Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.128/2005 /gij

Urteil vom 4. Juli 2005
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Aeschlimann,
Gerichtsschreiberin Schilling.

Parteien
Fluglärmopfergemeinschaft FLON, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rainer Hofmann,

gegen

unique zurich airport Flughafen Zürich AG, Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Roland Gfeller,
Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL),
Maulbeerstrasse 9, 3003 Bern,
Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt, Postfach 336, 3000 Bern.

Gegenstand
Gegenstandslosigkeit der Beschwerde gegen die
BAZL-Verfügung vom 18.10.01 betreffend die provisorische Änderung des Betriebsreglementes für
den Flughafen Zürich (Einführung der Nachtanflüge
auf die Piste 28),

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom 5. April 2005.

Sachverhalt:
A.
Mit Entscheid vom 31. Mai 2001 erteilte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) der Flughafen Zürich AG mit gewissen Auflagen die Konzession für den Betrieb des Flughafens Zürich für die Dauer vom 1. Juni 2001 bis 31. Mai 2051. Gleichzeitig genehmigte das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) das von der Flughafen Zürich AG vorgelegte Betriebsreglement. In dieses waren vorläufig die bisherigen flugbetrieblichen Regelungen des Betriebsreglementes vom 19. August 1992 aufgenommen worden, allerdings unter Einbezug der im Baukonzessionsverfahren für das Dock Midfield verfügten Auflagen (Entscheide des UVEK vom 5. November 1999 und des Bundesgerichtes vom 8. Dezember 2000). In der Betriebskonzession ist festgehalten worden, dass das Betriebsreglement innert eines Jahres nach der beidseitigen Unterzeichnung (Paraphierung) des Staatsvertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz über die Benützung des süddeutschen Luftraumes von der Flughafenhalterin zu überprüfen und mitsamt dem Bericht über die Umweltverträglichkeit beim BAZL einzureichen sei.
Das Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 wurde in vorläufiger Anwendung des am 18. Oktober 2001 unterzeichneten Staatsvertrages gleichentags erstmals provisorisch geändert. Mit dieser Änderung des Reglementes wurden anstelle der bisherigen Nordanflüge von 22 Uhr bis 6.08 Uhr regelmässige Landungen von Osten her eingeführt. Weiter wurden für gewisse Abflüge die Pisten 32 und 28 zur Verfügung gestellt. Dagegen wies das BAZL das Gesuch der Flughafenhalterin insoweit ab, als diese um eine einstündige Verlängerung der Nachtflugsperre, verbunden mit erweiterten Benützungsmöglichkeiten der Pisten 16 und 28, ersucht hatte.

Gegen die provisorische Änderung des Betriebsreglementes vom 18. Oktober 2001 erhoben zahlreiche Anwohner Beschwerde bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Rekurskommission UVEK; heute: Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt, Rekurskommission INUM). Mit Zwischenverfügungen vom 17. Dezember 2001 und 10. Januar 2002 wies die Rekurskommission die Gesuche um Wiederherstellung der vom BAZL entzogenen aufschiebenden Wirkung der Beschwerden ab. Eine gleichzeitig getroffene vorsorgliche Massnahme hob das Bundesgericht mit Urteil vom 15. Februar 2002 auf (1A.6/2002 und 1A.7/2002).

B.

In der Folge sind mit einer weiteren provisorischen Änderung des Betriebsreglementes vom 15. Oktober 2002 die Ostanflüge an Samstagen, Sonntagen und den baden-württembergischen Feiertagen auf die Zeit von 20 Uhr bis 9 Uhr ausgedehnt worden. Nach dem Scheitern des Staatsvertrages im März 2003 und der Verschärfung der ins deutsche Recht aufgenommenen Anflugbeschränkungen sah sich das BAZL am 16. April 2003 gezwungen, als vorsorgliche Massnahme die Ostanflüge auf Piste 28 am Abend und am Morgen um je eine Stunde zu verlängern. Mit der weiteren provisorischen Änderung des Betriebsreglementes vom 23. Juni 2003 wurden schliesslich auf Ende Oktober 2003 morgendliche Südanflüge auf Piste 34 eingeführt, und zwar wochentags von 6 Uhr bis 7.08 Uhr sowie am Wochenende und an Feiertagen von 6 Uhr bis 9.08 Uhr.

Nach verschiedenen Verlängerungen der in der Betriebskonzession vorgesehenen Frist zur Einreichung eines überarbeiteten Betriebsreglementes mit Umweltverträglichkeitsbericht legte die Flughafen Zürich AG am 31. Dezember 2003 das fragliche Reglement zusammen mit den erforderlichen Unterlagen vor. Dieses "vorläufige" Betriebsreglement ersetzt die verschiedenen Provisorien und soll gelten, bis nach Abschluss des Sachplan-Verfahrens (Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt, SIL) ein "endgültiges" Betriebsreglement für den Flughafen Zürich erlassen werden könne. Mit Verfügung vom 29. März 2005 genehmigte das BAZL das vorläufige Betriebsreglement unter Vornahme gewisser Änderungen. Allfälligen Beschwerden gegen die Genehmigungsverfügung ist hinsichtlich der im Luftfahrthandbuch AIP publizierten An- und Abflugverfahren zum und vom Flughafen Zürich die aufschiebende Wirkung entzogen worden.

C.

Im Beschwerdeverfahren um die Betriebsreglementsänderung vom 18. Oktober 2001 teilte die Rekurskommission INUM den Verfahrensbeteiligten am 4. März 2004 unter anderem mit, dass dieses Verfahren nach Abschluss des Beschwerdeverfahrens betreffend die Verfügungen vom 31. Mai 2001 weitergeführt werde.

Mit Urteil vom 11. Juni 2004 wies das Bundesgericht eine von der "Fluglärmopfergemeinschaft FLON" erhobene Rechtsverzögerungs- und Rechtsverweigerungsbeschwerde ab, die sich unter anderem gegen die Rekurskommission INUM gerichtet hatte (1A.56/2004).

Mit Schreiben vom 17. Dezember 2004 teilte die Rekurskommission INUM den Verfahrensbeteiligten Änderungen des Spruchkörpers mit. Weiter wurden die Parteien darüber informiert, dass die Rekurskommission INUM gestützt auf Urteile des Bundesgerichts vom 7. Oktober 2003 sowie eigene Beschwerdeentscheide vom 24. Juni 2004 und 16. Dezember 2004 in Aussicht nehme, die Beschwerden als gegenstandslos abzuschreiben, soweit darauf eingetreten werden könne, wobei von der Erhebung von Verfahrenskosten abzusehen sei und die Parteientschädigungen wettgeschlagen würden. Die Beteiligten erhielten Gelegenheit, sich hierzu zu äussern.

Am 26. Januar 2005 wies die Rekurskommission INUM ein Ausstandsgesuch der "Fluglärmopfergemeinschaft FLON" gegen die neuen Mitglieder des Spruchkörpers ab, soweit darauf eingetreten wurde.

Mit Entscheid vom 5. April 2005 trat die Rekurskommission INUM auf die Beschwerde einer Schulpflege gegen die Änderung des Betriebsreglementes vom 18. Oktober 2001 nicht ein (Dispositiv Ziffer 1) und schrieb die Beschwerden der weiteren 34 Beschwerdeführer und Beschwerdeführergruppen als gegenstandslos geworden ab, soweit darauf einzutreten war (Dispositiv Ziffer 2). Es wurden keine Verfahrenskosten erhoben (Dispositiv Ziffer 4) und keine Parteientschädigungen zugesprochen (Dispositiv Ziffer 6). Die Rekurskommission INUM hielt allerdings Fr. 300.– des von der "Fluglärmopfergemeinschaft FLON" bezahlten Kostenvorschusses bis zur Begleichung der im Ausstandsverfahren erhobenen Gerichtsgebühr zurück (Dispositiv Ziffer 5).

D.

Gegen den Entscheid der Rekurskommission INUM vom 5. April 2005 haben die unter dem Namen "Fluglärmopfergemeinschaft FLON" zusammengeschlossenen Einwohner von Nussberg (Schlatt) und Meilen Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit folgenden Anträgen eingereicht:

1. Die angefochtene Verfügung der Eidgenössischen Rekurskommission INUM vom 5. April 2005 ist vollumfänglich aufzuheben.

oder

Ziff. 2 und 6 der angefochtenen Verfügung der Eidgenössischen Rekurskommission INUM vom 5. April 2005 sind vollständig aufzuheben und Ziff. 5 der angefochtenen Verfügung der Eidgenössischen Rekurskommission INUM vom 5. April 2005 ist betreffend den Verfahrenskosten von Fr. 300.– teilweise aufzuheben.
2. Das Bundesgericht hat die Beschwerden vom 19. Oktober 2001 und 7. Januar 2005 gegen die BAZL-Verfügung 442.05/nua vom 18. Oktober 2001 wegen dem offensichtlichen Anschein der Befangenheit der Eidgenössischen Rekurskommission INUM in allen Punkten erstinstanzlich zu entscheiden.
3. Die Verfahrenskosten sind vollumfänglich der Beschwerdegegnerin, dem Bundesamt für Zivilluftfahrt und der Eidgenössischen Rekurskommission INUM zu auferlegen.
4. Der Beschwerdeführerin ist eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen."
Die Flughafen Zürich AG stellt den Antrag, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit auf sie einzutreten sei. Das BAZL und die Rekurskommission INUM ersuchen um Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde und die Beschwerdelegitimation wenigstens eines Teils der Beschwerdeführer stehen ausser Frage (vgl. Urteil 1A.56/2004 vom 11. Juni 2004 E. 1).
2.
Die Beschwerdeführer bringen in prozessualer Hinsicht zunächst vor, da die Rekurskommission INUM als befangen erscheine, habe das Bundesgericht an deren Stelle "erstinstanzlich" über die gegen die Änderung des Betriebsreglementes vom 18. Oktober 2001 erhobenen Rügen zu entscheiden. Im bundesgerichtlichen Verfahren kann jedoch nicht der Ausstand einer gerichtlichen Behörde verlangt werden, die bereits entschieden hat und deren Entscheid vor Bundesgericht angefochten wird. Zudem können Ausstandsbegehren grundsätzlich nicht gegen richterliche Behörden als solche, sondern nur gegen einzelne Mitglieder dieser Behörden gerichtet werden (vgl. etwa BGE 122 II 471 E. 3b S. 477 mit Hinweisen). Weiter stellt die Tatsache, dass eine gerichtliche Instanz - allenfalls auch mehrmals - gegen die Anträge einer Partei entschieden hat, noch keinen Ausstandsgrund im Sinne von Art. 10 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahrens (VwVG; SR 172.021) dar. Und schliesslich stünden die Bestimmungen von Art. 97 ff. des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG; SR 173.110) der "erstinstanzlichen" Beurteilung einer Streitsache auf dem Gebiet des Bundesverwaltungsrechts durch das Bundesgericht entgegen. Das Begehren ist daher
abzuweisen, soweit überhaupt darauf einzutreten ist.
3.
Die Beschwerdeführer werfen der Rekurskommission INUM im Weiteren Rechtsverzögerung und Rechtsmissbrauch "durch jahrelangen, systematischen Entzug der aufschiebenden Wirkung von Beschwerden" vor.
Hierzu ist vorweg klarzustellen, dass nicht die Rekurskommission INUM sondern jeweils das BAZL den Beschwerden gegen die verschiedenen provisorischen Änderungen des Betriebsreglementes die aufschiebende Wirkung entzogen hat. Diese vorsorglichen Anordnungen sind von der Rekurskommission INUM - und auch vom Bundesgericht - lediglich bestätigt worden. Die in der Beschwerde vorgetragene Kritik an diesen Verfügungen erscheint im Übrigen schon deshalb fehl am Platz, weil die Beschwerdeführer ihrerseits - wie sie selbst einräumen - nie um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ersucht haben.
Falls und soweit die Vorbringen der Beschwerdeführer so zu verstehen wären, dass damit der bereits früher erhobene Vorwurf der Rechtsverzögerung erneuert würde, könnte schon deshalb nicht darauf eingetreten werden, weil die Rekurskommission INUM ihren Entscheid gefällt und das Verfahren abgeschlossen hat. Ein aktuelles schutzwürdiges Interesse an der Behandlung des Verzögerungsvorwurfs besteht somit nicht mehr. Dass das fragliche Verfahren nicht durch einen Entscheid in der Sache selbst abgeschlossen worden ist, spielt für die Frage der Rechtsverzögerung keine Rolle.
4.
Die Beschwerdeführer vertreten die Auffassung, ihre gegen die provisorische Betriebsreglements-Änderung vom 18. Oktober 2001 erhobene Beschwerde hätte nicht als gegenstandslos geworden abgeschrieben werden dürfen. Solange die damals bewilligten Ostanflüge weiterhin jeden Abend durchgeführt würden, bleibe das rechtliche Interesse an der Beurteilung der Beschwerde bestehen.

Die Einwendungen der Beschwerdeführer gegen die Verfahrenserledigung sind jedoch aus den Gründen, die die Rekurskommission INUM im angefochtenen Entscheid nennt und auf die weitgehend verwiesen werden kann, abzuweisen. Die Beschwerdeführer gehen offenbar davon aus, dass An- und Abflüge in einem bisher von Fluglärm unberührten Gebiet von vornherein rechtswidrig seien. Das trifft jedoch nicht zu. An- und Abflüge zu den schweizerischen Landesflughäfen sind in der schweizerischen Luftfahrtgesetzgebung vorgesehen und könnten sich nur dann als rechtswidrig erweisen, wenn sich die Auswirkungen des Flugverkehrs auf die Anwohnerschaft und Umwelt auch mit Blick auf das öffentliche Interesse am Betrieb der Landesflughäfen im Einzelfall nicht rechtfertigen liessen. Bei der demnach vorzunehmenden Interessenabwägung sind nicht nur einige Tages- oder Abendstunden, sondern ist die Gesamtsituation der betroffenen Anwohner in Betracht zu ziehen. Nun sind seinerzeit mit der Betriebsreglements-Änderung vom 18. Oktober 2001 Ostanflüge sowohl morgens als auch abends bewilligt worden und ist die morgendliche Belastung der in der Ostanflugschneise Wohnenden durch die Betriebsreglements-Änderung vom 15. Oktober 2002 an Wochenenden und Feiertagen noch
verstärkt worden. In der Folge sind jedoch die Anwohner im Osten des Flughafens durch die Einführung der Südanflüge im Oktober 2003 am Morgen deutlich entlastet worden. Diese Entlastung wird im vorläufigen Betriebsreglement, das am 31. Dezember 2003 eingereicht und am 29. März 2005 vom BAZL genehmigt worden ist, bestätigt. Zudem konnte durch den inzwischen am 22. April 2004 bewilligten Einbau eines Instrumentenlandesystems für die Piste 28 die Sicherheit der Ostanflüge verbessert werden. Damit präsentiert sich heute für die Anwohner im Osten des Flughafens Zürich die Gesamtsituation nicht mehr gleich wie im Oktober 2001. Die Rekurskommission INUM hat demnach zu Recht entschieden, dass an der Beurteilung der damals gegebenen Situation kein aktuelles schutzwürdiges Interesse mehr besteht und die seinerzeit eingereichten Beschwerden abgeschrieben werden könnten. Ob die nach geltendem Betriebsreglement heute weiterhin durchgeführten abendlichen Ostanflüge mit dem Bundesrecht vereinbar seien - was vom BAZL am 29. März 2005 bestätigt worden ist - wird im entsprechenden Rechtsmittelverfahren zu beurteilen sein. Insofern erweist sich der Vorwurf der Rechtsverweigerung ebenfalls als unbegründet.

5.

Angefochten wird schliesslich auch die die Verfahrenskosten betreffende Dispositiv-Ziffer 5 der Verfügung der Rekurskommission INUM, wonach ein Betrag von Fr. 300.– vom geleisteten Kostenvorschuss bis zur Bezahlung der Verfahrenskosten für den Entscheid vom 26. Januar 2005 zurückzubehalten sei. Die Beschwerdeführer behaupten, sie hätten einerseits auf die Behandlung des Ausstandsbegehrens verzichtet und andererseits den Entscheid vom 26. Januar 2005, für welchen eine Gerichtsgebühr von Fr. 300.– erhoben worden sei, nie erhalten.

Aus den Akten ergibt sich, dass die Beschwerdeführer mit Eingabe vom 3. Januar 2005 die neu in den Spruchkörper einbezogenen Richter abgelehnt und mitgeteilt haben, dass die Begründung für das Ablehnungsbegehren bis 24. Januar nachgeliefert werde. Mit Schreiben vom 5. Januar 2005 machte der Präsident der Rekurskommission INUM die Beschwerdeführer darauf aufmerksam, dass auch die Begründung des Ablehnungsbegehrens während der angesetzten, bis 10. Januar 2005 laufenden Frist einzureichen sei. Die Beschwerdeführer liessen hierauf nichts mehr von sich hören; weder reichten sie die erforderliche Begründung nach, noch zogen sie ihr Ausstandsbegehren zurück. Die Rekurskommission INUM war daher gehalten, über das anhängig gemachte Begehren zu entscheiden. Die Verfügung vom 26. Januar 2005, mit welcher das Ausstandsbegehren abgewiesen wurde, soweit darauf einzutreten war, ist gemäss dem bei den Akten liegenden Rückschein am 2. Februar 2005 bei der Poststelle Meilen abgeholt worden und gilt damit als zugestellt. Es wird nicht dargelegt und ist auch nicht ersichtlich, weshalb die Rekurskommission INUM die für die Zwischenverfügung erhobene Gerichtsgebühr nicht mit dem im Hauptverfahren bezogenen Kostenvorschuss verrechnen dürfte. Die
Einwendungen der Beschwerdeführer erweisen sich damit auch im Kostenpunkt als unbegründet.

6.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nach dem Gesagten abzuweisen, soweit auf sie eingetreten werden kann.

Die bundesgerichtlichen Kosten sind den unterliegenden Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG). Mit Rücksicht darauf, dass sich die Sachzwänge, die einer beförderlichen Behandlung der Beschwerde durch die Vorinstanz entgegenstanden, weitgehend auf Seiten der Flughafenhalterin ergeben haben, ist von der Zusprechung einer Parteientschädigung an diese abzusehen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit auf sie einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird den Beschwerdeführern auferlegt.
3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) und der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 4. Juli 2005
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: