

Peter C. Beyeler
Entfelderstrasse 22 (Buchenhof)
5001 Aarau
Telefon 062 835 32 04
Fax 062 835 32 09
E-Mail peter.c.beyeler@ag.ch

Einschreiben

Eidgenössische Rekurskommission
für Infrastruktur und Umwelt
Postfach 336
3000 Bern 14

Aarau, 29. April 2005

Beschwerde

des

Kantons Aargau, handelnd durch den Regierungsrat, dieser vertreten durch das Baudepartement, Entfelderstrasse 22 (Buchenhof), 5001 Aarau,

gegen

Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL),

betreffend Änderung der Luftraumstruktur der Schweiz 2005, Verfügung vom 29. März 2005.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Aargau erhebt das Baudepartement fristgerecht Beschwerde gegen die Verfügung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) vom 29. März 2005 betreffend Änderung der Luftraumstruktur der Schweiz 2005.

Anträge

1.

Ziffer 1 der Verfügung des BAZL vom 29. März 2005 sei insoweit aufzuheben, als der Nahkontrollbezirk (TMA) im Bereich des Kantons Aargau sowie der Warteraum GIPOL festgelegt werden. Die Angelegenheit sei an die Vorinstanz zurückzuweisen mit der Anweisung, das Verfahren unter Anhörung des Kantons Aargau korrekt durchzuführen und den Nahkontrollbezirk (TMA) sowie den Warteraum GIPOL neu zu verfügen.

2.

Im Sinne einer vorsorglichen Massnahme sei die Vorinstanz zu beauftragen, die in den nachfolgenden Erwägungen beantragten Änderungen und Optimierungen unverzüglich an die Hand zu nehmen und die Einschränkungen der Flugplätze Birrfeld und Buttwil bei nächster Gelegenheit zu vermindern.

3.

Im Sinne einer vorsorglichen Massnahme sei die operative Mindestwartehöhe des Warterraums GIPOL per sofort auf die Flugfläche 100 anzuheben.

4.

Das vorliegende Beschwerdeverfahren sei mit dem Beschwerdeverfahren betreffend Genehmigung des vorläufigen Betriebsreglements zu koordinieren, eventuell seien die Akten dieses Beschwerdeverfahrens beizuziehen.

5.

Unter gesetzlichen Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Begründung

I. Formelles

1.

Die angefochtene Verfügung datiert vom 29. März 2005. Die Beschwerdefrist begann gemäss Rechtsmittelbelehrung an dem auf die Publikation im Bundesblatt folgenden Tag zu laufen. Diese Publikation erfolgte am 5. April 2005. Die Beschwerdefrist beträgt 30 Tage und läuft somit am 6. Mai 2005 ab. Die vorliegende Beschwerde wird fristgerecht eingereicht.

Beweis: Publikation im Bundesblatt vom 5.4.2005, **bei den Vorakten**
Vorakten des BAZL, **von Amtes wegen beizuziehen**
Poststempel auf Beschwerdecouvert
Parteibefragung

2.

Zur Vertretung des Kantons im vorliegenden Rechtsmittelverfahren ist der Regierungsrat des Kantons Aargau zuständig (§ 89 Abs. 2 KV). Mit Beschluss vom 27. April 2005 hat der Regierungsrat das Baudepartement ermächtigt und beauftragt, gegen die verfügte Änderung

der Luftraumstruktur der Schweiz 2005 Beschwerde zu führen. Das Baudepartement hat sich für die Beschwerdeführung von Dr. Peter Heer, Rechtsanwalt, Voser Kocher Funk & Partner, Baden, beraten lassen.

Beweis: Beschluss des Regierungsrates vom 27. April 2005 **wird auf Verlangen nachgereicht**

3.

Der Kanton Aargau ist zur Beschwerdeführung legitimiert. Das wird in der Verfügung des BAZL über die Genehmigung des vorläufigen Betriebsreglements, welche am 29. März 2005 erfolgt ist und teilweise denselben Gegenstand betrifft wie die angefochtene Verfügung, ausdrücklich festgehalten (S. 15, Ziff. 5.1). Im Weiteren wird über seinem Kantonsgebiet ein Warteraum eingerichtet und die Luftraumstruktur festgelegt.

II. Materielles

1. Zusammenhang mit der Genehmigung des vorläufigen Betriebsreglements

Das BAZL hat am 29. März 2005 nicht nur die Luftraumstruktur der Schweiz 2005 festgelegt, sondern auch das vorläufige Betriebsreglement genehmigt. Beide Verfügungen behandeln die Belange des Flughafens Zürich.

a)

Der Kanton Aargau begrüsst diese Koordination. Er hat sie stets gefordert. Sein Begehren ist insoweit erfüllt.

b)

Unklar ist, welche Gegenstände mit welcher Verfügung geregelt werden und wo sich die Schnittstelle genau befindet. Der Kanton Aargau geht davon aus, dass der Nahkontrollbezirk und die Warteräume Gegenstand der vorliegend angefochtenen Verfügung bilden, während die An- und Abflugrouten Gegenstand des vorläufigen Betriebsreglements bilden.

Aus der unklaren Abgrenzung der beiden Verfügungen darf dem Kanton Aargau im Rechtsmittelverfahren kein Nachteil entstehen. Der Kanton Aargau erhebt gegen beide Verfügungen Beschwerde bei der REKO-INUM. Er beantragt, dass die beiden Beschwerdeverfahren inhaltlich zu koordinieren sind. Sollten entgegen den Gesuchsunterlagen die An- und Abflugrouten ebenfalls Gegenstand der Verfügung der Luftraumstruktur bilden, so sind die Beschwerdeakten bezüglich des vorläufigen Betriebsreglements im vorliegenden Verfahren einzubeziehen und die entsprechenden Anträge des Kantons Aargau hier zu behandeln.

2. Absenkung des kontrollierten Luftraumes

a) Rechtliches Gehör

Das eidgenössische Luftfahrtgesetz schreibt vor, dass die Regierungen der interessierten Kantone vor Änderungen der Luftraumstruktur anzuhören sind (Art. 8 Abs. 7 LFG). Offenbar

wurden die Luftfahrtkreise vom 28. Oktober bis 25. November 2004 umfassend angehört. Eine Anhörung des Kantons Aargau hat aber nicht stattgefunden. Die den Aargau besonders belastende Anordnung, die Absenkung des kontrollierten Luftraumes (TMA 6, neu TMA 4) über einem grossen Teil des Aargaus, wurde offenbar erst Anfangs Dezember 2004 beschlossen. Der Aargau vernahm davon aus den Medien (Communiqué des BAZL vom 22. Dezember 2004).

Der Aargau ist von der Absenkung der TMA 4 besonders betroffen. Die Lärmimmissionen der Richtung Westen startenden Maschinen liegen im Limmattal und in der Wohnregion Mutschellen nur knapp unter dem Planungswert für die Empfindlichkeitsstufe (ES) II gemäss Lärmschutzverordnung (LSV), der Planungswert für die ES I ist überschritten. Mit der Absenkung der TMA 4 bzw. des Waypoints BREGO wird der Überflug in geringerer Höhe, bereits ab 700 m über Grund zugelassen, was zu einer Zunahme des Lärmpegels führen wird. Auf eine Anhörung des Aargaus durfte deshalb keinesfalls verzichtet werden. Die Verletzung dieser Anhörungspflicht muss zu einer Aufhebung der Verfügung führen, soweit sie den Kanton Aargau betrifft und von diesem mit der vorliegenden Beschwerde angefochten wird.

Die angefochtene Verfügung macht keine Aussagen zu den Auswirkungen der Absenkung der TMA 4 auf die Lärmbelastung. Auch die Auswirkungen des Betriebs der General Aviation auf tieferen Flughöhen sind nicht aufgezeigt. Offenbar wurden diese Auswirkungen gar nicht geprüft. Die Verfügung enthält überhaupt keine Begründung. Damit wurde die Prüf- und Begründungspflicht verletzt. Die Verfügung muss deshalb aufgehoben und an die Vorinstanz zurückgewiesen werden. Der Kanton Aargau erwartet, dass das BAZL diese Untersuchungen nachholt und die neue Verfügung transparent begründet.

b) Verhältnismässigkeit

Die Absenkung der TMA 4 wurde offenbar aus Sicherheitsgründen vorgenommen, weil ein Flugzeugtyp (A 340-300 der Swiss) bei voller Betankung und ungünstigen Wetterbedingungen (Rückenwind, hohe Temperaturen) nicht steil genug starten kann und deshalb den kontrollierten Luftraum beim Übergang von der Kontrollzone (CTR) und dem Kontrollbezirk TMA 1 zum Kontrollbezirk TMA 4 (Navigationsfixpunkt BREGO) unterfliegt und in den gemischt genutzten Luftraum ECHO gelangt.

Der Kanton Aargau unterstützt die Anstrengungen der Vorinstanz, ein möglichst hohes Sicherheitsniveau zu erreichen. Er kann akzeptieren, dass – obwohl andernorts üblich – der Instrumentenflugverkehr im Startbereich vom Sichtflugverkehr getrennt wird. Um dieses Ziel zu erreichen, ist jedoch die generelle Absenkung des ganzen westlichen und südlichen Bereichs der TMA 4 nicht erforderlich und damit unverhältnismässig (vgl. auch unter c).

c) Lärmschutz

Nach den korrigierten Lärmbelastungskarten zum vorläufigen Betriebsreglement (EMPA-Bericht Nr. 437'703-1 vom Dezember 2004) wird in der Aargauer Gemeinde Würenlos der Planungswert gemäss LSV für die ES II überschritten (Nachtbetrieb). Der Tagbetrieb belastet das aargauische Limmattal und die Region Mutschellen mit Fluglärm über dem Planungswert der ES I und knapp unterhalb des Planungswertes der ES II. So wird die Rehabilitationsklinik der SUVA in Bellikon mit rund 53 dB belastet. Einzelne Überflüge erreichten bisher schon Spitzenpegel von 75 dB (Bergdietikon). Die Reduktion der minimalen Überflughöhe von bisher rund 1'000 m auf rund 700 m über Grund ist nicht zumutbar. Diese Lärmbelastung beeinträchtigt die Lebens- und insbesondere die Wohnqualität empfindlich. Dabei ist das Gebiet

Mutschellen eines der besten Wohngebiete im Aargau, welches auf weitere Entwicklungsmöglichkeiten angewiesen ist.

Im Sinne des Vorsorgeprinzips (Art. 11 Abs. 2 USG) sind alle technisch und betrieblich möglichen und wirtschaftlich tragbaren Massnahmen zu ergreifen, um die Lärmbelastung zu begrenzen. Die Absenkung der TMA 4 ist deshalb insofern zu differenzieren, dass ein Überflug von Richtung Westen startenden Flugzeugen in geringerer Höhe vermieden wird. Die Absenkung der Mindestflughöhen über den Waypoints ist auf jene Flugzeuge zu beschränken, welche aus technischen Gründen nicht steiler starten können. Sie darf nur für die erwähnten einzelnen Flüge von A 340-300 der Swiss geltend gemacht werden und ist zudem auf die Sommermonate zu beschränken.

d) Flugplätze Birrfeld und Buttwil

Die Absenkung der TMA 4 schränkt den Betrieb des Flugplatzes Birrfeld, insbesondere den Segelflugbetrieb empfindlich ein. So ist ein Flug von und zu den Alpen vom Birrfeld aus nicht mehr möglich. Die Auswirkungen auf das Flugfeld Buttwil kann der Kanton Aargau heute noch nicht abschätzen.

Der Kanton Aargau hat ein Interesse an der Beibehaltung der bisherigen flugbetrieblichen Möglichkeiten im Birrfeld und in Buttwil. Diese sind nach dem Richtplan des Kantons Aargau (Kapitel V 4.1 Beschluss 3.1) gewährleistet. Die Absenkung des kontrollierten Luftraums widerspricht deshalb dem vom Bundesrat genehmigten und auch für den Bund verbindlichen Richtplan (Art. 11 Abs. 2 RPG). Sie widerspricht im Übrigen auch der Zweckbestimmung des Flugplatzes Birrfeld gemäss genehmigtem SIL-Objektblatt. Die Absenkung ist deshalb auf jene Bereiche zu beschränken, welche aus Sicherheitsgründen erforderlich sind. Es sind so genannte Balkon- oder Korridorlösungen festzulegen.

Die Unterschreitung der bisherigen Mindesthöhen betrifft täglich nur ca. 4 - 6 Maschinen, welche zudem zu definierten Zeiten gemäss Flugplan starten. Für den Segelflugbetrieb sind deshalb zumindest Zeitfenster zur Verfügung zu stellen, an welchen der Luftraum im bisherigen Umfang genutzt werden kann.

e) Aufschiebende Wirkung und vorsorgliche Massnahmen

Die verfügten Änderungen der Luftraumstruktur sind bereits am 14. April 2005 in Kraft getreten. Dies ist äusserst stossend und widerspricht der rechtlichen Ordnung und den üblichen Gepflogenheiten, dass Verfügungen grundsätzlich erst dann Rechtswirkung erhalten, wenn sie rechtskräftig sind.

Das BAZL hat allfälligen Beschwerden die aufschiebende Wirkung entzogen. Es begründet diese von Gesetzes wegen zulässige, aber bloss ausnahmsweise zu ergreifende Massnahme damit, dass sonst keine sichere Luftraumstruktur mehr zur Verfügung stehen würde. Der Kanton Aargau kann diese Begründung im Grundsatz nachvollziehen. Er verlangt deshalb nicht eine sofortige Aufhebung beziehungsweise Anpassung der verfügten Luftraumstruktur, aber eine differenzierte Ausgestaltung der aufschiebenden Wirkung.

Vorab erwartet der Kanton Aargau, dass – unter Einbezug des Kantons Aargau – die Arbeiten zur Korrektur der oben aufgezeigten Mängel und Rechtswidrigkeiten umgehend aufgenommen und auf den nächst möglichen Termin im Luftfahrthandbuch publiziert und in Kraft gesetzt werden. Vorab sind alle technischen und betrieblichen Möglichkeiten auszuschöpfen,

um die bisher festgelegte Mindesthöhe beim Start zu erreichen. Falls dies für gewisse Flugzeugtypen (A 340-300 der Swiss) nicht möglich oder untragbar ist, ist die Absenkung der Waypoints auf diese Flugzeugtypen zu beschränken. Es ist anzuordnen, dass so steil wie möglich abgeflogen wird. Schliesslich ist die Absenkung des Luftraums auf jene Ausschnitte der TMA 4 zu beschränken, welche für die Sicherheit der publizierten Startrouten tatsächlich benötigt werden (Balkon- oder Korridorlösung).

Im Weiteren beantragt der Kanton Aargau, dass die bisherige Nutzung der Flugplätze Birrfeld und Buttwil soweit aus Sicherheitsgründen möglich ohne Unterbruch im bisherigen Umfang erfolgen kann. Im Sinne einer vorsorglichen Massnahme sind die Einzelheiten der Nutzung der Flugplätze Birrfeld und Buttwil bzw. die Einschränkungen, welche aus übergeordneter Sicht unvermeidbar sind, unverzüglich mit dem Kanton Aargau und den Betreibern der Flugplätze Birrfeld und Buttwil zu verhandeln und danach bei nächster Gelegenheit neu zu verfügen.

2. Warteraum GIPOL

a) Vorgeschichte, rechtliches Gehör

Am 24. Juni 2003 informierte Bundesrat Leuenberger das Baudepartement des Kantons Aargau über die Absicht des deutschen Verkehrsministers, die Warteräume SAFFA und EKTRIT aufzuheben. Als Ersatz müssten im Aargau und im Thurgau je ein neuer Warteraum eingerichtet werden. Am gleichen Tag nahm das Baudepartement Stellung und teilte mit, dass gegen die Verschiebung des Warteraumes EKTRIT nicht grundsätzlich opponiert werde. Hingegen seien eine genügende Mindestwartehöhe und eine gute Positionierung wichtig. Der Aargau erwarte, zur genauen Ausgestaltung des Warteraumes angehört zu werden.

Im Zusammenhang mit der öffentlichen Auflage des vorläufigen Betriebsreglements Anfangs 2004 bemühte sich das Baudepartement vergeblich, von Unique oder Skyguide eine Karte mit der genauen Lage des Warteraumes EKTRIT (heute GIPOL) zu erhalten. In der Stellungnahme vom 26. Mai 2004 zum vorläufigen Betriebsreglement verlangte das Baudepartement deshalb eine erneute Anhörung des Kantons aufgrund genügender Planunterlagen. Im Weiteren wurde verlangt, dass die genaue Lage des neuen Warteraumes in Zusammenarbeit mit dem Kanton optimiert und die Mindestwartehöhe auf 3'000 m angehoben wird (Antrag 4.11).

Ohne weitere Anhörung des Kantons Aargau beschloss das BAZL offenbar Ende 2004 über die neue Luftraumstruktur und die Verlegung der Warteräume und informierte am 21. Januar 2005 die interessierten Fachstellen der Kantone. Die Anliegen des Aargaus waren nicht berücksichtigt worden. Der zuständige Projektleiter der Skyguide, Hr. Werner Vogt, konnte keine Begründung für die Nichtberücksichtigung angeben. Nach seiner Aussage waren die **Anträge der Kantone** zur Luftraumstruktur und zu den Warteräumen von der Vorinstanz **nicht an die Sachbearbeiter weitergeleitet** worden. Die Anliegen konnten später nicht mehr einfließen, da sich die Unterlagen bereits im Druck befanden.

Dass sich das BAZL überhaupt nicht mit den Eingaben des Kantons Aargau auseinandergesetzt, diese auch nicht an die Sachbearbeiter weitergeleitet hat und schliesslich in der Begründung der Verfügung mit keinem Wort darauf eingegangen ist, ist eine krasse Verletzung des rechtlichen Gehörs und von Art. 8 Abs. 7 LFG, welche zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung führen muss.

Beweis: Brief Leuenberger vom 24. 6. 2003,
Antwort Baudepartement Aargau vom 24. 6. 2003

Beilage
Beilage

b) Anhebung der Mindestwartehöhe, Optimierung der Lage

Der bisherige Warteraum EKRIT war mit einer Mindestwartehöhe von 6'000 Fuss (ca. 1'800 m ü.M.) publiziert (auf Anweisung der Flugsicherungsbehörde bis 5'000 Fuss). Nach Aussage des Projektleiters der Skyguide vom 21. Januar 2005 wurde der Warteraum EKRIT bisher nur ab der Flugfläche 90 (2'700 m ü.M.) operativ benutzt. Die unteren Etagen des Warteraumes waren für Notfälle reserviert.

Der neue Warteraum GIPOL liegt über rund 300 m höher gelegenem Terrain. Der Aargau hat deshalb auch verlangt, dass die Mindestwartehöhe von Flugfläche 90 auf Flugfläche 100 angehoben werde, damit für die Bevölkerung des Fricktals keine grössere Störungsintensität als bisher entsteht. Das BAZL hat wohl die publizierte Mindestwartehöhe von Flugfläche 60 auf 70 angehoben. Die operative Mindestwartehöhe wurde jedoch auf Flugfläche 90 belassen. Dies führt dazu, dass die wartenden Flugzeuge gegenüber dem Terrain rund 300 m tiefer fliegen und deutlich störender in Erscheinung treten.

Gemäss Art. 15 LFG sind beim Erlass von Verfügungen besondere Massnahmen zur Bekämpfung des Fluglärms zu treffen. Das obere Fricktal war bisher vom Fluglärm und von wartenden Flugzeugen verschont und verdient als Erholungs- und Wohnregion besondere Rücksichtnahme. Der Kanton Aargau beantragt, die operative Mindestwartehöhe auf Flugfläche 100 anzuheben. Die unteren Flugflächen sollen wie bisher für Notfälle reserviert bleiben. Bei der neuen Verfügung ist die publizierte Mindestwartehöhe zu überprüfen und anzuheben, soweit dies aus Sicherheitsgründen möglich ist.

Mit der beantragten Anhebung der operativen Mindestwartehöhe kann der Eindruck eines tief überfliegenden Flugzeuges und überraschend auftretender Fluggeräusche vermieden werden. Die Anhebung ist für den Flugbetrieb offenbar unproblematisch. Deshalb darf auf diese Optimierung nicht verzichtet werden. Sie ist im Sinne des umweltschutzrechtlichen Vorsorgeprinzips sogar zwingend.

Desgleichen soll die geografische Lage des Warteraumes GIPOL optimiert werden. Mit einer Verschiebung um rund 2 km kann erreicht werden, dass die Warteschlaufen nicht direkt über den Dorfszentren, sondern weitgehend ausserhalb des Siedlungsgebiets erfolgen. Die Gemeinde Unterbözingen, die diesen Vorschlag im Frühjahr 2004 mit einer Karte dokumentiert als Einsprache eingereicht hat, hat ebenfalls nie eine Antwort erhalten.

c) Aufschiebende Wirkung, vorsorgliche Massnahme

Dass der Warteraum GIPOL wegen der Aufhebung des über deutschem Gebiet liegenden Warteraumes EKRIT aus betrieblichen Gründen sofort, nämlich per 14. April 2005, umgesetzt werden musste, ficht der Kanton Aargau nicht an. Hingegen ist im Sinne einer vorsorglichen Massnahme die operative Mindestwartehöhe per sofort auf Flugfläche 100 anzuheben. Die entsprechende Anweisung an Skyguide und Unique kann offenbar formlos und sofort erfolgen. Im Weiteren wird beantragt, die Vorinstanz zu beauftragen, die Arbeiten zur Anhebung der publizierten Mindestwartehöhe sowie zur Optimierung der Lage des Warteraumes unverzüglich an die Hand zu nehmen und die lokale Verschiebung bei der nächsten Gelegenheit zu verfügen und zu publizieren.

3. Kosten

Der Entscheid über die Verfahrenskosten ist von Amtes wegen zu fällen. Dabei sind aber namentlich die vom BAZL begangenen Verletzungen von Anhörungs- und Mitwirkungsrechten zu beachten. Das wird dazu führen, dass dem Kanton Aargau keine Verfahrenskosten aufzuerlegen sind, selbst wenn die vorliegende Beschwerde vollumfänglich abgewiesen würde.

Gestützt auf diese Begründungen ersuchen wir Sie höflich, die eingangs gestellten Anträge gutzuheissen.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Beyeler', written in a cursive style.

Peter C. Beyeler
Regierungsrat

Dreifach

Beilagen

- Brief Bundesrat Leuenberger vom 24. 6. 2003
- Antwort Baudepartement Aargau vom 24. 6. 2003