

Kreistag
Sitzung am 24.07.2006



Drucksache Nr. 082/2006 öffentlich

Aktueller Sachstand und Resolution des Kreistags zur Flugverkehrsbelastung durch den Flughafen Zürich

Anlagen: 1
Gäste: keine

Sachverhalt:

1. Gespräche über eine Auflockerung der Rechtsverordnung zu den An- und Abflügen zum und vom Flughafen Zürich

In den letzten Wochen und Monaten drängte die Schweizer Seite vehement darauf, mit Deutschland Gespräche mit dem Ziel einer Lockerung der Rechtsverordnung zu den An- und Abflügen zum und vom Flughafen Zürich und einer weiteren Öffnung des deutschen Luftraums für den Flugverkehr des Flughafens Zürich zu führen. Die aktuelle Rechtsverordnung, die 220. DVO (Durchführungsverordnung zur Luftverkehrs-Ordnung des Luftfahrt-Bundesamts), schreibt sowohl Mindestflughöhen beim Anflug auf den Flughafen Zürich als auch ein Nachtflugverbot über deutschem Gebiet vor, von dem nur wenige Ausnahmen, vor allem bei schlechten Sichtverhältnissen und für Krankentransporte, zugelassen werden dürfen. Die DVO wurde, wie in vergangenen Ausschusssitzungen berichtet wurde (zuletzt am 11.07.2005, s. Drs.-Nr. 080/2005), mehrfach verschärft und schreibt in der derzeitigen Fassung vom 10.03.2005 eine nächtliche Sperrzeit von werktags 21-7 Uhr, an Wochenenden und Feiertagen 20-9 Uhr vor. Während tagsüber im Warterverfahren über der Kurskreuzung RILAX eine Mindestflughöhe von 13.000 Fuß NN (3.900 Meter) gilt, sind zu den genannten Tagesrandzeiten mindestens 18.000 Fuß NN (5.400 Meter) einzuhalten. Beim Anflug außerhalb des Warterverfahrens gilt tagsüber eine Mindestflughöhe von 7.000 Fuß (2.100 Meter), nachts bei Überflügen 12.000 Fuß (3.600 Meter).

Während die nächtlichen Flugverkehrsbeschränkungen durch die DVO für den Schwarzwald-Baar-Kreis Entlastungen bringen, ist die Festlegung des Warteraums und Luftverkehrsknotenpunkts RILAX bei Donaueschingen sehr problematisch. Anders als die Warteräume SAFFA (jetzt: AMIKI) und EKRIT (jetzt: GIPOL) wurde RILAX nicht in die Schweiz verlegt. Am Punkt RILAX werden die Flüge über dem Schwarzwald-Baar-Kreis zusammengeführt, bevor sie in Richtung Flughafen gelenkt werden, was ein erhebliches Flugverkehrsaufkommen über unserem Kreis verursacht.

Den Bemühungen der Schweiz um eine Aufweichung dieser dem Schutz des Schwarzwald-Baar-Kreises und des übrigen betroffenen deutschen Hoheitsgebiets

dienenden Regelungen trat Herr Landrat Heim bereits entschieden entgegen. Mit Schreiben an Herrn Bundesverkehrsminister Tiefensee und Herrn Ministerpräsident Oettinger verdeutlichte er erneut die Interessen und die Haltung des Schwarzwald-Baar-Kreises und lehnte insbesondere eine Verknüpfung der Fluglärmfrage mit anderen Themen ab. Sowohl von Seiten der Bundes- als auch der Landesregierung wurde grundsätzlich Verständnis für unsere Interessen signalisiert und auch Unterstützung zugesagt.

Herr Staatsminister Stächele antwortete mit Schreiben vom 20.06.2006 und machte deutlich, dass das Land hinsichtlich der Flugverkehrsbelastung klar positioniert sei. Der Koalitionsvertrag sei Basis künftiger Gespräche; es könne nicht um irgendwelche „Paketlösungen“ zu Lasten der vom Flugverkehr betroffenen Regionen gehen. Vielmehr wolle man auch künftig alle wichtigen bilateralen Themen ohne Vorbedingungen und Verknüpfungen voranbringen. Der Koalitionsvertrag der Regierungsparteien von Baden-Württemberg enthält ein Bekenntnis zu einer restriktiven Haltung in Sachen Fluglärm. Dort heißt es, das Land werde sich für eine Begrenzung der Anzahl der Anflüge „nachdrücklich einsetzen“ und gegenüber dem Bund eine Begrenzung auf 80.000 Landeanflüge pro Jahr über deutschem Hoheitsgebiet fordern.

Das Bundesverkehrsministerium wies mit Schreiben vom 19.06.2006 darauf hin, dass die Anflüge auf den Flughafen aus Richtung Norden von 96% im Jahr 2000 auf etwa 80% im Jahr 2005 zurückgegangen seien. Das Ministerium verfolge allerdings aufmerksam die mittelfristigen Planungen für den künftigen Ausbau des Flughafens Zürich und werde hinsichtlich der Beschränkung des Flugverkehrs zu gegebener Zeit in Abstimmung mit der Landesregierung von Baden-Württemberg gegenüber der Schweiz Position beziehen.

2. Stand der Gerichtsverfahren

a) Verfahren der „Unique“ und der „Swiss“

Bei den Verfahren des Flughafenbetreibers „Unique Flughafen Zürich AG“ sowie der Fluglinie „Swiss International Air Lines AG“ vor dem Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) gegen die DVO, über die zuletzt in der Sitzung vom 11.07.2005 berichtet wurde (s. Drs.-Nr. 080/2005), ist eine weitere Verzögerung zu erwarten. Das Bundesverwaltungsgericht hatte am 04.05.2005 die Revisionsverfahren im Hinblick auf ein als vorgreiflich angesehenes Verfahren der Schweiz vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) ausgesetzt. In den Aussetzungsbeschlüssen bestätigte das BVerwG bereits – ebenso wie zuvor der Verwaltungsgerichtshof (VGH) – die Übereinstimmung der DVO mit deutschem Recht und Völkerrecht (Az.: 4 C 4.04 und 4 C 6.04).

Für die europarechtliche Beurteilung gilt es nun, die Entscheidung des Europäischen Gerichts erster Instanz (EuG) in Luxemburg abzuwarten, das über die Klage der Schweiz gegen die Europäische Kommission zu befinden hat. Gegen die Entscheidung der Kommission, die bestätigt, dass die DVO nicht gegen Europarecht verstößt, hatte die Schweiz Klage gegen die Europäische Kommission zunächst vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH, dort Rs. C-70/04) erhoben. Das Verfahren wurde im Juli 2005 aber zuständigkeitshalber an das Europäische Gericht erster Instanz (EuG, nun Rs. T-319/05) verwiesen. Grund dafür ist, dass für Klagen der Schweiz als

Nichtmitglied der EU – anders als bei den Mitgliedstaaten – nicht der EuGH, sondern das EuG in erster Instanz zuständig ist. Das EuG muss entscheiden, ob die Flugbeschränkungen der DVO mit der Verordnung der Europäischen Gemeinschaft (EG) über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs vom 23.07.1992 in Verbindung mit dem zum 01.06.2002 in Kraft getretenen bilateralen Luftverkehrsabkommen zwischen der EG und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Luftverkehr vereinbar sind.

Durch die Verweisung des Verfahrens vom EuGH an das EuG, das nun erstmals mit dem Fall befasst ist, kann es zu einer Verzögerung des Verfahrens kommen, was eine entsprechende Verlängerung der Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht bewirkt.

b) Verfahren der Städte Zürich und Kloten, der Gemeinden Zumikon und Zollikon und Privatpersonen aus der Schweiz

Mit Urteil vom 24.01.2006 hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg drei Klagen aus der Schweiz gegen die DVO abgewiesen. Die klagenden Städte Zürich und Kloten, die Gemeinden Zumikon und Zollikon sowie in der Umgebung des Flughafens wohnende Privatpersonen machten im Wesentlichen geltend, dass sie unmittelbar infolge der Anflugbeschränkungen der DVO unzumutbarem Fluglärm ausgesetzt seien. Der Verwaltungsgerichtshof verneinte allerdings schon die Zulässigkeit der Klagen, da eine Verletzung der Kläger in eigenen Rechten unter keinem denkbaren Gesichtspunkt in Betracht komme. Die DVO treffe nur Regelungen für den deutschen Luftraum. Die Fluglärmbelastungen in der Schweiz beruhten nicht auf den Anflugregelungen der DVO, sondern vielmehr auf souveränen Entscheidungen der Schweizer Stellen, die sowohl für die Anlegung des Flughafens, seine Konfiguration und Ausrichtung als auch für die über dem Schweizer Staatsgebiet verlaufenden Endanflugwege verantwortlich seien. Für einen solchen fremdbestimmten Vorgang trage die deutsche staatliche Gewalt keine Mitverantwortung.

In der Sache erörterte der VGH auch die inhaltlichen Einwände der Kläger. Dabei bekräftigte er seine Ansicht, dass die DVO mit deutschem Luftverkehrsrecht übereinstimme. Die DVO sei zudem verfahrensfehlerfrei zustande gekommen; eine vorherige Anhörung der Kläger sei weder vorgeschrieben noch sinnvoll gewesen, da der deutsche Staat keine Möglichkeit habe, die Lärmsituation in der Schweiz zu gestalten. Ferner lägen Abwägungsfehler ebenso wenig vor wie eine Verletzung der Grundrechte der Kläger, die sich im Übrigen hier auf eine Verletzung des Europäischen Gemeinschaftsrechts nicht berufen könnten.

Die unterlegenen Kläger haben inzwischen in allen drei Verfahren Revision zum Bundesverwaltungsgericht eingelegt; der VGH hatte die Revision bereits wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssachen zugelassen (Az.: 8 S 1249/04; 8 S 1706/04 und 8 S 1733/05).

c) Verfahren des Schwarzwald-Baar-Kreises und anderen vor der Eidgenössischen Rekurskommission zum vorläufigen Betriebsreglement

Das Verfahren vor der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und

Umwelt in Bern, über das bereits berichtet wurde (s. Sitzung vom 11.07.2005, Drs.-Nr. 080/2005), ist noch anhängig. Hier hatte der Schwarzwald-Baar-Kreis Ende April 2005 Verwaltungsbeschwerde gegen das neue vorläufige Betriebsreglement für den Flughafen Zürich eingelegt. Angriffspunkt ist in erster Linie, dass in diesem vom Schweizer Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) am 29.03.2005 genehmigten Reglement weiterhin – außerhalb der Sperrzeiten – die Nordausrichtung des Flughafens für den Regelfall beibehalten wird, obwohl eine gleichmäßigere Verteilung der Anflugbewegungen auf alle Himmelsrichtungen möglich ist.

3. SIL-Verfahren fortgesetzt

Das Schweizer Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) betreibt weiterhin den Koordinationsprozess zum „Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt“ (SIL), an dem die deutsche Seite eine Beteiligung – bis auf eine Begleitung auf fachlicher Ebene – abgelehnt hatte (s. hierzu Drs.-Nr. 044/2005). Darin werden für die Flughäfen der Schweiz die raumplanerischen Rahmenbedingungen und Grundlagen des Betriebs erarbeitet und verbindlich festgelegt (s. Drs.-Nr. 080/2005). Hierbei wird die Richtplanung der Kantone berücksichtigt und eine Abstimmung zwischen Kantonen, Regionen und Gemeinden vorgenommen. Ziel des SIL-Verfahrens ist die Erarbeitung eines Objektblatts, auf dessen Grundlage ein Betriebsreglement die Benutzung eines Flughafens im Detail regelt. Ein anlagenspezifisches Objektblatt enthält verbindliche Aussagen zu den Rahmenbedingungen für den Betrieb, zur Lärmbelastung, zur Hindernisbegrenzung, zu Natur und Landschaft und zur Erschließung. Im SIL-Verfahren wird auch die künftige Nutzung der Piste 28 festgelegt. Bei dieser in Ost-West-Richtung verlaufenden Piste soll im Herbst 2006 das Instrumentenlandeverfahren ILS eingeführt werden, das die Landemöglichkeiten verbessert und auch bei schlechten Sichtverhältnissen eine Landung ohne Nutzung deutschen Luftraums zulässt.

Der SIL-Prozess gliedert sich in mehrere Phasen der fachtechnischen, politischen und rechtlich verbindlichen Bearbeitung. Ende März 2006 ist der SIL-Koordinationsprozess für den Flughafen Zürich in eine neue Phase getreten. Zum Abschluss der ersten fachtechnischen Phase, die am 18.03.2005 offiziell begonnen hatte, wurden am 23.02.2006 die Grundlagen für den Flughafen Zürich verabschiedet und für die Erarbeitung der künftigen Betriebsvarianten freigegeben. Zu diesen Grundlagen, die im sog. „Koordinationsgespräch 1“ im Oktober 2005 vorgestellt worden waren, wurde in der Folge eine Beteiligung der Nachbarkantone durchgeführt.

In den „Vorgaben zur Erarbeitung der Flugbetriebskonzepte und zur Variantenbildung“ vom 04.10.2005 wird offen verlangt, dass auch Flugbetriebsvarianten mit einer schrankenlosen Nutzung des deutschen Luftraums ohne Berücksichtigung der DVO erarbeitet werden. Die Vorgabe, verschiedene Szenarien zu erarbeiten, soll bis zum Abschluss der Gerichtsverfahren oder bis zu einer Neuregelung der deutschen Benutzungsbedingungen gelten.

Als nächster Schritt des SIL-Prozesses werden mögliche Betriebsvarianten für den Flughafen Zürich erarbeitet. Für Spätherbst 2006 ist das „Koordinationsgespräch 2“ angekündigt, in dem diese Betriebsvarianten Thema sein werden. Danach soll eine Betriebsvariante ausgewählt werden. Die erarbeiteten Resultate werden als Abschluss des fachlichen Teils in einem Schlussbericht zusammengefasst, der die formelle Grundlage für das sog. „Objektblatt“ des Flughafens Zürich bilden wird. Im Lau-

fe des Jahres 2007 ist geplant, das formelle Verfahren einzuleiten. Die öffentliche Auslegung des SIL-Objektblatts und der Richtpläne der Kantone soll gegen Ende 2008 erfolgen. Der Koordinationsprozess findet seinen Abschluss in einem derzeit für Ende 2009 vorgesehenen Entscheid des Schweizer Bundesrates. Dieser Abschluss des Verfahrens war ursprünglich für Ende 2007 erwartet. Die Verzögerung um zwei Jahre beruht nach Angaben des BAZL auf zeitintensiveren Abstimmungen mit den Kantonen.

4. Übertragung der Flugsicherung auf die Skyguide

Mit dem „Gesetz zur Neuregelung der Flugsicherung“ soll u. a. eine rechtliche Grundlage für die seit Jahren praktizierte Ausübung der Flugsicherung durch die Schweizer „Skyguide“ über dem Gebiet des Schwarzwald-Baar-Kreises und weiteren Teilen Süddeutschlands geschaffen werden. Das Gesetz, das zudem auch der Umsetzung europäischen Rechts dient, erlaubt eine Kapitalprivatisierung der bislang bundeseigenen „Deutschen Flugsicherung GmbH“ (DFS) und eine Übertragung der Flugsicherung auf Beliehene. Der Einfluss des Bundes auf die Flugsicherung soll dabei durch eine Sperrminorität von 25,1% der DFS-Anteile sowie durch ein neu einzurichtendes „Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung“ (BAF) sichergestellt werden. Die Skyguide hat bereits Interesse an einem Einstieg als Kapitaleigner der DFS bekundet.

Daneben wurde von Bemühungen um die Bildung eines Konsortiums berichtet, das zwischen der Lufthansa, Air Berlin, Deutsche BA, LTU und der TUI-Tochter Hapag-Fly für einen Kapitaleinstieg bei der DFS gebildet werden soll. Insbesondere gegen die Kapitalprivatisierung, die Übertragung der Flugsicherung an Beliehene und das Maß der Kontrollrechte gegenüber den Beliehenen bestehen verfassungsrechtliche Bedenken. Diese gründen darauf, dass nach dem Grundgesetz die Luftverkehrsverwaltung Gegenstand der bundeseigenen Verwaltung und damit eine hoheitliche Aufgabe ist, die der Bund wahrzunehmen hat (Art. 87 d GG).

Nach Verabschiedung des Gesetzentwurfs durch den Bundestag am 07.04.2006 und der Entscheidung des Bundesrats vom 19.05.2006, den Vermittlungsausschuss nicht anzurufen, wird das Gesetz durch den Bundespräsidenten auf seine Verfassungsmäßigkeit geprüft. In einem Schreiben wandte sich Herr Landrat Heim daher an den Bundespräsidenten, um ihn auf die verfassungsrechtlichen Bedenken aufmerksam zu machen. Mit Schreiben vom 02.06.2006 äußerte das Bundespräsidialamt, dass der Gesetzentwurf dem Bundespräsidenten zwar noch nicht zur verfassungsrechtlichen Überprüfung vorliege, ausführliche Unterlagen zur Frage der Verfassungsmäßigkeit aber vorhanden seien. Daneben wäre eine Klage zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes durch das Bundesverfassungsgericht möglich; diese könnte von der Bundesregierung, einer Landesregierung oder einem Drittel der Mitglieder des Bundestags eingereicht werden.

Sollte das Gesetz dennoch in Kraft treten, besteht die Hoffnung, dass vor einer zu erwartenden offiziellen Übertragung der Flugsicherung auf die Skyguide, die dann auf der Grundlage dieses Gesetzes vorgenommen werden kann, verbindlich festgeschrieben wird, welche Höchstbelastung an Flugverkehr die deutsche Seite zu tragen hat.

Zudem hat der Schweizer Bundesrat am 03.05.2006 den Beschluss gefasst, dem Einheitlichen Europäischen Luftraum (Single European Sky) beizutreten. Diesem

Beitritt der Schweiz muss der EU-Ministerrat zwar noch zustimmen, eine Ablehnung erscheint aber praktisch ausgeschlossen. Der Einheitliche Europäische Luftraum basiert auf Verordnungen der EG und ermöglicht im Bereich der Flugsicherung die Bildung grenzüberschreitender Luftraumblöcke. Bisher umfasst das Konzept des Einheitlichen Europäischen Luftraums aber nur den oberen Luftraum.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Entscheidung des VGH, die den Schweizer Städten, Gemeinden und Privatpersonen eine Klagemöglichkeit gegen die DVO vor deutschen Gerichten versagt, ist als positiv zu werten. Die Argumentation, dass die konkreten Bestimmungen über den An- und Abflug, soweit sie das Gebiet rund um den Flughafen betreffen, nicht von deutscher, sondern von Schweizer Seite getroffen werden, ist ohne weiteres nachvollziehbar. Nun sind die Revisionsverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht abzuwarten.

In Bezug auf das Verfahren der Schweiz vor dem EuG besteht Optimismus, dass das Gericht die Entscheidung der Europäischen Kommission zur Rechtmäßigkeit der DVO befolgen und die deutsche Verordnung nicht beanstanden wird. Nachteilige Folgen einer Verzögerung der durch das Bundesverwaltungsgericht ausgesetzten Verfahren der „Unique“ und der „Swiss“ sind für den Schwarzwald-Baar-Kreis nicht zu erwarten.

Hinsichtlich einer Übertragung der Flugsicherung auf die Skyguide im südbadischen Raum ist die Entscheidung des Bundespräsidenten über die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes abzuwarten. Sollte das Gesetz in Kraft treten und die Skyguide Beliebhener werden, ist zu fordern, dass die Aufsicht durch das neue Bundesaufsichtsamt effektiv wahrgenommen wird. Sicherheit muss vor wirtschaftlichen Erwägungen hier deutlich an erster Stelle stehen. Zudem sollte vor einer Übertragung die maximal zulässige Belastung des deutschen Luftraums durch den Flughafen Zürich festgeschrieben werden.

Das SIL-Verfahren muss weiter aufmerksam verfolgt werden, insbesondere die Pläne zur Nutzung des deutschen Luftraums. Hier werden verbindliche Regelungen für den künftigen Betrieb des Flughafens festgeschrieben.

Die Beibehaltung des Warteraums und Luftverkehrsknotenpunkts RILAX über dem Schwarzwald-Baar-Kreis ist für den Schwarzwald-Baar-Kreis nicht akzeptabel, da hierdurch die Flüge über unserem Kreis konzentriert werden. Eine Verlegung in die Schweiz ist daher nach wie vor zu fordern.

Die Bemühungen der Schweiz um eine Auflockerung der DVO dürfen keinesfalls unterschätzt werden. Die Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien in Baden-Württemberg deckt sich mit unseren Forderungen und ist daher zu begrüßen. Trotz der Zusagen auf Bundes- und Landesebene, unsere Interessen zu wahren, konnte von keiner Seite eine Garantie für den Fortbestand der DVO mindestens in der derzeitigen Fassung gegeben werden. Angesichts des in der letzten Zeit massiv verstärkten Bestrebens der Schweizer Seite, in Gesprächen mit der Bundes- und Landesregierung eine Auflockerung der DVO zu erreichen, hält die Verwaltung es für

sinnvoll, dass der Kreistag des Schwarzwald-Baar-Kreises eine Resolution verabschiedet, in der die Bedeutung der Flugverkehrsbeschränkungen und die Belastungen durch den Fluglärm für den Schwarzwald-Baar-Kreis deutlich gemacht werden. Dies dient nicht nur als Appell an die Vertreter auf der Ebene des Bundes und des Landes, sondern auch um die geschlossene Haltung des Schwarzwald-Baar-Kreises zur Flugverkehrsbelastung durch den Flughafen Zürich nachdrücklich in der Öffentlichkeit zu demonstrieren.

Besonders sinnvoll erscheint es, dass nicht nur der gesamte Schwarzwald-Baar-Kreis, sondern alle betroffenen Regionen mit einer Stimme sprechen. Aus diesem Grund ist die Verabschiedung ähnlich lautender Resolutionen in den drei Landkreisen Waldshut, Konstanz und Schwarzwald-Baar-Kreis geplant bzw. erfolgt. Die Verwaltung schlägt vor, die beiliegende Resolution dem Kreistag zur Verabschiedung zu empfehlen, um deutlich zu machen, dass es sich um ein gemeinsames Anliegen der gesamten von Flugverkehrsbelastungen betroffenen Regionen handelt.

Über die weitere Entwicklung wird die Verwaltung den Ausschuss auf dem Laufenden halten.

Der Ausschuss für Verwaltung und Wirtschaft hat in der Sitzung vom 10.07.2006 den Sachstandsbericht zur Kenntnis genommen und beiliegende Resolution dem Kreistag einstimmig zur Verabschiedung empfohlen.

Beschlussvorschlag:

1. Der Kreistag wird um Kenntnisnahme des Sachstandsberichts gebeten.
2. Der Kreistag verabschiedet die beiliegende Resolution.