

Dr. Bernhard Wütz
Landrat a. D.

Zelgweg 23
D 79761 Waldshut-Tiengen
Email: bernh.wuetz@gmail.com
20.08.2012

Stellungnahme

zum Staatsvertrag über die Auswirkungen des Betriebs des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland

Hinweis: Außer dem Text des Staatsvertrags stehen mir keine weiteren Unterlagen zur Verfügung. **Meine Stellungnahme ist keine Rechtsauskunft, sondern meine Meinungsäußerung als mündiger Bürger ohne Amt, für die ich eine Haftung ausschließen muss.** Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 04.04.2012 liegt mir noch nicht im Wortlaut vor. Ich beziehe mich auf die Pressemitteilung des Gerichts und auf Medienberichte.

Ergänzung vom 30.08.2012: Zwischenzeitlich liegt das Urteil des Bundesverwaltungsgericht vom 04.04.2012 - Az. 4 C 8/09 - vor (abrufbar unter www.bverwg.de). Interessant ist der Hinweis (Rn. 267) auf § 29 b Abs. 1 S. 2 des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG): „Auf die Nachtruhe der Bevölkerung ist in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen.“ Hieraus leitet das Bundesverwaltungsgericht weitgehende Schutzansprüche ab.

Ich bitte um Verständnis, dass ich als einzelner – auch betroffener - Bürger, der nur über die Infrastruktur eines Privathaushalts verfügt, nur begrenzt auf Anfragen reagieren und insbesondere keine weiteren organisatorischen Aufgaben übernehmen kann.

Meine Stellungnahme umfasst 9 Punkte.

1. Wert einer Einigung

Ich weiß sehr wohl, dass die Einigung zwischen Deutschland und der Schweiz über ein jahrzehntelanges Streitthema ein hohes Gut ist. Die Bürger-innen müssen aber über **den Preis dieses Gutes umfassend informiert sein.** In den mir bisher bekannten offiziellen Äußerungen fehlen Informationen über entscheidende Aspekte des Staatsvertrags. Zur Befriedung kann er nur beitragen, wenn die Vor- und Nachteile, die sich für unsere Nachbarn und für

uns aus ihm ergeben, aus der Sichtweise eines unbeteiligten Dritten als ausgewogen betrachtet werden können.

2. Gegenwärtige Rechtslage

2.1

Um die Vor- und Nachteile des Staatsvertrags richtig gewichten zu können, gehe ich zunächst von der gegenwärtigen Belastung unserer Bevölkerung aus. Maßgebend ist die 220. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrs-Ordnung vom 10. März 2005 (220. DVO).

Für die Bewertung des Lärm- und Umweltschutzes ist neben der **Zahl der Flugbewegungen** die **Mindestflughöhe über dem Boden** ein wesentlicher Faktor. Sie wird durch den technisch anmutenden Begriff der sog. „**Flugfläche**“ definiert, der sich aber leicht verständlich darstellen lässt:

Vereinfacht ausgedrückt: Mit „Flugfläche“ wird die Höhe über Meereshöhe (NN) bezeichnet, über oder unter der Flugzeuge fliegen, anfliegen, abfliegen oder z.B. in deutsches Staatsgebiet einfliegen dürfen. Oberhalb Flugfläche 100 bedeutet z. B., dass ein Flugzeug ca. 100 x 30 m, also oberhalb von 3.000 m über Meereshöhe fliegen darf. Je nach Luftdruck kann sich diese Höhe um bis zu 300 m nach oben oder nach unten verschieben. Im Folgenden ist der Mittelwert gemeint, wenn nur ein Wert genannt ist.

Geht man von einer Gemeinde aus, die 1.000 m hoch liegt, so dürfen Flugzeuge oberhalb der Flugfläche 100 in 3.000 m Höhe über dem Meeresspiegel, und somit oberhalb von 2.000 m über Boden fliegen.

Nach meiner Erinnerung verdoppelt sich – sehr vereinfacht ausgedrückt - der Lärm, wenn ein Flugzeug 300 m näher am Boden fliegt, bei 600 m ist der Lärm ca. viermal so hoch, bei 900 m achtmal, bei 1.200 m 16 mal so hoch. In einer topographisch stark gegliederten Landschaft wie dem Südschwarzwald werden diese Auswirkungen durch vielfaches Brechen der Schallwellen stärker und unübersichtlicher als in einer Ebene.

Schließlich sind die sog. „**Schutzzeiten**“ von Bedeutung, die der Bevölkerung durch angehobene Flugflächen oder zahlenmäßige Einschränkungen mehr Schutz gegen Lärm bieten als während der übrigen Zeit. Nach der geltenden 220. Verordnung sind die Schutzzeiten Montag bis Freitag 21.00 bis 7.00 Uhr und an Wochenenden und Feiertagen 20.00 bis 9.00 Uhr.

Wichtig ist die **Zahl der Flugbewegungen**. Derzeit werden über deutschem Gebiet ca. 105.000 Anflüge/Jahr, bei ca. 279.000 Flugbewegungen, also ca. 140.000 Anflüge und 140.000 Abflüge am Flughafen Zürich insgesamt durchgeführt.

2.2 Abflüge

Abflüge sind nach der geltenden 220. DVO erst oberhalb einer Einflughöhe in deutsches Staatsgebiet oberhalb von Flugfläche 150 = 4.500 m, mindestens 4.200 m über Meereshöhe zulässig.

Sie sind zwar in besonders ruhigen Zeiten hörbar, aber keine nennenswerte Beeinträchtigung. Die Lärm- und Umweltbelastung von Abflügen dürften um den Faktor 10 höher bewertet wurde als die von Anflügen.

Abflüge spielen also bisher innerhalb und außerhalb der Schutzzeiten bei der Bewertung unserer Lärmbelastung außer in deutschen Grenzgemeinden, die in unmittelbarer Nähe des Flughafens Zürich liegen, keine nennenswerte Rolle!

2.3 Anflüge

Während der Schutzzeiten dürfen sie im gesamten deutschen Gebiet nicht unter 3.600 m NN geführt werden.

Die fehlende Begrenzung der Zahl der Anflüge über deutschem Gebiet hat zu der sog. „**Stuttgarter Erklärung**“ vom 25.11.2009 geführt, mit der zahlreiche südbadische Bundestags- und Landtagsabgeordnete, Landräte und Bürgermeister gefordert hatten, die Anzahl der Anflüge auf 80.000 zu begrenzen und diese Begrenzung in einem Staatsvertrag festzuschreiben. Diese Forderung wurde nach den mir bekannten Verlautbarungen von maßgebenden Politikern auf Bundes- und Landesebene unterstützt; der Bundesverkehrsminister hatte m.W. ebenfalls zugesagt, die Positionen dieser Erklärung in die Verhandlungen einzubringen.

2.4 Gesicherte Ausgangslage: die 220. DVO

Die geltenden Regelungen der 220. DVO sind vom Flughafen Zürich und der damaligen SWISS bei deutschen Verwaltungsgerichten und von der Schweizer Eidgenossenschaft bei der EU-Kommission und anschließend beim Gericht der EU in Luxemburg angefochten worden, beim höchsten deutschen Verwaltungsgericht, dem Bundesverwaltungsgericht in Leipzig ohne Erfolg, bei der EU-Kommission und beim Gericht der EU ohne Erfolg; dort ist derzeit der

Europäische Gerichtshof als allerletzte Instanz befasst. Dieses bislang erfolgreiche Verfahren würde sich durch den Staatsvertrag erledigen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 04.05.2005 hinsichtlich des Südschwarzwalds einen besonders starken Schutz gegen Fluglärm für zulässig erachtet. „Zu Recht hebt der Verwaltungsgerichtshof ... hervor, im Rahmen der Abwägung habe berücksichtigt werden dürfen, dass die vom Lärm betroffene Region im Südschwarzwald, dem größten Naturpark Deutschlands (Anm. des Verfassers: heute zweitgrößten) mit zahlreichen Kur- und Rehabilitationseinrichtungen, wirtschaftlich vom Tourismus und Fremdenverkehr lebt und deshalb besonders lärmsensibel ist. Dabei hat der Verordnungsgeber in Kauf genommen, dass es schwer zu bewerten ist, wo die Grenze zur unzumutbaren Lärmbeeinträchtigung für diesen Raum zu ziehen ist.“

Eine Änderung der 220. DVO zu Lasten des Südschwarzwalds wäre – wenn der Europäische Gerichtshof die Klage der Schweiz abweist – trotz des Abwägungsspielraums des Verordnungsgebers nur schwer zu begründen und zum Beispiel vom Landkreis Waldshut oder von Kur- bzw. Rehabilitationseinrichtungen beim Verwaltungsgerichtshof in Mannheim anfechtbar.

2.5 Ausgangslage für Staatsvertragsverhandlungen

Bei Beginn der Verhandlungen lag das einzige Risiko für Deutschland, dass die Schutzfunktionen der geltenden 220. DVO von der Schweiz noch ins Wanken gebracht werden könnten, in der noch ausstehenden Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs. Ich sehe keine Anhaltspunkte dafür, dass die Klage der Schweiz gegen die EU erfolgreich sein sollte, vermag mir aber nicht vorzustellen, dass etwaige Einschränkungen das Ausmaß des Staatsvertrags erreichen könnten, halte vielmehr die Abweisung der Klage für wahrscheinlich.

Es wäre deshalb m.E. richtig gewesen, die kurze Zeit bis zur Entscheidung durch den Europäischen Gerichtshof abzuwarten, zumal nach meiner Kenntnis ein Termin für das Plädoyer des Generalanwalts in Kürze ansteht. War die Sorge vor diesem Termin der Anlass, der interessanterweise den deutschen Verkehrsminister zur Eile antrieb? „Der Staatsvertrag muss bis zur Sommerpause unter Dach und Fach sein.“ Wir hätten noch einige Zeit ohne ihn leben können.

Eine bessere Ausgangslage für die Verhandlungen, die unser Bundesverkehrsminister angeblich auch zu unserem Schutz führen wollte, ist für mich kaum vorstellbar. Er hätte also die Verhandlungen gelassen führen können, weil das Scheitern die gegenwärtige Situation, die aus meiner Sicht akzeptabel gewesen wäre, beibehalten hätte. Es wäre sogar ein Versuch möglich gewesen, sie noch zu unseren Gunsten durch Änderung der 220. DVO zu verbessern; dabei hätte nur das Risiko bestanden, dass auf eine Klage diese Verbesserung eventuell keinen Bestand gehabt hätte. Dann wäre es bei der 220. DVO geblieben.

3. Änderungen durch den Staatsvertrag

3.1 Senkung der Flugflächen und ihre Folgen

Der entscheidende Nachteil für uns liegt in der Senkung der Flugflächen in Verbindung mit fehlender zahlenmäßiger und zeitlicher Begrenzung. Bei Abflügen wird die Mindestflugfläche 150 = 4.500 m NN auf Mindestflugfläche 120 = 3.600 m N.N., also um 900 m und bei Anflügen während der Schutzzeiten von Mindestflugfläche 130 = 3.600 m NN auf im Ergebnis Mindestflugfläche 80 = 2.400 m, also um 1.200 m gesenkt, jeweils auf Meereshöhe bezogen, bei entsprechendem Luftdruck sogar noch 300 m tiefer! Darüber sind die offiziellen Verlautbarungen des Bundesverkehrsministers bisher m. E. unzulänglich.

3.2 Schutzzeiten

Die Schutzzeiten werden durch den Staatsvertrag geändert. Sie werden Montag bis Freitag am Morgen spätestens ab 01.01.2020 um ½ Stunde von 7.00 auf 6.30 verkürzt, abends sofort auf 20.00 Uhr und spätestens ab 01.01.2020 die gesamte Woche über auf 18.00 Uhr vorgezogen; die Abendregelung ist natürlich eine Verbesserung gegenüber der geltenden Regelung, die Beschränkung am Morgen nachteilig.

Diese Schutzzeiten gelten aber nur für Anflüge auf die Pisten 14 und 16. Sie würden sich vom Vertragstext her nicht mit Sicherheit auf eine Parallelpiste zu den Pisten 14 und 16 beziehen. Sie gelten nicht für Abflüge, die auch während der Schutzzeiten um 900 m niedriger zulässig und damit belastend werden. Anflüge auf andere Pisten als die Pisten 14 und 16 sind während der Schutzzeiten bis spätestens 01.01.2020 oberhalb 3.000 m NN, danach oberhalb 2.400 m NN zulässig.

Legt man das in Frankfurt – und damit wohl auch bald auch bei anderen Großflughäfen - geltende Nachtflugverbot bzw. die Nachtflugbeschränkung zugrunde (dazu unter 4.1) und berücksichtigt zusätzlich, dass das Bundesverwaltungsgericht bezogen auf den Flughafen Zürich in seinem Beschluss vom 04.05.2005 entschieden hat, dass die Reichweite der Ermächtigungsgrundlage nicht verlassen wird, „wenn eine Verordnung, wie die vorliegende 213. – Hinweis: jetzt 220. – mit der Zielrichtung geändert wird, den Schutz einer wegen des Fremdenverkehrs besonders schutzbedürftigen Region vor Fluglärm, der die Schwelle zur Unzumutbarkeit nicht überschreitet, zu verstärken und unter Gesichtspunkten des Lärmschutzes auch keine Bedenken dagegen bestehen, bei Regelungen über Flugverfahren zeitliche Beschränkungen und Vorgaben für eine Mindesthöhe zu regeln“, so frage ich mich: Welche Erwägungen haben die deutsche Verhandlungsdelegation dazu bewogen, wenige Jahre nach dieser Entscheidung eine Kehrtwendung zu vollziehen und – ohne Not, nachdem die 220. DVO in allen Instanzen gerichtlich bestätigt worden war - diesen damals für richtig gehaltenen Schutz durch Flughöhen in die genaue Gegenrichtung zu ersetzen?

Da durch die beabsichtigte Steigerung der Flugbewegungen tagsüber außerhalb der Schutzzeiten gerade auch für den Südschwarzwald eine massive Verschlechterung eintreten wird, stehen dem selbstverständlich positiven Vorziehen der Schutzzeiten erhebliche Nachteile bei einem Vergleich mit der geltenden 220. DVO gegenüber.

3.3 Abflüge

Abflüge in deutsches Gebiet durften bisher während und außerhalb der Schutzzeiten bei einer Einflughöhe oberhalb 4.500 m NN in deutsches Gebiet geführt werden. Sie sind hörbar, aber keine ins Gewicht fallende Lärmbelästigung.

Schon ab Ratifizierung dürfen Abflüge rund um die Uhr bei 3.600 m NN in das deutsche Hoheitsgebiet – mit Schwankungen bis zu 3.300 m NN - geführt werden. Bei einer Verminderung des Abstands um 900 m wird der Lärm gerade auch in der Nachtzeit spürbar höher und die Umweltbelastungen unserer Region durch die Möglichkeit, die Schweiz früher zu verlassen, durch Abflüge erheblich gesteigert. Dies gilt insbesondere auch für schwer beladene Frachtflugzeuge. Wegen des Anstiegs des Südschwarzwalds bleibt der Abstand zwischen Flugzeug und Boden geringer und damit der Lärm grösser als bei Abflügen über Ebenen. Erschwerend wirkt sich die stark gegliederte Topografie aus. Hinzu kommt die Umweltbelastung für eine international bedeutende

Tourismusregion. Abflüge werden durch diese Senkung der Flugfläche auch nach Norden rund um die Uhr ermöglicht, wenn sie am Norden des Kantons Schaffhausen 3.600 m NN erreichen.

In der Übernahme der Abflüge durch den Staatsvertrag liegt eine neue und massive Belastung für unsere Region.

3.4 Anflüge

Anflüge dürfen spätestens ab 01.01.2020 oberhalb 2.400 m NN – mit Schwankungen des Luftdrucks sogar oberhalb nur 2.100 m NN, bis 2020 oberhalb von 3.000 m NN über deutschem Gebiet geführt werden. Nach geltendem Recht (220. DVO) sind es während der Schutzzeiten 3.600 m NN. Sie rücken als Lärmverursacher während der Schutzzeiten zunächst um 600 m, spätestens ab 01.01.2020 um 1.200 m näher an den Boden. Dadurch steigt der Lärm gegenüber dem heutigen Zustand nach der genannten Faustformel um das 16-fache! Dies wird nicht sofort, sondern spätestens zum 01.01.2020 spürbar.

Rund um die Uhr sind Anflüge entlang der gesamten Schweizer Grenze bei einer Einflughöhe von 3.600 m NN in die Schweiz auch bei Anflügen auf die Pisten 14 und 16 durch den Staatsvertrag ausdrücklich gestattet; über die Einführung kann die Schweiz allein ohne deutsche Zustimmung entscheiden. Solche Anflüge sind zum einen im Kanton Aargau zulässig. Sie sind aber zum andern auch rund um die Uhr durch Einflug vom Norden des Kantons Schaffhausen in 3.600 m N.N. möglich und bringen diesem Bereich neue Belastungen; auch Abflüge werden in Richtung Norden des Kantons Schaffhausen möglich.

Der Hinweis greift nicht, die deutsche Seite habe den Anflügen auf die Pisten 14 und 16 hart an der Schweizer Grenze entlang zugestimmt, weil die Schweiz solche Regelungen in ihrem eigenen Luftraum auch ohne deutsche Zustimmung hätte treffen können; der Vertrag sichere wenigstens den technisch möglichen Grenzabstand. Den Abflug und den Anflug während der Schutzzeiten über den Kanton Schaffhausen hätte Deutschland durch Beibehaltung der Flughöhen wie in der 220. DVO verhindern können, weil eine Flugroute über diesem Kanton nicht möglich wäre (der Steig- oder Sinkwinkel würde zu steil). Der Anflug über den Kanton Aargau hätte im Staatsvertrag unter Berücksichtigung der umfangreichen Zugeständnisse ausgeschlossen werden können. Im Übrigen sind solche Lärmimmissionen ins Nachbarland gerade während der Nachtzeit völkerrechtlich problematisch – freilich nicht, wenn jetzt der Nachbarstaat

(Deutschland) wie im Staatsvertrag geschehen zustimmt. Interessant ist die Frage, inwieweit es ohne oder auch mit Staatsvertrag immissionsrechtliche Abwehransprüche gibt.

3.5 Auswirkungen des Absenkens der Mindestflugflächen auf die Lärmverteilung und auf die Kapazität des Flughafens Zürich

Bei den **Anflügen** senkt der Staatsvertrag die Mindestflugflächen spätestens ab 01.01.2020 von heute 3.600 m NN über 3.000 auf 2.400 m NN, also im Ergebnis um 1.200 m ab. Im Vergleich zur derzeitigen Rechtslage fliegen die Flugzeuge künftig deutlich näher am Boden, kommen bei Anflügen auf eine Ost-West-Piste räumlich und zeitlich relativ kürzer vor dem Aufsetzpunkt in die Schweiz. Das deutsche Gebiet wird also im Vergleich zu heute stärker, das Schweizer Gebiet weniger stark belastet. Die Senkung der Flugflächen steigert aber auch die zahlenmäßige Kapazität des Flughafens. Sie lässt nämlich den nachfolgenden Einflug auf höherer Flughöhe etwas weiter entfernt, aber relativ kurz hinter dem in 2.400 m NN zu, den 3. Einflug auf wieder höherer Ebene wieder kurz nach dem 2. , usw.

Abflüge dürfen derzeit erst oberhalb einer Höhe von 4.500 m NN nach Deutschland einfliegen, ab Ratifizierung schon oberhalb einer Höhe von 3.600 m NN. Diese Flugfläche ist also beim Verlassen der Schweiz um 900 m abgesenkt. Die startenden Flugzeuge können die Schweiz früher verlassen und das nächste startende Flugzeug entsprechend früher folgen lassen. So lässt sich die Zahl der Flugbewegungen bei den Abflügen steigern.

3.6 Keine Begrenzung der Zahl der Flugbewegungen

Die in der „Stuttgarter Erklärung“ geforderte Begrenzung auf maximal 80.000 Flugbewegungen wird im Staatsvertrag nicht nur nicht übernommen, sondern konterkariert. Sie war aber für die Region Anlass, einen Staatsvertrag zu fordern. Zwar wirkt sich die Ausweitung der Schutzzeiten abends ab 18.00 Uhr als zahlenmäßige Begrenzung aus.

Insgesamt wird die Absenkung der Flugflächen aber enorme Steigerungen der heute 279.000 Flugbewegungen zulassen. Das zu optimierende Pistensystem in Verbindung mit einem GPS - gesteuerten Flugbetriebssystem lässt eine zahlenmäßige Optimierung der An- und Abflüge erwarten.

Zugleich steigt mit der Zahl der Flugbewegungen das Risiko von Unfällen.

Schon heute werden 3 Kernkraftwerke, darunter das älteste in Betrieb befindliche der Welt und eine Reihe kerntechnischer Anlagen zumindest in unmittelbarer Nähe in niedriger Höhe überflogen. Experten sehen zwar keine Gefahr. Diese liegt auch mehr in der Zahl der Flugbewegungen als beim sog. „Gekrümmten Nordanflug“ selbst; dessen spezifische flugtechnische Probleme liegen eher im relativ kurzen und starken Abdrehen auf die Anflugpiste, insbesondere nach langer Flugdauer.

Da auch während der Schutzzeiten Anflüge über deutsches Gebiet auf andere Pisten als die Pisten 14 und 16 sowie Anflüge hart entlang der Schweizer Grenze auf die Pisten 14 und 16 zulässig sind, wird sich die Zahl der Anflüge über Deutschland nicht reduzieren. Sie wird mittelfristig wegen der Öffnung der Abflüge nach Norden und der Flüge zwischen 23:00 und 05:00 Uhr, die aus Frankfurt und München umgeleitet werden (dazu unter 4.2), sogar enorm steigen.

Bund und Land haben deshalb ihre Aussagen, beim Staatsvertrag auf eine Senkung der Zahl der Flugbewegungen hinzuwirken, durch die Senkung der Flugflächen in ihr Gegenteil verkehrt.

3.7 Fixierung der abgesenkten Flugflächen und der Flugzeiten rund um die Uhr

Der Staatsvertrag bindet den deutschen Verordnungsgeber (Luftfahrtbundesamt) in den Bereichen der Absenkung der Mindestflugflächen und bei den Flugzeiten (Zulassung rund um die Uhr) über deutschem Gebiet nach Art. 1 Abs. 4 letzter Satz.

Er könnte, ja müsste bei erheblicher Steigerung des Lärms , der sich aus der Entwicklung des Flughafens ergibt, die Flughöhen für die An- und Abflüge wieder anheben und/oder totale bzw. den Flugbetrieb einschränkende Nachtflugverbote anordnen. Nach dem Staatsvertrag darf er künftig in diesen Bereichen gar keine Abwägungen mehr vornehmen – und dies bis mindestens Ende 2030, realistisch betrachtet auf Dauer! Der Staatsvertrag schützt dadurch die Interessen des Schweizer Flughafens Zürich an dauerhafter Nutzung seiner Investitionen mit Vorrang vor dem Schutz unserer Grundrechte und der Struktur unserer Heimat. Hinzu kommt, dass der Staatsvertrag die Planung und betriebliche Umsetzung des Staatsvertrags (m.a.W. also auch die Festlegung von Flugrouten) im deutschen Luftraum an das Einvernehmen der

schweizerischen Skyguide bindet und damit der Schweiz ein Vetorecht einräumt!

3.8 Lärmgrenzen

Der nahe liegende Einwand, der Staatsvertrag führe an keiner Stelle zur Überschreitung von Lärmgrenzen, greift nicht.

Da er alle Bau – und betrieblichen Maßnahmen beim Flughafen durch die Schweiz bis mindestens 31.12.2030 zulässt, ohne dass es einer erneuten Zustimmung Deutschlands bedarf, ließe sich eine solche Aussage für die lange Laufzeit des Vertrags nicht halten. Wir als Bürger wissen nicht einmal, von welchen Lärmprognosen der Staatsvertrag ausgeht.

Bei der uns auch nicht zugänglichen Abwägung aller zu berücksichtigenden Belange wäre das Bundesverkehrsministerium – wie der Verordnungsgeber – „ohnehin nicht darauf beschränkt, nur den unzumutbaren Lärm in den Blick zu nehmen“, wie das Bundesverwaltungsgericht am 24.06.2004 und am 04.05.2005 entschieden hat. In der Entscheidung vom 04.05.2005 heißt es: "Zu Recht hebt der Verwaltungsgerichtshof ... hervor, im Rahmen der Abwägung habe berücksichtigt werden dürfen, dass die vom Lärm betroffene Region im Südschwarzwald, dem größten - Anm. des Verfassers: heute 2. größten - deutschen Naturpark mit zahlreichen Kur- und Rehabilitationseinrichtungen, wirtschaftlich vom Tourismus und Fremdenverkehr lebt und deshalb besonders lärmsensibel ist. Dabei hat der Verordnungsgeber in Kauf genommen, dass es schwer zu bewerten ist, wo die Grenze zur unzumutbaren Lärmbeeinträchtigung für diesen Raum zu ziehen ist."

Der Schutz der 220. DVO hätte demnach im Staatsvertrag nicht reduziert werden müssen.

Ich warne vor einer Überbewertung von – den betroffenen Bürgern gar nicht bekannten - An- und Abflugwegen. Sie können sich schnell ändern (s. Flughafen Schönefeld) oder z. B. bei Einführung eines GPS gesteuerten Systems oder beim Um- oder Neubau von Pisten an Bedeutung verlieren. So können wir zwar dem Text des Staatsvertrags entnehmen, dass Pistenveränderungen bis spätestens 01.01.2020 geplant sind, wissen aber nicht einmal, um welche es sich handelt und wie wir davon betroffen sind.

4. Vorteile für die Luftfahrt und die Wirtschaft

Von den Vorteilen für die Luftfahrt und die Wirtschaft ist in den mir bekannten amtlichen Verlautbarungen kaum die Rede, obwohl seine Präambel den Vertragsabschluss „im Interesse der Entwicklung der internationalen Luftfahrt“ ausdrücklich nennt. **Hauptgewinner des Staatsvertrages ist der Luftverkehr. Ihm bringen Schweizer und Deutsche, die von ihm betroffen sein werden, Opfer, die Gewinne werden dort anfallen. Wesentliches Ziel des Staatsvertrags ist die Steigerung der Flugbewegungen am Flughafen Zürich insgesamt, also sein Ausbau zu einer großen internationalen Drehscheibe, verbunden mit einem Ausgleich für die Kapazitätsverluste, welche die Luftverkehrsunternehmen an den Flughäfen Frankfurt Main und München zu erwarten haben.**

4.1 Rahmenbedingungen

Am 04.04.2012 hat das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig das vorläufige Nachtflugverbot des Verwaltungsgerichtshofs in Kassel vom 21.8.2009 am Frankfurter Flughafen bestätigt. Nach dem Richterspruch muss das Land Hessen für die Nachtzeit sowie die angrenzenden Randstunden die Planfeststellung überarbeiten. Bis dahin bleiben bis 17 vom Land genehmigte Flüge zwischen 23:00 Uhr und 5:00 Uhr weiter verboten. Als Maßstab für das neue Verfahren rückte der Vorsitzende Richter Rüdiger Rubel die Nachtruhe der Bürger - Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Grundgesetz) - in den Vordergrund: „Der Spielraum für die Zulassung von Flügen ist äußerst eng.“ Bei den Randzeiten (22.00 bis 23.00 Uhr und 5.00 bis 6.00 Uhr) gingen die Bundesrichter noch über die bisher geltenden Einschränkungen hinaus. Auch für Flüge in diesen Randzeiten müsse das Land Hessen die Belastung der Bürger neu prüfen, wenn ihre Zahl künftig durchschnittlich 133 überschreite und eine zum Kern der Nacht hin bzw. vom Kern der Nacht weg ab- bzw. ansteigende Zahl vorsehen. Nachtflüge seien auch in dieser Zeit nur zulässig, wenn dafür „ein besonderer Bedarf“ bestehe.

Betroffen von dieser Entscheidung sind vor allem Fracht- und Postflüge in der Nacht, aber auch Passagierflüge, die noch nicht gestartet sind. Wegen der Ableitung des verstärkten Lärm- und Umweltschutzes aus einem Grundrecht sind künftig auch andere Großflughäfen wie zum Beispiel München von dieser Entscheidung betroffen.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Frachtflüge in den genannten Zeitfenstern ist beträchtlich. Nach Angaben des statistischen Bundesamts wuchs der

Luftfrachttransport zwischen 2001 und 2010 um über 80 %. Wichtigstes Ziel dieser Maschinen: Asien. In den vergangenen zehn Jahren hat der Transport von Waren mit diesem Ziel um über 145 % zugenommen. Zuletzt gab es freilich Nachfragerückgänge aus China und Indien. Ein Nachtflugverbot kostet Lufthansa Cargo nach eigenen Angaben im Jahr 40 Millionen € Gewinn.

Bei der Luftfahrt läuteten m.E. alle Alarmglocken; dies erneut, als die Münchner Bürger am 17. Juni 2012 mit 55% den Bau der 3. Startbahn – wenn auch rechtlich nicht unmittelbar bindend – ablehnten. Wenn die Luftfahrt – vorgewarnt durch eine Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 28.8.2009 - nicht darauf hingearbeitet hätte, die durch diese Entwicklungen entstehenden Fluglücken so weit und so schnell wie möglich zu schließen, hätten ihre Verantwortlichen wirtschaftliche Nachteile in Kauf genommen. Ich kann ihnen also nicht vorwerfen, dass sie dies mit ihren Möglichkeiten, zu denen auch Kontakte zur deutschen und Schweizer Politik gehören, zu erreichen versuchten, vielmehr bestätigen, dass das dazu konstruierte Geflecht sehr gut gelungen ist.

4.2 Ersatzangebot des Staatsvertrags für den Flughafen Zürich

In der Tat: Der Staatsvertrag lässt gegen die Rechtsprechung des höchsten deutschen Verwaltungsgerichts und des Gerichts der EU -zum Schutz der Gesundheit - An-und Abflüge zum Flughafen Zürich bezogen auf deutsches Gebiet in der Kernzeit der Nacht zwischen 23.00 Uhr und 5.00 Uhr ohne zahlenmäßige oder zeitliche Begrenzung zu, während der Zeit zwischen 22.00 Uhr und 23.00 Uhr sowie zwischen 5.00 und 6.00 Uhr ohne zahlenmäßige Begrenzung.

Mir ist natürlich bewusst, dass das derzeit **in der Schweiz geltende Nachtflugverbot** einer Öffnung des Flughafens während der Nachtzeiten entgegensteht. In der Tat ist dieses 2. Tor noch weitgehend verschlossen; ob und wie weit es geöffnet wird, ist allein Sache der Schweiz. Deutschland hat das 1. Tor sperrangelweit geöffnet.

Um die Bereitschaft zur Öffnung dieses für Fracht- und Postflüge, aber auch für Passagierflüge wichtigen Zeitfensters durch Änderung des Schweizer Nachtflugverbots – und natürlich auch für mehr Flugbewegungen insgesamt - zu erreichen, macht der Staatsvertrag Angebote:

- Er überlässt die Entscheidung über die Änderung oder Aufhebung des Nachtflugverbots der Schweiz. Eine deutsche Zustimmung ist nicht mehr erforderlich.
- Die Schweiz kann das vorhandene Pistensystem ohne deutsche Zustimmung verändern, auch wenn der süddeutsche Raum dadurch neu belastet wird.
- Anflüge während der Schutzzeiten sind statt bisher oberhalb einer Flughöhe von 3.600 m NN, künftig oberhalb 3.000 m NN und spätestens ab 1.1.2020 oberhalb 2.400 m NN zulässig. Sie können also näher am Flughafen in die Schweiz eingeführt werden.
- Rund um die Uhr sind Anflüge entlang der gesamten Schweizer Grenze bei einer Einflughöhe von 3.600 m NN in die Schweiz, also auf eine lange Strecke hart an der Schweizer Grenze entlang durch den Staatsvertrag ausdrücklich gestattet. Über die Einführung kann die Schweiz ohne deutsche Zustimmung entscheiden. Solche Anflüge könnten nicht nur im Kanton Aargau, sondern auch bei Einflug an der Nordgrenze des Kantons Schaffhausen durchgeführt werden.
- Abflüge in deutsches Gebiet durften bisher während und außerhalb der Schutzzeiten erst bei einer Flughöhe oberhalb von 4500 m NN in deutsches Gebiet geführt werden. Abflüge in dieser Höhe sind in ruhigen Zeiten zwar hörbar, aber keine ins Gewicht fallende Lärmbelastung. Künftig sind sie rund um die Uhr ohne zeitliche oder zahlenmäßige Begrenzung ab 3600 m NN durch den Staatsvertrag zugelassen. Sie belasten die Schweiz weniger, weil sie früher nach Deutschland geführt werden können.
- Der Staatsvertrag sieht offenbar eine Verlängerung der nach Norden ausgerichteten Piste 14 vor. Der Aufsetzpunkt für von Norden anfliegende Flugzeuge darf aber nicht nach Norden verlegt werden; die Verlängerung dient also Starts in Richtung Süden, deren Lärm und Umweltbelastungen näher an die deutsche Grenze herangerückt werden.
- Während es der Schweiz beim auf französischem Gebiet gelegenen Flughafen Basel-Mulhouse gelungen ist, die Lasten weitgehend von sich fernzuhalten, übernimmt Deutschland beim in der Schweiz gelegenen Flughafen Zürich vor allem durch Absenkung der Flugflächen enorme Lasten.
- Schließlich kann der Flughafen Zürich als einziger der drei Flughäfen Frankfurt, München und Zürich exklusiv die Nachtzeit nutzen, die für Fracht- und Postflüge, aber auch für verspätete Passagierflüge wirtschaftlich besonders attraktiv ist.

Mit dem Staatsvertrag fällt die erste Hürde für die Einschränkung und Aufhebung des Schweizerischen Nachtflugverbots. Der Druck der Luftverkehrs und der Wirtschaft, es zu reduzieren oder ganz aufzuheben, wird zunehmen; sie wären für den Flughafen und die Luftverkehrsgesellschaften ein attraktives Zeitfenster. Die Lasten tragen andere: die Schweizerische Umgebung des Flughafens und wir. Eine enorme Erhöhung der An- und Abflüge wird zwangsläufig immer auch entsprechende Auswirkungen auf das Schweizer Umfeld des Flughafens haben – durch Umweltbelastungen auch dort, wo Lärmwirkungen vermieden werden. Die Opfer im Interesse der Luftfahrt bringen also in der Summe beide Seiten, nur wir ohne vergleichbare wirtschaftliche Vorteile.

4.3 Emissionshandel

Die Schweiz beteiligt sich – jedenfalls bisher – nicht an der EU-Richtlinie zum Emissionshandel. Damit kann der Flughafen Zürich bei den Luftfahrtunternehmen punkten. Das 2013 für Fluggesellschaften in Kraft tretende Emissionshandelssystem verursacht in den teilnehmenden Ländern zusätzliche Kosten für Luftfahrtunternehmen. Dies dürfte auch für Luftfahrtunternehmen aus Amerika und Asien attraktiv sein. Dort stößt die Ausweitung des EU-Emissionshandels auf den Luftverkehr auf massive Kritik. Mit einem Ausweichen nach Zürich können die Luftfahrtunternehmen bei Flügen, die nicht in die EU gehen und nicht aus ihr kommen, diese Kosten umgehen. Der Staatsvertrag leistet dazu einen Beitrag.

4.4 Belange der Wirtschaft

Das Argument, die Wirtschaft brauche die Nachtflüge bzw. eine große internationale Drehscheibe Zürich, ist ernst zu nehmen. Sie wird auch der südbadischen Wirtschaft nutzen. Ich gehe sogar davon aus, dass wir wegen des Ausbaus des Flughafens Zürich rasch eine Verbesserung unserer Infrastruktur mit dem Ziel eines besseren Anschlusses an den Flughafen Zürich erhalten und vor allem unsere Güterverkehrswirtschaft einen Aufschwung erleben wird.

Selbstverständlich sind die Belange der Wirtschaft bei den erforderlichen Abwägungen einzubringen und zu gewichten. Dies gilt aber auch für die wirtschaftlichen Belange, für den Erholungswert und für den Naturwert unserer internationalen Tourismusregion mit Umsätzen in Milliardenhöhe. Aber auch Belange der Wirtschaft haben keinen absoluten Rang, sondern müssen gegen Grundrechte der betroffenen Bürger und gegen den unverzichtbaren Wert von großen Erholungsanlagen, Natur- und Rückzugsräumen einer ohnehin

lärmgeplagten Bevölkerung in rechtsstaatlich geordneten Verfahren offen gelegt und abgewogen werden. Lasten dürfen gerechterweise nicht einer Seite auferlegt werden, während die Vorteile der anderen bzw. hier der Luftfahrt zu gute kommen. Das Mittel des Staatsvertrags darf nicht dazu verwendet werden, unsere Belange nicht in einem mündigen Bürgern gerecht werdenden Verfahren einzubringen, zu gewichten und abzuwägen, und die Lasten des in seiner Leistungsfähigkeit für notwendig erachteten Flughafens Zürich nach dem Weg des geringsten Widerstands und geringsten Rechtsschutzes zu erhöhen und zu verteilen.

Das höchste deutsche Verwaltungsgericht hat jedenfalls den Belangen der Wirtschaft während des Kerns der Nachtzeit keine und während der Randzeiten der Nachtstunden nur sehr begrenzte Geltung zugestanden. Es hat in seiner Entscheidung zum Flughafen Zürich vom 04.05.2005 der internationalen Tourismusregion Südschwarzwald bereits einen besonderen Schutz gegen Fluglärm beim Flughafen Zürich ausdrücklich zugebilligt. Diese Rechtsprechung konterkariert der Staatsvertrag.

Gibt die Politik den Belangen der Wirtschaft ohne rechtliche Not, ohne Bürgerbeteiligung Vorrang, macht sie sich durch eigenes Handeln von den Luftverkehrsgesellschaften abhängig und trägt zu einem Gefühl der Ohnmacht und damit zur Staatsverdrossenheit bei.

4.5 Folgerung: Großflughafen Zürich

Der Staatsvertrag stellt keinesfalls einen besseren, sondern einen schlechteren Schutz für unsere Region dar. Die Verbesserung unseres Schutzes war also nicht sein Ziel.

Durch die deutliche Senkung der Flugflächen bei den An- und Abflügen, deren Zulassung über deutschem Gebiet rund um die Uhr ohne jede Einschränkung selbst in der Kernzeit der Nacht, durch die Bindung des Luftfahrtbundesamts an Flugflächen und Flugzeiten, durch den Verzicht auf Zustimmung zu allen erforderlichen Bau- und Betriebsmaßnahmen des Flughafens im Staatsvertrag, durch die Unkündbarkeit bis 2030 wird deutlich: Der Staatsvertrag leistet den kompletten deutschen Beitrag zu einem Großflughafen Zürich mit klarer Nordausrichtung. Wir wurden über die wahren Ziele des Staatsvertrags nicht informiert. Die Luftfahrt schweigt aus meiner Wahrnehmung über die Vorteile, die der Staatsvertrag ihr bietet.

5. Folgen für unsere Region

Die Folgen des Staatsvertrags werden in regional unterschiedlicher Intensität und in voller Wirkung erst, aber doch spätestens am 1. Januar 2020, bei den Abflügen sogar sofort nach Ratifizierung offenbar. Die Schutzzeit wird zunächst in den Abendstunden auch Montag bis Freitag auf 20:00 Uhr vorgezogen, dies wird positiv empfunden werden, die Anflüge entlang der Grenze werden auch erst nach Fertigstellung des Pistenumbaus und entsprechender Entscheidung in der Schweiz wirksam. Wir sind aber auch für folgende Generationen mit verantwortlich.

Spätestens bis 01.10.2020 darf und muss die Schweiz unter Nutzung der Angebote des Staatsvertrags ihr Pistensystem anpassen. Dadurch wird der heute gegebene Abwägungsspielraum der deutschen Behörden beim Schutz unserer Belange eingeschränkt. Ohne Staatsvertrag könnte die Schweiz für den Flughafen Zürich nicht mit bindender Wirkung für deutsche Behörden festlegen, in welchem Umfang Deutschland seinen Luftraum für An- und Abflüge zu öffnen hat – so das Bundesverwaltungsgericht in seinem Beschluss vom 4. Mai 2005. Das Luftfahrtbundesamt könnte also bei starker Beeinträchtigung zum Beispiel der Tourismusregion Südschwarzwald Flugflächen wieder anheben oder zeitliche oder auch zahlenmäßige Begrenzungen der Abflüge zum Beispiel in Nachtzeiten einführen. Auch bei fortschreitendem Schutz des Grundrechts der körperlichen Unversehrtheit gegen Fluglärm durch das Bundesverwaltungsgericht – wovon in der Fachwelt ausgegangen wird - wäre eine Verbesserung unserer Belastung ohne Staatsvertrag erforderlich, mit Staatsvertrag wegen der langen Bindung und der in diesen Punkten absolut starren Regelung nicht möglich.

Über Infrastruktur und Betrieb des Flughafens Zürich entscheidet allein die Schweiz. Einseitige Änderungen sind für die Schweiz während der gesamten Laufzeit möglich. Deutschland kann dann nur noch den Lärm verteilen, der sich für sein Gebiet aus den im Staatsvertrag zementierten Grundlagen ergibt. Er nimmt wegen fehlender Kündigungsmöglichkeit bis 2030 unverzichtbare Reaktionsmöglichkeiten. Dramatisch wird freilich, dass dann, wenn der Vertrag seine volle Wirkung entfalten kann, wohl keine effektiven Rechtsmittel gegen die Grundstrukturen mehr möglich sind. Erinnerungen an Stuttgart 21 fallen mir ein. Dort gab es von vornherein Planfeststellungsverfahren und genutzte Klagemöglichkeiten vor den Gerichten, von denen wir nur träumen können. Der Landesregierung von Baden-Württemberg reichten sie nicht – ein Ansatz, der zu begrüßen wäre, wenn er konsequent beim Staatsvertrag zum Tragen gekommen wäre.

5.2 Auswirkungen

Für die internationale Tourismusregionen Südschwarzwald (mit ihrer zum Flughafen Zürich hin abfallenden stark gegliederten Topographie) und Bodensee ist die An- und Abflugschneise zu einem Großflughafen rund um die Uhr nicht tragbar, nicht nur wegen des Lärms, sondern auch wegen der Umweltbelastungen. Rückzugsräume wie der Südschwarzwald leiden darunter besonders, auch wenn Grenzwerte eingehalten werden. Die Folgen lassen sich im **Taunus** studieren.

Die Schutzwirkungen, die der Staatsvertrag durch die in ihm enthaltenen Schutzzeiten bei An- und Abflügen auf die Pisten 14 und 16 entfaltet, sind wichtig. Bei der aufgezeigten Entwicklung des Flughafens werden aber auch in diesem Bereich die Anflüge in den offenen Zeiten erheblich zunehmen und dies in geringer Höhe.

Der gewerblichen Wirtschaft wird der Ausbau nützen. Wirtschaftlich betrachtet werden aber auch mit dem Tourismus und in der Gesundheitsbranche Milliardenumsätze gemacht. Hier rechne ich mit Einbrüchen. Wer diese Entwicklung will, wird den Staatsvertrag mit anderen Augen betrachten als der, für den der Wert von Natur, Umwelt, Erholung und Gesundheit an erster Stelle steht.

Der Wertverlust der Liegenschaften in solchen An- und Abfluggebieten ist nach allen Erfahrungen beträchtlich. Über das Ob, die Höhe und den Umfang der Entschädigung bzw. von Schutzmaßnahmen über unserem Gebiet entscheidet ohne Zustimmung Deutschlands einseitig die Schweiz nach den für ihre Betroffenen geltenden Bestimmungen.

Ich befürchte langfristig eine **katastrophale Entwicklung** in unserer und für unsere Heimat.

Geht man davon aus, dass der Ausbau des Flughafens Zürich zu einer großen internationalen Drehscheibe mit An- und Abflügen auch während der Nachtzeit ohne zeitliche und zahlenmäßige Abstufung bzw. Begrenzung nicht zu vermeiden ist und der Luftfahrt bzw. der Schweiz zugestanden wird, dass wir durch die Nordausrichtung des Flughafens große Teile seiner Lasten zu tragen haben, sind die im Staatsvertrag enthaltenen Regelungen zu unseren Gunsten immerhin ein Restschutz. Unsere regionalen Vertreter bei den Verhandlungen hatten nach meiner Einschätzung keine Chance, die von der Luftfahrt und der Wirtschaft geforderte Entwicklung des Flughafens Zürich noch grundlegend zu

verhindern. Dabei denke ich vor allem an die Absenkung der Flugflächen gegenüber der geltenden 220. DVO und das Fehlen jeder zeitlichen, zahlenmäßigen Begrenzung und jeder Begrenzung des messbaren Lärms.

6.1 Kein Verfahren wie bei innerdeutschen Flughäfen bzw. bei Regelung durch deutsche Verordnung

Würden die im Staatsvertrag gegenüber der geltenden Rechtslage enthaltenen belastenden Regelungen für einen in Deutschland liegenden Flughafen durch rein innerdeutsches Recht getroffen, müssten zunächst die Auswirkungen auf die Bürger sorgfältig geprüft, offengelegt und eine Abwägung zwischen dem Nutzen für die Luftfahrt und die Wirtschaft einerseits mit den Belangen einer international bedeutenden Tourismusregionen (Südschwarzwald und Bodensee), dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, auf Schutz des Eigentums und (z.B. bei Kliniken) mit dem Recht auf den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb vorgenommen werden. Ein Planfeststellungsverfahren müsste durchgeführt werden. Gegen den Planfeststellungsbeschluss könnte geklagt werden.

Dies gilt gesetzlich jedenfalls derzeit nur für Flughäfen, die in Deutschland liegen. Da der mögliche Eingriff in die genannten Bürgerrechte in der Eröffnung neuer An- und Abflugmöglichkeiten über deutschem Gebiet in gleicher Weise erfolgt, gleichgültig ob der sie auslösende Flughafen im Inland oder im Ausland liegt, liegt es nahe, zu fragen, ob eine analoge Anwendung der für deutsche Flughäfen geltenden Schutzbestimmungen für unsere Bevölkerung und unsere Grundrechte vom Normzweck her geboten wäre. Für die Landesregierung von Baden-Württemberg wäre es ein interessanter Ansatz, auch in solchen Fällen über den Bundesrat eine gesetzliche Regelung einzubringen.

Unabhängig von dieser Frage müsste jedenfalls die geltende 220. DVO geändert werden. Über deren Vereinbarkeit mit europäischem Recht würde ohne Staatsvertrag in Kürze der Europäische Gerichtshof in Luxemburg abschließend entscheiden. Von der Vorinstanz, dem Gericht der EU, wurde diese Frage positiv entschieden. Zuvor hatten bereits der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg und das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig die 220. DVO mit deutschem Recht und mit Völkerrecht für vereinbar erklärt. Zumindest politisch und wohl auch rechtlich wäre eine Änderung der von den obersten Gerichten als rechtmäßig angesehenen Verordnung nur aus ganz gewichtigen Gründen denkbar. Selbst wenn sie zu unseren Lasten zulässig wäre, wäre bei steigender Beeinträchtigung eine Verstärkung des Schutzes wieder möglich.

Der Staatsvertrag bindet demgegenüber den Verordnungsgeber in den Bereichen der Absenkung der Flugflächen und bei den Flugzeiten (Zulassung rund um die Uhr) nach Art. 4 Abs. 4 letzter Satz bei der Absenkung der Flugflächen und den An- und Abflugmöglichkeiten über deutschem Gebiet rund um die Uhr. Er darf künftig in diesen Bereichen gar keine Abwägungen mehr vornehmen – und dies bis mindestens Ende 2030, realistisch aber auf Dauer!

Der Staatsvertrag nimmt uns den bei ausländischen Flughäfen im Verhältnis zu inländischen deutlich größeren Spielraum durch Änderungen der 220. DVO.

6.2 Rechtsschutz nach dem Staatsvertrag

Da der Staatsvertrag keinen Rechtsweg gegen seine Regelungen zu den deutschen Gerichten vorsieht, nimmt das Zustimmungsgesetz, durch das er in deutsches Recht transferiert wird, den möglicherweise Betroffenen zunächst einmal den Rechtsweg. Die Eröffnung des Rechtswegs zu den Schweizer Gerichten in Artikel 3 Absatz 2 des Staatsvertrags ist zwar durch Staatsverträge grundsätzlich zulässig; sie reicht aber in unserem Fall nicht.

Zum einen können Bestimmungen des Staatsvertrages von einem Schweizer Gericht gar nicht überprüft werden.

Zum andern lässt der Staatsvertrag weitere potentielle Eingriffe zum Beispiel durch Pistenänderung oder durch Änderung des Schweizer Nachtflugverbots ohne deutsche Zustimmung zu, auch wenn sie zu neuen Belastungen für uns führen. Der Hinweis, die deutsche Seite könne sich dann genauso an den Schweizer Verfahren beteiligen und die Schweizer Gerichte anrufen wie die Schweizer selbst, greift nur bedingt. Bei den wichtigsten Änderungen entscheidet nämlich in der Schweiz nicht das unabhängige Gericht, sondern das Volk, entweder auf Kantons- oder bei entsprechender bereits angedachter Übertragung der Kompetenzen auf Bundesebene. An diesen Entscheidungen werden wir nicht beteiligt. Dagegen gibt es auch keinen gerichtlichen Schutz. Um Fehlinterpretationen vorzubeugen: Die Schweiz kann solche Regelungen als souveräner Staat selbstverständlich treffen; unser Problem ist nur, dass unsere Vertreter uns ihnen unterwerfen und wir dann gerade keine gleichwertigen Möglichkeiten haben wie unsere Nachbarn.

Auch bei einer Regelung des Schweizer Rechts wie bei Kernkraftwerken, bei denen die letzte Instanz bei Behörden und Gerichten der Schweizerische

Bundesrat, also die dortige Bundesregierung ist, würde uns der Zugang zu einem unabhängigen Gericht genommen. Dies gilt auch für das bereits laufende, aber noch nicht abgeschlossene sog. „SIL - Sachplan Infrastruktur Luftfahrt – Verfahren“ zum Flughafen Zürich, das in der Schweiz die Raumplanung auf Gemeinde- und Kantonsebene mit der Luftfahrt koordiniert.

Der Ausschluss des Rechtswegs zu einem unabhängigen Gericht ist aber unter Berücksichtigung des Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz fragwürdig, auch das Risiko einer nicht völlig objektiven und adäquaten Beurteilung unserer Belange.

Da die Schweizer Behörden über gegensätzliche Schweizer und deutsche Interessen entscheiden müssen, wird die ausschließliche Wahrnehmung auch unserer Belange problematisch.

6.3 Entschädigungsregelung

Die Entschädigungsregelung in Artikel 3 Absatz 3 des Staatsvertrages ist im Blick auf Art. 14 Grundgesetz (Schutz des Eigentums) problematisch. Der deutsche „Beitrag“ des Staatsvertrags zur Enteignung liegt in der Senkung der Flugflächen im Zustimmungsgesetz zum Staatsvertrag selbst, welches das „Ob“, die Schwelle und die Höhe einer Entschädigung sowie anderer Schutzmaßnahmen ausschließlich der Regelung durch Schweizer Recht überlässt. Eine Wahlregelung, die Entschädigung bzw. Schutzmaßnahmen nach unserer Wahl entweder nach deutschem oder nach Schweizer Recht im Staatsvertrag zuzulassen, hätte dieses Problem gelöst. Es wäre ein Gebot der Fairness gewesen, wenigstens diese Wahlmöglichkeit den betroffenen Bürgern einzuräumen.

7. Bewertung der Verteilung der Lasten und Vorteile und des gewählten Verfahrens

Einen auch von unseren Verantwortlichen positiv oder zumindest annehmbar bewerteten, zur Befriedung führenden Kompromiss vermag ich in der künftigen Verteilung der Lasten und Vorteile nicht zu erkennen, vor dem Hintergrund der für uns geltenden 220. DVO ohnehin nicht. Die wirtschaftlichen Vorteile des Staatsvertrags liegen ganz überwiegend bei der Luftfahrt und beim Flughafen, wirtschaftliche Risiken bei uns. Diese Vorteile werden ermöglicht durch langfristige Nachteile für uns beim Schutz der Gesundheit, der Tourismus- und Rehabilitationseinrichtungen und der Struktur unserer Region.

Zwar gibt es beim Abschluss von Staatsverträgen ein außenpolitisches Ermessen, das grundsätzlich nicht der gerichtlichen Überprüfung unterliegt. Bei der Abwägung zwischen den unterschiedlichen Belangen, die zu Regelungen für An- und Abflüge hinsichtlich ihrer Höhe, zeitlichen und zahlenmäßigen Begrenzung führen, hat die zuständige staatliche Stelle einen Abwägungsspielraum, der zwar gerichtlich überprüfbar ist, aber den zuständigen staatlichen Stellen einen nicht zu unterschätzenden Spielraum gibt.

Der Bundesverkehrsminister als unser einziger mit echten Kompetenzen ausgestatteter Vertreter hätte deshalb bei den Verhandlungen im Rahmen eines Staatsvertrages mit unseren Belangen besonders sorgfältig umgehen müssen, weil Verfahren wie bei im Inland gelegenen Flughäfen fehlen, weil wir nach dessen Ratifizierung und wegen seiner fehlenden Änderbarkeit im Gesetzgebungsverfahren allenfalls sehr eingeschränkte Chancen haben, uns zu wehren und die Risiken – auch finanzielle – solcher anderer Wege zusätzlich zu den uns auferlegten Lasten selbst tragen müssen.

Betrachten wir die Gesamtbilanz!

1. Unser Bundesverkehrsminister senkt die Flugflächen entgegen der Abwägung, die sein Haus seit fast 10 Jahren in Gerichtsverfahren selbst vertreten hat und die vom Bundesverwaltungsgericht, von der EU-Kommission und vom Gericht der EU als gerecht abgewogen bestätigt wurden.
2. Er tut dies völlig überraschend und geheim in einem Verfahren, bei dem er den besseren Schutz der Bevölkerung unterstützen wollte.
3. Er unterrichtet die Öffentlichkeit nicht, jedenfalls nicht unverzüglich über diesen wesentlichen Inhalt
4. Er erklärt aber sofort nach Ende der Verhandlungen, der vereinbarte Inhalt sei nicht mehr zu ändern.
5. Er lässt er entgegen der höchstrichterlichen Rechtsprechung zum Flughafen Frankfurt An- und Abflüge über deutschem Gebiet zu einem Großflughafen Zürich ohne Nachtflugverbot in der Kernzeit der Nacht und ohne Nachtflugbeschränkung in ihren Randzeiten zu.
6. Er nimmt dem zuständigen Bundesluftfahrtamt jede neue Abwägungsmöglichkeit mindestens bis 31.12.2030 bei der Festsetzung von Mindestflughöhen und Flugzeiten.

7. Er nutzt das Fehlen einer gesetzlichen Verfahrensregelung bei den Auswirkungen eines ausländischen Flughafens und schließt eine effektive Beteiligung der deutschen Betroffenen aus.
8. Er überlässt den Rechtsschutz weitgehend Schweizer Gerichten, unsere Verfahrensbeteiligung – soweit noch möglich! – weitgehend den Schweizer Behörden und begrenzt den Schutz des Eigentums auf innerschweizerische Regelungen.
9. Er schließt bis 31.12.2030 jede Kündigung aus, ohne die Kündigung aus wichtigem Grund zu nennen.

Hinzu kommt, dass er seine Beteiligung an einer öffentlichen Diskussion dadurch verhindert, dass er unter Verweis auf einen Brauch seines Hauses auf Schreiben, die veröffentlicht worden sind, nicht reagiert. Was bleibt uns denn übrig als öffentlich wenigstens auf das aufmerksam zu machen, was geheim gehalten auf uns zukommt?

So legt er Lasten in enormem Ausmaß ohne Not der eigenen Seite auf, während der Nutzen ganz überwiegend der Luftfahrt und der anderen Seite zugutekommt. Er ist sich sicher, dass dieser Vertrag der Befriedung eines Jahrzehnte langen Streits dienen werde, bevor die betroffene Bevölkerung auch nur den wesentlichen Inhalt kennt. Ich vermag jedenfalls in der Summe dieser Schritte keine ausreichende Vertretung unserer berechtigten Belange zu erkennen.

Ich hoffe darauf, dass Politiker, die die vermeintlichen Zwänge der Märkte oder vermeintliche außenpolitische Belange nicht zur obersten Maxime ihres Handelns machen, den aufgezeigten Umgang mit mündigen Bürgern nicht durch ihre Zustimmung zum Zustimmungsgesetz dieses Staatsvertrags unterstützen und so der Staatsverdrossenheit entgegenwirken.

Wenn freilich unsere Landesregierung grünes Licht für den Staatsvertrag gibt, werden wohl die nicht betroffenen Länder im Bundesrat auch nicht nein sagen. Ich hoffe, in Baden-Württemberg ist das letzte Wort noch nicht gesprochen.

8. Rechtliche Schritte gegen den Staatsvertrag

Bei der m.E. generalstabsmäßigen Vorbereitung des Staatsvertrags meine ich, dass bei der Abfassung des Staatsvertrages sorgfältig darauf geachtet wurde, gerichtliche Schritte gegen ihn so weit wie möglich auszuschließen oder so wenig wie möglich wirksam werden zu lassen.

Der Staatsvertrag versucht in der Tat, auch rechtliche Schritte gegen ihn zumindest zu erschweren, indem er die Ratifizierung „so bald wie möglich“ selbst vorschreibt, bis zum 31.12.2030 eine Kündigung ausschließt und eine Kündigung aus wichtigem Grund jedenfalls nicht ausdrücklich vorsieht. Der wäre z.B. gegeben, wenn das Zustimmungsgesetz zum Staatsvertrag vom Bundesverfassungsgericht auch nach seiner Ratifizierung in welchem Verfahren auch immer für nichtig erklärt würde.

Die Fragen möglicher und erfolgreicher rechtlicher Schritte gegen den Staatsvertrag müssten Experten beantworten. Das grundsätzlich nicht gerichtlich nachprüfbar außenpolitische Ermessen beim Abschluss von Staatsverträgen, der Abwägungsspielraum bei Festlegungen der Flughöhe und der Flugzahlen bzw. Flugzeiten oder auch die Frage der unmittelbaren Betroffenheit durch den Staatsvertrag, der ja noch in vielen Bereichen umgesetzt werden muss, erschweren gerichtlichen Schutz. Die – finanziellen – Risiken, die damit verbunden sind, stehen aber in keinem Verhältnis zu den Belastungen, die der Staatsvertrag schon mittelfristig für den Südschwarzwald und den Bodensee mit sich bringt. Wer sich nicht abfinden, sondern sich auf politischem Wege, ggf. auch mit rechtlichen Mitteln gegen den Staatsvertrag wehren will, darf trotz der Ferien keine Zeit mehr verlieren, die uns verbleibenden Möglichkeiten zu prüfen und ggf. zu ergreifen.

Als verfassungsrechtliche Hürden für das deutsche Zustimmungsgesetz zum Staatsvertrag kommen in Frage:

1. Das Prüfungsrecht des deutschen Bundespräsidenten.
2. Ein abstraktes Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, das 1/4 des Deutschen Bundestags oder die Landesregierung von Baden-Württemberg anstrengen können.
3. Verfassungsbeschwerde oder ein konkretes Normenkontrollverfahren als Folge einer Klage vor anderen Gerichten beim Bundesverfassungsgericht durch betroffene Bürger, Gemeinden, Landkreise sowie Kur- und Rehabilitationseinrichtungen. Voraussetzung ist die unmittelbare Verletzung von Grundrechten oder anderer grundgesetzlicher Bestimmungen durch den Staatsvertrag. Als verletzte Rechte kommen m. E. Art. 2 Abs. 2 GG (Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, Art. 12 GG (Recht auf den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb), Art. 14 GG (Eigentumsrechte), Art. 19 Abs. 4 GG (Recht auf Zugang zu den Gerichten) und das Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 GG und das Recht auf kommunale Selbstverwaltung (Art.28 GG) in Frage.

Das Land Baden-Württemberg hat dem Staatsvertrag bereits ausdrücklich zugestimmt, wird also kaum ein Normenkontrollverfahren durchführen. Ob hier das letzte Wort schon gesprochen ist?

Gegen die Unterverteilung der auf die deutsche Seite nach dem Staatsvertrag entfallenden Belastung kann m. E. zwar auch in Zukunft geklagt werden. Dies kann aber nur zu einer regionalen Verschiebung der Belastung führen. Auch immissionsrechtliche Klagen könnten zulässig bleiben, setzen aber einen relativ hohen Lärm voraus.

9. Folgen eines Scheiterns des Staatsvertrags

Würde der Staatsvertrag wegen Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz nicht zustande kommen, würde die 220. DVO weiter gelten. Würde ihre Vereinbarkeit mit Europäischem Recht vom Europäischen Gerichtshof bejaht, wäre sie unter keinem rechtlichen Aspekt gerichtlich anfechtbar. Natürlich wären wir deshalb nicht gegen eine Änderung durch den deutschen Verordnungsgeber gesichert. Freilich hätten wir bei einer dann möglichen gerichtlichen Überprüfung in der bereits ergangenen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Flughafen Zürich vom 04.04.2005 ein besonderes Schutzbedürfnis für den Südschwarzwald „gesetzt“ und bei dessen Entscheidung für das Nachtflugverbot beim Flughafen Frankfurt Chancen für ein entsprechendes Verbot, soweit deutsches Gebiet betroffen ist. Endgültige Sicherheit gibt auch der Staatsvertrag für seine Schutzzeiten bzw. Schutzregelungen nicht, da er einvernehmlich zwischen den alleinigen Vertragspartnern Deutschland und Schweiz ohne Rücksicht auf Kündigungsfristen zu ändern ist; wie schnell und geheim das möglich ist, haben die am 2. Juli abgeschlossenen Verhandlungen zum Staatsvertrag gezeigt.

Fazit:

Der Staatsvertrag öffnet unwiderruflich das Tor für einen Großflughafen Zürich mit Nordausrichtung. Die deutlich abgesenkten Flughöhen für An- und Abflüge über dem deutschen Luftraum sowie seine zahlenmäßig und zeitlich unbegrenzte Nutzbarkeit werden festgeschrieben. Abflüge verursachen über deutschem Gebiet rund um die Uhr erstmals deutlich spürbaren Lärm.

Trotz der Schutzzeiten wird dies mittelfristig unübersehbare Auswirkungen auf die international bedeutenden Tourismusregionen Südschwarzwald und Bodensee haben.

Die Frankfurter Flughafenanlieger haben sich erfolgreich gewehrt. Wir müssen rasch darüber entscheiden, welche politischen und ggf. rechtlichen Mittel genutzt werden können, wenn wir die mit ihm verbundene Umstrukturierung unserer Heimat und Eingriffe in unsere Grundrechte verhindern wollen.

Dr. Bernhard Wütz