Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-8464/2010, A-8469/2010

Urteil vom 10. Januar 2012

Besetzung

Richter Lorenz Kneubühler (Vorsitz),
Richter André Moser, Richterin Marianne Ryter Sauvant,
Gerichtsschreiber Toni Steinmann.

Parteien

1. **VCS Verkehrs-Club der Schweiz,** vertreten durch die VCS Sektion St. Gallen-Appenzell, Postfach, 9004 St. Gallen,
2. Rolf **Camenisch,** Im Ifang 3, 9423 Altenrhein,
3. Urban **Zündt,** Schilfgraben 1, 9423 Altenrhein,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Jürg Diggelmann, Haus Washington, Rosenbergstrasse 22, 9000 St. Gallen,
Beschwerdeführer,

gegen

Airport Altenrhein AG,
Flughafenstrasse 11, 9423 Altenrhein,
vertreten durch Rechtsanwältin Sonja Meyer, Müller Eckstein Rechtsanwälte, Hauptstrasse 17, 9422 Staad SG,
Beschwerdegegnerin,

und

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Umbau und Erweiterung des Fliegermuseums sowie Neubau eines Hangars.

Sachverhalt:

A.
Die Airport Altenrhein AG mit Sitz in Thal (SG) betreibt das Flugfeld St. Gallen-Altenrhein und erbringt die damit zusammenhängenden Dienstleistungen.

A.a Am 24. Juli 2009 unterbreitete die Airport Altenrhein AG dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) ein Plangenehmigungsgesuch für den Umbau und die Erweiterung des Fliegermuseums auf dem Flugfeld St. Gallen-Altenrhein. Gemäss Projekt soll der bestehende Museumshangar abgebrochen und an gleicher Stelle ein dreistöckiges Gebäude mit einer Länge von 35.2 m, einer Breite vom 31.8 m und einer Höhe von 12 m bzw. 15.3 m neu aufgebaut werden, wobei als Aussenhülle eine ganzflächige Metallfassade mit Sandwichelementen vorgesehen ist. Geplant sind im Erdgeschoss ein Privathangar (243.5 m^2) sowie ein Museumshangar (791.5 m^2), im ersten Obergeschoss eine Ausstellungshalle für Luftfahrzeuge (980 m^2), ein kleiner Abstellraum sowie eine Toilettenanlage und im zweiten Obergeschoss zwei Konferenzräume, ein Büro, ein Ausstellungsraum mit kleinem Shop, Toilettenanlagen sowie je ein kleiner Verpflegungs-, Lager- und Cateringraum. Auf dem über das Treppenhaus mit Lift erreichbaren Flachdach ist eine mit Holzrost und Geländer versehene, begehbare Zuschauerterrasse (300 m^2) vorgesehen. Der restliche Bereich des Flachdachs (ca. 760 m^2) soll extensiv begrünt werden. An der Südseite des Gebäudes sind ein Aussentreppenturm und daneben ein Aussenlift für Luftfahrzeuge geplant. Zudem war ursprünglich die Erstellung von 50 Parkplätzen vorgesehen.

A.b Mit einem weiteren Gesuch vom 25. Januar 2010 legte die Flugfeldbetreiberin dem BAZL die Pläne für den Neubau des Hangars C6 zur Genehmigung vor. Das Projekt sieht die Erstellung eines 72 m langen, 67 m breiten und 11.46 m hohen Hangars vor, der bis zu zehn Luftfahrzeugen Platz bieten soll. Geplant sind eine west-, süd- und ostseitige Zugänglichkeit für die Luftfahrzeuge sowie eine Verbreiterung des bestehenden Rollwegs zum Hangar von 7 m auf 10.5 m. Für die Fassade sind blecherne Sandwichelemente in grauer Farbe vorgesehen.

A.c In der Folge reichte die Airport Altenrhein AG dem BAZL noch weitere Plangenehmigungsgesuche ein, so u.a. für die Erweiterung des Park-platzes P2, die Erweiterung des Hangars D1 und den Neubau des Hangars Clair AG.

B.

B.a Im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens betreffend den Umbau und die Erweiterung des Fliegermuseums wurden die Gesuchsunterlagen vom 18. August bis 16. September 2009 öffentlich aufgelegt, wobei die Pläne für die vorgesehenen 50 Parkplätze fehlten. Nachdem die Airport Altenrhein AG diese Pläne nachgereicht hatte, teilte ihr das BAZL am 31. Dezember 2009 mit, dass mit den 50 geplanten Parkplätzen die Grenze von 500 Parkplätzen gemäss Ziffer 11.4 des Anhangs der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV, SR 814.011) überschritten werde und deshalb eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen sei. In der Folge reichte die Flugfeldbetreiberin eine Projektänderung ein, gemäss welcher die Anzahl der Parkplätze von 50 auf 20 reduziert wurde. Während der zweiten öffentlichen Auflage vom 3. März bis 16. April 2010 erhoben u.a. der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS), Rolf Camenisch und Urban Zündt mit gemeinsamer Eingabe Einsprache gegen das Projekt. Sie verlangten im Wesentlichen die Durchführung einer UVP, weil einerseits der Schwellenwert von 500 Parkplätzen überschritten werde und andererseits eine wesentliche Änderung des Flugfelds vorliege. Nachdem das BAZL am 20. Mai 2010 zwecks Feststellung der Parkplatzsituation einen Augenschein durchgeführt hatte, hielt es im Schreiben vom 9. Juni 2010 fest, dass auf dem Flugfeld St. Gallen-Altenrhein unter Berücksichtigung aller hängigen Verfahren 505 Parkplätze bestünden und damit der Schwellenwert gemäss Ziffer 11.4 des Anhangs UVPV überschritten werde. Die Airport Altenrhein AG habe deshalb einen UVP-Bericht nachzureichen, wenn sie an ihren Vorhaben unverändert festhalten wolle. Am 13. September 2010 teilte die Flugfeldbetreiberin dem BAZL mit, sie verzichte auf die im Zusammenhang mit dem Umbau und der Erweiterung des Fliegermuseums geplanten 20 Parkplätze.

B.b Die Gesuchsunterlagen für den Neubau des Hangars C6 wurden vom 3. März bis 16. April 2010 öffentlich aufgelegt. Der VCS, Rolf Camenisch und Urban Zündt erhoben auch gegen dieses Projekt gemeinsam eine Einsprache und verlangten im Wesentlichen die Durchführung einer UVP.

C.

C.a Mit Verfügung vom 5. November 2010 erteilte das BAZL der Airport Altenrhein AG für den Umbau und die Erweiterung des Fliegermuseums auf dem Flugfeld St. Gallen-Altenrhein die Plangenehmigung mit

zahlreichen Auflagen. Die Einsprache von Rolf Camenisch, Urban Zündt und des VCS wies das BAZL ab.

C.b Mit einer weiteren Verfügung vom 17. November 2010 genehmigte das BAZL auch die Pläne für den Neubau des Hangars C6 mit verschiedenen Auflagen, wies die Einsprache von Rolf Camenisch und Urban Zündt ab und trat auf diejenige des VCS nicht ein.

D.
Gegen die beiden Plangenehmigungsverfügungen lassen Rolf Camenisch, Urban Zündt und der VCS (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 8. Dezember 2010 gemeinsam Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erheben. Sie beantragen, in Aufhebung der Verfügungen vom 5. und 17. November 2010 seien die Plangenehmigungsgesuche für den Neubau und die Erweiterung des Fliegermuseums sowie für den Umbau des Hangars C6 abzuweisen.

Die Beschwerdeführer machen hauptsächlich geltend, unter Berücksichtigung aller hängigen Vorhaben werde der Schwellenwert von 500 Parkplätzen überschritten und zudem würden die seit dem letzten UVP-Bericht vorgenommenen sowie die aktuell geplanten baulichen Erweiterungen eine wesentliche Änderung des Flugfelds bewirken. Vor der Genehmigung der Pläne sei deshalb eine UVP durchzuführen.

E.
Mit Zwischenverfügung vom 9. Februar 2011 hat das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch der Airport Altenrhein AG (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) um Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde gegen die Verfügung vom 17. November 2010 abgewiesen und die beiden Beschwerdeverfahren A-8469/2010 betreffend den Umbau und die Erweiterung des Fliegermuseums und A-8464/2010 betreffend den Neubau des Hangars C6 vereinigt.

F.
In der Vernehmlassung vom 8. März 2011 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde und verweist zur Begründung im Wesentlichen auf ihre Ausführungen in den angefochtenen Verfügungen.

G.
In der Beschwerdeantwort vom 18. März 2011 beantragt die Beschwerdegegnerin die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Zur Begründung bringt sie im Wesentlichen vor, die Beschwerdeführer würden bei ihren Ausführungen zur Parkplatzthematik völlig ausblenden, dass es im Rahmen der beiden vorliegend streitigen Plangenehmigungen überhaupt nicht um die Schaffung von Parkplätzen gehe. Das Prinzip der gesamtheitlichen Betrachtung dürfe nicht dazu führen, dass die Parkplatzfrage trotzdem das Verfahren zu bestimmen vermöge. Jedoch werde die Grenze von 500 Parkplätzen ohnehin nicht erreicht, weshalb in diesem Zusammenhang keine UVP-Pflicht bestehe. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer erfolge durch die streitigen Bauprojekte auch keine wesentliche Änderung des Flugfelds, die eine UVP erforderlich machen würde.

H.
Am 26. April 2011 nahm das Bundesamt für Umwelt (BAFU) zu den vom Bundesverwaltungsgericht mit Zwischenverfügung vom 28. März 2011 gestellten umweltrechtlichen Fragen Stellung.

Die Beschwerdeführer, die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz erhielten die Gelegenheit sich dazu zu äussern, wovon sie mit Stellungnahmen vom 19., 23. Mai und 14. Juni 2011 Gebrauch machten.

I.
Auf weitergehende Vorbringen und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheidwesentlich – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Da im Bereich der Genehmigung von Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Betrieb eines Flugplatzes dienen (vgl. Art. 37 Abs. 1 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 [LFG, SR 748.0]), keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG auszumachen ist und das BAZL als Behörde im Sinn von Art. 33

Bst. d VGG gilt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2

1.2.1 Nach Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Die Beschwerdebefugnis beschränkt sich nicht auf die formellen Adressaten einer Verfügung; zur Anfechtung können vielmehr auch Dritte befugt sein. Dazu müssen sie jedoch stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonderen beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen (ISABELLE HÄNER, in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Zürich 2008, Rz. 12 zu Art. 48).

Im Bereich von Flugplätzen ist generell anerkannt, dass ein sehr weiter Kreis von Betroffenen zur Beschwerde legitimiert sein kann, ohne dass bereits eine Popularbeschwerde vorliegt (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-101/2011 vom 7. September 2011 E. 4.4.4, A-1899/2006 vom 11. Februar 2010 E. 2.3, A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 3.1 und A-1985/2006 vom 14. Februar 2008 E. 2.1; HÄNER, a.a.O., Rz. 14 zu Art. 48). Beschwerdelegitimation kommt demgemäss all jenen Personen zu, die den Lärm deutlich hören können und dadurch in ihrer Ruhe gestört werden (BGE 121 II 176 E. 2b, 120 Ib 379 E. 4c, je mit Hinweisen). Dabei spielt keine Rolle, ob die bereits vorbestehende Belastung durch die strittige Massnahme grösser wird, gleich bleibt oder gar abnimmt, denn dies ist eine Frage der materiellen Beurteilung (BGE 124 II 293 E. 3b; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6536/2010 vom 23. August 2011 E. 2.3 und A-1899/2006 vom 11. Februar 2010 E. 2.3).

Die Beschwerdeführer 2 und 3 sind nicht Adressaten der Verfügungen vom 5. und 17. November 2010. Indes haben sie am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und wohnen nur wenige hundert Meter von den geplanten Anlagen entfernt. Sie weisen daher eine genügende örtliche Nähe auf, um im Sinn der zitierten Rechtsprechung als besonders betroffen zu gelten. Aufgrund ihres schutzwürdigen Interesses an der Aufhebung der Plangenehmigungen sind sie zur Erhebung der Beschwerde legitimiert, was denn auch zu Recht unbestritten blieb.

1.2.2 Gemäss Art. 55 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) steht den gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisationen, die rein ideelle Zwecke verfolgen, gegen Verfügungen der zuständigen Behörden über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen, die der UVP unterliegen, das Beschwerderecht zu. Dieses erstreckt sich nicht nur auf Verfügungen, in welchen die UVP-Pflicht bejaht wurde, sondern ist auch gegeben, wenn geltend gemacht wird, die UVP-Pflicht sei zu Unrecht verneint worden (BGE 124 II 460 E. 1, 117 Ib 135 E. 1c; PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Auflage, Bern 2008, S. 551 Fussnote 180). Der VCS ist vom Bundesrat in der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen vom 27. Juni 1990 (VBO, SR 814.076) als beschwerdeberechtigte Umweltschutzorganisation anerkannt worden.

Ob der VCS vorliegend uneingeschränkt zur Beschwerdeerhebung legitimiert ist, braucht nicht abschliessend geklärt zu werden, weil die in der gemeinsam eingereichten Beschwerde erhobenen materiellen Rügen aufgrund der unbestrittenen Legitimation der Beschwerdeführer 2 und 3 ohnehin zu prüfen sind. Immerhin ist er, soweit in der Verfügung vom 5. November 2010 (Umbau und die Erweiterung des Fliegermuseums) die UVP-Pflicht verneint und seine Einsprache abgewiesen wurde, jedenfalls zur Rüge legitimiert, eine UVP sei zu Unrecht unterlassen worden. Sodann ist er durch den Nichteintretensentscheid in der Verfügung vom 17. November 2010 (Neubau des Hangars C6) ohne weiteres beschwert und kann deshalb unabhängig von seiner Legitimation in der Sache selbst einen Rechtsmittelentscheid des Bundesverwaltungsgerichts herbeiführen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6536/2010 vom 23. August 2011 E. 1.2 mit Hinweisen; VERA MARANTELLI-SONANINI/SAID HUBER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], VwVG Praxiskommentar zum Bundesgesetzt über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009, Rz. 17 zu Art. 48). Dass der Streitgegenstand im Rahmen der Anfechtung dieser zweiten Verfügung grundsätzlich auf die Eintretensfrage beschränkt wäre, ist vorliegend nicht weiter bedeutsam. Denn die materielle Frage nach der Durchführung einer UVP ist mit Blick auf die gegebene Legitimation der Beschwerdeführer 2 und 3 sowieso zu behandeln. Da auch die Vorinstanz diese Frage materiell geprüft hat, könnte – selbst wenn im vorinstanzlichen Verfahren die Legitimation zu Unrecht verneint worden wäre – auf eine Rückweisung verzichtet werden.

1.3 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht (Art. 50 und 52 VwVG) eingereichte Beschwerde ist damit einzutreten.

2.
Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtenen Verfügungen auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

3.
In den angefochtenen Verfügungen werden die massgebenden gesetzlichen Grundlagen zum Plangenehmigungsverfahren bei Flugplatzanlagen und dabei insbesondere zum vorliegend massgeblich gewesenen ordentlichen Verfahren zutreffend dargelegt (vgl. Art. 37 – 37i LFG und Art. 27 – 27f der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt [VIL, SR 748.131.1]). Darauf kann verwiesen werden.

4.
Zwischen den Verfahrensbeteiligten ist streitig, ob die geplanten Projekte ("Umbau und Erweiterung des Fliegermuseums" sowie "Neubau des Hangars C6") ohne vorgängige Durchführung einer UVP genehmigt werden können. Während die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin eine UVP-Pflicht verneinen, erachten die Beschwerdeführer die Durchführung einer UVP als erforderlich, weil einerseits der Schwellenwert von 500 Parkplätzen überschritten und andererseits das Flugfeld als Gesamtanlage durch die geplanten baulichen Erweiterungen wesentlich geändert werde.

4.1 Gemäss Art. 10a USG hat eine Behörde möglichst frühzeitig die Umweltverträglichkeit zu prüfen, bevor sie über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen entscheidet (Abs. 1). Der UVP unterstellt sind Anlagen, die Umweltbereiche erheblich belasten können, so dass die Einhaltung der Vorschriften über den Schutz der Umwelt voraussichtlich nur mit projekt- oder standortspezifischen Massnahmen sichergestellt werden kann (Abs. 2). Der Bundesrat bezeichnet die Anlagetypen, die der UVP-Pflicht unterstehen (Abs. 3 Satz 1). Gemäss Art. 1 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV, SR 814.011) sind die entsprechenden Anlagen im Anhang dieser Verordnung aufgeführt. Für das vorliegende Verfahren sind die Ziffern

11.4 und 14.2 des Anhangs UVPV von Interesse, wonach "Parkhäuser und -plätze für mehr als 500 Motorwagen" (Ziffer 11.4) und "Flugfelder mit mehr als 15'000 Flugbewegungen pro Jahr" (Ziffer 14.2) der UVP-Pflicht unterliegen.

4.2 Eine UVP kann zum einen für neue Anlagen erforderlich sein (Art. 1 UVPV), zum andern für die Änderung oder Erweiterung bestehender Anlagen (Art. 2 UVPV). Dabei ist zu unterscheiden zwischen Änderungen oder Erweiterungen einer bestehenden UVP-pflichtigen Anlage (Art. 2 Abs. 1 Bst. a UVPV) und solchen einer bestehenden Anlage, die an sich keiner UVP bedarf (Art. 2 Abs. 2 Bst. a UVPV). Bei Letzteren führt erst die Überschreitung der im Anhang der UVPV enthaltenen Schwellenwerte zur UVP-Pflicht, die sich dann aber unabhängig von der Wesentlichkeit der Änderungen auf die gesamte Anlage erstreckt (HERIBERT RAUSCH/PETER M. KELLER, Kommentar USG, Zürich 2001, Rz. 44 und 48 zu Art. 9). Änderungen im Sinn von Art. 2 Abs. 1 Bst. a UVPV müssen dagegen wesentlich sein, um eine (erneute) UVP-Pflicht hervorzurufen. Diese Voraussetzung ist dann erfüllt, wenn die Änderungen dazu führen, dass entweder bestehende Umweltbelastungen verstärkt werden oder gewichtige Umweltbelastungen neu oder an neuer Stelle auftreten können (BGE 133 II 181 E. 6.2 mit Hinweisen; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6536/2010 vom 23. August 2011 E. 4.3 und A-6985/2007 vom 10. Juli 2008 E. 2.5; BEATRICE WAGNER PFEIFER, Umweltrecht I, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2009, Rz. 687).

4.3 Gemäss Art. 8 USG werden Einwirkungen sowohl einzeln als auch gesamthaft und nach ihrem Zusammenwirken beurteilt. Das aus dieser Bestimmung fliessende Prinzip der gesamtheitlichen Betrachtung verlangt u.a., dass verschiedene in einem räumlichen und funktionalen Zusammenhang stehende Anlagen bezüglich der Umweltrechtskonformität gesamthaft zu beurteilen sind. Stellen einzelne Anlagen eine Einheit dar, wie dies z.B. vom Bundesgericht bei Flugplatzanlagen bejaht wurde (BGE 124 II 75 E. 7a, 293 E. 26b), muss eine UVP durchgeführt werden, sofern die Anlagen gemeinsam den massgeblichen Schwellenwert überschreiten. Eine geplante Anlageänderung – sei sie in Teilprojekte gegliedert oder zusammengefasst – ist in gesamtheitlicher Betrachtung und unter Einbezug aller Teilvorhaben, die zwar nicht gleichzeitig, aber doch in relativ rasch aufeinander folgenden Etappen verwirklicht werden, zu prüfen (WAGNER PFEIFER, a.a.O, Rz. 673 und 682; RAUSCH/KELLER, a.a.O., Rz. 8 zu Art. 8 und Rz. 35a zu Art. 9; BGE 124 II 75 E. 7a, 293

E. 26b; Urteil des Bundesgerichts 1A.129/2005 vom 23. August 2005 E. 3.1).

5.

5.1 Wie bereits erwähnt, machen die Beschwerdeführer insbesondere geltend, beim Flugfeld werde der Schwellenwert von 500 Parkplätzen gemäss Ziffer 11.4 des Anhangs UVPV überschritten und es sei deshalb eine UVP erforderlich. Soweit die Beschwerdegegnerin dagegen vorbringt, es gehe in den vorliegend streitigen Plangenehmigungen überhaupt nicht um die Schaffung von Parkplätzen, weshalb die Parkplatzfrage nicht das Verfahren bestimmen könne, scheint sie zu verkennen, dass im Zusammenhang mit dem beabsichtigten Museumsumbau ursprünglich 50 bzw. 20 Parkplätze vorgesehen waren und zudem weitere Projektgesuche mit geplanten Parkplätzen, nämlich für die Erweiterung des Parkplatzes P2 und den Neubau des Hangars Clair AG, bei der Vorinstanz hängig sind. Mit Blick auf das Prinzip der gesamtheitlichen Betrachtung und dem dabei verlangten Einbezug aller Teilvorhaben (vgl. dazu E. 4.3 hiervor) ist es deshalb angezeigt, eine allfällige UVP-Pflicht wegen der Parkplatzanzahl im vorliegenden Verfahren zu prüfen. Denn die Aufteilung eines Ausbauvorhabens in verschiedene Teilprojekte und Bewilligungsverfahren darf nicht zum Resultat führen, dass die Gesamtauswirkungen des Ausbaus ungeprüft bleiben (BGE 124 II 293 E. 26b). Nachfolgend ist deshalb die Gesamtzahl der dem Flugfeld zuzurechnenden Parkplätze zu klären.

5.2 Die Vorinstanz hatte zwecks Feststellung der Parkplatzsituation am 20. Mai 2010 einen Augenschein durchgeführt und dabei u.a. auch die geplanten Parkplätze im Zusammenhang mit bereits hängigen, aber noch nicht genehmigten Vorhaben (Fliegermuseum: 20 Parkplätze; Erweiterung Parkplatz P2: 68 Parkplätze) berücksichtigt. Mit Schreiben vom 9. Juni 2010 teilte sie den Verfahrensbeteiligten mit, dass sie 505 Parkplätze festgestellt habe; der Schwellenwert gemäss Ziffer 11.4 des Anhangs UVPV werde damit überschritten, weshalb eine UVP durchzuführen sei. In der Folge verzichtete die Beschwerdegegnerin auf die im Zusammenhang mit dem Umbau und der Erweiterung des Fliegermuseums geplanten 20 Parkplätze. In der Verfügung vom 5. November 2010 hielt die Vorinstanz demzufolge fest, dass unter Berücksichtigung des Verzichts auf 20 Parkplätze und dem inzwischen eingegangenen Plangenehmigungsgesuch für die Erstellung eines Privathangars (Clair AG) mit zwei neuen Parkplätzen insgesamt von 487

Parkplätzen auszugehen sei; der Schwellenwert werde somit nicht überschritten und entsprechend sei auch keine UVP durchzuführen.

5.3 Dass die Vorinstanz insbesondere die geplanten Parkplätze im Zusammenhang mit bereits hängigen Plangenehmigungsgesuchen einbezogen hat, erfolgte in Nachachtung des Prinzips der gesamtheitlichen Betrachtung zu Recht (vgl. dazu E. 4.3 hiervor) und wurde von keiner Seite in Frage gestellt. Ebenso unbestritten ist ein hinreichender Zusammenhang zwischen 427 Parkplätzen und dem Flugfeld. Da sich bezüglich dieser Parkplätze auch den Akten nichts Abweichendes entnehmen lässt, erübrigen sich weitere Ausführungen dazu. Hingegen bedarf es nachfolgend einer Überprüfung derjenigen Parkplätze, deren Berücksichtigung bei der Bestimmung der dem Flugfeld zuzurechnenden Parkplätze umstritten ist.

Der in diesem Zusammenhang entscheidwesentliche Sachverhalt geht aus den Akten und dabei insbesondere aus der gründlich erstellten Dokumentation zum Augenschein vom 20. Mai 2010 klar hervor. Auf die von den Beschwerdeführern beantragten ergänzenden Untersuchungshandlungen kann deshalb in antizipierter Beweiswürdigung verzichtet werden (BGE 136 I 229 E. 5.3, 134 I 140 E. 5.3, je mit Hinweisen).

5.4

5.4.1 Die Beschwerdeführer machen geltend, entlang der Dorfstrasse (nachfolgend: Standort 2 [vgl. Situationsplan zum Augenscheinprotokoll]) seien zwölf Parkplätze markiert, die innerhalb des Fluplatzperimeters liegen und deshalb der Gesamtanlage zuzurechnen seien. Obwohl diese Parkplätze vermietet seien, könne keine dauerhafte Fremdnutzung angenommen werden, zumal das Mietverhältnis gemäss Mietvertrag unter Beachtung einer Frist von sechs Monaten gekündigt werden könne.

5.4.2 Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin erachten hingegen den funktionalen Zusammenhang zwischen den innerhalb des Flugplatzperimeters liegenden Parkplätzen am Standort 2 und der Gesamtanlage als nicht gegeben. Dies ergebe sich aufgrund der Fremdvermietung und der klaren Beschilderung, wonach diese Plätze nicht für Flugplatzbenutzer zur Verfügung stünden. Eine allfällige Kündigung des Mietvertrags sei rein hypothetisch und rechtfertige keine andere Beurteilung. Die zwölf Parkplätze seien deshalb nicht dem Flugfeld zuzurechnen.

5.4.3 Das BAFU legt in der Stellungnahme vom 26. April 2011 dar, dass Parkplätze grundsätzlich jener Anlage zuzurechnen seien, der sie örtlich zugehören. Wenn z.B. ein Bauherr in seiner Tiefgarage gewisse Parkplätze vermiete, seien diese trotzdem seiner Anlage zuzurechnen. Sei der örtliche Zusammenhang zu einer Anlage jedoch fraglich, müsse zusätzlich geprüft werden, ob ein funktionaler Zusammenhang bestehe. So könne z.B. bei Aussenparkplätzen, die nicht eindeutig einer Anlage zuzurechnen seien, auch der Benutzerkreis massgebend sein. Vorliegend erscheine es fraglich, ob die Vorinstanz die zwölf Parkplätze am Standort 2, die mit den übrigen Parkplätzen innerhalb des Flugplatzperimeters eine Anlage bildeten, zu Recht unberücksichtigt gelassen habe.

5.4.4 Es ist unbestritten und aufgrund der Akten erstellt, dass die zwölf Parkplätze am Standort 2 innerhalb des Fluplatzperimeters liegen. Sie gehören deshalb in räumlicher Hinsicht ohne weiteres zum Flugfeld als Gesamtanlage. Vor dem Hintergrund des eindeutig gegebenen räumlichen Zusammenhangs kann – wie das BAFU zu Recht in Frage gestellt hat – die Fremdvermietung der Parkplätze nicht dazu führen, dass diese bei der Bestimmung der dem Flugfeld zuzurechnenden Parkplätze ausser Acht gelassen werden. Entsprechend werden denn z.B. auch bei der Berechnung des Schwellenwerts gemäss Ziffer 80.5 des Anhangs UVPV (Einkaufszentren und Fachmärkte mit einer Verkaufsfläche von mehr als 7'500 m^2) die vermieteten Verkaufsflächen berücksichtigt (Urteil des Bundesgerichts 1A.33/2007 vom 22. Oktober 2007 E. 3.4). Zudem kann entgegen der Auffassung der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin auch ein funktionaler Zusammenhang nicht gänzlich bzw. dauerhaft verneint werden, weil es die Beschwerdegegnerin je nach Bedarf in der Hand hat, die Parkplätze unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von sechs Monaten für Zwecke des Flugfelds zu nutzen. Wie die Beschwerdeführer diesbezüglich zu Recht geltend machen, wäre es nicht praktikabel, wenn je nach Bedürfnis der Beschwerdegegnerin die für den Schwellenwert massgebende Parkplatzanzahl ändern würde. Die zwölf Parkplätze am Standort 2 sind somit bei der Bestimmung der dem Flugfeld zuzurechnenden Parkplätze zu berücksichtigen.

Soweit die Beschwerdegegnerin im Beschwerdeverfahren neu vorbringt, unter den von der Vorinstanz festgestellten 487 Parkplätzen seien weitere 60 Parkplätze beim Parkplatz P2 nicht zu berücksichtigen, weil diese fremdvermietet seien, kann ihr nicht gefolgt werden. Denn für diese ebenfalls im Flugplatzperimeter liegenden und damit eindeutig in einem

räumlichen Zusammenhang mit dem Flugfeld stehenden Parkplätze gilt das Gleiche wie für die zwölf Parkplätze am Standort 2. Die Fremdvermietung vermag für sich alleine nichts daran zu ändern, dass die Parkplätze als der Gesamtanlage zugehörig einzubeziehen sind.

Nach dem Gesagten sind neben den 427 unbestrittenen Parkplätzen (vgl. E. 5.3 hiervor) weitere 72 Parkplätze (12 beim Standort 2 und 60 beim Parkplatz P2) dem Flugfeld als Gesamtanlage zuzurechnen, was ein knapp unter dem Schwellenwert liegendes Zwischenergebnis von 499 Parkplätzen ergibt.

5.5

5.5.1 Die Beschwerdeführer machen im Weiteren geltend, dass die Vorinstanz auch die sechs beim Grenzwachtgebäude (nachfolgend: Standort 5 [vgl. Situationsplan zum Augenscheinprotokoll]) bestehenden Parkplätze zu Unrecht nicht berücksichtigt habe. Auch wenn das Grenzwachtgebäude formell nicht zum Flugplatzperimeter gehöre, sei das im Gebäude arbeitende Personal (Zollamt/Grenzwache) ausschliesslich oder zumindest überwiegend für den Betrieb des Flugplatzes tätig. Es bestehe daher ein funktionaler Zusammenhang zwischen diesen Parkplätzen und dem Flugfeld.

5.5.2 Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin bringen dagegen vor, dass sich die von der Grenzwacht zu erfüllenden Aufgaben aus der Zollgesetzgebung ergeben würden. Das Grenzwachtkorps sei Teil der Zollverwaltung und damit eine Behörde des Bundes. Es diene nicht dem Betrieb des Flugplatzes, sondern erfülle die ihm übertragenen Bundesaufgaben. Vor diesem Hintergrund stünden die ausserhalb des Flugplatzperimeters liegenden Parkplätze am Standort 5 in keinem funktionalen Zusammenhang mit dem Flugfeld und seien deshalb nicht zu berücksichtigen.

5.5.3 Das BAFU schliesst sich in seiner Stellungnahme vom 26. April 2011 den Ausführungen der Vorinstanz an und verneint den funktionalen Zusammenhang zwischen den ausserhalb des Flugplatzperimeters liegenden Parkplätzen am Standort 5 und dem Flugfeld als Gesamtanlage.

5.5.4 Die 6 Parkplätze am Standort 5 liegen unbestrittenermassen ausserhalb des Fluplatzperimeters und können deshalb nicht ohne weiteres dem Flugfeld als Gesamtanlage zugerechnet werden. Allerdings

liegen sie unmittelbar an der Grenze des Flugplatzperimeters, weshalb ein gewisser räumlicher Zusammenhang besteht. Zudem ist – wie die Beschwerdeführer zu Recht geltend machen – auch in funktionaler Hinsicht ein Zusammenhang gegeben. Denn die Mitarbeiter der Zolldienststelle sind für die Überwachung und Kontrolle des Personen- und Warenverkehrs am Flugplatz zuständig; ihre Tätigkeit ist mit dem Flugbetrieb direkt verbunden. Entsprechend richten sich denn auch die Öffnungszeiten der Dienststelle nach dem Flugplan, wie sich dem von den Beschwerdeführern aufgelegten Dienststellenverzeichnis entnehmen lässt. Ohne Flugbetrieb auf dem Flugfeld St. Gallen-Altenrhein würden sowohl das Zollamt als auch die Grenzwache ihre dortige Präsenz aufgeben. Es besteht somit eine enge Verknüpfung zwischen dem Flugplatzbetrieb und der Tätigkeit der Zolldienststelle, weshalb ein funktionaler Zusammenhang zwischen den sechs am Standort 5 gelegenen Parkplätzen und dem Flugfeld zu bejahen ist. Daran vermag entgegen der Auffassung der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin nichts zu ändern, dass das Zollwesen eine gesetzlich geregelte Bundesaufgabe darstellt. Der Einbezug der sechs Parkplätze rechtfertigt sich im Übrigen auch deshalb, weil diese zu einer Entlastung der allgemein zugänglichen Parkplätze auf dem Flugfeld führen. Denn ohne die sechs Parkplätze am Standort 5 wären die am Flugplatz tätigen Mitarbeiter der Zolldienststelle auf die allgemein zur Verfügung stehenden Parkplätze auf dem Flugfeld angewiesen.

Neben den festgestellten 499 Parkplätzen (vgl. E. 5.4.4 hiervor) sind demnach sechs weitere Parkplätze einzubeziehen, womit bereits 505 Parkplätze als der Gesamtanlage zugehörig zu betrachten sind.

5.6 Aufgrund des Gesagten ergibt sich bereits nach der Prüfung zweier umstrittener Standorte, dass der Schwellenwert von 500 Parkplätzen gemäss Ziffer 11.4 des Anhangs UVPV überschritten wird und die Durchführung einer UVP deshalb erforderlich ist. Insofern erübrigen sich Ausführungen zu den weiteren strittigen Standorten. Immerhin bleibt bezüglich der geltend gemachten 48 Parkplätze auf dem Event-Parkplatz (nachfolgend: Standort 7 [vgl. Situationsplan zum Augenscheinprotokoll]) zu bemerken, dass diese bei der Bestimmung der dem Flugfeld zuzurechnenden Parkplätze nicht ohne weiteres ausser Acht gelassen werden könnten. Gemäss den unwidersprochen gebliebenen Ausführungen der Vorinstanz hatte der Standort 7 früher effektiv der Parkplatznutzung gedient, weshalb auch Stabilisierungsmatten in den Boden verlegt worden seien. Seit der konsequenten Trennung zwischen

Land- und Airsidebereich werde der im Airsidebereich liegende Standort 7 jedoch nur noch für vereinzelte Veranstaltungen während jährlich ca. 11 Tagen zum Parkieren benutzt. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin ist die seltene Parkplatznutzung für sich alleine noch kein Grund, die geltend gemachten Parkplätze unberücksichtigt zu lassen. Denn wie die Beschwerdeführer diesbezüglich zu Recht geltend machen, ist hinsichtlich des in Ziffer 11.4 des Anhangs UVPV genannten Schwellenwerts nicht zu differenzieren, ob Parkplätze dauernd oder nur in Spitzenzeiten genutzt werden. Auch Vorhaben, die zeitlich beschränkt genutzt werden, wie z.B. Parkhäuser und -plätze für Grossanlässe oder zur saisonalen Nutzung, können der UVP-Pflicht unterliegen (vgl. PETER M. KELLER, UVP-Handbuch, Modul 2, UVP-Pflicht von Anlagen, Richtlinie des Bundes für die Umweltverträglichkeitsprüfung, BAFU 2009, Rz. 2.1, publiziert auf der Website des BAFU <http://www.bafu.admin.ch> > Dokumentation > Publikationen > Umweltverträglichkeitsprüfung > UVP-Handbuch, besucht am 23. Dezember 2011). Da der Standort 7 mit einer gewissen Regelmässigkeit zum Parkieren benutzt wird und ein überwiegend anderweitiger Gebrauch der Fläche weder ersichtlich ist noch geltend gemacht wird, könnte es – ohne dies abschliessend zu beurteilen – durchaus angezeigt sein, die geltend gemachten Parkplätze als der Gesamtanlage zugehörig einzubeziehen.

6.

6.1 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Gesamtzahl der dem Flugfeld zuzurechnenden Parkplätze den Schwellenwert gemäss Ziffer 11.4 des Anhangs UVPV überschreitet und deshalb die Durchführung einer UVP erforderlich ist.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin spielt in diesem Stadium des Verfahrens die angeblich niedrige Frequenz auf den Parkplätzen des Flugfelds keine Rolle. Die UVP-Pflicht bestimmt sich aufgrund der im Anhang zur UVPV festgelegten Schwellenwerte generell-abstrakt. Eine individuell-konkrete Prüfung der zu erwartenden Umweltbelastung erfolgt erst in der Voruntersuchung zum Umweltverträglichkeitsbericht (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.33/2007 vom 22. Oktober 2007 E. 5.3 mit Hinweis), in deren Rahmen die Besucherfrequenzen zu berücksichtigen sein werden. Ergibt sich aus der Voruntersuchung, dass keine erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten sind, so gilt der Bericht über die Voruntersuchung als UVP-Bericht (Art. 8a Abs. 1 UVPV und Art. 10b Abs. 3 USG).

6.2 Nach dem Gesagten verstösst die vorinstanzliche Genehmigung der Pläne betreffend den Umbau und die Erweiterung des Fliegermuseums sowie betreffend den Neubau des Hangars C6 ohne Durchführung einer UVP gegen Bundesrecht. Die Beschwerde erweist sich deshalb als begründet, weshalb sie in Aufhebung der Plangenehmigungsverfügungen vom 5. und 17. November 2010 gutzuheissen ist. Es ist eine UVP durchzuführen, in deren Rahmen die Auswirkungen des Flugfelds als Gesamtanlage auf die Umwelt zu prüfen sind. Auf der Grundlage dieser Prüfung werden die für den Schutz der Umwelt erforderlichen Massnahmen festzulegen sein.

6.3 Aufgrund des Verfahrensausgangs besteht für das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich kein Anlass, sich mit den übrigen Vorbringen der Beschwerdeführer auseinanderzusetzen. Gleichwohl bleibt bezüglich der verlangten Durchführung einer UVP aufgrund einer wesentlichen Änderung des Flugfelds (Art. 2 Abs. 1 Bst. a UVPV i.V.m. Ziffer 14.2 des Anhangs UVPV) Folgendes zu bemerken: Mit Blick auf die Ausführungen des BAFU vom 26. April 2011 erscheint es fraglich, ob die geplanten Bauvorhaben eine wesentliche Änderung im Sinn von Art. 2 Abs. 1 Bst. a UVPV darstellen. Das BAFU als Fachbehörde hat in diesem Zusammenhang ausgeführt, die mit den einzelnen Projekten verbundenen zusätzlichen Umweltauswirkungen seien voraussichtlich nicht als wesentlich zu qualifizieren. Betrachte man die Vorhaben gesamtheitlich, seien die zusätzlichen Umweltauswirkungen insgesamt nicht zu verkennen. Diese würden allerdings zum heutigen Zeitpunkt noch keine Anordnung einer UVP rechtfertigen. Zu den vom BAFU erwähnten zusätzlichen Umweltauswirkungen sind insbesondere die Lärmemissionen aus dem Betrieb der neuen Parkplätze sowie aus der im Zusammenhang mit den geplanten Hangars einhergehenden Zunahme der Flugbewegungen zu zählen. Gemäss den Angaben in der angefochtenen Verfügung vom 5. November 2010 ist eine Zunahme von 1'200 Flugbewegungen (Hangar C6: 1'000 Flugbewegungen; Hangar Clair AG: 200 Flugbewegungen) zu erwarten, wobei die Hälfte davon Flugzeuge mit einem Gewicht von über 8.618 Tonnen betreffen dürfte. Die damit verbundenen Lärmemissionen und dabei insbesondere diejenigen aufgrund der zusätzlichen Triebwerkstandläufe, die gemäss der Beschwerdegegnerin zur Prüfung der Motorenfunktionalität vor dem Start durchzuführen seien, erscheinen nicht ohne weiteres als unbedeutend. Ob sie für sich alleine die Durchführung einer UVP begründen könnten, braucht vorliegend nicht abschliessend beurteilt zu werden, weil bereits aufgrund des

überschrittenen Parkplatzschwellenwerts eine UVP der Gesamtanlage durchzuführen ist (vgl. E. 6.1 f. hiervor). Im Rahmen dieser UVP werden indes auch die Auswirkungen der erwähnten zusätzlichen Lärmemissionen zu prüfen sein.

7.
Die Kosten des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Da die Beschwerdeführer mit ihren Begehren durchdringen, haben sie keine Verfahrenskosten zu tragen; der von ihnen geleistete Kostenvorschuss von insgesamt Fr. 3'000.-- (je Verfahren Fr. 1'500.--) ist ihnen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

Die Vorinstanz hat gemäss Art. 63 Abs. 2 VwVG ebenfalls keine Verfahrenskosten zu tragen.

Die unterliegende Beschwerdegegnerin hat die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.-- zu übernehmen.

8.
Im Beschwerdeverfahren obsiegende Parteien haben Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihnen erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten (Art. 7 Abs. 1 und Abs. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Parteientschädigung wird der Körperschaft oder autonomen Anstalt auferlegt, in deren Namen die Vorinstanz verfügt hat, soweit sie nicht einer unterliegenden Gegenpartei auferlegt werden kann (Art. 64 Abs. 2 VwVG). Die obsiegenden und anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer haben Anspruch auf eine – von Amtes wegen festzusetzende – Entschädigung von Fr. 3'000.-- (inklusive Auslagen und Mehrwertsteuer). Dieser Betrag ist ihnen von der Beschwerdegegnerin zu vergüten.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen, und die Plangenehmigungsverfügungen der Vorinstanz vom 5. und 17. November 2010 werden aufgehoben.

2.
Der Beschwerdegegnerin werden Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'000.-- auferlegt. Dieser Betrag ist innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post.

3.
Den Beschwerdeführern wird der von ihnen geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu haben sie dem Bundesverwaltungsgericht ihre Bank- oder Postverbindung anzugeben.

4.
Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführern nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.-- (inklusive Auslagen und Mehrwertsteuer) zu bezahlen.

5.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 31-06-6703'ACH / bam; Einschreiben)
– das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)
– das BAFU

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Lorenz Kneubühler	Toni Steinmann

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: