

Einsprache

Verfahren zur Genehmigung einer Änderung des Betriebsreglements (Betriebsreglementsänderung 2014/2017 [BR 2014/2017])

Anträge

1. *Auf die Genehmigung der Betriebsreglementsänderung (Betriebsreglementsänderung 2014/2017 [BR 2014/2017]) sei – in der vorliegenden Form – zu **verzichten**.*

*Insbesondere seien die folgenden «Anträge BR 2014/2017» **abzuweisen**:*

- a. **Änderungen von Art. 18 und 19 Anhang 1 Betriebsreglement** (Gesuchsantrag Ziff. 2);*
 - b. Weitere Änderungen des Betriebsreglements durch **Anpassungen der AIP-Publikationen betr. An- und Abflugrouten (insb. Südstarts geradeaus)**, bzw. Ostkonzept im Hauptantrag mit der vollständigen Entflechtung des Ostkonzepts (vormals BR2014 Vollgenehmigung ohne bereits rechtskräftig umgesetzte Massnahmen) und eventualiter die von der Änderung der DVO unabhängigen Teile (vormals BR2014 Teilgenehmigung ohne bereits rechtskräftig umgesetzte Massnahmen; Gesuchsantrag Ziff. 3);*
 - c. **Ausnahmeregelung betr. Mindesthöhe für vierstrahlige Flugzeuge** beim Start auf Piste 32 (Gesuchsantrag Ziff. 4).*
2. *Im Übrigen wird an den Rechtsbegehren gemäss Einsprachen vom 18. Oktober 2019 sowie 18. Oktober 2014 vollumfänglich festgehalten.*
 3. *Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MWST).*

sowie den folgenden

Verfahrensantrag

*Beschwerden gegen das neue Bisenkonzept mit Starts ab Piste 16 geradeaus und Rechtskurve sowie die erweiterte Linkskurve ab Piste 16 sei die aufschiebende Wirkung **nicht** zu entziehen.*

Begründung

I Formelles

A Vollmacht

- 1 Der unterzeichnete Rechtsanwalt ist gehörig bevollmächtigt.

Beweis: Anwaltsvollmachten

Sammelbeilage 1

B Anfechtungsobjekt und Zuständigkeit

- 2 Der Flugplatzhalter muss ein Betriebsreglement erlassen und dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) zur Genehmigung unterbreiten (Art. 36c Abs. 1 und 3 LFG¹).
- 3 Mit Schreiben vom 25. Oktober 2013 unterbreitete die Gesuchstellerin dem BAZL verschiedene Änderungen des Betriebsreglements. Diese Änderungen wurden als **Betriebsreglement 2014 (BR 2014)** bezeichnet. Am 10. Oktober 2017 reichte die Gesuchstellerin erneut verschiedene Änderungen des Betriebsreglements ein. Diese wurden als **Betriebsreglement 2017 (BR 2017)** bezeichnet. Gestützt auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. September 2021 (A-3484/2018) bzw. das revidierte SIL-Objektblatt reichte die Gesuchstellerin am 26. September 2025 überarbeitete Gesuchsunterlagen und erneute Anpassungen des Betriebsreglements ein. Diese werden nun als **Betriebsreglement 2014/2017 (BR 2014/2017)** bezeichnet.

Beweis: Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017)

bei den Auflageakten

- 4 Gemäss Verfügung vom 6. Januar 2026 des BAZL werden die bisher getrennt geführten Genehmigungsverfahren für das BR 2014 und BR 2017 vereinigt und neu unter dem neuen Titel Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR2014/2017) fortgeführt.

Beweis: Verfügung vom 6. Januar 2026 des BAZL

bei den Auflageakten

- 5 Anfechtungsobjekt ist somit die **Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017)**.

¹ Bundesgesetz über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0).

- 6 Das angerufene BAZL ist zur Beurteilung der vorliegenden Einsprache zuständig.

C Frist

- 7 Das BAZL übermittelt Gesuche um Änderungen des Betriebsreglements, die wesentliche Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung haben, den betroffenen Kantonen und lädt sie ein, innerhalb von drei Monaten Stellung zu nehmen. Die Gesuche sind in den amtlichen Publikationsorganen der betroffenen Kantone und Gemeinden zu publizieren und während 30 Tagen öffentlich aufzulegen (Art. 36d Abs. 1 und 2 LFG). Wer nach den Vorschriften des VwVG² Partei ist, kann während der Auflagefrist beim BAZL Einsprache erheben (Art. 36d Abs. 4 LFG).
- 8 Die Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017) liegt vom 19. Januar bis zum 17. Februar 2026 öffentlich auf. Die vorliegende Einsprache erfolgt form- und fristgerecht.

Beweis: Amtliche Publikation betreffend Gesuch
Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017) bei den Verfahrensakten

Poststempel der vorliegenden Eingabe beizuziehen

D Legitimation

- 9 Wer nach den Vorschriften des VwVG Partei ist, kann beim BAZL Einsprache erheben. Wer keine Einsprache erhebt, ist vom weiteren Verfahren ausgeschlossen (Art. 36d Abs. 4 LFG). Die betroffenen Gemeinden wahren ihre Interessen mit Einsprache (Art. 36d Abs. 5 LFG).
- 10 Als Parteien gelten Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll, und andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht (Art. 6 VwVG).
- 11 Das Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017) hat erhebliche raum- und umweltrelevante Auswirkungen auf die Einsprecherinnen und die Bewohnerinnen und Bewohner in ihrem Hoheitsgebiet. Insbesondere die Änderungen der Flugrouten (schwergewichtig das neue Bisenkonzept mit Südstarts geradeaus und die erweiterte Linkskurve ab Piste 16), die Anpassung der FL80-Regel, die Ausnahmeregelung betreffend Mindesthöhe für vierstrahlige Flugzeuge ab Piste 32 und die Flexibilisierung der Pistenöffnungszeiten führen zu zusätzlichen Flugbewegungen im tieferen Luftraum in der Nähe des einsprecherischen Gebiets. Die Folge der beantragten Änderungen ist somit auch, dass die Einsprecherinnen und die jeweiligen Bewohnerinnen und Bewohner mit einem zusätzlichen

² Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021).

Flugverkehrsaufkommen und folglich zusätzlichen Lärmimmissionen rechnen müssen. Die Einsprecherinnen sind durch die beantragten Reglementsänderungen unmittelbar betroffen (vgl. im Einzelnen auch Ziff. II hiernach).

Beweis: Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017) bei den Auflageakten

- 12 Die Einsprecherinnen sind in ihren schutzwürdigen Interessen berührt und ohne Weiteres zur vorliegenden Einsprache nach Art. 36d Abs. 5 LFG legitimiert.

E Verfahrensantrag (Kein Entzug der aufschiebenden Wirkung)

- 13 Die Gesuchstellerin beantragt, dass allfälligen Beschwerden gegen das neue Bisenkonzept mit Starts ab Piste 16 geradeaus und mit Rechtskurve sowie gegen die erweiterte Linkskurve ab Piste 16 die aufschiebende Wirkung zu entziehen sei.

Beweis: Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017) bei den Auflageakten

- 14 Zur Begründung führt die Gesuchstellerin im Wesentlichen an, dass die Umsetzung des neuen Bisenkonzepts zur Stabilisierung des Flugbetriebs und der Verbesserung der Pünktlichkeit führe, so dass im Tagesverlauf regelmässige Verspätungen vermieden und der Betrieb auch am Abend mit weniger verspäteten Flugbewegungen sichergestellt werden könne. Damit handle es sich auch um eine umweltschutzrechtliche Sanierungsmassnahme gestützt auf Art. 16 USG³. Aufgrund des erheblichen Safety-Nutzens, der Dringlichkeit des Sanierungsbedarfs, der positiven Auswirkungen auf die Nachtlärmsituation sowie der langen Verfahrensdauer habe die Umsetzung jetzt zu erfolgen. Die Einführung sei dringlich, da sich der heutige Betrieb an einem ganztägigen Bisentag nicht mehr während der ordentlichen Betriebszeit abwickeln lasse. Zu berücksichtigen sei weiter, dass durch den Entzug der aufschiebenden Wirkung kein nicht wiedergutzumachender Nachteil entstehe, da die Einführung im Falle des Unterliegens wieder rückgängig gemacht werden könne (vgl. im Einzelnen: Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 [BR 2014/2017], S. 31 f.).

Beweis: Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017) bei den Auflageakten

- 15 Der Grundsatz ist klar: **Die Beschwerde hat aufschiebende Wirkung** (Art. 55 Abs. 1 VwVG).
- 16 Hat die Verfügung keine Geldleistung zum Gegenstand, kann die Vorinstanz einer allfälligen Beschwerde jedoch die aufschiebende Wirkung entziehen (Art. 55 Abs. 2 VwVG).
- 17 Entscheidet eine Behörde über den Suspensiveffekt, beurteilt sie diesen anhand der zur Verfügung stehenden Akten aufgrund einer summarischen Prüfung, ohne sich vertieft mit den

³ Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01).

Sach- und Rechtsfragen auseinanderzusetzen. Ob im Einzelfall die aufschiebende Wirkung zu belassen, zu entziehen oder wiederherzustellen ist, beurteilt sich aufgrund einer **Interessenabwägung**. Dabei ist zu prüfen, ob die Gründe, welche für die sofortige Vollstreckbarkeit der Verfügung sprechen, gewichtiger sind als jene, die für die gegenteilige Lösung sprechen.⁴

- 18 Unumstritten ist die Bestimmung auf das «Durchschnittsverfahren» ausgerichtet, nämlich auf Beschwerdeverfahren mit einer angemessenen Dauer. Gemäss einem älteren Bundesgerichtsentscheid lasse sich die Regel, von der Vollstreckung der erstinstanzlichen Verfügung mit Rücksicht auf die Interessen der Beschwerdeführenden einstweilen abzusehen, nur rechtfertigen, wenn über die erhobenen Beschwerden innert gebührender Frist entschieden und der Schwebezustand während des Beschwerdeverfahrens im üblichen zeitlichen Rahmen gehalten werden könne. Sei dies nicht der Fall, so müsse nach einer **ausgewogenen Lösung** gesucht werden, die den auf dem Spiel stehenden Interessen Rechnung trage. Dabei sei zu untersuchen, ob bei Entzug der aufschiebenden Wirkung durch Vollstreckungshandlungen ein Zustand geschaffen werde, der bei Gutheissung der Beschwerden nicht wieder rückgängig gemacht werden könne. Andererseits sei zu prüfen, welche Nachteile sich aus der aufschiebenden Wirkung ergeben, falls die Beschwerden abgewiesen würden. Im Übrigen komme der Entscheidprognose vermehrte Bedeutung zu und es dürfe nicht leichthin von einer solchen abgesehen werden.⁵
- 19 Lediglich weil ein Verfahren (ggf.) lange dauert, ist die aufschiebende Wirkung aber nicht ohne Weiteres zu entziehen. Da das Gesetz die aufschiebende Wirkung als Grundsatz festlegt, müssen gleichwohl **überzeugende Gründe von einer gewissen sachlichen und zeitlichen Dringlichkeit** vorliegen.⁶ Weil die aufschiebende Wirkung die gesetzliche Regel darstellt und dem Interesse, ein umstrittenes Rechtsverhältnis in der Schwebe zu halten, aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit erhebliche Bedeutung zukommt, bleibt der Entzug die Ausnahme.⁷
- 20 Das neue Bisenkonzept mit Starts ab Piste 16 geradeaus und Rechtskurve sowie die Linkskurve ab Piste 16 haben erhebliche raum- und umweltrelevante Auswirkungen auf die Einsprecherinnen und die Bewohnerinnen und Bewohner in ihrem Hoheitsgebiet. Das Bedürfnis der Anwohner des Flughafens nach Lärmschutz ist klar ausgewiesen und die Interessen der Einsprecherinnen vor zusätzlicher Belastung sind sehr gewichtig. Ebenfalls zu berücksichtigen sind die Reflexwirkungen, z.B. auf Immobilienpreise, Wohn- und Standortattraktivität von ganzen Gemeinden etc., welche auch im Falle einer provisorischen Lösung umgehend eintreten und im Einzelfall dauerhafte und irreversible Folgen haben können (zum Ganzen Ziff. II hiernach). Diese Auswirkungen hätten die Einsprecherinnen für die Verfahrensdauer von voraussichtlich (gemäss der Gesuchstellerin) sieben Jahren zu dulden – **ohne Rechtsschutzmöglichkeit**. Auch, dass die Einführung bei realistischer Betrachtung

⁴ Vgl. Urteil 2C_836/2020 vom 18. Februar 2021 des Bundesgerichts, E. 4.2.1.

⁵ Urteil 1A.302/2005 vom 29. März 2006 des Bundesgerichts, E. 3.

⁶ SEILER, in: WALDMANN/KRAUSKOPF, VwVG - Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. A., Zürich 2023, Art. 55 N 94.

⁷ KIENER, in: AUER/MÜLLER/SCHINDLER, VwVG - Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. A., Zürich 2019, Art. 55 N 15.

reversibel ist, ist zu bezweifeln. Die erneute Anpassung der Flugrouten wäre sehr kosten- und zeitintensiv. Selbst die Gesuchstellerin beantragt diesfalls bereits eine Übergangsfrist für die Anpassung der Dokumente und Schulungen der Flugsicherung (Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 [BR 2014/2017], S. 32).

Beweis: Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017) bei den Auflageakten

- 21 Entgegen den Ausführungen der Gesuchstellerin, ist zudem keine zeitliche Dringlichkeit ersichtlich. Beim Gesuch für das Betriebsreglement 2017 erachtete die Gesuchstellerin die Einführung der Südstarts geradeaus als nicht dringend und hat keinen Entzug der aufschiebenden Wirkung beantragt. Die hierfür relevante Sachlage hat sich seither nicht verändert. Die Kapazitätseinschränkung bei Bise lässt auch heute einen stabilen Flugbetrieb zu. Sicherheitsüberlegungen können ebenfalls keine derartige Dringlichkeit begründen. Seit dem von der Gesuchstellerin stets angeführten «schweren Vorfall vom 15. März 2011» (vgl. Sicherheitsempfehlung der Schweizerischen Unfalluntersuchungsstelle [SUST] im Schlussbericht Nr. 2136 zum schweren Vorfall vom 15. März 2011) sind 15 Jahre vergangen. Die (dringend) erforderlichen Massnahmen wurden längst getroffen. Dass in dieser Zeit und trotz getroffener Massnahmen kein sicherer Flugbetrieb möglich gewesen wäre, behaupteten selbst die Gesuchstellerin nicht. (Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 [BR 2014/2017], S. 32).

Beweis: Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017) bei den Auflageakten

- 22 Wo die Gesuchstellerin argumentiert, mit den geänderten Flugrouten die Flugsicherheit erhöhen zu wollen, geht es im Ergebnis einzig um **Kapazitätserhöhungen**. Dass es an solchen Tagen «anspruchsvoller» geworden sei, den Betrieb sicher und pünktlich abzuwickeln, genügt für den Entzug der aufschiebenden Wirkung aber jedenfalls nicht (Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 [BR 2014/2017], S. 32).

Beweis: Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017) bei den Auflageakten

- 23 Überzeugende Gründe von einer gewissen sachlichen und zeitlichen Dringlichkeit, welche für den Entzug der aufschiebenden Wirkung von allfälligen Beschwerden gegen das neue Bisenkonzept mit Starts ab Piste 16 geradeaus und mit Rechtskurve sowie gegen die erweiterte Linkskurve ab Piste 16 sprechen, sind schlicht nicht ersichtlich.
- 24 Die Gesuchstellerin möchte Fakten schaffen, welche zukünftig ihre Position stärken. Demgegenüber sind die Interessen der Gesuchstellerinnen an der aufschiebenden Wirkung erheblich.
- 25 Beschwerden gegen das Bisenkonzept mit Starts ab Piste 16 geradeaus und Rechtskurve sowie die erweiterte Linkskurve ab Piste 16 ist **die aufschiebende Wirkung nicht zu entziehen**.

II Materielles

A Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017)

26 Mit der Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017) beabsichtigt die Gesuchstellerin folgende Änderungen im Flugbetrieb:

- «BR2014 Vollgenehmigung»
 - Änderung Betriebsreglementstext (FL80-Regel [Art. 18 Anhang 1]); und
 - Änderung Flugrouten (Entflechtung Ost- und Südkonzept sowie Ausnahmeregelung betr. Mindesthöhe für vierstrahlige Flugzeuge beim Start auf Piste 32).
- «BR2014 Teilgenehmigung»
 - Änderung Flugrouten (Teilgenehmigung Ost- und Südkonzept).
- «BR2017»
 - Entflechtung Abflugrouten ab Piste 28;
 - Änderung Abflugrouten ab Piste 16;
 - Neues Bisenkonzept mit Start Piste 16 geradeaus; und
 - Flexibilisierung Pistenöffnungszeiten (Öffnung Piste 28 von 21.00 bis 22.00 Uhr als 2. Startpiste und Aufhebung gegenläufiger Betrieb von 06.00 bis 07.00 Uhr und Öffnung der Startpiste 28 nach 22.00 Uhr bei Nebel).

Beweis: Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017) bei den Auflageakten

- 27 Der Flughafen Zürich ist der grösste Landesflughafen der Schweiz. Ihm kommt eine zentrale gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Bedeutung zu. Der Flughafen soll ein im internationalen Vergleich hohes Sicherheitsniveau aufweisen, volkswirtschaftlichen Nutzen generieren und die Mobilitätsbedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft befriedigen. Das ist auch seitens Fluglärmforum Süd bzw. der Mitgliederstädte und -gemeinden unbestritten.
- 28 Gleichzeitig müssen schädliche Auswirkungen auf Mensch und Natur **so weit möglich vermieden** werden. Unumstritten sind auch Massnahmen zur Vermeidung von Verspätungen erforderlich, wie sie vorliegend beantrag werden. Die Erwartungen des Fluglärmforum Süd sowie der Mitgliederstädte und -gemeinden sind hingegen klar:
- 29 Die Massnahmen müssen sich auch effektiv auf den Verspätungsabbau auswirken, nachhaltig den Süden entlasten und dürfen nicht zu einem Kapazitätsausbau führen. Konkret darf die die

Steigerung der Kapazität, die durch Massnahmen erreicht werden kann, auch **keinesfalls für eine Erhöhung der planbaren Starts und Landungen** genutzt werden.

- 30 Die beabsichtigte Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017) zielt demgegenüber einseitig und teils unter vorgeschobenen Sicherheitsüberlegungen auf eine Kapazitätssteigerung **ohne Berücksichtigung der Auswirkungen** auf Mensch und Natur. Im Einzelnen:

B Zu den beantragten Änderungen im Einzelnen

1. BR 2014 (Vollgenehmigung)

a. Anpassung der FL80-Regel (Art. 18 Anhang 1)

- 31 Beantragt wird folgende Änderung von Art. 18 Anhang 1 des Betriebsreglements:

Anhang 1: An- und Abflugverfahren I. Verbindlichkeit der öffentlichen Verfahren Art. 18 Ausnahmen Die Luftfahrzeugführer dürfen aus Gründen der Sicherheit von den veröffentlichten Verfahren abweichen. Mit Bewilligung der Flugverkehrsleitung kann bei Erreichung folgender Höhen von den zugeteilten Standard-Instrumentenabflugwegen abgewichen werden: a) Während des Tages bei über 5000 ft AMSL; b) Nachts ab Flugfläche 80. Vorbehalten bleiben ferner vorübergehend angeordnete Abweichungen von den veröffentlichten Verfahren gemäss Art. 27 VIL.	Anhang 1: An- und Abflugverfahren I. Verbindlichkeit der öffentlichen Verfahren Art. 18 Ausnahmen Die Luftfahrzeugführer dürfen aus Gründen der Sicherheit von den veröffentlichten Verfahren abweichen. Die Abflugrouten können nach Anweisung der Flugverkehrsleitung auf einer Höhe von 5000 ft AMSL verlassen werden. In der Zeit von 22.00 Uhr bis 06.00 Uhr werden die Flugzeuge in der Regel auf der zugeteilten Abflugroute geführt, bis sie die Flugfläche 80 erreichen. Zur Staffellung von kreuzenden Flugzeugen kann die Flugverkehrsleitung ab einer Flughöhe von 5000 ft AMSL davon abweichen. Vorbehalten bleiben ferner vorübergehend angeordnete Abweichungen von den veröffentlichten Verfahren gemäss Art. 27 VIL.
---	--

Beweis: Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017) bei den Auflageakten

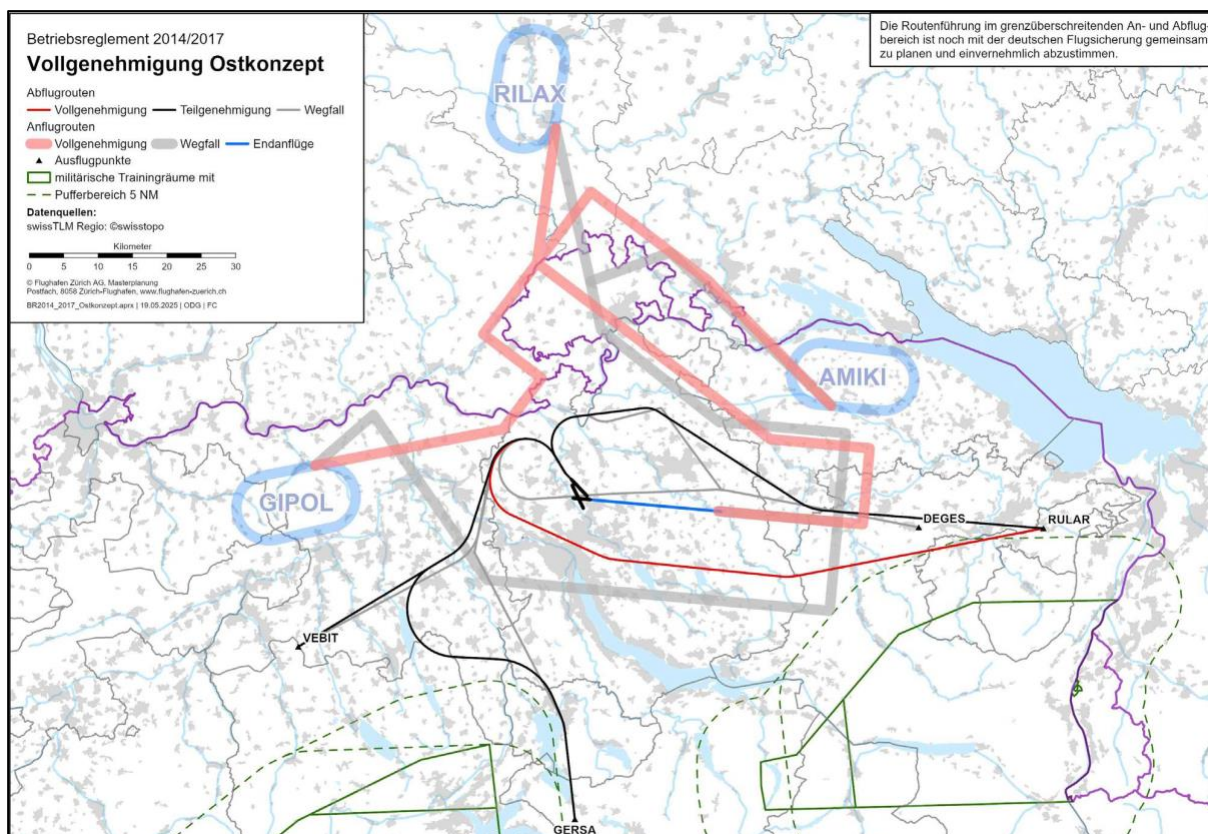
- 32 Die Erhöhung der unteren Grenze des Luftraums per 30. Juni 2011, in welchem Skyguide nach freiem Ermessen von den Standard-Routen abweichen darf, war eine wichtige Vorsorgemassnahme im Sinn von Art. 11 Abs. 2 USG, welche aus Lärmschutzgründen eingeführt wurde. Gemäss der Gesuchstellerin habe die Massnahme im Ostkonzept aber dazu geführt, dass im Nahbereich nach 22 Uhr dichter besiedelte Gebiete überflogen würden (vgl. Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 [BR 2014/2017], S. 3 ff. sowie Gesuchsbeilage 1 und 3).

Beweis: Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017) bei den Auflageakten

- 33 Die nun beantragte Möglichkeit, bei einer tieferen Höhe auf Anweisung der Flugsicherung von den Standard-Routen abzuweichen, erhöht in erster Linie die Kapazität des Flughafensystems.
- 34 Die Anpassung der FL80-Regel wird von den Einsprecherinnen im Grundsatz gleichwohl begrüsst – soweit diese dem Lärmschutz sowie der Sicherheit dient. Die Gesuchstellerin ist darauf zu behaften, dass in diesem Zusammenhang keine Erhöhung der Airport Slots beantragt wird. Zudem sind die im Gesuch gezeigten Kriterien in den Wortlaut des Reglements einzuflechten, und zu verlangen, dass in Anwendung der FL80-Regel keine Flugzeuge über die südlich des Flughafens Zürich gelegenen Gemeinden und damit über das Territorium der Einsprecherinnen geleitet werden. Eine davon abweichende Handhabung verletzt das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip. Eine weitere Belastung des Südens mit lärm- und sicherheitstechnischen Nachteilen ist unzulässig (vgl. Ausführungen zum neuen Bisenkonzept, Ziff. IIB3.c hiernach).

b. Änderung der Flugrouten (Entflechtung Ost- und Südkonzept)

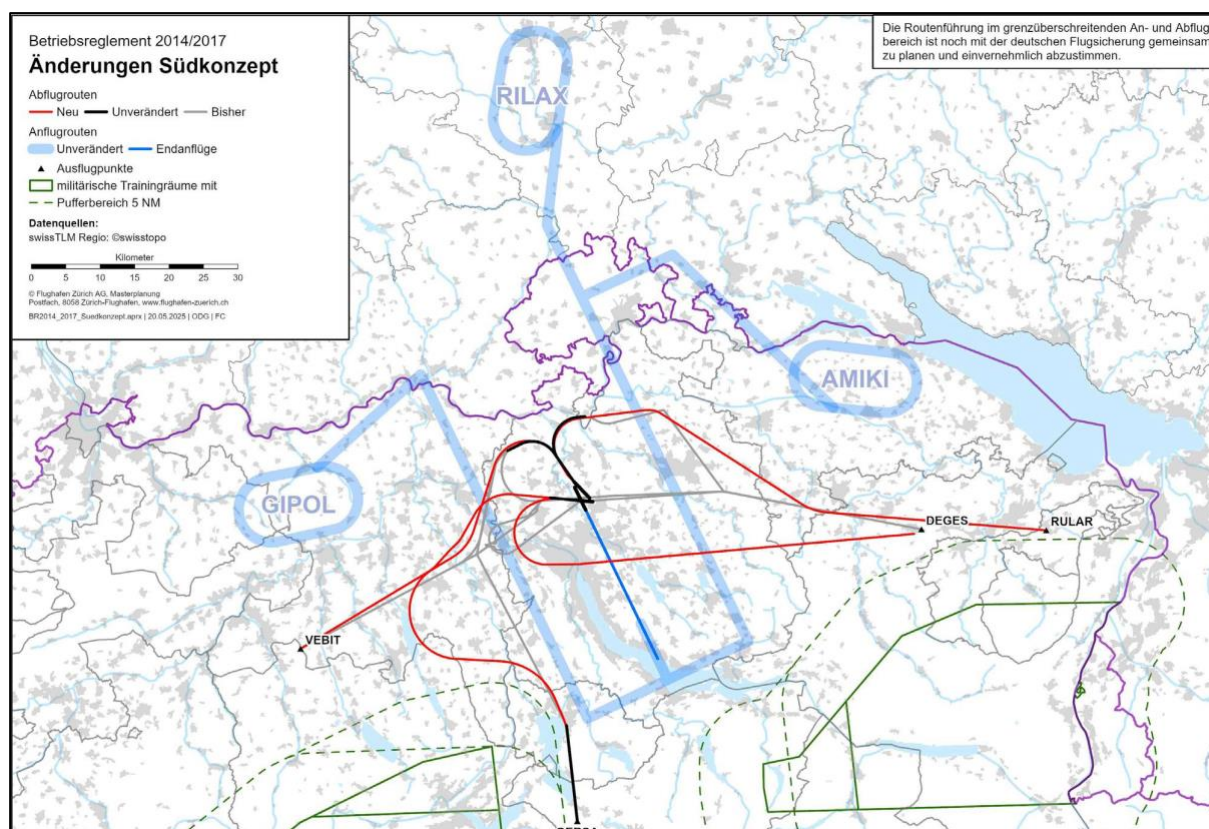
- 35 Das Ostkonzept gelangt während rund 20% der Betriebszeiten zum Einsatz. Mit den beantragten Änderungen sollen die Verkehrsströme von an- und abfliegenden Flugzeugen entflochten werden. Dies geschieht mit einer neuen Führung der Transitions, wodurch alle anfliegenden Flugzeuge von Norden auf die Piste 28 geführt werden. Die Hauptabflugroute Richtung Osten wird nach einer Linkskurve südlich vom Endanflug auf die Piste 28 ostwärts geführt. Für Zeiten mit wenig Abflugverkehr steht eine direktere Route Richtung Osten zur Verfügung. Die neuen Transitions führen über deutsches Hoheitsgebiet und stehen unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch das deutsche Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) und der Anpassung der Deutschen DVO (vgl. Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 [BR 2014/2017], S. 3 ff. sowie Gesuchsbeilage 3 und 6):



Beweis: Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017)

bei den Auflageakten

- 36 Auch das Südkonzept wird entflochten, was (nur) zu neuen Abflugrouten führt. Auch diese liegen näher zum Hoheitsgebiet der Einsprecherinnen. Gemäss Gesuch soll diese neue Abflugroute Richtung Osten mit Linkskurve, die südlich am Flughafen vorbeiführt, im Südkonzept kaum benützt werden, da sie den Endanflug auf die Piste 34 kreuzt. Die bestehenden Anflüge über die Südgemeinden bleiben gleich (vgl. Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 [BR 2014/2017], S. 3 ff. sowie Gesuchsbeilage 3 und 6):



Beweis: Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017)

bei den Auflageakten

- 37 Diese Änderungen führen zu einer Zunahme von Flugbewegungen in unmittelbarer Nähe zum Hoheitsgebiet der Einsprecherinnen und damit zu stärkeren Lärmimmissionen auf die Bewohnerinnen und Bewohner. Indessen fehlen auch in diesem Zusammenhang sowohl im UVB als auch in der Fluglärmberechnung nachvollziehbare, detaillierte und klare Angaben zum Quantitativ der zu erwartenden Flugbewegungen über den Hoheitsgebieten der Einsprecherinnen und den dadurch verursachten Lärmimmissionen auf die Bewohnerinnen und Bewohner. Pauschal wird festgehalten, dass es im Süden zu höheren Belastungen durch Abflüge kommt.
- 38 Entgegen den Sachplänen für andere Infrastrukturvorhaben des Bundes beschränkt sich das SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich zudem mit einer Festlegung (im Sinne eines Zwischenergebnisses) des Gebiets mit Lärmauswirkungen. Das befreit die Gesuchstellerin nicht davon, bei der Evaluation möglicher Flugrouten die in Art. 1 und 3 RPG⁸ verlangte umfassende Interessenabwägung vorzunehmen und bei der Festlegung der Flugrouten insbesondere darauf zu achten, dass Wohngebiete vor unnötigen, schädlichen oder lästigen Lärmimmissionen möglichst verschont werden (Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG). Vorliegend fehlt im Zusammenhang mit der Entflechtung der Flugrouten nicht nur die raumplanungsrechtlich zwingend verlangte Ermittlung sämtlicher auf dem Spiel stehender Interessen, sondern darüber hinaus auch deren gegenseitige Abwägung unter besonderer Berücksichtigung des Interesses

⁸ Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

des Lärmschutzes auf den Gebieten der Einsprecherinnen (Art. 3 RPV⁹). Unzureichend und unzutreffend wird darauf verwiesen, dass dies bereits im Zuge der Erarbeitung des SIL-Objektblatts geschehen sei. Dies ist falsch, da das SIL-Objektblatt gerade keine verbindliche Festlegung der An- und Abflugrouten vornimmt, sondern diese der Gesuchstellerin im Rahmen des Betriebsreglements überlässt.

- 39 Die angeblichen Sicherheitsinteressen lassen sich auf wirtschaftliche Interessen der Gesuchstellerin reduzieren. Risiken lässt sich im Rahmen der Kapazitätsplanung begegnen, ohne dass zu Lasten der Anwohner die Flugrouten geändert werden müssten. Wo die Gesuchstellerin argumentiert, die Sicherheit erhöhen zu wollen, geht es darum, die Kapazität zu erhöhen. Die Entflechtung zielt auf eine Kapazitätserhöhung bzw. auf die Vermeidung einer Kapazitätsverringerung ab. Eine weitere Belastung des Südens mit lärm- und sicherheitstechnischen Nachteilen ist aber unzulässig (vgl. Ausführungen zum neuen Bisenkonzept, Ziff. IIB3.c hiernach).
- 40 Die neue Abflugroute ist folglich – in dieser Form – nicht genehmigungsfähig, zwingend zu überarbeiten und es sind dabei auch Alternativen zu prüfen.

c. Ausnahmeregelung betreffend Mindesthöhe für vierstrahlige Flugzeuge beim Start auf Piste 32

- 41 Mit einer Ausnahmeregelung für die Piste 32 könnten gemäss der Gesuchstellerin rund 75% aller schweren viermotorigen Langstreckenflugzeuge auf Piste 32 starten, womit Kreuzungen der Landepiste vermieden werden könnten. Auch gemäss Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. September 2021 (A-3484/2018) führt die Massnahme jedoch zu einer wahrnehmbaren Zunahme der Lärmeinwirkungen und ermöglicht eine Erhöhung der Kapazitäten (Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 [BR 2014/2017], S. 3 ff. sowie Gesuchsbeilage 3 und 6).

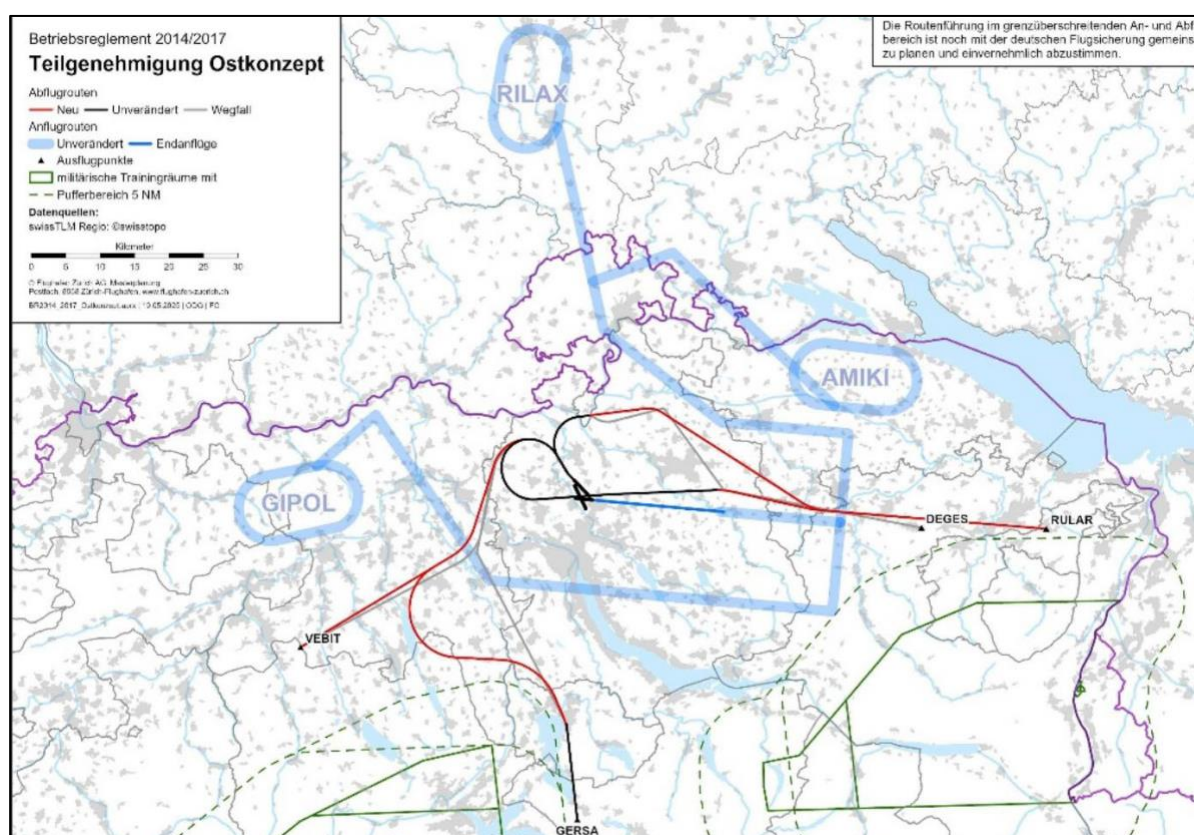
Beweis: Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017) bei den Auflageakten

- 42 Unumstritten sind Massnahmen zur Vermeidung von Verspätungen erforderlich. Die Erwartungen des Fluglärmforum Süd sowie der Mitgliederstädte und -gemeinden des Fluglärmforum Süd sind klar: Die Massnahmen müssen sich effektiv auf den Verspätungsabbau auswirken, nachhaltig den Süden entlasten und dürfen nicht zu einem Kapazitätsausbau führen.
- 43 Einmal mehr zeigt die beantragte Massnahme, dass von der Gesuchstellerin einzig eine Kapazitätserhöhung angestrebt wird. Das ist unzulässig und die Massnahme ist nicht zu genehmigen.

⁹ Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1).

2. BR 2014 (Teilgenehmigung)

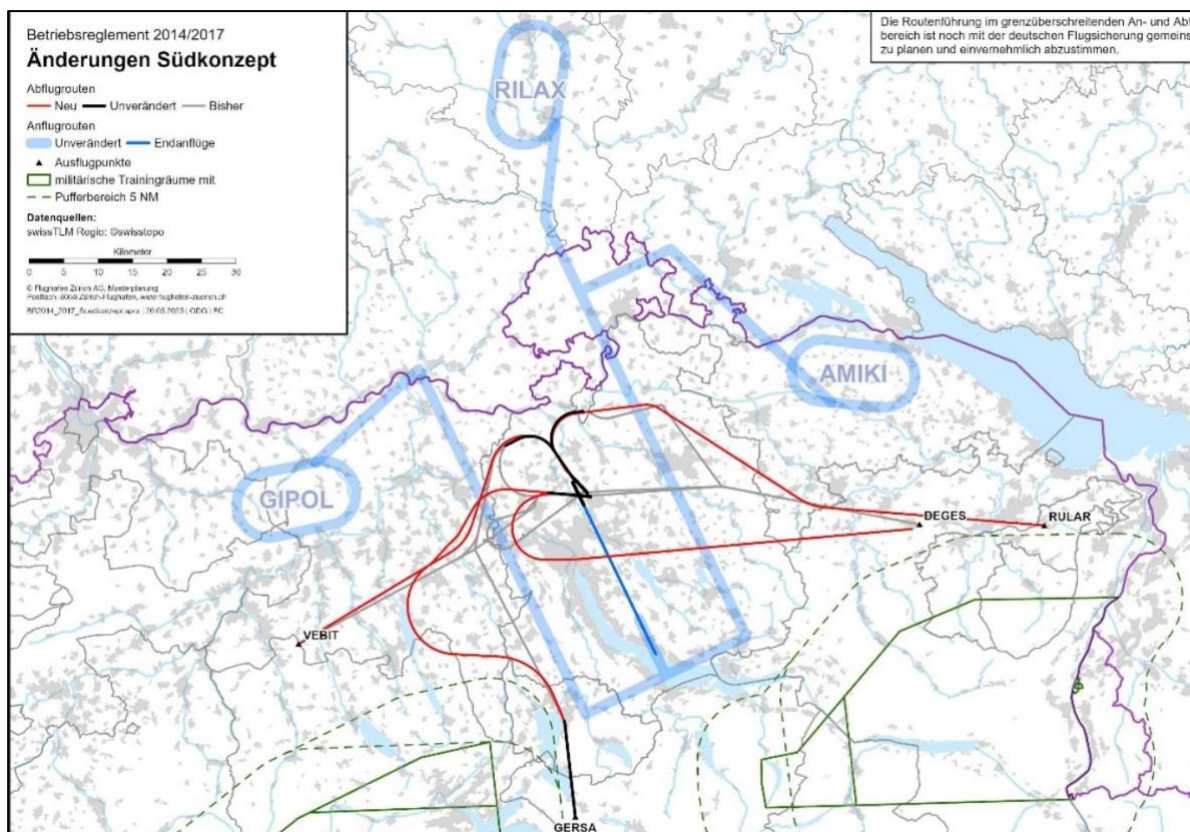
- 44 Hauptbestandteil des BR2014 bildet die Entflechtung des Ostkonzepts. Da die Anflugrouten derzeit nicht umgesetzt werden können, sollen bei einer Teilgenehmigung die Anflugrouten bestehen bleiben. Die Abflugrouten sollen auch bei einer Teilgenehmigung angepasst werden. Einzig die neu beantragten Abflugrouten von Piste 32 bzw. 34 mit Linkskurve in Richtung Osten, die neu weiter südlich geführt werden sollen, können aufgrund der mangelnden Separation mit der heutigen Anflugroute bei einer Teilgenehmigung nicht genehmigt werden (vgl. Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 [BR 2014/2017], S. 10 ff. sowie Gesuchsbeilage 3):



Beweis: Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017)

bei den Auflageakten

- 45 Die Route ab Start 32/34 links Richtung Osten wird im Südkonzept nicht benötigt. Das neue Südkonzept sieht unter Berücksichtigung der BR2014/2017-Routen wie folgt aus (vgl. Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 [BR 2014/2017], S. 10 ff. sowie Gesuchsbeilage 3):



Beweis: Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017)

bei den Auflageakten

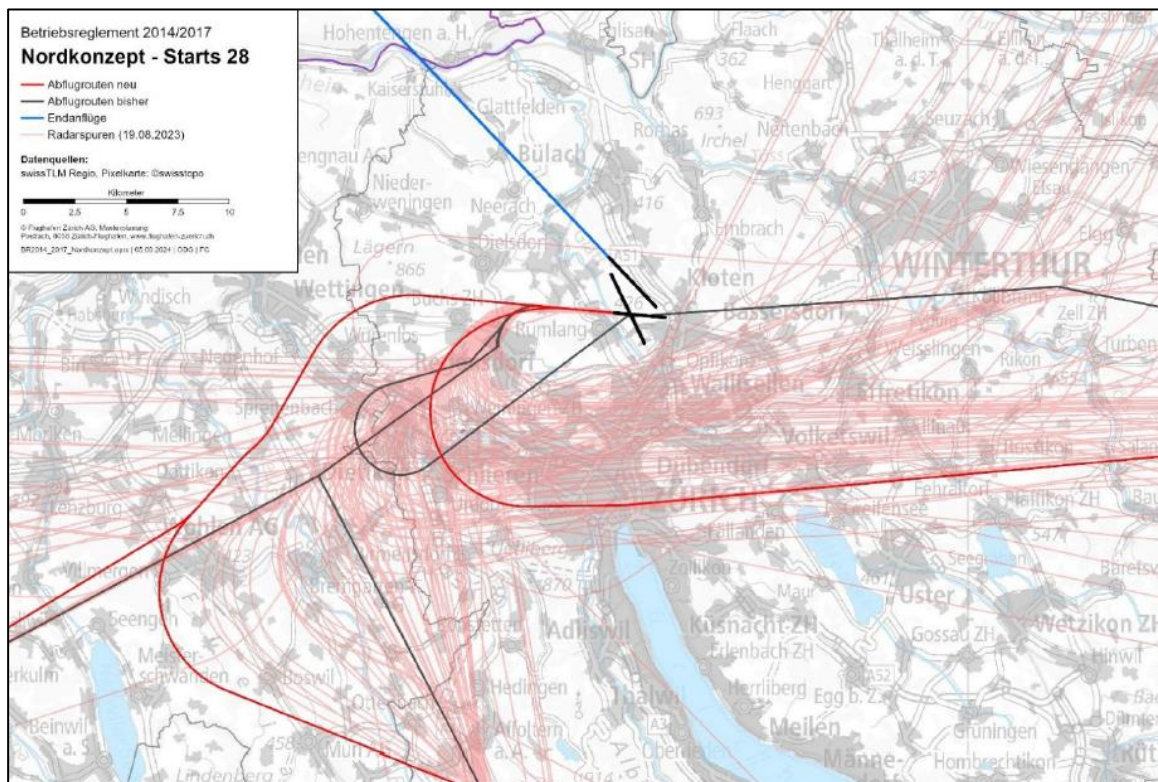
- 46 Bezüglich der neuen Abflugroute mit Linkskurve in Richtung Osten im Südkonzept wird auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen (vgl. Ziff. IIB1.b hiervor). Eine weitere Belastung des Südens mit lärm- und sicherheitstechnischen Nachteilen ist unzulässig (vgl. hierzu die Ausführungen zum neuen Bisenkonzept, Ziff. IIB3.c hiernach).
- 47 Die Abflugroute ist in dieser Form nicht genehmigungsfähig, zwingend zu überarbeiten und es sind dabei auch Alternativen zu prüfen.

3. BR 2017

a. Entflechtung Abflugrouten ab Piste 28

- 48 Mit der beantragten Entflechtung der Abflugroute ab Piste 28 soll eine Auftrennung der Abflugrouten Richtung Westen und Süden von denjenigen Richtung Osten sowie eine separierte Führung kurz nach dem Start angestrebt werden. Flüge Richtung Westen werden länger geradeaus geführt und drehen später ab. Flüge nach Osten werden nach der Linkskurve weiter südlich geführt. Dabei handelt es sich um nominale Flugrouten. Wie die heutigen Radarspuren illustrieren, kann die Flugsicherung die Flugzeuge aber ab 5'000 ft. (rund 1500

m) ü. M. auch abweichend von den vorgegebenen Routen führen (vgl. Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 [BR 2014/2017], S. 16 ff. sowie Gesuchsbeilage 3):



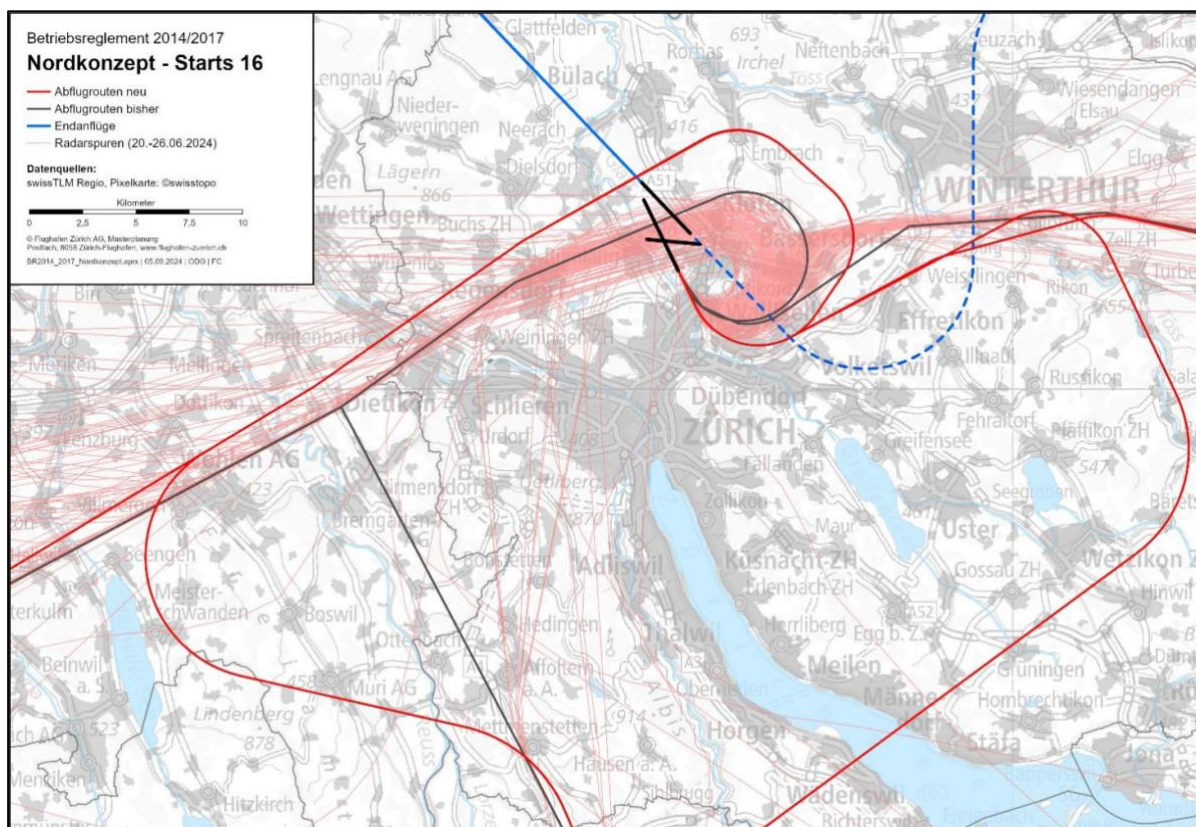
Beweis: Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017) bei den Auflageakten

- 49 Bereits unter dem heute geltenden Regime besteht in Abweichung von der nominalen Flugroute eine erhebliche Streuung – diese wird sich mit der geplanten Entflechtung noch weiter zu Lasten der Einsprecherinnen und der in ihrem Hoheitsgebiet wohnhaften Bevölkerung ausdehnen.
- 50 Ohnehin zielt auch diese Entflechtung weniger auf eine Erhöhung der Sicherheit des ohnehin bereits sicheren Flugverkehrs als vielmehr auf eine Erhöhung der Kapazität. Selbst gemäss der Gesuchstellerin bedingt der heutige Betrieb einzig, dass zeitliche Abstände von zwei Minuten zwischen zwei Starts eingehalten werden. Dies geht auch aus dem Gesuch hervor, wonach die Massnahme eine effizientere Nutzung der Flughafenstrukturen erlaube, namentlich um auch die im SIL festgelegte Kapazität von 70 Flugbewegungen pro Stunde zur Verfügung stellen zu können. Es sprengt aber wie bereits ausgeführt den Rahmen des SIL, wenn darin bestimmte Kapazitätsvorgaben gemacht werden. Insofern sind die angeführten 70 Flugbewegungen pro Stunde tagsüber unbeachtlich. Eine sachplanerische Vorgabe, die mit der Entflechtung beabsichtigte Kapazitätssteigerung zu erwirken, besteht somit nicht bzw. ist unbeachtlich.
- 51 Bezüglich der neuen Abflugroute mit Linkskurve in Richtung Osten wird auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen (vgl. Ziff. IIB1.b hiervor). Eine weitere Belastung des Südens mit lärm- und sicherheitstechnischen Nachteilen ist jedenfalls unzulässig (vgl. hierzu die Ausführungen zum neuen Bisenkonzept, Ziff. IIB3.c hiernach).

- 52 Die Abflugroute ist in dieser Form nicht genehmigungsfähig, zwingend zu überarbeiten und es sind dabei auch Alternativen zu prüfen.

b. Abflugrouten ab Piste 16 mit erweiterter Linkskurve

- 53 Neu sollen abfliegende Flugzeuge mit westlicher Destination weiter Richtung Osten geführt werden, um dann in einer weiten Linkskurve zurück über den Flughafen zu gelangen. Dadurch kann sichergestellt werden, dass die Flugzeuge vor dem Überfliegen vertikal von durchstartenden Flugzeugen separiert werden können. Damit kreuzen abfliegende Flugzeuge ab Piste 16 mit westlicher Destination den Durchstartkorridor, nur noch einmal unmittelbar nach dem Start. Dies eliminiert den kritischsten Kreuzungspunkt und reduziert die Komplexität (vgl. Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 [BR 2014/2017], S. 18 ff. sowie Gesuchsbeilage 3):



Beweis: Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017)

bei den Auflageakten

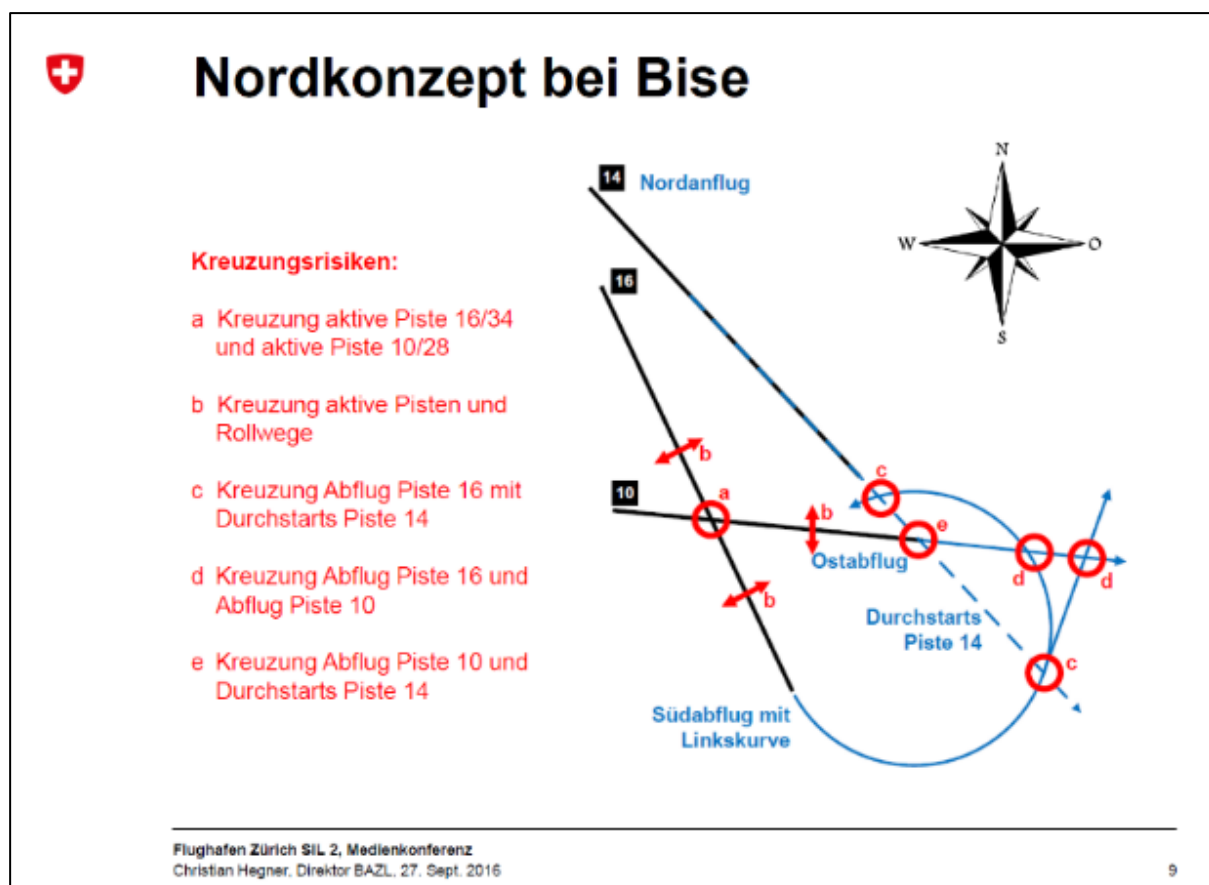
- 54 Auch diese nominale Flugroute weist Streuungen auf und beinhaltet damit das erhebliche Risiko von zusätzlichen Flugbewegungen und Lärmbelastungen auf dem Hoheitsgebiet der Einsprecherinnen. Es ist auch schlichtweg nicht nachvollziehbar, weshalb der Kapazitätssteigerung derart mehr Gewicht beigemessen werden soll als dem Wohl und der Sicherheit der in einem der dicht besiedelten Gebiete in der Schweiz wohnhaften Bevölkerung.

Weder im Gesuch noch den dazugehörigen Beilagen finden sich umfassende Abklärungen zu den mit diesen Entflechtungsmassnahmen verbundenen Sicherheitsrisiken. Auch wenn diese Entflechtung sich im Rahmen des SIL bewegen sollte, hat die konkrete Festlegung der An- und Abflugrouten im Rahmen des Betriebsreglements und nicht auf Stufe des SIL zu erfolgen. Von daher ist erst im Rahmen des Verfahrens auf Genehmigung des Betriebsreglements eine umfassende Interessenermittlung und -abwägung der Statthaftigkeit eines geplanten Abflugregimes zu prüfen.

- 55 Eine weitere Belastung des Südens mit lärm- und sicherheitstechnischen Nachteilen ist jedenfalls unzulässig (vgl. hierzu die Ausführungen zum neuen Bisenkonzept, Ziff. IIB3.c hiernach).
- 56 Die Abflugroute ist in dieser Form nicht genehmigungsfähig, zwingend zu überarbeiten und es sind dabei auch Alternativen zu prüfen.

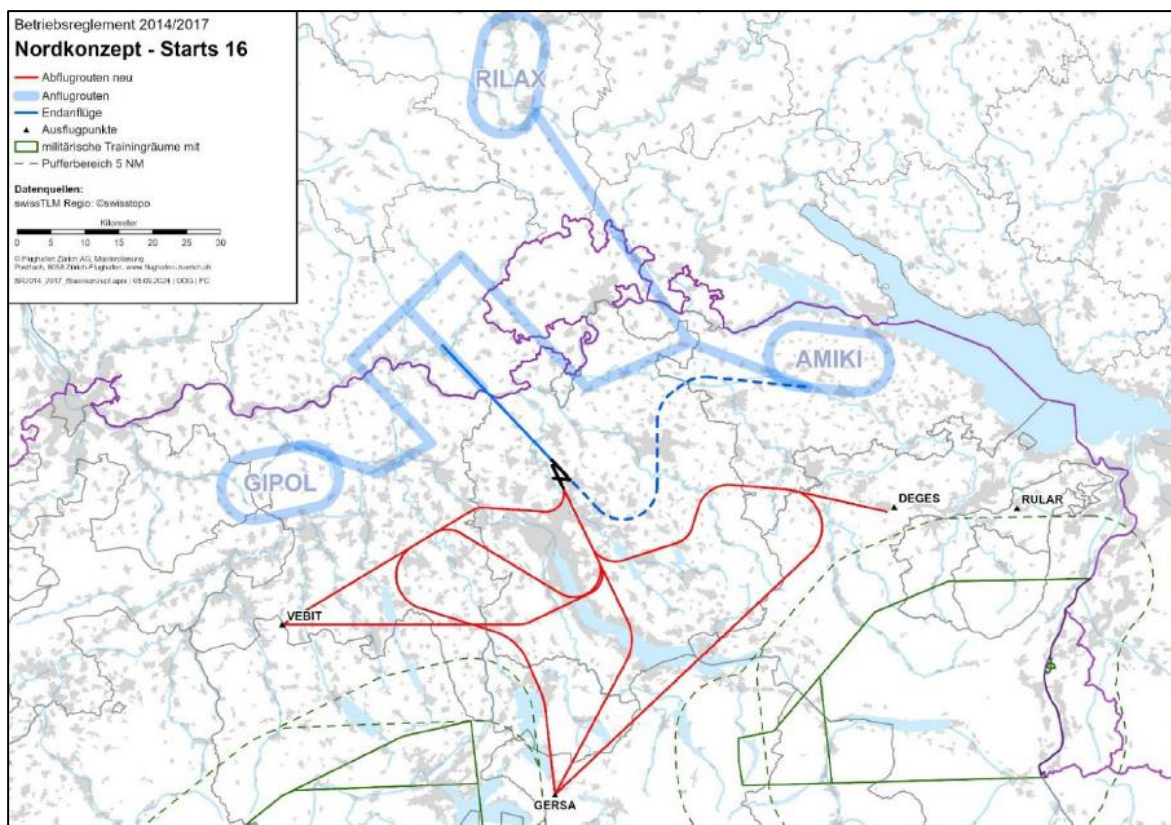
c. Neues Bisenkonzept mit Start Piste 16 geradeaus

- 57 Das aktuelle Bisenkonzept wird bei östlichen Winden («Bise») betrieben, wenn im Nordkonzept aufgrund des Rückenwinds keine Starts auf der Hauptstartpiste 28 möglich sind. So starten heute die Flugzeuge auf Piste 10, während für die schweren Langstreckenflugzeuge weiterhin die Piste 16 zur Verfügung steht, und landen wie im Nordkonzept auf Piste 14 (vgl. Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 [BR 2014/2017], S. 20 ff. sowie Gesuchsbeilage 3):



Beweis: Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017) bei den Auflageakten

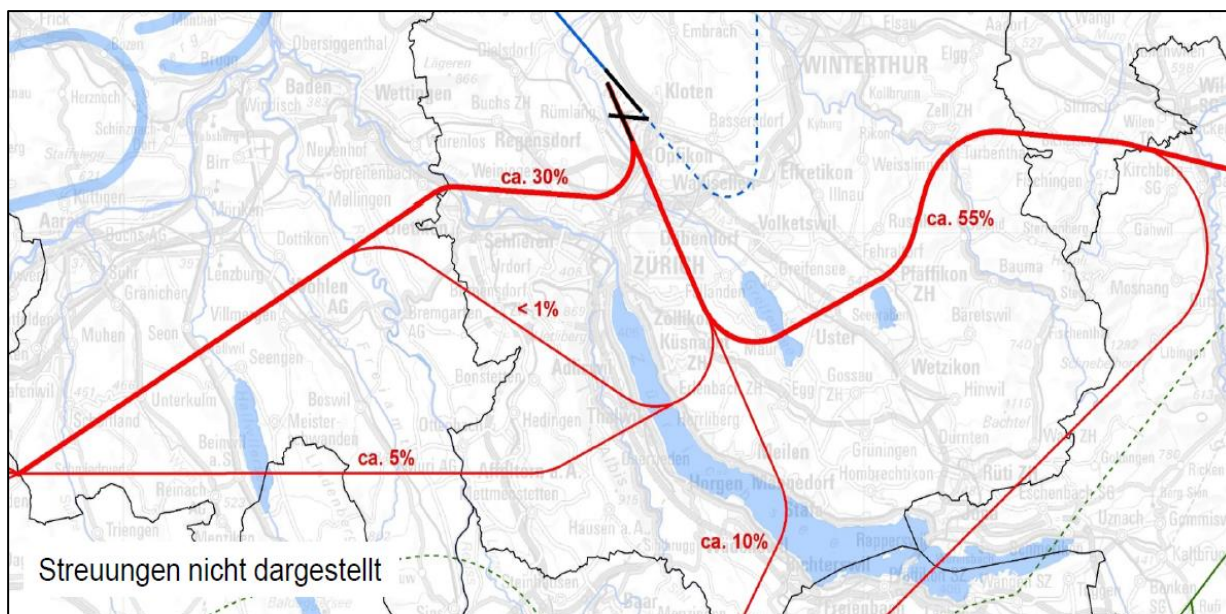
- 58 Mit dem neuen Bisenkonzept mit Südstarts geradeaus und Rechtskurve sollen gemäss der Gesuchstellerin sämtliche Konfliktpunkte beseitigt werden. Der Wechsel auf das Bisenkonzept erfolge weiterhin nur, wenn die Piste 28 aus meteorologischen Gründen nicht zur Verfügung stehe. Basis würden die Vorgaben der ICAO betreffend Rücken- und Seitenwind bilden. Im Nachweis der Lärmbelastung, welcher die Flughafen Zürich AG jährlich zuhanden des BAZL zu erstellen habe, sei vorgesehen, dass die Anzahl Südstarts auszuweisen sei (vgl. Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 [BR 2014/2017], S. 20 ff. sowie Gesuchsbeilage 3):



Beweis: Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017)

bei den Auflageakten

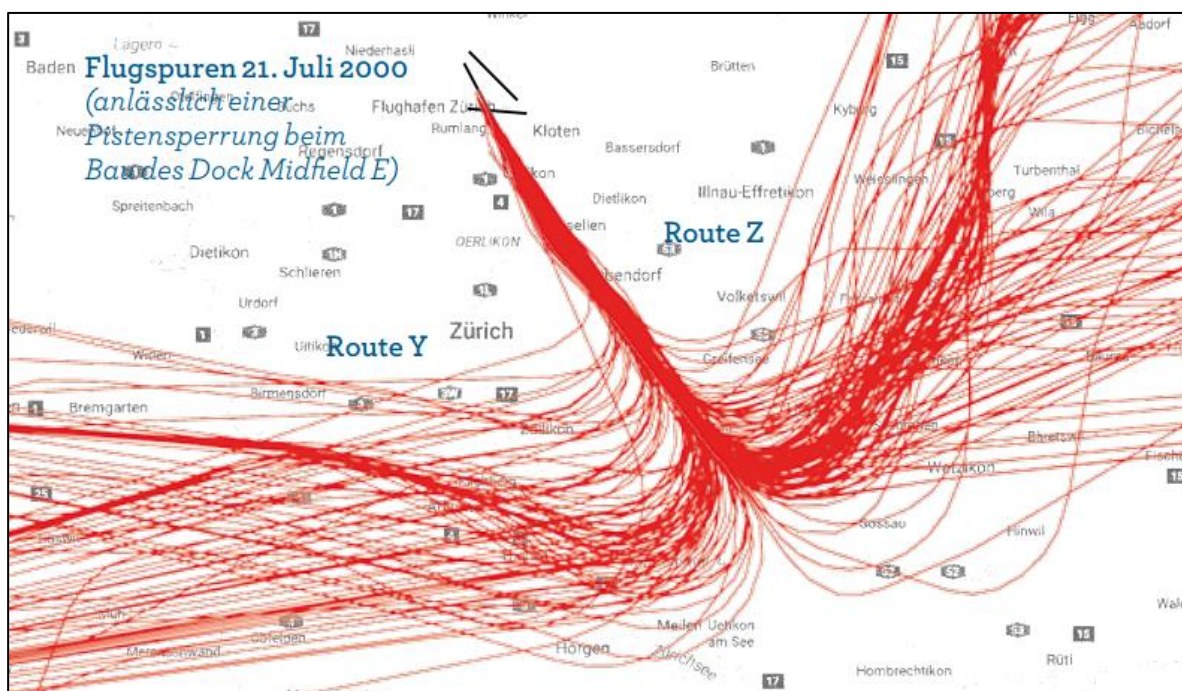
- 59 Die Gesuchstellerin geht davon aus, dass rund 30% der Starts nach dem Start nach Westen abdrehen. Diese Route stehe aus Lärmschutzgründen für Kurz- und Mittelstreckenflugzeuge zur Verfügung. Die rund 5% der Abflüge von schweren Langstreckenflugzeugen mit westlichen Destinationen drehen weiter südlich nach Westen ab. Rund 55% der Starts betreffen Abflüge mit östlichen Destinationen, welche geradeaus fliegen und später nach Osten abdrehen. Schliesslich verbleiben 10% der Starts auf der Route direkt gegen Süden. Diese prozentuale Aufteilung der Flugbewegungen – unter Berücksichtigung einer allfälligen Streuung und somit Abweichungen von den nominalen Flugrouten – liege auch dem UVB zu Grunde (vgl. Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 [BR 2014/2017], S. 20 ff. sowie Gesuchsbeilage 3):



Beweis: Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017)

bei den Auflageakten

- 60 Die geplanten Südstarts geradeaus sind unzulässig. Südstarts geradeaus sind mit Blick auf die **Drittpartei-Risiken**, aber auch bezüglich **Lärmbelastungen** nicht vertretbar. Es gibt keine Flugroute, die mehr Menschen einem Absturzrisiko und dem maximal möglichen Fluglärm aussetzt als An- und Abflüge über dem dichtbesiedelten Süden. Im Einzelnen:
- 61 Südstarts geradeaus wurden im Jahr 2000 während dreier Monate geflogen. Es bestehen mithin gewisse Erfahrungen. Insbesondere in Dübendorf und Schwamendingen erwiesen sich die Auswirkungen als unzumutbar. Durch den **Lärm** wurde beispielsweise der Unterricht in den Schulen wie auch andere konzentrationsintensive Tätigkeiten erheblich erschwert:



- 62 Auch die **Sicherheit** wird mit den Südabflügen massiv verringert. Südabflüge geradeaus mögen zwar kreuzungsfrei geflogen werden können, sicherer sind sie jedoch in keiner Weise; denn der Süden des Flughafens ist eines der dichtest besiedelten Gebiete der Schweiz. Das Schadensausmass bei einem Absturz wäre im Süden wegen der deutlich höheren Bevölkerungsdichte massiv höher, und zwar nicht nur für die Passagiere, sondern auch für die Menschen am Boden.
- 63 Das Risiko am Boden lässt sich mit einer einfachen Massnahme verringern: An- und Abflugrouten sind über unbesiedelte oder weniger besiedelte Gebiete zu legen. Dies, damit bei einem Unglück möglichst wenig Menschen Schaden erleiden. Das entspricht dem Kanalisierungsprinzip. Beachtlich ist darüber hinaus, dass Südstarts flugtechnisch bei Bise nicht sinnvoll sind. Südstarts müssen mit den Flugplätzen Dübendorf und Emmen koordiniert werden. Zudem stehen Südstarts auch topographische Hindernisse (Zürichberg, Adlisberg, Pfannenstiel) entgegen.
- 64 Bei den geplanten Südstarts geradeaus geht es auch nicht darum, Lasten von anderen Regionen zu verlagern. Der Südstart geradeaus dient einzig der **Kapazitätssteigerung** am Flughafen Zürich. Südstarts sind daher als kapazitätserhöhende Massnahme abzulehnen, zumal eine Kapazitätserhöhung weder im öffentlichen Interesse liegt noch erforderlich ist.
- 65 Diese Risiken wurden bereits im Rahmen der Festsetzung des SIL-Objektblatt vom 23. August 2017 ungenügend berücksichtigt (vgl. damalige Stellungnahmen der Mitgliederstädte und -gemeinden des Fluglärmforum Süd). Damals wurde einzig untersucht, welche Betriebsform der Südstarts geradeaus die geringsten Risiken mit sich bringt, Alternativen zu den Südstarts geradeaus (z.B. gekröpfter Nordanflug GNA, Westanflug etc.) wurden vollständig ausser Betracht gelassen. Eine Abwägung mit anderen Möglichkeiten fehlte völlig. Weshalb erneut eine Chance zur eingehenden Prüfung von alternativen ungenutzt verstreichen soll, erschliesst sich nicht.
- 66 Die Südstarts geradeaus sind für den Süden des Flughafens schlicht ein **Worst-case Szenario**. Die Menschen in Oerlikon, Schwamendingen, Gockhausen, im Zollikerberg, in Zumikon, aber auch die Region um Uster würden mit Südstarts geradeaus wesentlich stärker belastet werden.
- 67 Die beabsichtigten Kapazitätssteigerungen zwecks Vermeidung von Verspätungen verschärfen die Problematik für die Menschen im dichtbesiedelten Süden sogar zusätzlich. Mithin werden durch die Kapazitätssteigerungen in Kombination mit dem Bisen- und Nebelkonzept die Menschen im dichtbesiedelten Süden tagsüber noch zusätzlicher Lärmbelastung ausgesetzt. Gleichzeitig werden sie in den beiden Nachtstunden aber auch nicht wirksam vor Lärm geschützt. Denn trotz den Massnahmen werden weiterhin Flüge, die in der ersten Nachtstunde geplant sind, in der zweiten Nachtstunde abgewickelt. Es geht nicht an, eine angebliche, jedenfalls aber kaum spürbare Lärmverminderung in den Nachtstunden allen anderen Interessen überzuordnen. Auch unter diesem Aspekt müssen Südstarts geradeaus klar abgelehnt werden.

- 68 In Bezug auf den Aspekt der SIL-Konformität der geplanten Flugroutenanpassungen ist nochmals hervorzuheben, dass gemäss SIL-Objektblatt die An- und Abflugrouten nicht im Objektblatt selbst, sondern **erst im Betriebsreglement verbindlich** festgelegt werden. Dies wiederum bedingt, dass im Rahmen der in der Ausarbeitung des SIL-Objektblatts vorgenommenen, allgemeinen Interessenabwägung auch im Rahmen des Verfahrens auf Anpassung des Betriebsreglements eine den konkret beabsichtigen An- und Abflugrouten entsprechende umfassende Interessenermittlung und -abwägung stattzufinden hat. Bei der Festlegung der Flugrouten im Rahmen des Betriebsreglements ist folglich insbesondere darauf zu achten, dass Wohngebiete vor unnötigen, schädlichen oder lästigen Lärmimmissionen möglichst verschont werden (Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG).
- 69 Vorliegend fehlt es an dieser verlangten Interessenermittlung und -abwägung – nicht nur in raumplanerischer, sondern auch im umweltschutzrechtlicher Hinsicht. Unzureichend und unzutreffend wird darauf verwiesen, dass dies bereits im Zuge der Erarbeitung des SIL-Objektblatts geschehen sei. Dies ist falsch, da das SIL-Objektblatt eben gerade keine verbindliche Festlegung der An- und Abflugrouten vornimmt, sondern diese der Gesuchstellerin im Rahmen des Betriebsreglements überlässt. Auch berechtigen die SIL-Lärmkurven nicht zur Lärmverursachung im festgesetzten bzw. als Zwischenergebnis festgehaltenen Ausmass, da weiterhin Bindung an das Vorsorgeprinzip des USG besteht. Die erneute Verlagerung von Flugbewegungen in dicht besiedeltes Gebiet verletzt das in Art. 11 USG angelegte Prinzip, dass Lärm nicht zu verteilen, sondern so zu konzentrieren ist, dass möglichst wenige Personen von übermässigen Lärmauswirkungen betroffen werden (vgl. KASPAR PLÜSS, Öffentliche Interessen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Flughäfen, Zürich 2007, S. 50).
- 70 Die Abflugroute ist in dieser Form nicht genehmigungsfähig, zwingend zu überarbeiten und es sind dabei auch Alternativen zu prüfen.
- 71 Dabei ist insbesondere auch ein unabhängiges Gutachten über die lärm- und sicherheitstechnischen Auswirkungen der neuen Abflugroute auf die darunterliegenden Gemeinden anzuordnen. Ferner sind die bisherigen Grundlagen zu den erstellten Gutachten vollumfänglich offenzulegen.

Beweis: Gutachten

anzuordnen

- 72 Unabhängig von der fehlenden Genehmigungsfähigkeit ist auf Folgendes hinzuweisen: Gemäss eigenen Angaben der Gesuchstellerin erfolgt der Wechsel auf das Bisenkonzept nur, wenn die Piste 28 aus meteorologischen Gründen nicht zur Verfügung steht. Basis würden die Vorgaben der ICAO betreffend Rücken- und Seitenwind bilden. Darauf müsste sich die Gesuchstellerin in jedem Fall behaften lassen und die zwecks Überprüfung erforderliche Transparenz schaffen. Realistischerweise wird dies aber kaum möglich bzw. überprüfbar sein. Konkret droht die Folge, dass die Gesuchstellerin zu früh bzw. zu lange auf das leistungsfähige Bisenkonzept umstellt. Erforderlich ist daher zumindest eine konkrete Regelung im Betriebsreglement, unter Nennung, ab welcher Windstärke und wie frühzeitig auf das Bisenkonzept umgestellt werden darf und ab welcher Windstärke und innert welcher Frist die Rückumstellung zu erfolgen hat.

Die Einhaltung dieser Regelung muss angesichts der weitreichenden Auswirkungen zudem transparent überprüfbar und unter Androhung von Sanktionen im Widerhandlungsfall gewährleistet werden.

d. Flexibilisierung der Pistenöffnungszeiten

- 73 Neu wird eine Änderung betreffend die Startpisten 28 und 16 beantragt. Es geht um eine zusätzliche Öffnung der Startpisten bei Nebel in zeitlicher Hinsicht am Abend und am frühen Morgen. Dabei ist vorgesehen, dass die Pisten 16 und 28 bereits ab 06.00 Uhr (bisher 07.00 Uhr) für Starts genutzt werden können. Abends soll die Piste 28 für Starts nach 22.00 Uhr bis Betriebsschluss genutzt werden können. Nach Auffassung der Gesuchstellerin wird mit dem Vorhaben eine Flexibilisierung der Pistenöffnungszeiten erreicht. Durch die Starts am frühen Morgen auf den Pisten 16 und 28 sowie diejenigen am späten Abend auf der Piste 28 könne der Betrieb effizienter und ohne Verspätung abgewickelt werden. Eine Reduktion der Verspätungen in der Nacht sowie der Lärmbelastung in der zweiten Nachtstunde sei die Folge (vgl. Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 [BR 2014/2017], S. 23 ff. sowie Gesuchsbeilage 3).

Beweis: Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017) bei den Auflageakten

- 74 Auch diese beantragte Flexibilisierung ist einseitig auf eine Kapazitätssteigerung zugeschnitten, ohne dem Aspekt der Sicherheit der überflogenen Bevölkerung und/oder dem Lärmschutz gebührend Rechnung zu tragen. Eine solche Kapazitätserhöhung ist aber weder im öffentlichen Interesse noch erforderlich. Schliesslich führen gerade auch die Starts auf der Piste 28 zu höheren Belastungen im Westen und Südosten. Entsprechend findet keine Lärmreduktion an sich statt, sondern die Lärmbelastung wird verlagert. Das ist angesichts der bestehenden Belastung der Bevölkerung nicht hinnehmbar und unzulässig. Dies gilt umso mehr als auch bis anhin die Lärmimmissionen in der Nacht nicht eingehalten wurden und insofern den betroffenen Privatinteressen erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken ist.
- 75 Aus diesen Gründen, ist auch diese Betriebsreglementsanpassung nicht zu genehmigen.

C Allgemeine Mängel

1. Ungenügende Grundlagen im SIL / fehlende Prüfung von Alternativen

- 76 Das ursprüngliche SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich stammt vom 26. Juni 2013. Es wurde in der Folge mehrfach angepasst, unter anderem am 23. August 2017 (Betrieb auf verlängerten Pisten 28 und 32, Südabflüge geradeaus bei Bise und Nebel sowie Erweiterung des Rollwegsystems der Pisten 14 und 28) und am 11. August 2021. Mit Urteil vom 7.

September 2021 (Teilgenehmigung BR 2014; Verfahrens-Nrn. A-3484/2018, A-3491/2018, A-3502/2018, A-3546/2018, A-3547/2018, A-3553/ 2018, A-3559/2018, A-3560/2018, A-3561/2018, A-3562/2018) stellte das Bundesverwaltungsgericht jedoch fest,

- dass die **Fluglärmbelastung in der Nacht** (von 22.00 bis 23.30 Uhr) im geltenden SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich **nicht korrekt ausgewiesen ist** und sprach dem darin festgesetzten «Gebiet mit Lärmauswirkungen» die Bindungswirkung ab; und
- dass **sich die Sachplanbehörde mit der Nachtlärmsituation**, insbesondere der Verspätungssituation zwischen 23.00 und 23.30 Uhr, **vertieft auseinandersetzen müsse**.

77 Der Standpunkt des Bundesverwaltungsgerichts war klar:

«Die Sachplanung wird insbesondere in Bezug auf den Interessenkonflikt beim Abbau von Verspätungen während der zweiten Nachtstunde zu ergänzen und es wird eine Begrenzung der zulässigen Lärmimmissionen auch für die zweite Nachtstunde festzulegen sein» (E. 37).

78 Am 19. September 2025 verabschiedete der Bundesrat die letzte Anpassung des SIL-Objektblatts (vgl. Gesuchsbeilage 1). Die Anpassung erweist sich indes als rechtswidrig:

Beweis: Gesuch Betriebsreglementsänderung 2014/2017 (BR 2014/2017) bei den Auflageakten

79 Gemäss Art. 13 RPG i.V.m. Art. 14 Abs. 2 RPV zeigt der Bund in den Sachplänen, wie er von seinem planerischen Ermessen Gebrauch machen will. Dabei bestimmt er, welche Sachziele er verfolgt, wie er diese aufeinander und mit den Raumordnungszielen abstimmt (Art. 14 Abs. 2 lit. a RPV) und nach welchen Prioritäten, wie und mit welchen Mitteln die Aufgaben des Bundes räumlich umgesetzt werden sollen (Art. 14 Abs. 2 lit. b RPV).

80 Der Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) hat **blosse Rahmenbedingungen** vorzugeben, die erst im Betriebsreglement konkret auszugestalten sind (Art. 36c LFG). Mit dem SIL soll sichergestellt werden, dass wichtige Ermessensentscheide von der Sachplanbehörde getroffen werden, die als übergeordnete Behörde über die erforderliche Distanz verfügt und befähigt ist, in einer Gesamtschau die betroffenen Interessen abzuwägen, ohne die Gefahr der Verengung des Blickwinkels auf bestimmte fachspezifische Interessen.¹⁰

81 Es ist bis heute nicht gelungen, ein rechtskonformes Betriebsreglement zu erlassen. Das Bundesgericht hat das Betriebsreglement nur deshalb nicht vollständig aufgehoben, weil es sich um eine Übergangslösung handelt, die abgelöst werden muss durch eine SIL-konforme Lösung. Diese liegt noch nicht vor. Der SIL verliert seine Steuerungsfähigkeit, wenn bereits vor dessen Umsetzung für den bedeutendsten Flughafen auf dem Gebiet der Eidgenossenschaft dessen Objektblatt erneut geändert wurde, ohne dass ein rechtskonformes Betriebsreglement vorliegt.

¹⁰ BGE 137 II 58, E. 3.3.

- 82 Abgesehen davon genügt das SIL-Objektblatt den gesetzlichen Grundlagen nicht. In zahlreichen Punkten (Südstarts, Betriebseinschränkungen etc.) macht es konkrete Vorgaben, die keine weitere Konkretisierung mehr erlauben. Gleichzeitig werden zu Unrecht zahlreiche Massnahmen zur Vermeidung von Verspätungen sowie zur Fluglärmreduktion – ohne nachvollziehbare und belegte Begründung – definitiv ausgeschlossen. Namentlich verschliesst der Sachplan weiterhin die Möglichkeit, dass die **Frage der Südstarts und -anflüge** sachgerecht sowie unter wirksamen Einbezug der direkt betroffenen Parteien auf Ebene Betriebsreglement diskutiert werden könnten. Sachliche Gründe, weshalb diese Frage bereits auf Ebene der Sachplanung (vermeintlich) endgültig beantwortet werden soll, gibt es nicht.
- 83 Weiter leidet das SIL-Objektblatt an einem systematischen Mangel: Der Grundlagenbericht geht davon aus, dass auch die Betriebszeiten bzw. der Betrieb des Flughafens Zürichs an sich gemäss dem seit 1. Januar 2018 geltenden Art. 37 u LFG unter eine «erweiterte funktionale Besitzstandsgarantie» fallen würden. Das ist unzutreffend:
- 84 Vielmehr hielt der Gesetzgeber fest, *«dass diese Flughäfen und diese Infrastruktur eine gewisse Besitzstandsgarantie benötigen»* (vgl. AB 2016 N 2223, Votum NR Hurter) und *«Wir gehen nicht davon aus, dass damit der Moorschutz oder überhaupt das Natur- und Heimatschutzgesetz ausgehebelt oder geschwächt würden»* (vgl. AB 2016 N 2232, Votum BR Leuthard).
- 85 Spezifisch angesprochen wurde lediglich die Situation des Flughafens Zürich in Bezug auf den Moorschutz: *«Bei Absatz 2 treten wir für die Bestandesgarantie der Landesflughäfen Zürich und Genf ein [...]. Wir tun dies speziell auch, das möchte ich betonen, in der Güterabwägung, im Konflikt mit den Vorschriften des Moor- und Moorlandschaftsschutzes. Der Antrag bei Artikel 36e bringt eine Klärung auf Gesetzesebene, ohne dass man den Moorschutz aufweicht. Es ist nämlich so, wie auch in der Kommission ausgeführt wurde, dass bei anderen Schutzgütern, ich denke an den Wald oder an BLN-Gebiete, mit Ersatzmassnahmen kompensiert werden kann, beim Moorschutz nicht»* (vgl. AB 2016 N 2226, Votum NR Ammann). *«Ich möchte klar darlegen, dass sich diese Bestimmung nur auf die beiden Landesflughäfen Zürich und Genf beziehen kann. Dieses Präjudiz wird also nur im Hinblick auf diese beiden Infrastrukturen und ihr Verhältnis zum Moorschutz zum Tragen kommen»* (vgl. AB 2016 N 2232, Votum BR Leuthard).
- 86 In den Beratungen wurden ausschliesslich die Flughafenbauten und -anlagen, die vor dem 1. Januar 1983 erstellt wurden, angesprochen: *«Mit der Definition in Absatz 2 schaffen wir eine Grundlage für eine Bestandesgarantie für die Flughafenbauten und -anlagen, die vor dem 1. Januar 1983 erstellt wurden. Sie sollen unterhalten und erneuert werden dürfen. Dies ist auch im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt so festgehalten»* (AB 2016 N 2232, Votum NR Rickli).
- 87 Von einem Bestandesschutz des betrieblichen Umfangs war keine Rede. In der jüngsten Anpassung des SIL-Objektblatts wurde die «erweiterte funktionale Besitzstandsgarantie» als (vermeintlich) schlagendes Argument gegen verschiedenste Lärmschutzmassnahmen angeführt.

- 88 Auch aus diesem Grund erweist die Betriebsreglementsänderung als nicht bewilligungsfähig.

2. Ungenügendes Lärmgutachten und UVB

- 89 Die UVB und Lärmgutachten sind ungenügend. Vor der Beurteilung der Reglementsänderungen ist ein neues Lärmgutachten und ein neuer UVB zu erstellen, der sich zu den umweltrelevanten Auswirkungen der geplanten Änderungen im Einzelnen und gesamthaft äussert. Eine Quantifizierung der Immissionen auf die Einsprecherinnen und Bewohnerinnen und Bewohner ist anhand der aufliegenden UVB und des Lärmgutachtens der EMPA nicht möglich.
- 90 Sodann fusst die Beurteilung im UVB auf der Prämisse, dass der Flughafen Zürich bei Betrieb mit Landungen von Norden tagsüber jeweils eine Stundenkapazität von 70 Flugbewegungen zur Verfügung stellen soll (UVB, S. 9). Diese Prämisse mag zwar auf einer Vorgabe im SIL beruhen, indessen ist diese SIL Festsetzung fehlerhaft. Denn hierbei handelt es sich um eine politische, rechtlich nicht verbindliche Vorgabe bzw. um ein Kapazitätsziel im Sinn des luftfahrtspolitischen Berichts 2016 des Bundesrats (BBl 2016 1861 und 1912). Diese Vorgabe ist einer Regelung im Sachplan indes unzugänglich. Sachpläne dürfen nach Art. 14 Abs. 3 RPV räumlich und zeitlich konkrete Aussagen sowie Anweisungen an die Behörden enthalten, sie haben aber generelle Pläne zu bleiben. Hinzu tritt, dass im Rahmen des Sachplans die zahlreichen weiteren Interessenermittlungen und -abwägungen, die im Rahmen des Sachplanverfahrens ergänzend erfolgen, noch nicht vorgenommen wurden. Denn im Rahmen der Sachplanung als übergeordneter Planung werden die Auswirkungen noch nicht bereits bis ins Detail beurteilt und abgewogen, sondern nur die wesentlichen Auswirkungen grob abgeschätzt (ARE, Neues Raumplanungsrecht, Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung und Empfehlungen für den Vollzug, S. 17).

3. Ungenügender Lärmschutz / Kein Kapazitätsausbau

- 91 Das Bedürfnis der Anwohner nach Lärmschutz ist klar ausgewiesen und die Interessen der Einsprecherinnen vor zusätzlicher Belastung sind gewichtig. Gerade die Südstarts führen über dicht bevölkertes Gebiet und sind wann immer möglich zu vermeiden. Die von der Gesuchstellerin dargelegten Interessen wiegen das Interesse der Einsprecherinnen nicht auf. Die im Gesuch geltend gemachten Sicherheitsinteressen lassen sich letztlich auf wirtschaftliche Interessen der Gesuchstellerin reduzieren. Möglichen Risiken lässt sich im Rahmen der Kapazitätsplanung begegnen, ohne dass zu Lasten der Einsprecherinnen die Flugrouten geändert werden müssten, nämlich indem Landungen und Starts weiter auseinandergelegt werden. Wo die Gesuchstellerin argumentiert, die Sicherheit erhöhen zu wollen, geht es letztlich darum, die Kapazität zu erhöhen. Die Entflechtung und auch die geplanten Schnellabrollwege

zielen insbesondere auf eine Kapazitätserhöhung bzw. auf die Vermeidung einer Kapazitätsverringerung ab.

- 92 Die wirtschaftliche Existenz des Flughafens erscheint nicht gefährdet. Bei der erforderlichen Interessenabwägung fällt entscheidend ins Gewicht, dass auch aus Sicht des Umweltschutzes die verlangten Reglementsänderungen nicht geboten erscheinen.

4. Grundprinzip der geeigneten Standortwahl

- 93 Durch die Anpassung der Flugrouten wie auch der Sperrzeitenregelung besteht aufgrund der vermehrten Überflüge über dichtbesiedeltes Gebiet ein erhöhtes Sicherheitsrisiko. Dies verletzt das Grundprinzip der geeigneten Standortwahl von Art. 10 USG. Dabei handelt es sich – wiederum – nicht um eine individuelle Gefahr für den Einzelnen, sondern vielmehr um eine unverhältnismässige Gefährdung aller im Süden wohnhaften Menschen. Unverhältnismässig ist diese Gefährdung bereits gestützt auf den Umstand, dass mit einer angepassten Flugroutenwahl deutlich weniger besiedelte Gebiete überflogen werden könnten.
- 94 Diesbezüglich fehlen im UVB noch quantifizierte Betrachtungen zum Schadensausmass bei einem Absturz eines Grossflugzeugs in dicht besiedeltes Gebiet. Nicht nur die Häufigkeit der Flugbewegungen ist zu quantifizieren, sondern auch die Anzahl möglicher Opfer. Die Absturzrisiken, mithin das Risiko unter Berücksichtigung der Bevölkerungsdichte am Boden, wurde nicht untersucht. Gerade über bevölkerungsdichten Gebieten muss am ehesten mit willentlich verursachten Abstürzen gerechnet werden. Die Gefahr für Leib und Leben von Anwohner ist durchaus genehmigungsrelevant; ihre Verhinderung bzw. Verminderung stellt ein öffentliches Interesse dar (vgl. zu dieser Thematik PLÜSS, S. 29). Insbesondere spielt nicht nur die Safety, sondern auch die Security eine Rolle (PLÜSS, S. 30).

5. Kein Schallschutzkonzept

- 95 Lärm ist gemäss Art. 11 USG durch Massnahmen bei der Quelle zu begrenzen; im Rahmen der Vorsorge so weit, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Gemäss Art. 12 Abs. I lit. c USG werden Emissionen durch den Erlass von Verkehrs- und Betriebsvorschriften eingeschränkt.
- 96 Im Betriebsreglement des Flughafens müssen die im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), in der Konzession sowie der Plangenehmigung vorgegebenen Rahmenbedingungen konkret ausgestaltet werden, insbesondere die Organisation des Flugplatzes, die An- und Abflugverfahren sowie die besonderen Vorschriften für die Benützung (Art. 36c Abs. 1 f. LFG).

- 97 Der Flughafen ist grundsätzlich eine sanierungsbedürftige Anlage (Art. 16 USG), die nur erweitert oder geändert werden darf, wenn sie gleichzeitig saniert wird (Art. 18 Abs. 1 USG). Nur unter der Voraussetzung, dass sämtliche zumutbaren vorsorglichen und verschärften Emissionsbegrenzungen ergriffen worden sind, dürfen solche Anlagen deshalb ungeachtet der von ihnen verursachten Immissionen weiter betrieben, geändert oder erweitert werden. Voraussetzung ist zudem, dass an den vom Lärm betroffenen Gebäuden passive Schallschutzmassnahmen getroffen werden (Urteil 1C_5812010 des Bundesgerichts vom 22. Dezember 2010, E. 5.1). Dass das Schallschutzprogramm sowie das Schutzkonzept Süd auf ein nachgelagertes Verfahren verwiesen werden soll (Antrag Ziff. 7) ist unzulässig.