Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.24/2005 /gij

Urteil vom 4. Juli 2005
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

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

Parteien
Landkreis Waldshut, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Roland Schaub,

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 Flug-

hafens 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 des Landkreises Waldshut 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 führt der Landkreis Waldshut Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit folgenden Anträgen:
1. Der Entscheid der Eidg. Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt (REKO/INUM) vom 16. Dezember 2004 sei aufzuheben und die Sache im Sinne der nachfolgenden Erwägungen an die Vorinstanz zur Neubeurteilung zurückzuweisen.
2. Eventualiter habe die Beschwerdegegnerin ein neues Betriebsreglement zu erstellen, welches mit sofortiger Wirkung die folgenden Einschränkungen enthält:
a) Die Zahl der Anflüge unterhalb Flugfläche 100 über deutschem Hoheitsgebiet ist auf unter 100.000 pro Jahr zu reduzieren.
b) Anflugverkehr unterhalb Flugfläche 100 ist über deutschem Hoheitsgebiet zwischen 21.00 Uhr und 7.00 Uhr, an Samstagen, Sonntagen und Feiertagen zusätzlich an den Tagesrandzeiten von 7.00 Uhr bis 9.00 und von 20.00 Uhr bis 21.00 nicht erlaubt.
c) Über das nach a) und b) Zulässige hinaus darf der An- und Abflugverkehr zum/vom Flughafen Zürich nur soweit über deutschem Hoheitsgebiet abgewickelt werden, als dies flugtechnisch unvermeidbar ist. Dies gilt insbesondere für Flugbewegungen oberhalb Flugfläche 100. Die Pisten 10, 28, 32 und 34 sind umgehend mit ILS auszustatten. Für Anflüge auf diese Pisten sind umgehend auf Schweizer Territorium Warteräume einzurichten und zu nutzen.
3. Subeventualiter sei die Verfügung der Vorinstanz aufzuheben und das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) sei einzuladen, die vorstehend unter Ziff. 2 genannten Rahmenbedingungen zum Bestandteil des Betriebsreglementes zu machen und dessen entgegenstehende Bestimmungen, insbesondere Art. 14, 15, 16, 18, 20, 33, 39 und 40 aufzuheben.
Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin."
Der Beschwerdeführer rügt im Wesentlichen Verletzung des rechtlichen Gehörs und völkerrechtlicher Grund-

sätze sowie die Missachtung von Art. 74a Abs. 2 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt.
Die Flughafen Zürich AG und die Rekurskommission INUM ersuchen um Abweisung der Beschwerde, soweit auf diese einzutreten sei. Das BAZL beantragt, auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht einzutreten; eventuell sei diese abzuweisen, soweit auf sie einzutreten sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde und die Beschwerdelegitimation des deutschen Landkreises stehen ausser Frage (vgl. BGE 124 II 293 E.3c S.306).
2.
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. Weiter sind die Warteräume über Süddeutschland bereits verschoben und die Pisten 28 und 34 mit ILS ausgestattet 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 dem Beschwerdeführer 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.
3.
Soweit der Beschwerdeführer um Erlass eines neuen Betriebsreglementes ersucht, das den Flugverkehr über deutschem Hoheitsgebiet regeln bzw. einschränken soll, ist von vornherein auf die Beschwerde nicht einzutreten, da auch hinsichtlich des Luftfahrtrechts grundsätzlich das Territorialitätsprinzip gilt und keine einseitige schweizerische Regelung getroffen werden kann, die für das deutsche Hoheitsgebiet gälte. Ebenso wenig sind die schweizerischen Gerichte befugt, fremdes Recht, selbst wenn dieses Anlass zur Änderung eines schweizerischen Betriebsreglementes gegeben hat, auf seine Gültigkeit hin zu überprüfen (vgl. sinngemäss BGE 124 II 293 E. 4c S. 310). Aus diesem Grunde ist auf die in der Beschwerde vorgetragene Behauptung, es bestehe keine ausreichende Rechtsgrundlage für den Überflug deutschen Hoheitsgebietes, ebenfalls nicht weiter einzugehen. Wenn der Beschwerdeführer der Meinung ist, dass die zunächst zwischen der Schweiz und Deutschland vereinbarte vorläufige Anwendung der Bestimmungen des Staatsvertrages über den Betrieb des Flughafens Zürich und die - nach Scheitern des Staatsvertrages - in das deutsche Recht aufgenommenen luftfahrtrechtlichen Vorschriften (Durchführungsverordnungen zur Luftverkehrsordnung) für den
Flugbetrieb im süddeutschen Raum rechtlich nicht genügten, so hat er dies vor deutschen und nicht vor schweizerischen Gerichten geltend zu machen.
4.
Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs bzw. der Begründungspflicht, die darin liege, dass die Rekurskommission INUM im angefochtenen Entscheid nicht auf alle tatbeständlichen Feststellungen eingegangen sei, die der Beschwerdeführer an der mündlichen Verhandlung vom 16. November 2004 geäussert habe. Dass richterliche und andere Behörden verpflichtet sind, ihre Entscheide zu begründen, heisst jedoch nicht, dass sie sich ausdrücklich mit jeder tatsächlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen müssten. Vielmehr können sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. Es genügt somit, dass in der Entscheidung wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihre Erkenntnis stützt (vgl. BGE 126 I 97 E. 2b. S. 102 f. mit Hinweisen). Der Umstand, dass den Parteien Gelegenheit zu mündlichen Vorträgen gegeben wird, ändert an den Begründungsanforderungen nichts. Aus diesem Gesichtswinkel entzieht sich der Entscheid der Rekurskommission INUM, der einlässlich und detailliert begründet ist, jeglicher Kritik. Übrigens ist nicht einzusehen und wird in der Beschwerde auch nicht dargelegt, inwiefern die dort
genannten - an sich unbestrittenen - tatsächlichen Feststellungen die Entscheidung der Vorinstanz hätten beeinflussen sollen. Die Beschwerde erweist sich in formeller Hinsicht als unbegründet.
5.

Nach Auffassung des Beschwerdeführers ist auch gegen Art. 74a Abs. 2 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (VIL; SR 748.131.1) verstossen worden, wonach bei der erstmaligen Erneuerung der Betriebskonzession der Landesflughäfen (Genf und Zürich) im Jahre 2001 sämtliche Regelungen des Betriebsreglementes zu überprüfen sind und eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Trotz dieser klaren Vorschriften seien die längst fällige und immer wieder geforderte Auslegeordnung und die Umweltverträglichkeitsprüfung unterblieben.
5.1 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.
5.2 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 fragwürdig 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.
5.3 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 dem Beschwerdeführer durch den Aufschub der Gesamtüberprüfung des Betriebsreglementes und der entsprechenden Umweltverträglichkeitsprüfung ein wesentlicher Nachteil entstanden wäre, darf ausgeschlossen werden. Einerseits hat der Beschwerdeführer 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 ihm somit bekannt. Andererseits ist wie erwähnt inzwischen die aufgeschobene Gesamtüberprüfung des Betriebsreglementes vorgenommen worden und hat sich der 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 der Beschwerdeführer verlangt, fällt denn auch angesichts des neuen, vom BAZL bereits genehmigten Betriebsreglementes mangels eines
aktuellen schutzwürdigen Interesses ausser Betracht. Im Übrigen erweist sich auch die Rüge, die Rekurskommission INUM habe sich zu Unrecht auf eine Willkürprüfung beschränkt, als unbegründet: Wenn die Rekurskommission das Vorgehen des BAZL als "vertretbar" bezeichnet, so bedeutet dies, dass das Vorgehen als vor Bundesrecht haltbar erachtet wird, und nicht, dass das Vorgehen lediglich nicht völlig unhaltbar sei und daher dem Willkürvorwurf entgehe.
6.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit abzuweisen, soweit auf sie einzutreten und soweit sie nicht gegenstandslos geworden ist.
Auf die Erhebung einer Gerichtsgebühr ist in sinngemässer Anwendung von Art. 156 Abs. 2 OG zu verzichten. Mit Rücksicht darauf, dass die Sachzwänge, die einer beförderlichen Behandlung der Beschwerde entgegenstanden, sich 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.
Es werden keine Kosten erhoben.
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: