrat fordert den Bund auf, im Rahmen einer von ihm geleiteten Task Force zusammen mit dem Kanton Zürich, Unique AG und Swiss AG unverzüglich und mit Nachdruck die Interessen des Landesflughafens Zürich und des nationalen Home Carrier Swiss zu verteidigen.

Er erwartet insbesondere, dass dieser

- alle rechtlichen, politischen und diplomatischen Möglichkeiten einsetzt, damit die ab dem 10. Juli vorgesehenen Einschränkungen nicht in Kraft treten;
- Klage gegen die einseitigen Massnahmen Deutschlands nicht nur bei den deutschen und europäischen Gerichtsinstanzen, sondern auch beim Rat der internationalen Zivilluftfahrtorganisation ICAO führt;
- unverzüglich alle Alternativen der An- und Abflugvarianten genau prüft;
- die vielfältigen Fragestellungen und Probleme rund um den Flughafen im Rahmen eines breit angelegten Mediationsverfahrens weiterverfolgt.

Zu Frage 1: Nach Einschätzung des Stadtrates wäre der "gekröpfte" Anflug eine Alternative zu den Südanflügen und eine Entlastung für den Osten. Dabei würden die Flugzeuge entlang einer Leitlinie vorwiegend von Westen her dem Rhein folgend über Schweizer Boden auf einen verkürzten Endanflug von Norden her auf die Pisten 14 bzw. 16 geführt. Dieses Prozedere könnte für Anflüge bei genügenden Sichtbedingungen vermutlich innert weniger Monate eingeführt werden. Wie auch von Piloten schon mehrmals bestätigt, ist ein "gekröpfter" Nordanflug nach Sichtflugregeln (wie beispielsweise in New York) aus flugtechnischer Sicht kein Problem. Alle Passagierflugzeuge verfügen heute über die erforderlichen Navigationsinstrumente.

Länger (nach Angaben von Unique drei bis sieben Jahre) dauert offenbar die Instrumentierung und Zertifizierung eines allwettertauglichen "gekröpften" Nordanflugs.

Der Stadtrat kann jedoch technische Fragen, die das An- und Abflugregime des Flughafens betreffen, nicht abschliessend beurteilen, da ihm die nötigen Angaben fehlen. Die Beurteilung der technischen Machbarkeit wird im Moment durch die Flughafen Zürich AG (Unique) vorgenommen. Laut "NZZ" vom 31. Mai 2003 ist Unique "mit hoher Priorität dabei", die Planungsarbeiten für einen gekrümmten Nordanflug anhand zweier konkreter Möglichkeiten voranzutreiben.

Zu Frage 2: Der Stadtrat unterstützt die Einführung des gekröpften Anflugs, da dieses Anflugverfahren eine Alternative zu den geplanten Südanflügen und eine Entlastung für den Osten bietet. Es könnte so verhindert werden, dass vermehrt Flüge über dichtbesiedeltes Gebiet geführt werden und damit die Anzahl der von Fluglärm betroffenen Personen massiv ansteige.

Zu Frage 3: Der Stadtpräsident setzt sich - in Übereinstimmung mit dem für das Dossier zuständigen Vorsteher des Gesundheits- und Umweldpartements sowie dem Gesamtstadtrat - auf verschiedenen Ebenen, unter anderem im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG, dafür ein, dass Schwamendingen und auch weitere Quartiere der Stadt Zürich von Südanflügen verschont bleiben. Weiter vertritt er die Interessen der Stadt Zürich mit Engagement auch in der Öffentlichkeit und in den Medien. Der Stadtrat vertritt die Interessen der Stadt Zürich aber auch mit Nachdruck auf politischer Ebene, namentlich im Rahmen des "Runden Tisches". Schliesslich wollen sich Stadtpräsident und Stadtrat auch mit allen zur Verfügung stehenden rechtlichen Mitteln gegen Südanflüge auf Piste 34 zur Wehr setzen, wie sie es schon bisher getan haben. Der Stadtrat wird weiterhin gegen entsprechende Gesuche der Flughafen Zürich AG Einsprache beim Bundesamt für Zivilluftfahrt erheben und Genehmigungsentscheide des BAZL, welche Südanflüge erlauben oder begünstigen, mit Beschwerde bei der Rekurskommission UVEK und hernach mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht anfechten. Erst kürzlich konnte der Stadtrat am Bundesgericht im Zusammenhang mit einer verfahrensrechtlichen Frage einen Teilerfolg erzielen.

Der Stadtrat ist aber auch der Ansicht, dass eine nachhaltige Lösung der Flugverkehrspolitik nur im Rahmen eines koordinierten Verfahrens unter allen Beteiligten und Betroffenen erreicht werden kann. Deshalb setzt er sich für einen kontrollierten Mediationsprozess ein.

Zu Frage 4: Siehe Antwort zu Frage 3.

Zu Frage 5: Die Stadt Zürich besitzt einige Liegenschaften in der Anflugschneise 34 und lässt deren Dächer klammern. Landende Flugzeuge können bei bestimmten Wetterbedingungen Randwirbelschleppen verursachen, welche Dachziegel lösen und Anwohner und Passanten gefährden können. Die Flughafen Zürich AG (Unique) trägt die Kosten für sämtliche Dachziegelklammerungsarbeiten.

Der Stadtrat gibt Grundeigentümern diesbezüglich keine Empfehlungen ab, sondern überlässt ihnen den Entscheid selbst. Obwohl Unique für sämtliche Kosten aufkommt, will er den Eigentümern nicht aktiv empfehlen, ihre Dächer klammern zu lassen; denn je mehr Dächer geklammert sind, desto geeigneter wird das betroffene Gebiet für Landungen. Insofern wird eine allfällige Genehmigung von Südanflügen durch das Klammern der Dachziegel ein Stück weit präjudiziert.

Andererseits kann der Stadtrat den Eigentümern aber auch nicht empfehlen, ihre Dächer nicht klammern zu lassen, da ein Eigentümer, der sein Dach nicht klammern lässt, ein gewisses Haftungsrisiko eingeht (Werkeigentümerhaftung gemäss Art. 58 OR), auch wenn nach dem Luftfahrtgesetz in erster Linie die Fluggesellschaft für allfällige Schäden haftet. Immerhin hat die Stadt Zürich das Ansinnen von Unique abgelehnt, die Grundeigentümer

mittels Verfügungen zu verpflichten, ihre Dächer klammern zu lassen, da für derartige Verfügungen keine Rechtsgrundlage besteht.

Zu Frage 6: Der Stadtrat von Zürich hat sich bezüglich der Nachtruheordnung immer für die Ausdehnung der Nachtruhe ausgesprochen und diese Haltung auch am Runden Tisch und im Verwaltungsrat vertreten. Insofern unterstützt er die Forderung des Kantonsrats nach einer Nachtruhe von 23.00 Uhr bis 6.00 Uhr.

Zu Frage 7: Der Stadtrat erachtet die Anwendung von Notrecht im vorliegenden Zusammenhang als rechtsstaatlich sehr problematisch. Die faktische Ausschaltung der demokratischen Partizipationsmöglichkeiten und der gerichtlichen Kontrollmechanismen wiegt nicht nur deshalb sehr schwer, weil gewichtige Interessen eines grossen Teils der Bevölkerung auf dem Spiel stehen, sondern auch deshalb, weil die Anwendung von Notrecht gar nicht notwendig gewesen wäre. Denn es lässt sich zumindest in guten Treuen der Rechtsstandpunkt einnehmen, dass kurzfristige Änderungen des "natürlich gewachsenen" An- und Abflugregimes - welches mit den Grundsätzen des Raumplanungs- und Umweltrechts im Einklang steht - schon deshalb nicht erforderlich sind, weil das internationale Luftrecht (Chicago-Übereinkommen und Transitabkommen von 1944) sowie das bilaterale Luftverkehrsabkommen mit der EU Anflüge über deutschem Gebiet im bisherigen Umfang zulassen. Folgt man dieser Auffassung - für welche die jahrzehntelange, unumstrittene Staatenpraxis im Zusammenhang mit zahlreichen grenznahen Flughäfen spricht -, so ist die Schweiz nicht gehalten, die deutschen Verordnungen zu beachten, weil die einseitigen Massnahmen Deutschlands gegen übergeordnetes Recht verstossen, also rechtswidrig sind. Vielmehr wäre es an Deutschland, vor den zuständigen internationalen Organen (EU-Kommission, Gemischter Ausschuss gemäss bilateralem Abkommen, Rat der Internationalen Zivillufffahrtorganisation ICAO) gegen die Schweiz zu klagen und die Rechtmässigkeit seiner einseitigen Massnahmen darzutun. Bis zu einem allfälligen negativen Entscheid für die Schweiz könnte - gestützt auf das internationale Luftrecht und das bilaterale Luftverkehrsabkommen - weiter geflogen werden wie bisher, und es verbliebe genügend Zeit für eine geordnete, rechtsstaatlichen Anforderungen genügende Planung.

Mitteilung an den Stadtpräsidenten, den Vorsteher des Gesundheits- und Umweltsdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, den UGZ und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber