Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.22/2005 /ggs

Urteil vom 4. Juli 2005
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

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

Parteien
1. Gemeinde Hohentengen am Hochrhein,
DE-79801 Hohentengen am Hochrhein,
2. Gemeinde Klettgau, DE-79766 Klettgau,
3. Anton Steppeler,
4. Marga Hopkinson,
Beschwerdeführer, alle vier vertreten durch Advokat
Dr. Heinrich Ueberwasser,

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, Schwarztorstrasse 59, Postfach 336, 3000 Bern.

Gegenstand
Genehmigung des Betriebsreglements für den
Flughafen Zürich; Verfügung des BAZL vom
31. Mai 2001,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom 16. Dezember 2004.

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 diesem waren vorläufig die bisherigen flugbetrieblichen Regelungen des Betriebsreglementes vom 19. August 1992 übernommen 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.
Gegen die Betriebskonzession und die Genehmigung des Betriebsreglementes wurden bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Rekurskommission UVEK; heute: Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt, Rekurskommission INUM) zahlreiche Beschwerden eingereicht. Mit Zwischenverfügung vom 19. Juli 2001 lehnte die Rekurskommission im Beschwerdeverfahren gegen die Genehmigung das Betriebsreglementes die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und den Erlass vorsorglicher Massnahmen ab. Dieser Zwischenentscheid erwuchs in Rechtskraft.
Mit Entscheid vom 18. Februar 2003 trat die Rekurskommission UVEK auf die von den Anwohnern des Flughafens Zürich gegen die Konzessionserteilung erhobenen Beschwerden nicht ein. Die hierauf erhobenen Verwaltungsgerichtsbeschwerden wies das Bundesgericht mit Urteilen vom 8. Juli 2003 ab.
B.
Das Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 wurde in vorläufiger Anwendung des am 18. Oktober 2001 unterzeichneten Staatsvertrages zunächst am 18. Oktober 2001 und in der Folge am 15. Oktober 2002 provisorisch abgeändert. Mit der Änderung des Reglementes vom Oktober 2001 wurden anstelle der bisherigen Nordanflüge von 22 Uhr bis 6.08 Uhr regelmässige Landungen von Osten her eingeführt. Diese Ostanflüge sind mit der Änderung vom Oktober 2002 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 Anflugsbeschränkungen 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 das Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 führte die Rekurskommission INUM am 16. November 2004 eine mündliche und öffentliche Verhandlung durch.
Mit Entscheid vom 16. Dezember 2004 wies die Rekurskommission INUM unter anderem die Beschwerde der deutschen Gemeinde Hohentengen am Hochrhein sowie der Mitbeteiligten ab, soweit auf diese eingetreten werden konnte und sie nicht gegenstandslos geworden war. Auf die Erhebung von Verfahrenskosten wurde verzichtet; die Parteikosten wurden wettgeschlagen.
D.
Gegen den Entscheid der Rekurskommission INUM haben die beiden deutschen Gemeinden Hohentengen am Hochrhein und Klettgau sowie die in Deutschland wohnhaften Anton Steppeler und Marga Hopkinson Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Die Beschwerdeführer stellen den Antrag, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Sache im Sinne der Erwägungen an die Rekurskommission INUM zurückzuweisen. Gerügt wird unrichtige und unvollständige Feststellung des Sachverhaltes sowie Verletzung von Art. 8 EMRK und Missachtung von Art. 74a Abs. 2 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt. In prozessualer Hinsicht ersuchen die Beschwerdeführenden um Durchführung einer mündlichen und öffentlichen Parteiverhandlung.
Die Flughafen Zürich AG stellt Antrag auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, soweit auf diese einzutreten sei. Das BAZL und die Rekurskommission INUM beantragen Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde und die Legitimation der beschwerdeführenden Gemein-

den und Privaten stehen ausser Frage (vgl. BGE 124 II 293 E. 3b S. 305 f.).
2.
Die Rekurskommission INUM hat im vorinstanzlichen Verfahren eine mündliche und öffentliche Verhandlung durchgeführt. Damit ist dem sich aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK ergebenden Anspruch der Beschwerdeführenden, von einem Gericht öffentlich gehört zu werden, im erstinstanzlichen, eine volle Überprüfung der Rechts- und Sachverhaltsfragen erlaubenden Rechtsmittelverfahren entsprochen worden. Es besteht daher kein Anlass, die Parteien vor Bundesgericht nochmals anzuhören, umso weniger, als dieses im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde grundsätzlich an die tatsächlichen Feststellungen der richterlichen Vorinstanz gebunden ist (Art. 105 Abs. 2 OG; vgl. VPB 62/1998 Nr. 97).
3.
Das durch den angefochtenen Entscheid bestätigte Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 ist verschiedentlich provisorisch geändert und durch das neue vorläufige Betriebsreglement, das vom BAZL am 29. März 2005 genehmigt worden ist, ersetzt worden. Es fragt sich daher, ob und inwieweit die vorliegende Beschwerde gegenstandslos geworden sei. Jedenfalls schliesst die Tatsache, dass das neue vorläufige Betriebsreglement noch nicht rechtskräftig ist, die Gegenstandslosigkeit der vorliegenden Beschwerde nicht aus; würde sich die heutige An- und Abflugregelung nicht halten lassen, würde dies wohl kaum zu einem Wiederaufleben der bisherigen Provisorien führen, sondern müssten neue Anordnungen getroffen werden (vgl. etwa Entscheid 1A.99/2003 vom 7. Oktober 2003 E. 2.1). Die Frage, ob den Beschwerdeführern an der Überprüfung des Betriebsreglementes vom 31. Mai 2001 bzw. des Beschwerdeentscheides vom 16. Dezember 2004 überhaupt noch ein aktuelles schutzwürdiges Interesse zuzuerkennen sei, kann aber letztlich offen bleiben, da sich die erhobenen Rügen als unbegründet erweisen, soweit auf sie einzutreten ist.
4.
Die Beschwerdeführenden werfen der Rekurskommission INUM zunächst vor, sie habe im angefochtenen Entscheid zu Unrecht festgestellt, dass der Flughafen Zürich AG bei der Gesuchseinreichung im Dezember 2000 keinerlei gesicherte Angaben über die künftig noch mögliche Benutzung des süddeutschen Luftraumes zur Verfügung gestanden habe. Unzutreffend seien auch die Feststellungen, dass es seinerzeit an den nötigen Grundlagen für die Ausarbeitung von alternativen An- und Abflugverfahren gefehlt habe. Im Übrigen sei schon lange voraussehbar gewesen, dass sich die Verhandlungen über die Neuordnung des Anflugverkehrs in die Länge ziehen würden.
Diese Vorbringen sind einerseits schwer verständlich, da nicht ersichtlich ist und auch nicht dargelegt wird, zu welchem anderem Resultat eine nach der verlangten Berichtigung des Sachverhaltes vorzunehmende Neubeurteilung führen sollte. Andererseits sind die Bestreitungen auch offensichtlich unbegründet. Wie das Bundesgericht seinerseits in BGE 126 II 522 E. 11b und c ausgeführt hat, war es im Dezember 2000 infolge der Kündigung der Regelung für An- und Abflüge zum/vom Flughafen Zürich über deutsches Hoheitsgebiet vom 17. September 1984 durch das deutsche Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen völlig ungewiss, ob und inwiefern sich das Betriebsszenario inskünftig ändern werde und wann eine neue definitive Regelung getroffen werden könne. Diese Unsicherheit hat sich, wie die Vorinstanz zu Recht festgestellt hat, auf die Überarbeitung des Betriebsreglementes ausgewirkt und ihr Grenzen gesetzt (vgl. auch unten E. 6). Die von den Beschwerdeführern verlangte Beweiserhebung über den Umfang der seinerzeit bestehenden Unsicherheit würde zur Beurteilung der vorliegenden Sache nichts beitragen.
5.
Zur Rüge der Beschwerdeführer, die künftige Fluglärmbelastung verstosse gegen Art. 8 EMRK, wird im angefochtenen Entscheid gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung erklärt, diese Bestimmung verleihe keinen weiter gehenden Schutz des Privat- und Familienlebens als die eidgenössische Gesetzgebung (vgl. BGE 126 II 522 nicht publ. E. 53 mit Hinweisen auf BGE 121 II 317 E. 5c S. 333 und BGE 126 II 300 E. 5). Dagegen wenden die Beschwerdeführer ein, den in Deutschland wohnenden Privaten und den deutschen Gemeinden könne die schweizerische Gesetzgebung nicht entgegengehalten werden. In der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird jedoch nicht dargelegt, dass und inwiefern die in der Schweiz vorgenommene Auslegung von Art. 8 EMRK von der Interpretation der deutschen Gerichte abweiche. Es wird auch nicht behauptet geschweige denn dargetan, dass die schweizerische Praxis in Widerspruch zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte stünde. Es ist daher nicht ersichtlich, aus welchem Grunde die schweizerischen Gerichte Art. 8 EMRK gegenüber deutschen Gemeinden und Privaten anders handhaben sollten als gegenüber den in der Schweiz Ansässigen. Aus der Tatsache, dass die Fluglärmeinwirkungen grenzüberschreitend sind,

können die Beschwerdeführer somit im Lichte von Art. 8 EMRK nichts für sich herleiten.
6.
Schliesslich beanstanden die Beschwerdeführer eine Missachtung von Art. 74a Abs. 2 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (VIL; SR 748.131.1). Nach dieser Bestimmung sind bei der erstmaligen Erneuerung der Betriebskonzession der Landesflughäfen (Genf und Zürich) im Jahr 2001 sämtliche Regelungen des Betriebsreglementes zu überprüfen und ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Diese Umweltverträglichkeitsprüfung habe - so die Beschwerdeführer - im fraglichen Zeitpunkt nicht stattgefunden, wodurch den betroffenen Anwohnern die Möglichkeit genommen worden sei, sich in Kenntnis der Auswirkungen des Flugbetriebes gegen die Eingriffe in ihre Rechte und Interessen zur Wehr zu setzen. Nicht nur der angefochtene Entscheid der Rekurskommission INUM sondern auch die Genehmigungsverfügung des BAZL seien daher in Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde aufzuheben.
6.1 Das BAZL hat in seiner Genehmigungsverfügung vom 31. Mai 2001 zu Art. 74a Abs. 2 VIL und der verlangten Umweltverträglichkeitsprüfung bemerkt, die Flughafenhalterin habe keine entsprechenden Unterlagen eingereicht und dem Konzessionsgesuch ein hinsichtlich des Betriebskonzepts unverändertes Betriebsreglement beigelegt. Dieses Vorgehen lasse sich unter den gegebenen besonderen Umständen rechtfertigen. Die laufenden Verhandlungen mit Deutschland über die Benutzung des süddeutschen Luftraumes schlössen zurzeit eine Festlegung fester Basiseckwerte für das Betriebskonzept aus. Das bisherige Betriebskonzept, das zunächst beibehalten werden solle, sei bereits im Rahmen der 5. Bauetappe einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen worden. Die entsprechenden betrieblichen Auflagen seien erst vor kurzem, Mitte Dezember 2000, im Baukonzessionsverfahren für das Dock Midfield vom Bundesgericht bestätigt worden. Die aus dem vorgelegten Betriebsreglement resultierenden Belastungen der Flughafenumgebung und der Umwelt seien somit im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung untersucht und für tragbar erachtet worden. Auf eine erneute Prüfung der gleichen Sachverhalte könne somit verzichtet werden.
Die Pflicht zur Vornahme einer Umweltsverträglichkeitsprüfung ist jedoch nicht aufgehoben, sondern wie bereits erwähnt (Sachverhalt lit. a) durch entsprechende Auflage in der Konzessionsverfügung aufgeschoben worden.
6.2 Die Rekurskommission INUM hat sich mit der Frage der Zulässigkeit des Aufschubs der Umweltverträglichkeitsprüfung einlässlich befasst. Sie hat dazu im angefochtenen Entscheid - stark zusammengefasst - ausgeführt, die grammatikalische, teleologische und historische Auslegung der am 2. Februar 2000 in die VIL aufgenommene Übergangsbestimmung von Art. 74a Abs. 2 ergebe, dass im Genehmigungsverfahren für das Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 nebst allfälligen Neuregelungen auch sämtliche aus dem bisherigen Betriebsreglement vom 19. August 1992 übernommenen Regelungen hätten überprüft und insgesamt einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden müssen. Den vom BAZL in der Genehmigungsverfügung angestellten, für einen Aufschub der Prüfung sprechenden Überlegungen, die übrigens im Konzessionsentscheid des UVEK übernommen worden seien, könne jedoch unter einigen Klarstellungen zugestimmt werden. Es sei tatsächlich für die Flughafenhalterin und das BAZL nicht voraussehbar gewesen, wie sich nach der Kündigung der Verwaltungsvereinbarung von 1984 die Verhandlungen mit der Bundesrepublik Deutschland, die weit gehende Neuregelungen bezüglich des deutschen Hoheitsgebietes gefordert habe, entwickeln würden. Nicht absehbar sei auch
der Ausgang der bundesgerichtlichen Verfahren betreffend die Baukonzessionen für die 5. Ausbauetappe gewesen. Während also bei der Gesuchseinreichung im Dezember 2000 Unsicherheit insbesondere über die künftig noch mögliche Benützung des süddeutschen Luftraumes bestanden habe, sei andererseits klar gewesen, dass das bisherige Betriebskonzept nicht mehr lange werde beibehalten werden können, sondern relativ bald erheblichen Änderungen unterworfen sein werde. Es leuchte daher ein, dass aufgrund der verschiedenen Sachzwänge und der gesamten Umstände bloss einige organisationsrechtliche Anpassungen vorgenommen sowie die im Rahmen der 5. Bauetappe verfügten betrieblichen Auflagen ins neue Betriebsreglement eingeführt worden seien. Dieses Vorgehen sei vor allem deshalb zu akzeptieren, weil dem Sinn und Zweck der Übergangsbestimmung von Art. 74a Abs. 2 VIL folgend mit entsprechender Auflage in der Betriebskonzession sichergestellt worden sei, dass die nötige Gesamtüberprüfung des Betriebsreglements innert nützlicher Frist nachgeholt werde. Ohne diese klar umschriebene Auflage wäre der erwähnten Übergangsbestimmung nicht Genüge getan. Übrigens habe auch das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) die gewählte Lösung schliesslich
als vertretbar erachtet. Allerdings habe die in der Betriebskonzession angesetzte Frist zur nachträglichen Überprüfung des Betriebsreglementes letztlich um mehr als ein Jahr verlängert werden müssen, was rechtlich frag-

würdig sei. Jedenfalls sei eine weitere Verschiebung der von Art. 74a Abs. 2 VIL geforderten Gesamtüberprüfung ausgeschlossen. Zudem sei mit dem BAZL und dem UVEK festzuhalten, dass bei der Konzessionserteilung im Mai 2001 auf eine erneute Prüfung des Betriebsreglementes nur habe verzichtet werden dürfen, falls und soweit die betrieblichen Auswirkungen auf die Flughafenumgebung schon im Rahmen einer früheren Unweltverträglichkeitsprüfung untersucht und für tragbar erachtet worden seien. Unter dieser Voraussetzung halte der in der Konzessionauflage vorgesehene Aufschub der Gesamtüberprüfung vor Art. 74a Abs. 2 VIL stand und entspreche ebenfalls dem Sinn und Zweck von Art. 9 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG; SR 814.01).
In der Folge hat die Rekurskommission INUM im Einzelnen untersucht, ob das im angefochtenen Betriebsreglement vorgesehene Flugbetriebskonzept bereits früher einmal, insbesondere im Rahmen der 5. Bauetappe, einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen worden sei. Weiter prüfte sie, ob die am 31. Mai 2001 vorgenommenen Änderungen umweltbelastungsmässig unerheblich seien. Soweit die Rekurskommission dies verneinte, hob sie die betreffenden Bestimmungen des Betriebsreglementes auf.
6.3 Der Auffassung der Vorinstanz, dass das Vorgehen des BAZL und des UVEK mit Blick auf Art. 74a Abs. 2 VIL trotz einigen Vorbehalten im Ergebnis geschützt werden könne, kann zugestimmt werden. Dass den Beschwerdeführenden durch den Aufschub der Gesamtüberprüfung des Betriebsreglementes und der entsprechenden Umweltverträglichkeitsprüfung ein wesentlicher Nachteil entstanden wäre, darf ausgeschlossen werden. Einerseits haben die heute Beschwerdeführenden seinerzeit ebenfalls am Beschwerdeverfahren betreffend die 5. Ausbauetappe des Flughafens teilgenommen; die damals erstellten, das Flugkonzept betreffenden Umweltverträglichkeitsberichte, die auch der Genehmigungsverfügung vom 31. Mai 2001 zugrunde gelegt wurden, waren ihnen somit bekannt. Andererseits ist wie erwähnt inzwischen die aufgeschobene Gesamtüberprüfung des Betriebsreglementes vorgenommen worden und haben sich die Beschwerdeführer im Genehmigungsverfahren für dieses überarbeitete Reglement über die Auswirkungen des Flugbetriebes erneut umfassend orientieren können. Eine Rückweisung der vorliegenden Sache zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen, wie sie die Beschwerdeführer verlangen, fällt denn auch angesichts des neuen, vom BAZL bereits genehmigten Betriebsreglementes ausser Betracht. Am Begehren der Beschwerdeführer, die im Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 enthaltenen Anordnungen seien einer umfassenden Überprüfung bzw. einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen, kann offensichtlich kein aktuelles schutzwürdiges Interesse mehr bestehen.
7.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit abzuweisen, soweit auf sie einzutreten und soweit sie nicht gegenstandslos geworden ist.

8.
Die Gerichtskosten sind den unterliegenden Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG), wobei die deutschen Gemeinden in sinngemässer Anwendung von Art. 156 Abs. 2 OG von der Kostentragung auszunehmen sind. Mit Rücksicht darauf, dass sich die Sachzwänge, die einer beförderlichen Behandlung der Beschwerde entgegenstanden, auf Seiten der Flughafenhalterin ergeben haben, sind die Parteikosten wettzuschlagen.
Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit auf sie einzutreten und soweit sie nicht gegenstandslos geworden ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird Anton Steppeler und Marga Hopkinson je zu gleichen Teilen auferlegt.
3.
Es werden keine Parteientschädigungen 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: