

02.027

## **Botschaft**

### **zum Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Durchführung der Flug- verkehrskontrolle durch die Schweizerische Eidgenossenschaft über deutschem Hoheitsgebiet und über Auswirkungen des Betriebes des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland**

vom 8. März 2002

---

Sehr geehrte Frau Präsidentin,  
sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Entwurf eines Bundesbeschlusses zu dem am 18. Oktober 2001 unterzeichneten Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Durchführung der Flugverkehrskontrolle durch die Schweizerische Eidgenossenschaft über deutschem Hoheitsgebiet und über Auswirkungen des Betriebes des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

8. März 2002

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Kaspar Villiger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

---

## Übersicht

*Die schweizerische Flugsicherung übt die Flugverkehrskontrolle für den An- und Abflugverkehr zum und vom Flughafen Zürich auch in einem Teil des süddeutschen Luftraums aus, denn dies erlaubt es der Flugsicherung, den Verkehr effizient zu koordinieren und zu leiten. Ohne diese Möglichkeit wäre die Kapazität des Flughafens Zürich stark eingeschränkt. Dies beträfe nicht nur den Anflugverkehr, welcher heute für ankommende Flüge aus allen Richtungen fast ausschliesslich durch deutschen Luftraum zum Flughafen geführt wird, sondern den gesamten Flugbetrieb zum und vom Flughafen Zürich.*

*Seit Ende der Siebzigerjahre bestanden Differenzen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz wegen diesen An- und Abflügen durch deutschen Luftraum, die trotz verschiedener Bemühungen nie beigelegt werden konnten. Ende 1998 haben auf Wunsch der Bundesrepublik Deutschland Gespräche über den Abschluss eines Staatsvertrages begonnen. Er sollte einerseits eine genügende rechtliche Grundlage für die Ausübung der Flugsicherung im deutschen Hoheitsgebiet schaffen und andererseits die durch den An- und Abflugverkehr verursachten Lärmbelastungen auf deutschem Gebiet regeln. Am 18. Oktober 2001 wurde ein entsprechender Vertrag unterzeichnet.*

*Der Vertrag räumt der Schweiz die Befugnis zur Durchführung der Flugsicherung in einem grossen Gebiet Süddeutschlands ein. Er beschränkt zudem die Anzahl Anflüge nach Zürich durch deutschen Luftraum auf unter 100 000 pro Jahr und verbietet im Regelfall Anflüge zwischen 22.00 Uhr und 06.00 Uhr. An Wochenenden gilt eine auf 20.00 Uhr bis 09.00 Uhr ausgedehnte Nachtflugbeschränkung. Die Schweiz erhielt die erforderlichen langen Übergangsfristen für Anpassungen der Infrastruktur, welche bei einer Neuverteilung des An- und Abflugverkehrs notwendig werden.*

*Der Vertrag schafft eine völkerrechtliche Grundlage für die wichtige Befugnis zur Durchführung der Flugverkehrskontrolle in deutschem Luftraum. Darauf kann die weitere Entwicklung des Flughafens nach Jahrzehnten der Unsicherheit nun abstellen.*

*Sodann setzt der Staatsvertrag mit den Bestimmungen über die Benutzbarkeit des süddeutschen Raums für An- und Abflüge eine wichtige Rahmenbedingung für die Überprüfung des Betriebskonzepts des Flughafens, die als Folge der Erneuerung der Betriebskonzession des Flughafens Zürich vom Mai 2001 noch vorzunehmen ist. Der Staatsvertrag hat in diesem Verfahren Einfluss auf die künftige Verteilung der An- und Abflüge und damit auf die Lärmverteilung sowie indirekt auf die Bodennutzung. Zwar ist eher von einer Abnahme als einer Zunahme der relevanten Lärmbelastung auszugehen, jedoch werden voraussichtlich teilweise auch bisher von Fluglärm weitgehend unberührte Gegenden betroffen.*

*Ohne Vertrag würde Deutschland einseitige Massnahmen ergreifen. In einem Rechtsverfahren gibt es keinerlei Garantie, die wesentlichen Interessen der Schweiz durchzusetzen, insbesondere nicht in Bezug auf den Anspruch auf Durchführung der Flugsicherung im süddeutschen Luftraum. Zahlreiche Rechtsexperten haben sich*

---

*mit den einschlägigen Fragen befasst und sind zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangt. Die Erfolgsaussichten in jeglichem Rechtsverfahren sind daher mit Vorsicht zu bewerten.*

*Vor dem Hintergrund des gutnachbarlichen Verhältnisses wurde deshalb auf dem Verhandlungsweg nach einer Kompromisslösung gesucht, welche die Interessen beider Staaten in Anbetracht der Sachlage möglichst optimal berücksichtigt. Gleichzeitig wurde die Überprüfung der Bestimmungen des Staatsvertrages bei der Europäischen Kommission veranlasst. Diese Überprüfung wird nach Inkrafttreten der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft erfolgen. Sollte sich dabei erweisen, dass bestimmte Regelungen gegen EG-Recht verstossen, so werden die entsprechenden Bestimmungen nicht anwendbar sein.*

*Falls der Vertrag nicht zu Stande kommt, wird es schwierig sein, für die Schweiz insgesamt gleich vorteilhafte Bedingungen zu erzielen, wie sie die vorliegende Vereinbarung gewährt.*

# **Botschaft**

## **1 Allgemeiner Teil**

### **1.1 Ausgangslage**

Die schweizerische Flugsicherungsgesellschaft Skyguide übt seit Jahrzehnten in einem mehrere tausend Quadratkilometer grossen Gebiet von Süddeutschland die Flugverkehrskontrolle aus, um den Flugverkehr von und nach dem Flughafen Zürich optimal organisieren zu können. Die Durchführung der Flugsicherung erfolgt auf Grund von Betriebsabsprachen zwischen der beteiligten schweizerischen und der deutschen Flugsicherung, so genannten «Letters of agreement», in denen geregelt ist, wie die Skyguide den Flugverkehr im süddeutschen Gebiet übernimmt und führt. Von der Schweiz werden – in Absprache mit Deutschland – die teilweise in deutschem Luftraum liegenden An- und Abflugverfahren festgelegt und die dortigen Luftraumklassifizierungen vorgenommen, welche zur Durchführung von An- und Abflügen geboten sind.

Der Flughafen Zürich verfügt über drei Start- und Landebahnen. Die in Nord-Süd-Richtung verlaufenden Pisten 16/34 sowie 14/32 und die west-östlich angelegte Piste 10/28. Das heutige Flugbetriebskonzept des Flughafens Zürich sieht eine Verteilung des An- und Abflugverkehrs vor, wonach zur Hauptsache von Norden her auf die Piste 14 und in geringerem Umfang auf Piste 16 gelandet und in Richtung Westen auf Piste 28 sowie teils auf Piste 16 gegen Süden gestartet wird (vgl. Anhang, Skizze 1). Wird der Wind von Westen zu stark, wird der ganze Betrieb, Starts und Landungen, mit gewissen Abstrichen bei der Kapazität auf Piste 28, das heisst in ost-westlicher Richtung, abgewickelt (vgl. Anhang, Skizze 2).

Abends ab 21.00 Uhr bis morgens um 07.00 Uhr wird der Flughafen zur Verminderung der Lärmbelastung in den Gemeinden südlich und westlich des Flughafens ausschliesslich über den Norden betrieben, das heisst, Starts gegen Norden und Landungen von Norden. Dies senkt die Kapazität des Flughafens in dieser Zeit erheblich (vgl. Anhang, Skizze 3).

Der Flughafen Zürich liegt vergleichsweise nahe zur deutsch-schweizerischen Staatsgrenze, im Bereich der deutschen Gemeinde Hohentengen lediglich in zirka 12 Kilometer Entfernung. Über Deutschland erfolgen somit praktisch alle Landeanflüge, fast immer auf Piste 14, gelegentlich auf Piste 16. Dies gilt auch für Flüge, die von Süden, beispielsweise von Südeuropa oder von Afrika, nach Zürich kommen. Die Grenze wird in ca. 800 Meter Höhe über Grund überflogen. Alle drei für den Nordanflug erforderlichen Warteräume liegen ganz oder teilweise über deutschem Territorium.

### **1.2 Probleme bei der Nutzung süddeutschen Luftraums**

Der rasch wachsende Luftverkehr machte ab 1970 bis Mitte der Achtzigerjahre verschiedene Ausbautappen des Flughafens erforderlich. Die Piste 14 als heutige Hauptlandebahn wurde 1976 in Betrieb genommen.

Erste Klagen aus dem südbadischen Raum erfolgten bereits 1977. Es wurde daraufhin versucht, entlastende Flugverfahren einzuführen, entsprechende Versuche wurden aber aus verschiedenen Gründen wieder abgebrochen. Zu jener Zeit gab es etwas über 110 000 Flugbewegungen in Zürich (jeder Start und jede Landung zählt als eine Bewegung). Durch den süddeutschen Luftraum erfolgten die Anflüge für den grössten Teil der rund 55 000 Landungen.

Anfang der Achtzigerjahre klagten deutsche Grundeigentümer gegen den deutschen Staat wegen Unterlassung von Massnahmen gegen die schädigenden Immissionen, die aus dem Betrieb des Flughafens Zürich resultierten. Die Bundesrepublik Deutschland verlangte in der Folge eine Regelung der Modalitäten des Flughafenbetriebs.

Diese Regelung zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland für An- und Abflüge zum/vom Flughafen Zürich über deutsches Hoheitsgebiet kam am 18. September 1984 zu Stande und trat am 22. November 1984 in Kraft. Sie sah keine Plafonierung des Flugverkehrs vor, sondern man wollte eine Entlastung der Anflugachse auf die Hauptlandepiste 14 erreichen, indem der Anflugverkehr möglichst auch auf Piste 16 verteilt werden sollte. Zudem wurde eine Nachtflugbeschränkung eingeführt, welche aber für flughafenansässige Carrier (Swissair) Ausnahmen vorsah. Bei Einführung dieser Regelung lag die Zahl der Anflüge durch den süddeutschen Luftraum bei der Grössenordnung von 60 000.

Die Einhaltung dieser Regelung bereitete dem Flughafen in der Folge erhebliche Probleme, weil eine vermehrte Benützung der Piste 16 für Landungen Starts auf Piste 28 und 16 behindert und dadurch Kapazitätseinbussen verursacht hätte. Es fanden deshalb schon Ende der Achtzigerjahre zahlreiche informelle Gespräche zwischen den Luftfahrtbehörden über diese Situation statt.

1991 gab es über 90 000 Landungen in Zürich, wovon nach wie vor der grösste Teil aller Maschinen und insbesondere fast alle Grossflugzeuge durch den süddeutschen Luftraum anfliegen, die überwiegende Zahl auf der Anflugachse 14. Mitte 1992 intervenierte die Bundesrepublik Deutschland förmlich und forderte eine strikte Einhaltung der 84er-Vereinbarung. Aber auch die folgenden, jahrelangen Verhandlungen über mögliche Verbesserungsmassnahmen waren wenig erfolgreich.

Die Situation spitzte sich ab Mitte der Neunzigerjahre aus verschiedenen Gründen zu. Zum einen beschleunigte sich das Verkehrswachstum stark; frühere Prognosen wurden bei weitem übertroffen. Sodann wurde die 5. Bauetappe für den Flughafen bewilligt, von deren Realisierung die deutsche Seite eine erhebliche Steigerung des Flugbetriebs erwartete.

1997 erfolgten auf dem Flughafen insgesamt über 270 000 Flugbewegungen und nach wie vor der überwiegende Teil der Anflüge im süddeutschen Luftraum. 1998 wiesen überarbeitete Prognosen ein Verkehrswachstum auf bis über 420 000 Flugbewegungen aus, was gegen 200 000 Anflüge durch den süddeutschen Luftraum erwarten liess.

Die Bundesrepublik Deutschland sah ihre Interessen bei dieser Sachlage nicht berücksichtigt. Man fühlte sich bei den Entwicklungen der vergangenen zwei Jahrzehnte hingehalten und faktisch übergangen. Vor diesem Hintergrund und weil sie zudem das Fehlen einer staatsvertraglichen Grundlage für die schweizerische Ausübung der Flugsicherung im deutschen Luftraum bemängelte, verlangte die Bundesrepublik Deutschland Staatsvertragsverhandlungen zur endgültigen Regelung der für

sie unbefriedigenden Situation. Im Dezember 1998 begannen Gespräche auf Fachebene in Bern.

### **1.3 Staatsvertragsverhandlungen**

#### **1.3.1 Vorgespräche auf Fachebene**

Auf deutscher Seite waren das deutsche Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, das Aussenministerium, das Land Baden-Württemberg, der Landkreis Waldshut und die hauptbetroffenen Gemeinden Hohentengen und Klettgau in der Verhandlungsdelegation vertreten. Schweizerischerseits verhandelte das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) unter Beizug des Eidgenössischen Departementes für Auswärtige Angelegenheiten (EDA), der Skyguide, des Flughafens sowie der Kantone Zürich und in einer späteren Phase Aargau.

Die Bundesrepublik Deutschland verknüpfte zwei Anliegen: Sie machte die weitere Überlassung der Flugverkehrskontrolle von einem Staatsvertrag abhängig, da dies nach deutschem Grundgesetz rechtlich unabdingbar sei. Als Bedingung für die Zustimmung zu einem Staatsvertrag verlangte sie gleichzeitig eine massive Entlastung des süddeutschen Luftraums vom An- und Abflugverkehr von und nach Zürich.

Über die grundsätzliche Bereitschaft der Parteien, für die Flugsicherungsfragen einen Staatsvertrag zu schliessen, bestand rasch einmal Einigkeit, nicht aber über die Regelung des An- und Abflugverkehrs.

Die Verhandlungen waren in jeder Phase und auf allen Ebenen aussergewöhnlich und sehr schwierig. Die Schweiz sah sich einem Verhandlungspartner gegenüber, der nach der über 20-jährigen Vorgeschichte, während derer die Vertreter der grenznahen Gebietskörperschaften Süddeutschlands die Verteilung des An- und Abflugverkehrs nicht beeinflussen konnten, von der Schweiz nun zwingend und vor allem rasch eine Entlastung seines Luftraums verlangte. Die Bundesrepublik Deutschland strebte von Beginn weg ein Resultat an, das keinen Spielraum für Interpretationen offen lassen sollte. Dies galt insbesondere bezüglich ihres Willens, in zählbarer Weise über die Bewegungszahlen eine Regelung festzulegen.

Die deutsche Delegation nahm folgenden Standpunkt ein: Die Belastung, wie sie 1998 durch den Flugverkehr verursacht worden sei, müsse geringer werden. Wenn die Schweiz darlegen könne, dass sie für den Betrieb des Flughafens auf die Beanspruchung des grenznahen Luftraums für An- und Abflüge angewiesen sei, so werde man diese Überflüge gestatten. Man verlange nichts, was die Schweiz nicht erfüllen könne. Darüber hinaus erklärte die deutsche Seite, dass man angesichts des Nutzens, welcher der Flughafen auch der deutschen Bevölkerung bringe, auch bereit sei, einen Teil der vom Flughafen ausgehenden Lasten zu tragen. Bei der gegenwärtigen Verteilung des An- und Abflugverkehrs sei der Nutzen für die grenznahen deutschen Regionen aber viel geringer als die Lasten, die sie zu tragen hätten. Man gehe davon aus, dass bei einer anderen Verteilung der An- und Abflüge der Betrieb des Flughafens ohne wesentliche Beanspruchung des deutschen Luftraums und ohne Nachteile für die Schweiz möglich wäre. Eine Verteilung des An- und Abflugverkehrs, bei der gewisse schweizerische Gebiete um den Flughafen keinen Flugverkehr hätten, währenddem der gesamte Anflugverkehr durch den süddeutschen Luftraum abgewickelt würde, sei daher nicht akzeptabel. Besonders gelte dies morgens und abends, wenn

der Verkehr gegenläufig über den Nordsektor abgewickelt werde, was zahlreiche besonders störende Warteverfahren über deutschem Gebiet bewirke. Die Bundesrepublik Deutschland betonte ihr Interesse an der überflogenen südbadischen Region als wichtiges Tourismusgebiet, das durch den Anflugverkehr beeinträchtigt werde.

Schweizerischerseits wurde geltend gemacht, eine Änderung des Betriebskonzepts, die eine Entlastung des süddeutschen Luftraums bewirken würde, sei mit nicht abschätzbaren Schwierigkeiten verbunden. Technische, topografische und raumplanerische Belange sowie Aspekte der Landesverteidigung müssten für eine Umverteilung des Flugverkehrs berücksichtigt werden. Weiter wurde stets darauf verwiesen, dass die Lärmbelastung auf deutschem Gebiet viel geringer sei als in der Schweiz und dass – jedenfalls am Tag – keine Immissionsgrenzwerte überschritten würden. Zudem wurde auf die relativ geringe Besiedlungsdichte des grenznahen süddeutschen Raums hingewiesen. Die schweizerische Delegation machte zudem geltend, dass die deutsche Bevölkerung bei deutschen Flughäfen auch grössere Belastungen hinnehmen müsse als die grenznahe Region im Fall von Zürich. Die Schweiz beharrte auf der Notwendigkeit, deutschen Luftraum in der heutigen Grössenordnung zu benützen, konnte den Nachweis dafür aber nicht erbringen. Weder die technische Unmöglichkeit oder Sicherheitsprobleme noch unverhältnismässige Nachteile konnten aufgezeigt werden.

Die Frage der Einhaltung von Grenzwerten und der Vergleich mit deutschen Flughäfen wurde von deutscher Seite als nicht relevant bezeichnet. Es gehe nicht um die maximal zulässige Lärmbelastung, sondern um die Verteilung des Fluglärms, und hier trage die Bundesrepublik viel grössere Lasten, als sie vom Flughafen Vorteile habe. Die Schweiz, die auch den entsprechenden Nutzen habe, könne die Belastungen ebenso gut selber tragen. Im Fall von deutschen Flughäfen könne die Bundesrepublik Deutschland selbstständig über all diese Fragen entscheiden. Sie profitiere von den Vorteilen und trage die Nachteile, die sie dementsprechend selber in Übereinstimmung bringen könne.

Anfänglich schlug die Schweiz vor, das Wachstum des Luftverkehrs im süddeutschen Raum zu verlangsamen. Gleichzeitig wurden – in Abhängigkeit von Zugeständnissen der deutschen Seite in Bezug auf die Luftraumnutzung – jährliche Ausgleichsleistungen im Wert von mehreren Millionen Franken angeboten. Die Bundesrepublik Deutschland lehnte Ausgleichsleistungen der Schweiz nicht ab, bestand aber in erster Linie auf einer Entlastung des Anfluggebietes in Süddeutschland. Erst danach könne und müsse über Ausgleichsleistungen für das deutsche Entgegenkommen – und darum handle es sich beim deutschen Angebot – gesprochen werden.

Nachdem die drei ersten Verhandlungsrunden keine Lösung brachten, drängte Deutschland intensiver auf eine Lösung und definierte anlässlich der 4. Verhandlungsrunde ihre Vorstellungen:

- Anflüge von Norden über deutsches Gebiet nur so weit flugtechnisch unvermeidbar;
- Beschränkung der maximalen Bewegungszahl (maximal 80 000 An- oder Abflüge über deutsches Gebiet);
- Verteilung dieser Anflüge auf die Pisten 14 und 16 im Verhältnis 1:1;
- Nachtflugverbot für An- und Abflüge zwischen 21.00 Uhr und 07.00 Uhr über deutsches Gebiet;

- vollständiges Wochenendflugverbot für An- und Abflüge über deutsches Gebiet;
- drei nautische Meilen Distanz zur deutschen Grenze bei Abflügen nach Norden;
- Ausnahmen nur bei technisch zwingenden Fällen;
- Übergangsfrist von einem Jahr, zudem weitgehende Sofortmassnahmen (Reduktion der Anzahl Anflüge auf 100 000) bereits ab Juni 2001.

Die Schweiz machte darauf am 11. April 2000 in der fünften Verhandlungsrunde den Vorschlag, innert der nächsten drei Jahre eine umfassende Prüfung aller langfristigen Entlastungsmassnahmen unter Einbezug deutscher Fachstellen und der Bevölkerung Süddeutschlands durchzuführen. Ausserdem hätte die Schweiz sich verpflichtet, als Sofortmassnahme das Wachstum des Verkehrsvolumens über Deutschland auf 40 Prozent des allgemeinen Wachstums zu beschränken sowie eine Nachtruhe von 23.00 Uhr bis 05.30 Uhr zu garantieren.

Die deutsche Seite lehnte ab unter Wiederholung ihrer Vorstellung, dass als Gesprächsbasis nur eine Lösung in Frage stehen könne, die zu einer Verminderung des Verkehrs gegenüber 1998 führe. Im von der Schweiz zugesicherten Verfahren habe man zudem keine Sicherheiten, da man nicht am Entscheid beteiligt werde. Die Lösung müsse im Weiteren viel schneller erfolgen. Auf dieser Basis sei daher eine Einigung nicht möglich. Man stelle eine fehlende Bereitschaft der Schweiz fest, eine faire Neuverteilung der Lasten des Flughafens vorzunehmen.

Die Bundesrepublik Deutschland kündigte darauf die 84er-Vereinbarung per 31. Mai 2001 unter der Ankündigung des Erlasses einer einseitigen Regelung des An- und Abflugverkehrs im Sinne der vorerwähnten Eckwerte.

Dies änderte die Situation zu Ungunsten der Schweiz, weil der zeitliche Druck erheblich zunahm. Bis dahin konnte die Schweiz mit guten Gründen darauf verweisen, die 84er-Vereinbarung stelle eine genügende Grundlage dar zur Weiterführung der bestehenden Situation, hatte doch das Bundesgericht im Entscheid über die Rahmenkonzession für die 5. Ausbautappe vom 24. Juni 1998 (BGE 124 II 293, E. 33b) noch erwähnt, diese Vereinbarung regle den An- und Abflug zum und vom Flughafen Zürich über deutsches Gebiet ausdrücklich und gestatte ihn unter Einhaltung gewisser Bedingungen. Dies galt nun nicht mehr und mit Massnahmen Deutschlands war innert Jahresfrist zu rechnen.

Die schweizerische Delegation erweiterte darauf in der 7. Verhandlungsrunde vom 26. September 2000 ihr Angebot für eine Reduktion der Anzahl Anflüge durch deutschen Luftraum von 154 000 im Jahr 2000 auf 130 000 ab 2004, wobei die Bundesrepublik Deutschland in der Folge noch 30 Prozent des allgemeinen Wachstums hätte mittragen müssen. Die Bundesrepublik Deutschland erkannte jedoch auch in diesem Angebot der Schweiz keine Basis für einen Kompromiss und bekräftigte im Dezember 2000 die eigenen Vorstellungen. Gleichzeitig mahnte die Bundesrepublik Deutschland die Schweiz wiederholt, mit den Vorbereitungen für die Umlagerung des Verkehrs unverzüglich zu beginnen, denn per 1. Juni 2001 gelte die von Deutschland angekündigte Regelung.

Der Verhandlungsspielraum der Fachbehörden war somit nach acht Verhandlungsrunden ausgeschöpft. Die Gespräche wurden im gegenseitigen Einvernehmen auf die Ebene der Verkehrsminister gehoben.



### 1.3.2

### Verhandlungen auf Ministerebene

Trotz Bemühungen der Schweiz konnte ein Ministertreffen erst im April 2001 organisiert werden, unter anderem weil Deutschland die Landtagswahlen in Baden-Württemberg im März 2001 abwarten wollte. Hauptziel des Ministertreffens war, die deutsche Seite vom vorläufigen Verzicht auf einseitige Massnahmen (Erlass einer Verordnung) zu überzeugen, die Verhandlungen auf Expertenebene zu deblockieren und dabei in den wichtigen Punkten die Leitplanken für die kommenden Verhandlungen festzulegen.

Der Bundesrat wurde am 11. April 2001 im Hinblick auf das Ministertreffen in einem Aussprachepapier über die Situation orientiert. In diesem wurden folgende Verhandlungsziele vorgeschlagen:

- Die deutsche Seite ist vom vorläufigen Verzicht auf Massnahmen gegen den Anflugverkehr zu überzeugen.
- Der Bundesrepublik Deutschland ist ein Vorschlag für eine ausgeglichene Verteilung der Belastungen aus dem Anflugverkehr auf beide Länder zu unterbreiten. Eine Plafonierung des Anflugverkehrs durch süddeutschen Luftraum auf einem deutlich tieferen Niveau, als es dem heutigen Verkehrsaufkommen entspricht, ist dabei vorzusehen.
- Wenn eine Verhandlungslösung nicht erreichbar ist, soll zur einvernehmlichen Klärung der Rechtslage sowie allenfalls auch zur Findung einer Lösung nach Billigkeit die Einsetzung eines Schiedsgerichts vorgeschlagen werden. Die Verhandlungen auf Fachebene würden diesfalls sistiert.
- Falls erforderlich sollen auch Sofortmassnahmen angeboten werden, wobei hier Entlastungen in den Randzeiten und eine vorläufige Plafonierung der Anzahl Überflüge auf heutigem Niveau im Vordergrund stünden.
- Geht die Bundesrepublik Deutschland auf kein Angebot der Schweiz ein, und ist sie auch nicht bereit, vorläufig auf einseitige Massnahmen zu verzichten, wird die Einleitung des Streitbeilegungsverfahrens nach dem Chicago-Abkommen unverzüglich zu prüfen sein.

Der Bundesrat beauftragte das UVEK, die Vorarbeiten für den Abschluss eines entsprechenden Staatsvertrags weiterzuführen und dem Bundesrat zur gegebenen Zeit formell Antrag zur Mandatserteilung betreffend den Abschluss des Staatsvertrags zu stellen.

Das Treffen der Verkehrsminister fand alsdann am 23. April 2001 in Berlin statt.

Über die einzelnen zentralen Punkte wie die Zahl der Anflüge über süddeutsches Gebiet, Wochenend- und Nachtflugverbot, Grenzabstand bei Abflügen Richtung Nord, Übergangsfristen und Sofortmassnahmen wurde am 23. April 2001 langwierig verhandelt. Die deutsche Seite wollte weder von einem vollständigen Flugverbot an Wochenenden, einer Nachtflugbeschränkung von 21.00 Uhr bis 07.00 Uhr, einer maximalen Anzahl Anflüge von 80 000 pro Jahr noch von ihren übrigen Forderungen abweichen.

Die schweizerische Delegation stand vor folgender Abwägung:

Die deutschen Forderungen konnten weiterhin zurückgewiesen werden mit der Konsequenz, dass Deutschland einseitige Massnahmen einleiten würde. Dabei war zu

berücksichtigen, dass Deutschland bislang alle seine Ankündigungen in die Tat umgesetzt hatte.

In rechtlicher Hinsicht fehlten vor allen Dingen sichere und rasche Möglichkeiten, sich gegen die angekündigten Massnahmen zu Wehr zu setzen. Jedenfalls hätten einseitige Massnahmen während mehrerer Monate bzw. Jahre in Kauf genommen werden müssen, ohne jede Gewähr, innert nützlicher Frist auf andere Art ein für die Schweiz vorteilhaftes Ergebnis erzielen zu können, beispielsweise auf dem Rechtsweg. Zwar konnten durchaus auch rechtliche Argumente für den schweizerischen Standpunkt gefunden werden. Die Aussicht auf einen klaren rechtlichen Erfolg, der der Schweiz den Anspruch verliehen hätte, die bisherige Situation beizubehalten, schien aber so unsicher, dass nicht darauf gebaut werden durfte. Vor allem wäre nicht zu verhindern gewesen, dass Deutschland die Flugsicherung ohne Einigung wieder selbst übernommen hätte – mit schwerwiegenden Folgen für den Flughafen, denn wenn die schweizerische Flugsicherung den An- und Abflugverkehr nicht auch in einem Teil Süddeutschlands führen kann, entstehen grösste Kapazitätsprobleme für den Flughafen. Zudem hätte sich jegliches Rechtsverfahren lange Zeit hingezogen. Während dessen hätten gleichwohl Möglichkeiten gefunden werden müssen, den Flughafen bestmöglich weiter zu betreiben. Die schon ohne besondere Flugsicherungsprobleme angespannte Verspätungssituation hätte zusammen mit deutschen Massnahmen verheerende Folgen für den Flughafenbetrieb, vor allem aber für die Swissair und die Crossair gehabt. Die Einführung von Alternativen wegen deutschen Massnahmen hätte aber gerade auch wieder gezeigt, dass die Schweiz deutschen Luftraum nicht im heutigen Ausmass für den Betrieb des Flughafens benötigt, was die Aussichten auf einen rechtlichen Erfolg weiter gesenkt hätte.

Dem stand gegenüber, dass es am 23. April 2001 gelang, der deutschen Seite nach langwierigen und zähen Verhandlungen die Bereitschaft zu einem Kompromiss abzurufen, welcher es der Schweiz gestatten würde, den Flughafen ohne Einschränkung weiter zu betreiben und die Rechte für die Durchführung der Flugverkehrskontrolle abzusichern. Der erzielte Kompromiss umfasste folgende Eckwerte:

- Weniger als 100 000 Anflüge im deutschen Luftraum unter Flugfläche (Flightlevel [FL]) 100, (entsprechend 10 000 Fuss resp ca. 3000 Meter über Meer) bei möglichst gleichmässiger Verteilung auf die Pisten 14 und 16,
- Nachtflugsperrung von 22.00 Uhr bis 06.00 Uhr für An- und Abflüge durch süddeutschen Luftraum unter FL 100,
- Nachtflugbeschränkung an Samstagen, Sonntagen und Feiertagen zwischen 20.00 Uhr und 09.00 Uhr für An- und Abflüge durch süddeutschen Luftraum unter FL 100,
- Abflüge nach Norden werden nicht näher als etwa zwei nautische Meilen an die Grenze geführt,
- Überprüfung des Staatsvertrages acht Jahre nach Paraphierung (Review-Klausel),
- Übergangszeit von 41 Monaten ab Unterzeichnung, wobei die Nachtflugregelung bereits bei Unterzeichnung und die Wochenend- und Feiertagsregelung ab Winterflugplan 2002 in Kraft treten sollte,
- Einsetzung einer gemeinsamen Kommission für die Begleitung und Umsetzung des Vertrages,

- Beauftragung der Delegationsleiter Deutschlands und der Schweiz, den Vertrag auf Basis der Eckwerte bis Ende August 2001 zur Unterschriftsreife zu bringen.

Mit diesem Kompromiss verzichtete Deutschland auf wesentliche Teile seiner ursprünglichen Forderungen. Allerdings bezeichnete die deutsche Seite diese Lösung als einmaliges Angebot für den Verhandlungstag. Es sei vor dem Hintergrund des wachsenden Druckes in der Bevölkerung ausgeschlossen, später darauf zurückkommen. Die schweizerische Delegation gelangte zur Überzeugung, dass das Eingehen des Vertrages zu den sich nun bietenden Konditionen die bestmögliche Lösung darstellte. Der Konfrontationskurs mit Deutschland wäre in Anbetracht der mit Sicherheit eintretenden negativen Folgen für die schweizerische Zivilluftfahrt nicht zu verantworten gewesen. Für die Annahme, Deutschland würde aus irgendwelchen Gründen von Massnahmen absehen, sprach nichts und es gab keinerlei Anlass zur Hoffnung, einen Anspruch auf Durchführung der Flugsicherung durchsetzen zu können. Unter diesen Bedingungen ergriff die Schweiz die sich bietende Möglichkeit einer Lösung gemäss den Eckwerten.

In der Schweiz, vor allem aber auch in Süddeutschland regte sich teils heftiger Widerstand gegen diese Eckwerte und es wurden Stimmen laut, die eine Nachbesserung des Vertrags forderten.

Entsprechend schwierig gestaltete sich die Aushandlung der Einzelheiten auf Fachebene zur Fertigstellung des Vertrages in mehreren, teils mehrtägigen Verhandlungsrunden. Die Anliegen der Schweiz nach Rahmenbedingungen, welche den Betrieb des Flughafens weiterhin sicherstellen, wurden dabei jedoch durchgesetzt. So wurden unter anderem folgende Modalitäten ausgehandelt:

- Umfassende Ausnahmeregelungen zur Benützung des süddeutschen Luftraums, so aus Sicherheitsgründen, wegen ungünstigen Wetterbedingungen usw.,
- Einschränkungen gelten grundsätzlich nur für Flüge unter FL 100 (ca. 3000 Meter über Meer),
- «Overflow»-Regelung (können die 100 000 Bewegungen in einem Jahr nicht eingehalten werden, kann der Saldo dem nächsten Jahr zugerechnet werden),
- keine Verpflichtung zur Einführung von sog. Instrumentenlandemöglichkeiten (ILS CAT III) von Süden her,
- befriedigende Regelung bezüglich Warteräume, keine Verlegung der heutigen Warteräume in die Schweiz,
- kein allgemeines Mitbestimmungsrecht Deutschlands bei Bau und Betriebsvorhaben, wie von Deutschland gewünscht,
- kein kurzfristiges Suspendierungsrecht Deutschlands.

Am Schluss blieben drei Punkte offen betreffend eine Entschädigungsregelung für Lärmimmissionen, Modalitäten während der Übergangszeit und das Verhältnis des Vertrages zu den sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft (BBi 1999 VI 6128). In zwei weiteren Ministertreffen konnten auch für diese Punkte befriedigende Lösungen getroffen werden.

Am 5. Oktober 2001 stimmte der Bundesrat der Unterzeichnung des Vertrages zu, welche am 18. Oktober 2001 in Bern stattfand.

## 1.4

### Mitwirkung

Die Eidgenössische Luftfahrtkommission des Bundes wurde seit 1999 regelmässig über die Entwicklung der Verhandlungen mit der Bundesrepublik Deutschland orientiert.

In der Verhandlungsdelegation selbst waren die Flugsicherungsgesellschaft Skyguide und der Kanton Zürich von Anfang an vertreten, seit der vierten Verhandlungsrunde Anfang 2000 auch der Kanton Aargau als wichtiger Grenzkanton, der ausserdem am ehesten von den Auswirkungen des Vertrages betroffen sein könnte, und im Zuge der Privatisierung des Flughafens nahm auch die Flughafenkonzessionärin Unique (Flughafen Zürich AG) direkt an den Verhandlungen teil. Nach der Kündigung der 84er-Vereinbarung durch die Bundesrepublik Deutschland und nachdem erkennbar wurde, dass eine Einigung ohne Anflüge aus anderen Richtungen als heute nicht realisierbar sein würde, wurden ab Sommer 2000 auch die Kantone Schaffhausen, Thurgau, St. Gallen, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Auser rhoden, Schwyz, Zug, Luzern und Nidwalden einbezogen, in der Schlussphase auch die beiden Basel. An den Verhandlungen wurden sie durch den Kanton Aargau vertreten.

Auch die SAirGroup wurde im Zuge wichtiger Entscheidungen vom Vorsteher des UVEK orientiert und konsultiert.

Die Kantone haben die Ausarbeitung des Vertrages in seiner heutigen Form gestützt und sich mit dem Abschluss des Vertrages am 27. August 2001 einverstanden erklärt. Vorbehalte äusserten die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft.

Am 26. September 2001 überwies der Ständerat an den Bundesrat die Empfehlung, gegenüber Deutschland tätig zu werden, um die Frage des Überflugs über süddeutsche Gebiete für An- und Abflüge im Zusammenhang mit dem Flughafen Zürich auf der Basis des Lärmschutzes gemäss Umweltrecht beider Länder zu lösen und eine umfassende innenpolitische Konsultation vor der Paraphierung des Vertrages sicherzustellen.

Der Bundesrat konnte die Empfehlung nicht berücksichtigen. Es gibt keine völkerrechtliche Grundlage, welche es der Schweiz erlauben würde, zu verlangen, dass Regelungen des Flugbetriebs nur gestützt auf Lärmgrenzwerte erfolgen dürfen. In den Verhandlungen mit Deutschland wurde zwar immer wieder versucht, eine Lärmbegrenzung statt einer Bewegungszahlgrenze zu vereinbaren.

Die deutsche Delegation wollte auf das Kriterium der Bewegungszahlen aber nicht verzichten; wiederum war auf deutscher Seite der in den vergangenen 20 Jahren entstandene Eindruck entscheidend, die Schweiz könnte stets Wege finden, den Grossteil der Anflüge über Deutschland abzuwickeln. Die Bundesrepublik Deutschland wollte den Flugverkehr des Flughafens Zürich auf klare und zählbare Weise auf den Luftraum der beiden Länder verteilen und war deshalb nicht bereit, vom Kriterium der Bewegungszahlen abzusehen.

Zum Zeitpunkt der Empfehlung hatten ausserdem sämtliche strittigen Punkte bereits einer Einigung zugeführt werden können und die Paraphierung war am 20. September 2001 schon erfolgt.

Auf Grund der fehlenden Aussicht, die empfohlene Verhandlungslösung durchsetzen zu können sowie vor dem Hintergrund des bereits paraphierten Vertrages und in

Anbetracht der drohenden Konsequenzen bei einer Verweigerung des Vertragschlusses sah der Bundesrat keine Möglichkeit, der Empfehlung zu entsprechen, ohne das Verhandlungsergebnis in Frage zu stellen und damit Folgen auszulösen, von denen er überzeugt war, dass sie nicht im Interesse der schweizerischen Zivilluftfahrt liegen können.

## **2 Besonderer Teil**

### **2.1 Systematik des Vertrags**

Der Vertrag gliedert sich in drei Kapitel. Gegenstand des ersten Kapitels ist die Überlassung der Befugnis zur Durchführung der Flugsicherung, das zweite Kapitel betrifft Vereinbarungen über den Betrieb des Flughafens Zürich, soweit dieser Auswirkungen auf deutsches Hoheitsgebiet hat, und das dritte Kapitel umfasst weitere Bestimmungen.

Der Vertrag besteht aus einem Hauptteil und drei Anhängen. Ein Luftraumplan über die genauen Umrisse des zur Flugsicherung überlassenen Luftraums bildet einen ersten Anhang. Ein «Protokoll» konkretisiert Grundsätze, die im Haupttext des Vertrags nicht explizit ausgeführt werden bzw. ergänzt bestimmte Vorschriften des Vertrages. Schliesslich sind auch die Feiertage in einer separaten Liste aufgeführt. Ziel dieser Gliederung war, den Vertrag selbst nicht mit Ausführungsbestimmungen über Details zu belasten und ausserdem deren Abänderbarkeit zu erleichtern. Artikel 1 und Artikel 19 sehen daher vor, dass die Gemeinsame Luftverkehrskommission deren Änderung empfehlen kann. Ihre Inkraftsetzung folgt nach Massgabe des jeweiligen innerstaatlichen Rechts.

Angesichts der weitgehend technischen Fragen, die Gegenstand des Anhangs und des Protokolls sind, und um eine rasche und reibungslose Inkraftsetzung der von der Kommission empfohlenen Änderungen zu ermöglichen, beantragen wir, dass dem Bundesrat mit Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b des Bundesbeschlusses die Befugnis eingeräumt wird, Änderungen in eigener Kompetenz zu genehmigen.

### **2.2 Die einzelnen Bestimmungen**

#### *Art. 1*            Ausübung der Flugverkehrskontrolle

Deutschland gestattet der Schweiz die Durchführung der Flugverkehrskontrolle in einem Teil des süddeutschen Luftraums. Damit kann die Schweiz eine notwendige Bedingung für den effizienten Betrieb des Flughafens Zürich absichern. Ohne die diesbezügliche Befugnis der Schweiz wären die Verkehrsströme von und nach Zürich nicht effizient zu koordinieren.

Ziffer 1 des Protokolls knüpft an diese Bestimmung an und legt die Rahmenbedingungen für einen Kostenausgleich fest. Bisher werden für die Dienstleistungen der Skyguide einzig die üblichen An- und Abfluggebühren erhoben ohne Berücksichtigung des Umstandes, dass die Dienstleistungen im deutschen Luftraum über die reine Anflugführung hinausgehen. Die Bundesrepublik Deutschland war bislang nicht daran interessiert, der Schweiz weitergehende Rechte zur Kostenerhebung zuzuge-

stehen. Die Bundesrepublik bewertete die Überlassung der Verkehrsführung an die Skyguide als reines Entgegenkommen an die Schweiz, und die Erhebung von Gebühren über die reinen Anfluggebühren hinaus war kein Thema. Dies ändert sich mit dem Vertrag, indem die Vertragspartner nun verpflichtet sind, durch Absprache der jeweils für die Flugsicherung zuständigen Stellen einen Kostenausgleich für die Durchführung von Flugsicherungsleistungen zu den im Protokoll genannten Bedingungen zu vereinbaren.

Die Flugsicherung benötigt ein grosses Gebiet, um ihre Aufgaben in Bezug auf die Verkehrskoordination im An- und Abflug des Flughafens Zürich möglichst effizient wahrnehmen zu können. Dieses wird in Absatz 1 grob umrissen. Für die punktgenauen Abgrenzungen gilt der Luftraumplan im Vertragsanhang.

Weiterhin durch «Betriebsabsprachen» zwischen der Deutschen Flugsicherung und der Skyguide sollen die operationell notwendigen Einzelheiten geregelt werden. Dies ist eine angemessene Lösung, denn die traditionell besten Beziehungen zwischen den beiden Unternehmen garantieren hier einwandfreies Funktionieren.

Die Schweiz wird die Aufgaben, die sie bezüglich Durchführung der Flugsicherung übernimmt, im Sinn von Absatz 3 von der Skyguide ausführen lassen.

#### *Art. 2*           Spannungs-, Verteidigungs-, oder Bündnisfall;                           Militärische Schutzflüge

Die in Absatz 1 genannten Flüge fallen alle in den Bereich der inneren und äusseren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland. Dass die Souveränität in diesen Belangen der vertraglichen Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland vorgehen soll, kann nicht beanstandet werden, ist die innere Sicherheit und die Landesverteidigung doch ein Kernbereich der Souveränität eines Staates.

Bei den Schutzflügen der deutschen Luftwaffe und der NATO nach Absatz 2 handelt es sich um Flüge, die zur unmittelbaren Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland oder zur Wahrung der Unversehrtheit des Luftraumes der Bundesrepublik Deutschland durchgeführt werden.

#### *Art. 3*           Haftung

Geregelt werden in dieser Bestimmung ausschliesslich Fälle von im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland eingetretenen Schäden, welche auf den Einfluss der Flugsicherung zurückzuführen sind. Besonders zu erwähnen ist, dass ein Verschulden bei der Flugsicherungsstelle gegeben sein muss. Anders als zur Begründung einer Haftung nach dem Schweizerischen Verantwortlichkeitsgesetz (VG; SR 170.32) bedarf es für eine Haftung nach dem – im vorliegenden Fall anwendbaren – deutschen Recht gemäss § 34 des deutschen Grundgesetzes (GG) bzw. § 839 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) eines Verschuldens.

Absatz 1 legt hier fest, dass die Geschädigten sich an die Bundesrepublik Deutschland halten. Sie haben nach Absatz 3 kein direktes Forderungsrecht gegen die Schweizerische Eidgenossenschaft oder gegen die schweizerische Flugsicherungsstelle und deren Bedienstete.

Hingegen kann sich die Bundesrepublik Deutschland nach Absatz 2 für alle Aufwendungen, die sie zur Schadenerledigung getätigt hat, an die Schweiz halten. Die-

ser stehen nach Absatz 6 alle Mitwirkungsrechte nach Massgabe des anwendbaren deutschen Prozessrechts zu.

Absätze 4 und 5 und 7 gewährleisten, dass sich beide Länder im Schadensfall gegenseitig mit Unterlagen und allem nötigen Wissen über Fakten und prozessuale Schritte versorgen.

Absatz 8 verweist alsdann allfällige Geschädigte für die Geltendmachung von Ansprüchen auf die ausschliessliche Zuständigkeit von deutschen Gerichten.

#### *Art. 4*                    Amts- und Rechtshilfe

Absatz 1 schafft die Bedingungen, dass die Zusammenarbeit in dem vertraglich geregelten Bereich gegenseitig transparent bleibt und dass möglichst rasch die erforderlichen Informationen fliessen.

Absatz 2 statuiert den für die Angestellten der Skyguide wichtigen Grundsatz, dass der Vertrag nichts an den rechtlichen Verantwortlichkeiten ändert, denen sie unterliegen.

#### *Art. 6*                    An- und Abflugverkehr zum und vom Flughafen Zürich

Die drei wichtigsten betrieblichen Eckwerte sind in Absatz 1 Buchstaben a, b und c stipuliert. Es sind dies das Nachtflugverbot zwischen 22.00 Uhr und 06.00 Uhr, das ausgedehnte Nachtflugverbot an Wochenenden und an Feiertagen zwischen 20.00 Uhr und 09.00 Uhr und die Beschränkung der Anzahl Überflüge auf unter 100 000.

Die Regelungen wurden grundsätzlich für Flüge unter FL 100 (entsprechend 10 000 Fuss resp. ca. 3000 Meter über Meer) vereinbart. Da die Bundesrepublik Deutschland den Flugverkehr grundsätzlich noch in grösserer Höhe eingeschränkt haben wollte, wurde im Sinn eines Entgegenkommens in Ziffer 4 und 5 des Protokolls für die Warteräume FL 130, das heisst ca. 3900 Meter über Meer, als unterste Flughöhe festgelegt, was keine Behinderung für die Anflüge mit sich bringt. Die Regelung nach Ziffer 2 des Protokolls stellt ausserdem sicher, dass west-östlich über deutschem Gebiet entlang des Rheins geführte Flüge, die für einen Anflug auf Piste 28 vorgesehen sind, den in der Gegend von Waldshut gelegenen Einflugspunkt EKRIT noch auf FL 130 überfliegen und danach ihren Weg nach Osten über deutschem Gebiet im lärmgünstigen Sinkflug zurücklegen.

Von grösster Bedeutung sind die in Absatz 1 Buchstabe a genannten Ausnahmen aus zwingenden äusseren Gründen. Insbesondere aus Sicherheitsgründen und ungünstigen Wetterbedingungen können hier Ausnahmen beansprucht werden, sodass jederzeit ein Ausweichen auf den Nordanflug möglich ist. Hingegen kann die Ausnahmeregelung nicht wegen hohem Verkehrsaufkommen beansprucht und auf den Nordanflug ausgewichen werden, jedenfalls soweit nicht Sicherheitsüberlegungen ins Spiel kommen.

Eine wichtige Erleichterung stellt für die Schweiz auch die in Absatz 1 Buchstabe c enthaltene Klausel dar, dass die Bewegungszahlgrenze in einem Jahr um 10% überschritten werden darf. Aus welchen Gründen es zur Überschreitung kommt, spielt keine Rolle. Das Kontingent vermindert sich im nächsten Jahr entsprechend.

Absatz 1 Buchstaben d und e stellen sicher, dass in Zukunft nicht der ganze Warteverkehr über deutschem Gebiet gehalten werden darf, auch wenn gar kein durch

deutschen Luftraum führender Anflug auf die Pisten 14 oder 16 vorgesehen ist. Diesen Zweck verfolgen auch alle Vereinbarungen in Ziffer 5 des Protokolls. Ihre Einhaltung bietet der Schweiz keine Schwierigkeiten. Wichtig ist, dass auch hier Ausnahmen möglich bleiben, so etwa wenn bei Beginn eines Warteverfahrens für die Landung Piste 14 oder 16 vorgesehen war, dann aber trotzdem eine andere Piste angefliegen werden muss.

Absatz 1 Buchstabe f regelt detailliert die Abflüge nach Norden. Diese Modalitäten sollen für die Bundesrepublik Deutschland möglichst wenig Beeinträchtigung durch den die Grenze überschreitenden Lärm garantieren. Für den Flughafen ergeben sich dadurch keine betrieblichen Einschränkungen. Die in Ziffer 6 des Protokolls genannten Ausnahmefälle, in denen nicht vor der deutsch-schweizerischen Grenze abgedreht werden kann und der Abflug durch deutschen Luftraum führt, werden auch jegliche künftige Bedürfnisse abdecken.

Absatz 1 Buchstabe g nimmt die kleineren, im Sichtflug verkehrenden Flugzeuge generell von der vertraglichen Regelung über den An- und Abflugverkehr aus, dies weil sie einerseits lärmässig nicht ins Gewicht fallen und andererseits weil der nach Sichtflugregeln verkehrende Verkehr gar nicht in der Weise erfasst und kontrolliert werden kann, wie dies für die Unterstellung unter die An- und Abflugbestimmungen dieses Vertrages erforderlich wäre.

Absatz 2 greift die Frage der Entschädigung der von Fluglärm betroffenen deutschen Bevölkerung auf. Es handelt sich um eine noch nicht im Detail ausgeführte Grundsatzbestimmung mit beschränkter praktischer Relevanz. Die Umsetzung des Vertrages wird dazu führen, dass in der Bundesrepublik Deutschland nur Belastungen auftreten, die keine Leistungen oder Entschädigungen zur Folge haben. Der Grundsatz, dass Bewohner der Bundesrepublik Deutschland bei entsprechender Lärmbelastung nicht anders gestellt sein sollen als Einwohner der Schweiz, ist trotzdem in den Vertrag aufgenommen worden, weil er deutschen Befürchtungen vorbeugt, Anpassungen der Rechtssituation in der Schweiz könnten inskünftig gleichwohl noch zu Ansprüchen auf Leistungen führen. Die mit dieser Bestimmung verbundene grundsätzliche Anerkennung der Parteistellung von natürlichen und juristischen Personen in Deutschland begründet keine neue Rechtspraxis, sondern stellt den Nachvollzug der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu diesem Thema dar [BGE 124 II 293 E.3].

Im Weiteren sichert diese staatsvertragliche Regelung auch, dass nicht Ansprüche gestützt auf deutsches Recht ein Thema werden könnten.

#### *Art. 7* Bau- und betriebliche Verfahren

Bei den Verhandlungen über diese Bestimmung machte sich das fehlende Vertrauen der deutschen Seite besonders bemerkbar. Die Bundesrepublik Deutschland forderte bis in die Schlussphase der Verhandlungen ein Mitwirkungsrecht, das es ihr erlaubt hätte, Bauvorhaben und betriebliche Vorhaben, von denen Auswirkungen auf den Flugverkehr über Süddeutschland befürchtet werden, zu verhindern.

Die Aufnahme einer so weit gehenden Bestimmung kam für die Schweiz nicht in Frage. Geblieben ist Absatz 1, wonach alle Vorhaben an die Bundesrepublik zu melden sind. Allerdings wird die Gemischte Luftverkehrskommission nach einer ersten Phase der einvernehmlichen Zusammenarbeit prüfen, welche Vorhaben weiterhin mitgeteilt werden müssen.



Nach Absatz 2 bedarf es des Einvernehmens zwischen den Parteien für ein Vorhaben, wenn dieses einen vom Vertrag nicht erfassten Sachverhalt betrifft. Dies bringt für die Schweiz insofern keine neuen Verpflichtungen, als eine Einigung der Vertragsparteien im Fall neuer Gegebenheiten ohnehin unverzichtbar wäre.

Die in Absatz 3 genannte Mitwirkung wurde schon bisher so gehandhabt.

#### *Art. 8*            Fluglärmmessstationen

Seit den Achtzigerjahren unterhält Deutschland in der Grenzregion zwei Fluglärmmessstationen. Diese sollen weiterhin bestehen. Die Kosten sollen von der Schweiz bzw. von der Flughafenkonzessionärin getragen werden.

#### *Art. 9*            Delegation der Pflichten

Mit dieser Bestimmung wird die Befugnis der Schweiz festgelegt, dass sie die von ihr übernommenen Verpflichtungen auf Dritte übertragen kann. Im Vordergrund steht dabei der Flughafen Zürich. Ihm wurde am 31. Mai 2001 die Betriebskonzession ausdrücklich mit der Bedingung erteilt, die sich aus dem vorliegenden Staatsvertrag mit der Bundesrepublik Deutschland ergebenden Verpflichtungen zu übernehmen. Dies betrifft verschiedene Pflichten aus dem Vertrag, von denen als wichtigste die betrieblichen Massgaben von Artikel 6, aber auch die Mitwirkungspflichten von aus Artikel 4, 5, 7 und die Kostentragungspflicht nach Artikel 8 zu nennen sind. Auch die Kosten, die als Folge von Artikel 6 Absatz 2 theoretisch denkbar sind, wären vom Flughafen zu tragen.

Die Erfüllung derjenigen Aufgaben, welche die Schweiz im Zusammenhang mit der Durchführung der Flugverkehrskontrolle übernimmt, kann sie der Skyguide übertragen, was ausdrücklich in Artikel 1 Absatz 3 vorgesehen ist.

#### *Art. 11*           Gemeinsame Luftverkehrskommission

Die gemeinsame Luftverkehrskommission richtet sich nach dem Vorbild des Vertrages zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich über die Auswirkungen des Betriebs bestehender grenznaher Flugplätze auf das Hoheitsgebiet des anderen Vertragsstaates vom 23. Juli 1991 (SR 0.748.131.916.31). Ihr kommt nach diesen schwierigen Verhandlungen wichtige vertrauensbildende Funktion zu. Nach dem Wortlaut von Absatz 3 behandelt sie jede Frage, die sich aus der Anwendung und Auslegung dieses Vertrages ergibt. Zu nennen sind Änderungen des Luftraumplans, Definition der an die Bundesrepublik Deutschland zu meldenden Bau- und Betriebsverfahren und die Behandlung von Fällen der Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a.

#### *Art. 12*           Konsultationen

Konsultationen sind offizielle Kontakte zwischen den Regierungen beider Staaten. Mit ihnen werden Vertragsanpassungen eingeleitet. Erforderlich ist, dass sich zuvor die Gemischte Luftverkehrskommission mit diesen Fragen befasst hat.

### *Art. 13* Streitbeilegung

Für die Streitbeilegung ist ein Schiedsgericht vorgesehen. Die Modalitäten halten sich an die in bilateralen Verträgen üblichen Formulierungen. Voraussetzung für die Einleitung eines Schiedsverfahrens ist jedoch, dass sich die Gemeinsame Luftverkehrskommission mit der Frage befasst hat und dass Konsultationen durchgeführt worden sind. Von Bedeutung ist auch, dass das Schiedsgericht auf Grund des allgemeinen Völkerrechts sowie auf Grund aller bestehender Verträge entscheidet. Dies umfasst insbesondere auch das Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 (Chicago-Abkommen; SR 0.078.0) bzw. die Vereinbarung vom 7. Dezember 1944 über den Transit internationaler Luftverkehrslinien (Transitabkommen; SR 7.748.111.2) sowie die sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft vom 21. Juni 1999 (BBl 1999 VI 6948) nach deren Inkrafttreten.

### *Art. 14* Suspendierung

Die Frage der Suspendierung der Vertragswirkungen war in den Verhandlungen lange Zeit umstritten, denn die Bundesrepublik Deutschland verlangte nach einer Suspendierungsmöglichkeit für den Fall, dass sie – einseitig – Vertragsverletzungen feststellte. Die jetzt verwendete Formulierung garantiert, dass eine Suspendierung der Vertragswirkungen von der deutschen Seite nur nach vorgängiger Fristansetzung vorgenommen werden darf, und vor allem nur in Fällen einer groben Vertragsverletzung, welche auch die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet. Diese Formulierung setzt strengere Anforderungen als der mangels anderer Abrede geltende Artikel 60 nach dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (Wiener Vertragsrechtskonvention; SR 0.111), womit das Interesse der Schweiz an möglichst konstanten Vertragswirkungen besser geschützt ist.

### *Art. 15* Geltungsdauer und Kündigung

Bei der Kündigungsklausel stellte sich die Frage, ob ein auf längere Zeit unkündbarer Vertrag nicht vorteilhafter wäre, da der Flughafen Zürich auf möglichst langfristige und stabile Verhältnisse angewiesen ist. Andererseits sollte für den Fall veränderter Verhältnisse oder bei Änderung der Rechtslage keine unnötige Bindung eingegangen werden. Daher wurde auf Wunsch der Konzessionärin des Flughafens auf eine feste Vertragsdauer, nach deren Ablauf der Vertrag auf unbestimmte Zeit fort geführt worden wäre, schliesslich verzichtet.

### *Art. 16* Vorläufige Anwendung

Für das Zustandekommen des Vertrags war es essentiell, dass eine gewisse Entlastung des süddeutschen Raumes sofort realisiert werden konnte.

Die vorzeitige Anwendbarkeit einzelner Vertragsbestimmungen ist nach dem Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (SR 0.111) möglich. In Ausübung seiner auswärtigen Führungsfunktion und -verantwortung kann der Bundesrat die vorläufige Anwendung eines Abkommens anordnen, wenn die Wahrung wesentlicher schweizerischer Interessen oder eine besondere Dringlichkeit es erfordern und es unmöglich ist, das ordentliche parlamentarische Genehmigungsverfahren einzuhalten. Ein solches Vorgehen beeinträchtigt die parlamenta-

rische *Genehmigungskompetenz* in keiner Weise, weil die vorläufige Anwendung eines Staatsvertrages nach Artikel 25 der Wiener Vertragsrechtskonvention jederzeit beendet werden kann. Dadurch ist gewährleistet, dass sich die Schweiz nicht längerfristig und endgültig bindet, ohne dass der Vertrag im ordentlichen Verfahren genehmigt und allenfalls gar dem Staatsvertragsreferendum unterstellt wurde (BBl 1999 V 4829).

Vorläufig anzuwenden sind die Nachtflugbeschränkung ab dem 19. Oktober 2001, die Wochenendflugbeschränkung ab dem 27. Oktober 2002 sowie die Bestimmung von Artikel 11 über die Gemeinsame Luftverkehrskommission.

Zur vorläufigen Anwendung der Nachtflugregelung sowie der Wochenend- und Feiertagsregelung hat die Schweiz sich verpflichtet, nachdem feststand, dass den betrieblichen Anforderungen genügende und sichere Alternativen zum Anflug über deutsches Gebiet realisiert werden können.

Im Weiteren enthält Artikel 16 aber auch Vorschriften über Vertragsbestimmungen, die erst später, das heisst am 20. Februar 2005, in Kraft treten werden. Dies gilt insbesondere für die Beschränkung der Anflugzahlen, die Neugestaltung des Betriebskonzepts, die Warteverfahren und die Abflüge. Diese langen und für die Schweiz notwendigen Übergangsfristen gestand die Bundesrepublik Deutschland erst nach langwierigen Verhandlungen und detaillierter Darlegung der erforderlichen Verfahren zur Umsetzung einer anderen An- und Abflugverteilung zu.

Die Forderung der Bundesrepublik Deutschland nach einer stufenweisen Reduktion der Belastung Süddeutschlands ab Vertragsunterzeichnung konnte erst auf Ministeriebene dem Kompromiss von Absatz 1 Buchstabe c zugeführt werden, wonach die Anzahl der im Jahr 2000 durch deutschen Luftraum geführten Anflüge während der Übergangszeit bis 2005 nicht überschritten werden darf. Die Einhaltung dieser Vorschrift wird keine Probleme bieten.

*Art. 17*                    Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft  
                                  und der Europäischen Gemeinschaft

Nach Artikel 33 des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Luftverkehr vom 21. Juni 1999 (Luftverkehrsabkommen Schweiz–EG; BBl 1999 VI 6948) geht dieses Abkommen den einschlägigen Bestimmungen geltender zweiseitiger Vereinbarungen zwischen der Schweiz und EG-Mitgliedstaaten über Angelegenheiten, die Gegenstand des Luftverkehrsabkommens bzw. des anwendbaren europäischen Rechts sind, vor. Artikel 17 bestätigt diesen Umstand und macht klar, dass auch das vorliegende Abkommen als «geltend» zu qualifizieren ist, auch wenn es erst nach Inkrafttreten der sektoriellen Abkommen ratifiziert wird. Mit dem Hinweis, dass die in den sektoriellen Abkommen festgelegten Rechte und Verpflichtungen in ihrer jeweils geltenden Fassung anzuwenden sind, ist zudem gewährleistet, dass auch künftige Änderungen des europäischen Rechts allfälligen widersprechenden Bestimmungen des vorliegenden Vertrags vorgehen. Das wäre namentlich dann wichtig, wenn jemals EU-weit geltende Bestimmungen über Flughäfen bzw. die Lärmbelastung bei Flughäfen in Kraft treten sollten.

## Art. 18 Überprüfung des Vertrages

Die Entwicklungen in der Luftfahrt sind turbulent. Alle Prognosen deuten auf ein rasantes Wachstum der Zivilluftfahrt in den nächsten zehn Jahren hin, andererseits reagiert die Luftfahrt auf politische Unsicherheiten und Krisen empfindlich. Ebenfalls Bewegung gibt es bei den Bestrebungen, die staatlichen Regelungen über die Zivilluftfahrt europa- und weltweit einander anzunähern. Grossen Veränderungen ist auch der Airline-Markt unterworfen. Artikel 18 stellt daher sicher, dass am Ende des heute geltenden Prognose-Zeitraums von 2010 auch der Vertrag überprüft wird. Dabei legt der Vertrag auch fest, dass Entwicklungen beim Luftverkehr und bei der Lärmbelastung berücksichtigt werden müssen. Sinn der Kosten-Nutzen-Analyse ist es zu überprüfen, ob das Verhältnis von Lärmbelastung und Nutzen, der aus dem Flughafen gezogen wird, sich zu Lasten oder zu Gunsten der Bundesrepublik Deutschland entwickelt hat.

Aber nicht nur diese, sondern alle relevanten Belange spielen bei der Überprüfung eine Rolle, dies haben die Parteien auf besonderen Wunsch der deutschen Seite in Ziffer 7 des Protokolls festgehalten.

### **3 Auswirkungen des Vertrags**

#### **3.1 Rechtliche Rahmenbedingungen**

In der Diskussion um die Benützung des süddeutschen Luftraums wurde immer wieder die Frage aufgeworfen, ob die Bundesrepublik Deutschland nicht aus rechtlichen Gründen die Handlungsweise der Schweiz tolerieren müsse und ob – sollte die Bundesrepublik Deutschland einseitig Schritte einleiten – die Schweiz sich nicht erfolgreich zur Wehr setzen könnte.

Fest steht, der Verkehr, um welchen diskutiert wird, befindet sich über deutschem Staatsgebiet. Hier hat die Bundesrepublik Deutschland kraft ihrer Souveränität die alleinige Lufthoheit. Es ist daher zunächst einmal die Bundesrepublik Deutschland, welche ihn ermöglicht oder nicht. So lautet die Frage, ob die Schweiz einen rechtlichen Anspruch habe, in deutschem Hoheitsgebiet die Flugsicherung durchzuführen, die An- und Abflugrouten und deren Benützungintensität zu bestimmen und die notwendigen Luftraumklassifizierungen zum Schutz des Anflugverkehrs vorzunehmen.

Seit den Achtzigerjahren gehen die Behörden des Bundes davon aus, dass in der Frage der An- und Abflüge durch den süddeutschen Luftraum die Rechtslage unsicher ist und jedenfalls kein Anspruch auf Vornahme der erwähnten Handlungen im deutschen Luftraum besteht. Denkbar war zwar stets die Argumentation, die Überflugsrechte nach dem Chicago-Abkommen bzw. dem Transitabkommen erfassten auch die An- und Abflüge. Der gegenteilige Standpunkt schien jedoch nicht weniger naheliegend. Präjudizien gibt es in dieser Frage nicht.

Im Laufe der Staatsvertragsverhandlungen veranlasste die SAirGroup ein Rechtsgutachten bei PD. Dr. R. Dettling-Ott, welches die Rechtslage unter dem Internationalen Luftrecht für die Schweiz positiv wertete. Der Flughafen Zürich liess von Dr. Natalie Lübben, Stefan Ohlhoff und Prof. Dr. Dr. h.c. Rüdiger Wolfrum, Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg, eine umfassende Abklärung der Rechtslage vornehmen. Untersucht

wurde dabei auch die Rechtslage im Lichte des Luftverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der EG. Der Bund vertiefte seine Abklärungen über Gutachten der Direktion für Völkerrecht, er liess die Rechtswege zur Anfechtung einer einseitigen deutschen Verordnung über eine Berliner Vertrauenskanzlei abklären und im Sommer 2001 beauftragte er den Luftrechtler Prof. Dr. P. Mendes de Leon von der Universität Leiden, die Rechtslage nochmals zu überprüfen. Auch die Meinungen des Integrationsbüros und der politischen Direktion des EDA wurden eingeholt. Die Bundesrepublik Deutschland, in Kenntnis der vom Flughafen und der SAirGroup initiierten Gutachten, veranlasste eine Überprüfung ihres Standpunktes verwaltungsintern sowie bei Prof. Dr. M. Milde von der McGill University in Montreal, ehemaliger Chef des Rechtsdienstes der ICAO.

Im Sommer 2001 veranlasste der Flughafen ein weiteres Gutachten beim deutschen Europarechts-Spezialisten Prof. Dr. M. Nettesheim.

Im Ergebnis bewerten die Fachstellen des Bundes sowie Mendes de Leon den ausgehandelten Vertrag als für die Schweiz vorteilhaft. Die von der SAirGroup und der Unique Flughafen Zürich AG veranlassten Gutachten gehen in gewissen Bereichen von einer günstigen Rechtsposition der Schweiz aus. Nach Auffassung der Bundesrepublik Deutschland stellt der vorliegende Vertrag ein Entgegenkommen an die Schweiz dar, das weiter geht, als rechtlich geboten.

Zu den einzelnen Aspekten ergibt sich folgendes Bild:

– *Internationales Luftrecht*

Ob die Schweiz aus dem Chicago-Abkommen bzw. dem Transitabkommen einen Anspruch ableiten kann, den süddeutschen Luftraum für An- und Abflüge in von ihr definierter Form zu benützen, ist umstritten. Drei Vertreter der wichtigsten Luftrechtsinstitute der Welt (Prof. Dr. Milde von der McGill University in Montreal, Prof. Dr. Pablo Mendes de Leon von der Universität Leiden, Prof. Dr. Böckstiegel vom Luftfahrtinstitut der Universität Köln) sind der Meinung, dass das Chicago-Abkommen und das Transitabkommen von 1944 die An- und Abflugverfahren nicht erfassen. Sie gehen weiter davon aus, dass auch bei der Annahme, die An- und Abflüge fielen unter die Transitrechte, sich aus dem Chicago-Abkommen dennoch gute Gründe für die Bundesrepublik Deutschland ergeben, dass sie den An- und den Abflugverkehr in ihrem Luftraum unter Berücksichtigung einiger Prinzipien, zum Beispiel der Nicht-Diskriminierung zwischen Fluggesellschaften, grundsätzlich frei regeln kann. Andere Autoren, so Dettling-Ott, Ohlhoff/Lübben/Wolfrum, nehmen an, der Anflug werde im internationalen Luftrecht nicht vom rechtlich geschützten «Überflug» unterschieden. Sie betonen die Prinzipien, die die Bundesrepublik Deutschland zu beachten hat, wenn sie Vorschriften erlassen will. Im Kern führen sie aus, die Bundesrepublik Deutschland müsse allfällige Vorschriften so erlassen, als handle es sich um einen deutschen Flughafen. Sicher ist, die Frage, ob und in wie weit An- und Abflüge unter das Transitrecht fallen, wurde noch nie von einer juristischen Instanz oder einem Schiedsgericht entschieden.

Die Aussichten, in einem Streitbeilegungsverfahren bei der ICAO gegenüber einer vertraglichen Lösung Vorteile zu erlangen, werden vom Bundesrat mit Zurückhaltung bewertet. Fraglich scheint, ob es überhaupt je zu einem Entscheid des Rates der ICAO kommen würde. Eher ist von sehr langwierigen

und zähen Verhandlungen und einer Verpolitisierung der Fragen auszugehen. Anzunehmen ist auch, dass der Rat der ICAO von seinem Recht Gebrauch machen und die Parteien zu stets neuen Verhandlungen auffordern würde. Bisher hat noch kein Streitbeilegungsverfahren bei der ICAO zu einer Entscheidung des Rates betreffend Transitfragen geführt.

– *Luftverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der EG*

Auch bezüglich Anwendbarkeit des Luftverkehrsabkommens Schweiz–EG, resp. von EG-Recht, gibt es verschiedene gutachterliche Beurteilungen. Im Wesentlichen besteht Einigkeit darüber, welche Gesichtspunkte eine Rolle spielen dürften. Alle Autoren erachten als relevant, ob sich eine Regelung betreffend den An- und Abflugverkehr des Flughafens Zürich auf die Ausübung der Rechte gemäss dem schweizerisch-europäischen Luftverkehrsabkommen auswirkt. Einigkeit besteht auch darin, dass nicht nur der Marktzugang, sondern die Dienstleistungsfreiheit EG-rechtlich geschützt ist.

Ob eine Beeinträchtigung dieser Rechte zu bejahen ist, hängt wesentlich davon ab, ob die Grundsätze der Verhältnismässigkeit gewahrt werden. Je nach den getroffenen Annahmen über die Auswirkungen des Vertrages auf den An- und Abflugverkehr gehen hier die Beurteilungen auseinander. Gewisse Gutachten gehen davon aus, dass keine gleichwertigen Alternativen vorhanden sind. Sie gelangen daher zum Schluss, dass die Regelungen den Marktzugang in unzulässiger Weise beeinträchtigen. Die Gutachten, welche von der Möglichkeit einer alternativen An- und Abflugverteilung ausgehen, bezweifeln, dass die An- und Abflugsregelungen in Konflikt mit dem Luftverkehrsabkommen bzw. dem anwendbaren EG-Recht stehen könnten.

Im Ergebnis gehen die vom Flughafen veranlassten Gutachten davon aus, dass Regelungen, wie sie der Vertrag vorsieht, EG-Recht tangieren und den Marktzugang in unzulässiger Weise beschränken; der Gutachter des Bundes und dessen Fachstellen erachten den Vertrag als vorteilhaft für die Schweiz.

Entscheidend ist nach Auffassung des Bundesrates, welche Auswirkungen die vertraglichen Regelungen auf den Luftverkehr von und nach Zürich tatsächlich haben. Im Gegensatz zu den Annahmen, welche hierüber in den von der SAirGroup und vom Flughafen veranlassten Gutachten getroffen wurden, lässt der Sachverhalt für den Bundesrat nur den Schluss zu, dass – wie das auch von der Bundesrepublik Deutschland angeführt wurde – der Zugang zum Flughafen Zürich nicht eingeschränkt ist. Der Bundesrat hat dem Vertrag gerade unter der Prämisse zugestimmt, dass der Staatsvertrag keine Auswirkungen auf die Kapazität des Flughafens hat (vgl. dazu unten, Ziff. 3.2).

Daher ist der Bundesrat auch der Meinung, dass der Vertrag keine Diskriminierung zwischen den Luftverkehrsgesellschaften bewirkt und deren Recht, den Flughafen Zürich anzufliegen, nicht beeinträchtigt. Deshalb entsteht keine Beschränkung der Marktzugangsrechte, sondern die Auswirkungen des Vertrages beschränken sich darauf, dass bei der Ausübung der Verkehrsrechte andere Anflugrichtungen zu verwenden sein werden.

Die Annahme, der Vertrag diskriminiere den Flughafen Kloten gegenüber deutschen Flughäfen, beruht auf keiner rechtlichen Basis. Das Völkerrecht

kennt kein allgemeines Gleichbehandlungsgebot und die völkerrechtlichen Subjekte können ein solches Prinzip nur anrufen, wenn es in einem internationalen Vertrag verankert ist. Es existiert jedoch kein internationales Abkommen, das den Flughäfen und ihren Anwohnern eine Gleichbehandlung in jenen Bereichen garantiert, die der vorliegende Vertrag regelt.

Um sicher zu stellen, dass der Vorrang des schweizerisch-europäischen Luftverkehrsabkommens gewährleistet ist, wurde im Vertrag mit der Bundesrepublik Deutschland eine entsprechende Klausel aufgenommen, die zudem gewährleistet, dass auch Weiterentwicklungen des europäischen Rechts, etwa auf dem Gebiet der Flugsicherung oder des Betriebs von Flughäfen, dem vorliegenden Vertrag vorgehen.

Der Vorsteher des UVEK veranlasste des Weiteren bei der Europäischen Kommission – nach Absprache mit der Bundesrepublik Deutschland – eine Überprüfung des Vertrages auf seine Vereinbarkeit mit den sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, beziehungsweise mit dem anwendbaren EG-Recht. Die für Verkehrsfragen zuständige Kommissarin und Vizepräsidentin der europäischen Kommission, Frau Loyola de Palacio, sagte zu, allerdings wird die Prüfung nach Artikel 211 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) erst nach Inkrafttreten der sektoriellen Abkommen erfolgen. In diesem Zusammenhang bestätigte sie ausserdem, dass es keinen Unterschied mache, ob ein Vertrag vorliege oder ob einseitige deutsche Massnahmen zur Beurteilung anstünden.

Es ist somit sichergestellt, dass der Vertrag nur insofern Wirkung entfalten wird, als er kompatibel mit EG-Recht ist. Vertragsbestimmungen, die nicht mit EG-Recht vereinbar wären, würden von der Kommission gegebenenfalls für unwirksam erklärt. Diese Überprüfung durch die europäische Kommission vor dem Hintergrund des abgeschlossenen Vertrages mit der Bundesrepublik Deutschland gewährleistet die bestmögliche Position der Schweiz unter EG-Recht.

– *Nachbarrecht*

Umweltrechtliche und nachbarrechtliche Aspekte geben für die anstehenden Fragen keine schlüssigen Antworten. Das Nachbarrecht verbietet eine erhebliche und übermässige Schädigung oder Einwirkung. Was unter «übermässig» und «erheblich» zu verstehen ist, ist nicht sicher, und es besteht im Bereich der Luftfahrt keine Praxis dazu. Als anerkannt darf ausserdem die Pflicht gelten, eine gütliche Einigung zu suchen. Eine Rolle dürfte spielen, dass nur beschränkt von einem nachbarrechtlichen Sachverhalt gesprochen werden kann, da es sich nicht um grenzüberschreitende Immissionen handelt, sondern viel mehr um die Beanspruchung fremden Hoheitsgebietes für den Betrieb eines Flughafens.

– *Rechtswege*

Die Rechtswege sind für die Schweiz im Übrigen beschränkt. Ein Schiedsgericht könnte nur im Einverständnis mit der Bundesrepublik Deutschland angerufen werden. Ein Vorgehen beim Rat der ICAO, welcher ein politisches Organ ist und nicht eine gerichtliche Behörde, beinhaltet verschiedene

Unsicherheiten. Gleiches gilt auch für rechtliche Schritte bei einem deutschen Gericht durch den Flughafen oder eine betroffene Fluggesellschaft.

Ein Rechtsstreit vor irgendeiner dieser Instanzen dürfte auf jeden Fall Jahre in Anspruch nehmen. Dies hätte zur Folge, dass die Rahmenbedingungen für den Flugbetrieb für die Dauer des Verfahrens unsicher wären. Weder für die seit langem notwendige und gesetzlich vorgesehene Überprüfung des Betriebskonzepts noch für die kantonalen und kommunalen Planungen bestünde Planungssicherheit. Gleichwohl müssten aber Massnahmen für eine andere Verteilung des An- und Abflugverkehrs gesucht werden, wenn Deutschland einseitige Massnahmen während der Dauer einer rechtlichen Auseinandersetzung aufrechterhalten würde.

Ob ausserdem die entscheidenden Fragen in einem solchen Verfahren überhaupt gelöst würden oder ob die konkrete Ausgestaltung einer Lösung letztlich nicht gleichwohl den Staaten überlassen bliebe, ist ebenfalls offen.

Und bei allen Annahmen über eine günstige Rechtsposition in mancherlei Hinsicht bliebe es der Bundesrepublik Deutschland stets unbenommen, die Flugverkehrskontrolle selber auszuführen, was die Skyguide und den Flughafen vor ernste Schwierigkeiten stellen würde.

Der einzig sinnvolle Ansatz scheint eine Prüfung des Vertrages durch die Europäische Kommission zu sein – insbesondere wenn ein Vertrag besteht. Dies ist veranlasst. Gegen einen Entscheid der Europäischen Kommission bestünde im Sinn von Artikel 20 des Luftverkehrsabkommens Schweiz–EG für die Schweiz die Möglichkeit, den Europäischen Gerichtshof anzurufen.

### **3.2 Folgen des Zustandekommens eines Vertrags**

Mit dem Staatsvertrag kann die für den Betrieb dieses grenznahen Flughafens wichtige Rahmenbedingung der Nutzung deutschen Luftraums völkerrechtlich gefestigt werden. Damit können für den Flughafen nun langfristige Planungen realisiert werden, und die seit Jahren andauernden Unsicherheiten bei Unternehmen im Luftfahrtsektor und in der Bevölkerung finden ein Ende.

Die Schweiz erhält die völkerrechtliche Grundlage zur Durchführung der Flugsicherung, und es wird der rechtliche Rahmen geschaffen, die Frage der Erhebung von Flugsicherungsgebühren zu überprüfen.

Der Vertrag gewährt die wichtigen Übergangsfristen für die betrieblichen Änderungen des Flughafens sowie die Ausnahmebestimmungen, welche die Nutzung deutschen Luftraums in jenen Fällen, in denen dies unabdingbar ist, gestatten. Er setzt den seit über zwei Jahrzehnten andauernden Diskussionen um den Anflugverkehr über deutsches Gebiet ein Ende. Keine rechtliche Auseinandersetzung mit der Bundesrepublik Deutschland könnte auch nur annähernd so umfassend und wirksam die Verhältnisse klären wie der Staatsvertrag.

Der Staatsvertrag repräsentiert ausserdem den Willen des Bundesrates zu einer gutnachbarlichen Einigung mit der Bundesrepublik Deutschland, die auch deren Anliegen in Bezug auf Auswirkungen, die der Betrieb dieses schweizerischen Flughafens in deutschem Staatsgebiet mit sich bringt, berücksichtigt.



Der Staatsvertrag mit der Bundesrepublik Deutschland zwingt die Schweiz aber auch, den Anflugverkehr zum Flughafen Zürich neu zu verteilen, was weithin als sein grösster Nachteil gesehen wird. Dazu ist der gesamte Flugbetrieb des Flughafens Zürich zu überprüfen. Ausgangspunkt für diese Überprüfung ist aber nicht nur der Staatsvertrag mit der Bundesrepublik Deutschland. Auch Artikel 74a der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (VII; SR 748.131.1) verlangt, dass im Rahmen der Konzessionserneuerung im Jahre 2001 eine gesamthafte Überprüfung aller betrieblichen Aspekte zu erfolgen hat. Die Notwendigkeit dieser Überprüfung hat auch das Bundesgericht im Entscheid zur Baukonzession Dock Midfield vom 8. Dezember 2000 (BGE 126 II 522) festgehalten.

Ziel dieser Überprüfung ist einerseits eine Optimierung des Flugbetriebes unter Raum- und Umweltaspekten, insbesondere in Bezug auf die Lärmimmissionen im Flughafenumfeld, andererseits aber auch die Bereitstellung der erforderlichen Spitzenkapazitäten des Flughafens für die Zukunft, die das heutige Konzept der Verteilung von An- und Abflügen für das prognostizierte Verkehrsaufkommen nicht gewährleistet. Die Arbeiten haben im Oktober 2001 bereits begonnen. Involviert sind der Flughafen, der Standortkanton, die Gemeinden und alle weiteren Kantone, die vom Flugbetrieb betroffen sein könnten, sowie verschiedene Bundesstellen. Sie evaluieren gemeinsam eine in der Summe aller Aspekte optimierte Betriebsvariante. Mittlerweile liegen für diesen Koordinationsprozess Abklärungen über mögliche Betriebsvarianten vor. Sie zeigen, dass der Betrieb des Flughafens auch nach den Vorgaben des Staatsvertrages vollumfänglich möglich ist. Es bestehen mehrere alternative Flugbetriebskonzepte. Für gewisse Varianten ergeben sich sogar eine geringere Anzahl von Personen, die einer Lärmbelastung über den Grenzwerten ausgesetzt wären, sowie geringere Kosten. Zwar könnten nach diesen Studien gewisse bauliche Anpassungen relativ hohe Investitionen erfordern; diese würden aber von Einsparungen andernorts, beispielsweise beim Schallschutz oder bei den Entschädigungen wegen formeller Enteignung von nachbarrechtlichen Abwehransprüchen gegen Fluglärm, kompensiert. Unter Sicherheitsaspekten müssen alle Varianten ebenso wie die heutigen An- und Abflugverfahren die anwendbaren internationalen Standards und Empfehlungen erfüllen.

Trotz der guten Gesamtbilanz hinsichtlich Vor- und Nachteilen, welche manche Varianten aufweisen, ist es aber unvermeidbar, dass gewisse Verschiebungen bei der Lärmbelastung auftreten, sodass als Kehrseite der insgesamt zu erzielenden Entlastungen in gewissen Gebieten neue Lärmimmissionen auftreten dürften.

### **3.3 Konsequenzen im Fall einer Nichtratifizierung**

- Die Bundesrepublik Deutschland hat verschiedentlich erklärt, dass sie – sollte keine Einigung auf dem Verhandlungsweg zustandekommen – Vorschriften für die An- und Abflugverfahren aufstellen werde mit dem Ziel, dass der süddeutsche Raum entlastet und der Anflugverkehr anders verteilt würde.
- Zu rechnen ist bei einer Nichtratifizierung auch mit der Rückübertragung der Befugnis zur Durchführung der Flugsicherung im süddeutschen Raum von

der schweizerischen Skyguide an die deutsche Flugsicherung. Die schweizerische Flugsicherungsgesellschaft hätte dadurch erhebliche Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer Aufgabe. Die Nachteile träfen aber den Flughafen Zürich, denn wer die Flugsicherung macht, beeinflusst stark die Kapazität eines Flughafens. Selbst wenn die Bundesrepublik Deutschland die Flugsicherung gemäss dem heutigen Betriebskonzept ausüben würde, was allerdings nicht anzunehmen ist, könnte die Schweiz gegen daraus resultierende Nachteile nichts unternehmen. Ein Anflugsregime von Norden, wie es heute von Skyguide praktiziert wird, das heisst unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten für möglichst kurze Anflugintervalle und unter geschickter Koordination des Abflugverkehrs mit dem Anflugverkehr, kann nur eine einzige, die gesamten An- und Abfluggebiete bedienende Flugsicherungsstelle garantieren. Selbst andere An- und Abflugkonzepte, bei denen kaum mehr durch deutschen Luftraum auf die Pisten 14 und 16 angefliegen würde, wären stark behindert.

- Nicht auszuschliessen ist ferner, dass die Bundesrepublik Deutschland – aus welchen militärischen, touristischen oder zivilaviatischen Gründen auch immer – ein Flugbeschränkungsgebiet, beispielsweise mit besonderen Flughöhen, errichten oder eine Luftraumklassifizierung vornehmen könnte, die den Bedürfnissen des Anflugverkehrs auf Zürich nicht genügt.
- Es ist kaum vorstellbar, dass die Bundesrepublik Deutschland auf weitere Verhandlungen eintreten wird, in denen die Schweiz von ihr ein Zugeständnis der Übernahme eines grösseren Teils des An- und Abflugverkehrs verlangt, als es der Vertrag vorsieht. Und selbst wenn sie sich zu Verhandlungen bereit erklären würde, wäre mit schlechteren Modalitäten im Vertrag zu rechnen.
- Gerechnet werden müsste jedenfalls mit einer deutlich härteren Haltung der Bundesrepublik Deutschland. Der vorliegende Staatsvertrag stellt auch innerhalb der Bundesrepublik Deutschland einen Kompromiss dar, den die deutsche Regierung entgegen den noch weiter gehenden Anliegen ihrer eigenen Bevölkerung eingegangen ist. So haben die Vertreter der deutschen Gemeinden im Sommer 2001 unter Protest die deutsche Delegation verlassen. Die vom Anflugverkehr betroffenen süddeutschen Landkreise und die baden-württembergische Regierung sind gegenüber dem Vertrag schon seit längerem kritisch eingestellt. Dennoch hat die deutsche Regierung am Verhandlungsergebnis festgehalten. Sie würde insofern durch eine schweizerische Nichtratifizierung brüskiert. Die Kräfte, welche einen Kompromiss gegenüber der Schweiz ablehnen, würden Auftrieb erhalten und die deutsche Bundesregierung käme nicht umhin, eine härtere Linie als bisher zu verfolgen.
- Über Fragen der Luftraumbenützung und des Luftverkehrs hinaus wäre das Ablehnen des Vertrags mit der Bundesrepublik Deutschland, aber auch den guten Beziehungen mit diesem wichtigsten Handelspartner, der auch auf europäischer Ebene der besonderen Stellung der Schweiz viel Verständnis entgegenbringt, abträglich. Diese nicht zu unterschätzende Folge ist nur schwer quantifizierbar, möglicherweise aber von erheblicher Tragweite für die Schweiz.

Ob die Bundesrepublik Deutschland im Fall einer Nichtratifizierung die genannten Massnahmen oder andere Schritte ergreift, bleibt ihre Entscheidung. Dass die Bundesrepublik Deutschland aber Schritte unternehmen wird, daran ist nach Einschätzung der zuständigen Bundesstellen nicht zu zweifeln. Sie würde unter allen Umständen ihrer mehrfach geäusserten Auffassung, dass letzten Endes niemand über den deutschen Luftraum befindet als Deutschland selbst, Nachdruck verleihen.

### **3.4                                      Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Finanzielle und personelle Auswirkungen sind nicht zu erwarten. Die vereinbarten Pflichten bringen nicht mehr personellen Aufwand als der bisherige Zustand. Eher entlastet der Vertrag die seit über 20 Jahren mit der Problematik der Anflüge auf Zürich durch deutsches Hoheitsgebiet stark befassten Bundesbehörden.

Zwar geht die Eidgenossenschaft finanzielle Verpflichtungen ein, was den Betrieb der Fluglärmmessstationen anbelangt, doch werden diese an die Konzessionärin weitergegeben. Die Übernahme von Pflichten, die sich aus dem Staatsvertrag ergeben, ist eine Bedingung der Betriebskonzession.

Die Schweiz geht auch Pflichten bezüglich Durchführung der Flugverkehrskontrolle ein. Die entsprechenden Aufwendungen werden aber wie schon heute bei der Skyguide anfallen. Grösseren Aufwand bringt der Vertrag nicht. Er bietet aber die Grundlage, nun auch einen Kostenausgleich zu erhalten (vgl. oben: Kommentar zu Art. 1).

### **3.5                                      Auswirkungen auf die Kantone**

Die Kantone profitieren vom Vertrag insofern, als dieser stabile Verhältnisse für die weitere Entwicklung des Flughafens schafft. Der Flughafen als wichtige Infrastrukturanlage auch für die Zentral- und Ostschweiz bleibt erhalten.

Im Kanton Zürich wird der Staatsvertrag Auswirkungen auf die Verteilung des Fluglärms haben, denn der Vertrag ist, wenn auch bei weitem nicht der einzige, so doch ein wichtiger Faktor bei der Ausarbeitung des neuen Betriebskonzepts. Die Gesamtbilanz der Lärmauswirkungen dürfte aber trotz gewissen Verschiebungen eher vorteilhaft sein, sei es, weil insgesamt weniger Menschen von Überschreitungen der Lärmimmissionsgrenzwerte betroffen sein werden, sei es, weil die neue Verteilung als «gerechter» in dem Sinn empfunden wird, dass alle Regionen gewisse Lasten tragen.

Die übrigen Kantone werden teilweise ähnliche Effekte wahrnehmen, insbesondere ist hier teilweise *neu* mit Flugverkehr zu rechnen. Es ist zwar ausserhalb des Kantons Zürich kaum mit Immissionen über den relevanten Belastungsgrenzwerten zu rechnen, jedoch ist in besonders ruhigen ländlichen Gebieten nicht auszuschliessen, dass der Flugverkehr auf Ablehnung stossen wird.

Insgesamt sind die Auswirkungen auf die Kantone aber objektiv betrachtet als eher gering zu bezeichnen.

## 4

### **Legislaturplanung**

Die Botschaft zum vorliegenden Staatsvertrag ist im Bericht über die Legislaturplanung 1999-2003 (BBl 2000 2276) nicht angekündigt. Die Vorlage ist jedoch dringlich, denn der Flughafen Zürich benötigt für die weitere Zukunft so rasch als möglich feste rechtliche Rahmenbedingungen.

## 5

### **Verhältnis zum europäischen Recht**

Das Verhältnis zum europäischen Recht ist von der Frage geprägt, ob der vorliegende Vertrag Rechte und Pflichten berühren könnte, die sich aus dem Luftverkehrsabkommen Schweiz–EG bzw. dem anwendbaren EG-Recht ergeben. Die Rechtsauffassungen hierüber gehen auseinander. Der Bundesrat ging beim Vertragsschluss grundsätzlich davon aus, dass EG-Recht nicht berührt ist. Diese Frage hängt aber stark von der Bewertung der tatsächlichen Gegebenheiten ab. Es wurde daher eine Überprüfung des Vertrages durch die Europäische Kommission veranlasst. Artikel 17 stellt zudem für den Fall, dass der vorliegende Vertrag wider Erwarten EG-Recht tangieren sollte, sicher, dass Letzteres vorgeht. Dies gilt insbesondere auch für den Fall, dass *künftiges* EG-Recht die im vorliegenden Vertrag behandelten Sachverhalte dereinst regeln sollte.

## 6

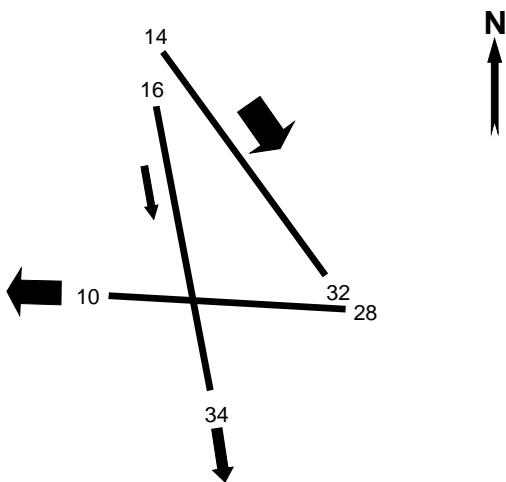
### **Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

Nach Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) sind die auswärtigen Angelegenheiten, wozu auch der Abschluss von Staatsverträgen gehört, Sache des Bundes. Die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen obliegt nach Artikel 166 Absatz 2 BV der Bundesversammlung.

Völkerrechtliche Verträge unterstehen nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen. Der Vertrag mit Deutschland erfüllt diese Voraussetzungen nicht: Zum einen wurde er zwar auf unbestimmte Zeit abgeschlossen, kann aber von jeder Partei jederzeit gekündigt werden. Zum anderen sieht der Vertrag weder den Beitritt zu einer internationalen Organisation noch eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung vor. Aus diesen Gründen untersteht der Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung nicht dem fakultativen Referendum.

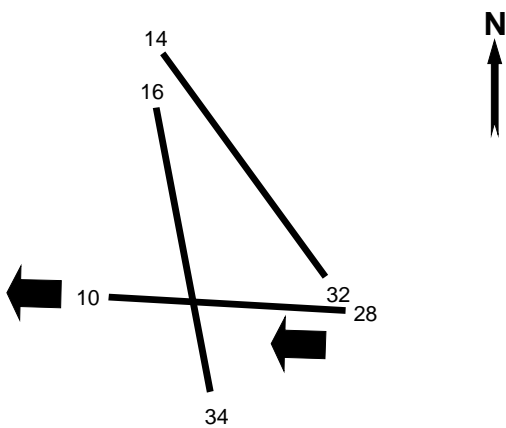
Skizze 1

Tag (07.00 Uhr bis 21.00 Uhr)



Skizze 2

Westwind



Skizze 3

Nacht (21.00 Uhr bis 07.00 Uhr)

