

Einschreiben

Bundesamt für Zivilluftfahrt
Sektion Sachplan und Anlagen
Postfach
3003 Bern

Zürich, 31. Januar 2025

Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL)

Teil IIIC Objektblatt Flughafen Zürich; Anpassung («SIL 2025»)

Adrian Suter
RA lic. iur.
suter@ettlersuter.ch

Adrian Strütt
RA Dr. iur.
struett@ettlersuter.ch

Martin Looser
RA
looser@ettlersuter.ch

Seraina Schneider
RA in lic. iur.
schneider@ettlersuter.ch

Silvan Keller
RA MLaw
keller@ettlersuter.ch

Alexander Lueger
RA MLaw
lueger@ettlersuter.ch

Laura Gantenbein
RA in MLaw
gantenbein@ettlersuter.ch

Peter Ettler
RA Dr. iur.
Konsulent

Klausstrasse 43
Postfach 3062
8034 Zürich

+41 43 377 66 88
www.ettlersuter.ch
info@ettlersuter.ch

Eingetragen
im Anwaltsregister

Sehr geehrte Damen und Herren

In Sachen

KLUG, Koalition Luftverkehr Umwelt und Gesundheit, Aarbergergasse 61,
3001 Bern,

KLUG,

vertreten durch RA Dr. Adrian Strütt und RA Martin Looser, ettlersuter Rechtsan-
wälte, Klausstrasse 43, Postfach 3062, 8034 Zürich,

betreffend

Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL)
Objektblatt für den Flughafen Zürich; Anpassung («SIL 2025»)

reichen wir namens und mit Vollmacht der KLUG die

Stellungnahme der KLUG zum Entwurf SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich vom 10. Dezember 2024

ein und stellen ergänzend zu den bisher gestellten Rechtsbegehren in dieser Angelegenheit folgende

Anträge

1. **Nachtflugsperre/Nachtruhe/Keine Erweiterung der Betriebszeit:**
Der ordentliche Flugbetrieb sei auf die Zeit von 06.00 Uhr bis 23.00 Uhr zu begrenzen und es sei die Nachtflugsperre von 7 Stunden (von 23.00 bis 06.00 Uhr) mit geeigneten Massnahmen umfassend zu gewährleisten, etwa indem die Starts und Landungen über den ganzen Tag so geplant werden müssen, dass im normalen Betrieb nach 23.00 Uhr keine Bewegungen erfolgen.
2. **Flughafengesetz/Wachstumsbegrenzung:**
Es sei die jährliche Bewegungszahl wie von der Bevölkerung gewünscht auf 320'000 zu begrenzen und es seien die weiteren Vorgaben des Flughafengesetzes zu respektieren.
3. **Weitergehende Massnahmen zur Lärmreduktion:**
Es seien weiterhin sämtliche technischen Massnahmen zu prüfen und zu erlassen, welche die Bevölkerung vor übermässigem Lärm insbesondere in der Nacht schützen, weshalb insbesondere auf die Streichung der Festlegung «Infrastrukturseitig sollen andererseits die Möglichkeiten technischer Fortschritte konsequent ausgeschöpft werden, sobald sie anwendungsreif sind. Besondere Beachtung ist der Begrenzung der Lärmbelastung in der Nacht zu schenken.» zu verzichten sei.
4. **Sistierung des SIL-Verfahrens:**
Es sei das SIL-Verfahren zu sistieren, bis die neuen Lärmgrenzwerte festgelegt sind.

Begründung:

1. Grundsätzliches

1. Die KLUG **stellt sich hinter den Flughafen Zürich** (bzw. die FZAG), der seinen Beitrag zum wirtschaftlichen Erfolg der Region leistet und auch ein bedeutender Arbeitgeber ist. Sie ist aber auch der Überzeugung, dass der Flughafen Zürich kein billiger Massenproduktionsstandort mit entsprechenden massiven negativen Immissionen und geringer Wertschöpfung sein soll,

sondern ein Flughafenbetrieb im Qualitätssegment anzustreben ist. Insofern lehnt die KLUG die stetige Erweiterung der Kapazität des Flughafens Zürich zulasten der Bevölkerung ab.

2. Die KLUG verlangt nach wie vor, dass **die minimalen Vorgaben des kantonalzürcherischen Rechts** berücksichtigt werden (insbesondere Beschränkung der Anzahl der betroffenen Personen gemäss ZFI, echte siebenstündige Nachtsperre, Beschränkung auf absolute Höchstzahl von 320'000 Bewegungen pro Jahr). Das wirtschaftliche Interesse der FZAG und der übrigen Nutzniesser des Flughafens Zürich ist gegenüber der Erhaltung einer guten Lebensqualität abzuwägen. In diesem Sinne sind die nachstehenden Ausführungen sowie die bisherigen Vernehmlassungen der KLUG zu verstehen.
3. Die vorliegende Anpassung des SIL-Objektblatts ist nach Aussagen des BAZL auf das **Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. September 2021** zurückzuführen, welches insbesondere eine ernsthafte Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen verlangt. Das Gericht hat das SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich akzessorisch überprüft und das BAZL beauftragt, die Anliegen der betroffenen Bevölkerung gegenüber den rein wirtschaftlichen Interessen der FZAG ernsthafter zu prüfen. Dieser grundsätzlich positiven Entwicklung steht die Einführung von Art. 37u LFG gegenüber, der mit dem **«betrieblichen Bestandesschutz»** eine erste Grundlage schafft, die eine ausgewogene Interessensabwägung erschwert.
4. Auch die Anpassungen, welche im Rahmen der **anstehenden Revision des LFG angedacht** sind, zielen in dieselbe Richtung. Der vom Bundesrat nun neu eingeführte Begriff der «betrieblichen Besitzstandsgarantie», welcher in der kommenden Gesetzesrevision nochmals verstärkt werden soll, widerspricht den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Umweltrechts. Problematisch scheint uns zudem, dass der **betriebliche Bestandesschutz** in der vorliegenden Revision des Objektblattes als gegeben vorausgesetzt wird, obwohl er eigentlich erst neu eingeführt werden soll. Der Bundesrat führt dazu aus (Auszug Medienmitteilung vom 28. August 2024):

«Gemäss geltendem LFG sind die Landesflughäfen Zürich und Genf als Gesamtanlagen in ihrem Bestand geschützt. Damit die beiden Flughäfen auch in ihrem betrieblichen Umfang einer Besitzstandsgarantie unterliegen, soll dies im Gesetz neu explizit erwähnt werden. Mit dieser Ergänzung soll sichergestellt werden,

dass die Eckwerte des Flughafenbetriebs, so z.B. die Betriebszeiten, auch in umweltrechtlichen Sanierungsverfahren grundsätzlich nicht eingeschränkt werden können.»

5. Dass der betriebliche Bestandesschutz im Rahmen der vorliegenden Revision des Objektblatts als gegeben vorausgesetzt wird, führt dazu, dass das Umweltrecht, und insbesondere der Lärmschutz, nicht nur faktisch, sondern auch rechtlich ausgehebelt werden. Der Bundesrat und das BAZL könnten somit künftig abschliessend und ohne Einmischung der Betroffenen und insbesondere der Gerichte darüber entscheiden, dass die FZAG weiterhin ungehindert wachsen kann. Damit kann insbesondere die Tatsache, dass der Flughafen Zürich nach wie vor eine sanierungsbedürftige Anlage ist, welche nach dem Grundkonzept des Umwelt- und des Raumplanungsrechts zu sanieren ist, übersteuert werden.
6. In den **vorliegenden Anpassungen des SIL-Objektblatts** fehlen substantielle Überlegungen zum Thema Klimawandel oder generell zum Umweltschutz. Dies wird mit Konkurrenznachteilen gegenüber anderen Flughäfen und wirtschaftlichen Interessen legitimiert. Die KLUG ist der Ansicht, dass die Überlegungen zu einseitig auf die Nachfrage abstützen und es eine Abwägung mit den Interessen der von Fluglärm betroffenen Bevölkerung braucht.
7. Ein Teil der Massnahmen wurde neu unter dem Aspekt des Lärmschutzes beurteilt. In diesem Rahmen hat auch eine Interessensabwägung stattgefunden. Die Methodik ist allerdings nur schwer nachvollziehbar. Zum Beispiel wird die bereits grosszügig bemessene und vom Stimmvolk gewünschte planerische Obergrenze von 320'000 Bewegungen pro Jahr nicht als Zielgrösse anerkannt. Auch die viel diskutierte Nachtflugsperre von 7 Stunden wird den wirtschaftlichen Interessen untergeordnet, ohne dies stichhaltig zu begründen.
8. Im Zusammenhang mit der **Waffengleichheit** und dem effektiven Recht auf Anhörung bzw. dem **Anspruch auf rechtliches Gehör** ist zu bemängeln, dass die Ämter, allen voran das BAZL, sowie die verschiedenen involvierten Stakeholder, insbesondere die FZAG, seit der Sistierung der verschiedenen Verfahren (SIL-Objektblatt, Betriebsreglement etc.) am 9. Dezember 2021 drei Jahre Zeit hatten, um die nunmehr vorliegenden Unterlagen zu produzieren, die Argumente zusammenzutragen und umfassende Berichte zu erstellen. Diese Unterlagen wurden dann ohne Ankündigung am

10. Dezember 2024 kurz vor Weihnachten öffentlich aufgelegt und die verschiedenen interessierten Privaten und Organisationen sowie die Gemeinden sind gehalten, sich innert vergleichsweise sehr kurzer Frist zu den geplanten Änderungen zu äussern. Besonders problematisch ist es für die Privaten, welche wiederum auf den Input der Fluglärmorganisationen und der Gemeinden angewiesen sind. Ein entsprechendes Gesuch um Fristverlängerung für die Interessierten wurde vom BAZL abgewiesen. Die Privaten müssen sich nach wie vor bis Ende Januar 2025 äussern. Dies obwohl dem Kanton Zürich die Frist gemäss eigenen Angaben bis Mitte April 2025 erstreckt wurde.

2. Zu Rechtsbegehren 1 im Besonderen: Einhaltung der Nachtflugsperre/Nachtruhe

9. Der Kritik am sogenannten **«Verspätungsabbau zwischen 23.00 und 23.30 Uhr»** wird mit der vorliegenden Änderung des SIL-Objektblattes «Rechnung getragen», in dem man seitens des BAZL bzw. des Bundesrates die Ausnahme zur Regel macht. Gemäss der vorgeschlagenen Formulierung ist der *Flugbetrieb zwischen 06.00 und 23.30 Uhr zu gewährleisten* (vgl. Entwurf Seite 6 Erläuterungen Seite 22 f.). Unter anderem unter Berufung auf die Besitzstandsgarantie für Landesflughäfen (welche wie dargelegt noch gar nicht im Gesetz verankert ist; Art. 37u LFG umfasst lediglich den baulichen Bestandesschutz), wird die Betriebszeit faktisch verlängert. Darauf ist zu verzichten.
10. Unter Festlegung «2 Rahmenbedingungen zum Betrieb» wird neu formuliert, dass für die Betriebszeit zwischen 06.00 und 23.30 Uhr die Besitzstandsgarantie für Landesflughäfen gelte. Dieser faktischen Ausdehnung der Betriebszeiten steht der Auftrag an die Flughafenhalterin gegenüber, «zusammen mit der Flugsicherung und den Fluggesellschaften jedoch alle betrieblich möglichen und wirtschaftlich tragbaren Anstrengungen [zu unternehmen], um verspätete Starts und Landungen und damit die Lärmbelastung im Nachtbetrieb zu verringern». Allerdings würden die neuen Betriebszeiten dazu führen, dass kein unzulässiger «Verspätungsabbau» geltend gemacht werden kann, wenn die Zeit nach 23.00 Uhr ohnehin zur Betriebszeit gehört, was die Handlungsmöglichkeiten der Kritiker massiv einschränkt.

(Vergleiche dazu auch die «Interessenabwägung» und die Definition des betrieblichen Bestandesschutzes Seite 23 f.):

Der Flughafen Zürich ist eine sanierungsbedürftige Anlage. Das BAZL hat deshalb mit dem «Bericht zur Überarbeitung des SIL-Objektblatts und des Betriebsreglements vom 15.10.2024» eine umfassende Prüfung der Situation in Bezug auf die Lärmbelastung in der Nacht vorgenommen. Der Bericht zeigt einleitend die Betriebsstruktur und Rahmenbedingungen des Flughafens Zürich auf (vgl. Kap. 2). Anschliessend geht er auf die Vorgaben aus dem Urteil des BVGer vom 7.09.2021 (vgl. Kap. 3) sowie die Grundlagen zur Verkehrsentwicklung am Flughafen Zürich (vgl. Kap. 4) ein. Die Kapitel 5 und 6 des Berichts widmen sich den Festlegungen im SIL zum Flugbetrieb in der Nacht resp. der Methodik der Interessenabwägung. Schliesslich werden in den beiden Kapiteln 7 und 8 die zur Verfügung stehenden Massnahmen (Fluglärmreduktion an der Quelle, lärmmindernde Flugverfahren, betriebliche und bauliche Optimierung, Betriebsbeschränkungen im Nachtbetrieb) zur Verminderung der Fluglärmbelastung im Nachtbetrieb und zur Vermeidung von Verspätungen umfassend evaluiert und aufgrund einheitlicher Kriterien (Dimensionen der Nachhaltigkeit, technische Machbarkeit, Wirksamkeit, Tragbarkeit) bewertet. Bei der Interessenabwägung zu den Massnahmen findet der Art. 37u LFG Beachtung. Diese Bestimmung ist seit 1. Januar 2018 in Kraft. Sie schützt den Bestand der Landesflughäfen Zürich und Genf in baulicher und funktionaler Hinsicht, wie er sich am 1. Januar 2018 gemäss SIL präsentierte.

11. Diesem Vorgehen ist entschieden entgegenzutreten. Flüge nach 23.00 Uhr sind Verspätungen, also ausserordentliche Verzögerungen. Die neue Regelung im SIL-Objektblatt ist unverhältnismässig, verfassungswidrig und deshalb zurückzuweisen. Dem Anrecht der Zürcher Bevölkerung auf eine Nachtruhe von 7 Stunden ist zu entsprechen. Eine **Verlängerung der Betriebszeit** des Flughafens Zürich und die Reduktion der Nachtruhe stellen eine Gefährdung der Gesundheit eines grossen Teils der Bevölkerung dar.
12. Der ordentliche Flugbetrieb ist auf die Zeit von 06.00 Uhr bis 23.00 Uhr zu begrenzen und es ist die Nachtflugsperre von 7 Stunden (von 23.00 bis 06.00 Uhr) mit geeigneten Massnahmen umfassend zu gewährleisten, etwa indem die Starts und Landungen über den ganzen Tag so geplant werden müssen, dass im normalen Betrieb nach 23.00 Uhr keine Bewegungen erfolgen. Die Aussagen zum betrieblichen Bestandesschutz und der zwingenden Notwendigkeit der regelmässigen Bewegungen nach 23.00 Uhr sind zurückzuweisen. Von Anfang an mit 3'200 jährlichen Flugbewegungen in der Zeit nach 23.00 Uhr zu rechnen, verletzt in gravierender Weise die Interessen der betroffenen Bevölkerung am Erhalt eines minimalen Gesundheitsschutzes mittels einer Nachtflugsperre während 7 Stunden.

3. Zu Rechtsbegehren 2: Flughafengesetz/Wachstumsbegrenzung

13. Gleichzeitig mit der Ausdehnung der Betriebszeiten wird seitens BAZL am längerfristigen Ziel von 346'000 Bewegungen pro Jahr bzw. 70 Bewegungen pro Stunde festgehalten. Damit dies gerechtfertigt werden kann, wird behauptet, dass die für 2030 346'000 prognostizierten Bewegungen die Nachfrage nicht decken könnten und eigentlich 90 Bewegungen statt 70 Bewegungen pro Stunde notwendig wären (vgl. Entwurf Seite 5).
14. Somit kann der Eindruck entstehen, es handle sich bei der jetzigen Zielsetzung für 2030 um einen Kompromiss zulasten des Flughafens. In einer Interessensabwägung gilt es, die von der Bevölkerung bereits seit vielen Jahren erhobene Forderung nach einer Obergrenze von 320'000 Bewegungen pro Jahr zu berücksichtigen. Die 346'000 Bewegungen pro Jahr liegen bereits über dieser Marke und es kann kaum von einem Kompromiss zulasten des Flughafens gesprochen werden. Die **Vorgaben zum Wachstum** des Flugverkehrs als Vorgabe für die FZAG sind nach unten anzupassen.

4. Rechtsbegehren 3: Weitergehende Massnahmen zum Schutz vor Lärm

15. Wie bereits in den früheren Eingaben dargelegt, wehrt sich die KLUG gegen eine weitere Zunahme der Belärmung des Verbandsgebiets und verlangt gleichzeitig eine laufende Überprüfung der Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich technischer und betrieblicher Massnahmen (Anflugverfahren, Flugzeugtypen) und die Festlegung wirksamer Lärmgebühren.
16. Dies entspricht auch den Forderungen gemäss dem bereits mehrfach zitierten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts. Das BAZL ist diesen Forderungen mit den Anpassungen am Objektblatt nicht in genügender Weise nachgekommen. Deshalb wird weiterhin gefordert, dass die FZAG sowie die Fluggesellschaften dazu verpflichtet werden, alle technisch und betrieblich möglichen und wirtschaftlich tragbaren Möglichkeiten zu einer Verbesserung der Lärmsituation auszuschöpfen.
17. In diesem Zusammenhang ist zunächst zu kritisieren, dass die Formulierung «Besondere Beachtung ist der Begrenzung der Lärmbelastung in der Nacht zu schenken» ersatzlos gestrichen wird. Auch ist die neu aufgenommene

Formulierung, wonach Starts im Zusammenhang mit dem Drehkreuzbetrieb bei der Vergabe von Slots nach 22:20 Uhr Priorität geniessen und ansonsten Massnahmen zur Verkehrsbeschränkung, welche die Funktion des Flughafens als Drehkreuz des Internationalen Luftverkehrs beeinträchtigen, verboten sind, zurückzuweisen.

18. Auch ist im Sinne des **Vorsorgeprinzips** eine Festsetzung in den SIL aufzunehmen, dass neue und periodisch auch bestehende Ab- und Anflugverfahren regelmässig zu überprüfen sind. Diese Überprüfung soll auch in den Segmenten erfolgen, in welchen die IGW nicht mehr überschritten sind. Dabei ist stets die Lärmbelastung in Bezug auf die Anzahl der betroffenen Personen zu berücksichtigen. In einer umfassenden Interessenabwägung sind dann die flugtechnischen Vor- und Nachteile der möglichen Varianten den lärmtechnischen gegenüberzustellen und gegeneinander abzuwägen.
19. Zu den **Lärmgebühren**: Es wird bezweifelt, dass die genaue Ausformulierung der Lärmgebühren und die Priorisierung der «Drehkreuz-Flüge» im SIL-Objektblatt zielführend sind. Insbesondere ist die Formulierung «auf Massnahmen zur Verkehrsbeschränkung in den Nachtstunden, die nachweislich die Funktion des Flughafens als Drehkreuz des Internationalen Luftverkehrs beeinträchtigen, ist zu verzichten» wie auch die übrige Priorisierung der Drehkreuz-Funktion zu streichen (Festlegungen Seite 11). Massgebend für die Festlegung der Lärmklassen sowie der zulässigen Art von Verkehr in den kritischen Nachtstunden darf einzig und allein der Schutz der Bevölkerung sein. Gleichzeitig sind die technischen Verbesserungen konsequent auszuschöpfen. Die Lärmgebühren sind wie bisher in einer entsprechenden Verordnung zu regeln, welche einer gerichtlichen Überprüfung untersteht. Materielle Vorgaben auf Stufe des SIL-Objektblattes erscheinen mithin rechtswidrig, da sie wiederum eine Aushebelung des Umweltrechts und der verfassungsrechtlichen diesbezüglichen Vorgaben bewirken.

5. **Zu Rechtsbegehren 4: Sistierung des SIL-Verfahrens, bis die neuen Lärmgrenzwerte festgelegt sind**

20. Das SIL-Objektblatt soll eine langfristige Perspektive für alle Beteiligten bedeuten. Die Planungssicherheit verlangt deshalb, dass die wesentlichen Grundlagen für die Festlegung der Vorgaben im Zeitpunkt des Erlasses vorliegen. Dies ist vorliegend offensichtlich nicht der Fall. Die geltenden

Lärmgrenzwerte sind überholt. Somit fehlt es an einem wesentlichen Kriterium zur Festlegung der zulässigen Belastungen der Bevölkerung. Der SIL-Prozess kann aus Sicht der KLUG nicht fortgeführt werden, solange nicht klar ist, welche Grenzwerte zu beachten sind. Dies erscheint offensichtlich und bedarf keiner weiteren Erläuterungen.

Abschliessend bitten wir um Gutheissung der eingangs gestellten Anträge und verbleiben mit freundlichen Grüssen



RA Dr. Adrian Strütt



RA Martin Looser

Im Doppel