Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1A.364/1999 /sta

Urteil vom 12. April 2002

I. Öffentlichrechtliche Abteilung

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

Parteien
Schutzverband der Bevölkerung um den Flugplatz Buochs SBFB, Postfach 560, 6371 Stans, Beschwerdeführer,

gegen

AIRPORT-BUOCHS AG (vormals Flugplatzgesellschaft Buochs AG), 6370 Stans, Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Johannes Blöchliger, Sonnenbergstrasse 53, 6052 Hergiswil NW,
Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), Maulbeerstrasse 9, 3003 Bern,
Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), 3003 Bern.

Gegenstand
erweiterte zivile Mitbenützung des Militärflugplatzes Buochs

(Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [UVEK]vom 17. November 1999)

Sachverhalt:

A.
Auf Gesuch der Flugplatzgesellschaft Buochs AG genehmigte das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) am 27. Mai 1998 das Betriebsreglement für den erweiterten zivilen Flugbetrieb auf dem Militärflugplatz Buochs.
Gegen die Genehmigungsverfügung des BAZL erhob unter anderem der Schutzverband der Bevölkerung um den Flugplatz Buochs SBFB beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) Beschwerde. Der Schutzverband verlangte wie andere Beschwerdeführer vor allem, dass die Zahl der jährlichen Gesamtflugbewegungen auf 12'000 zu beschränken und ein Flugverbot für das Wochenende und die Feiertage zu erlassen sei. Zudem sei eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen und ein definitiver Lärmbelastungskataster zu erstellen.
Mit Entscheid vom 17. November 1999 trat das UVEK auf die Beschwerde des SBFB nicht ein. Das Departement führte hierzu aus, dass ein Verband für seine Mitglieder nur Beschwerde führen könne, wenn er juristische Persönlichkeit besitze und statutarisch zur Wahrung der in Frage stehenden Interessen der Mitglieder befugt sei, wenn diese Interessen der Mitglieder oder einer grossen Anzahl von Mitgliedern gemeinsam seien und wenn jedes dieser Mitglieder zur Geltendmachung der Interessen auf dem Beschwerdeweg befugt wäre. Der SBFB weise die Rechtsform eines Vereines nach Art. 60 ff. ZGB auf und bezwecke gemäss seinen Statuten insbesondere "den Schutz der Bevölkerung und der Umwelt vor schädlichen und lästigen Emissionen vor allem des erweiterten zivilen, allenfalls auch eines erweiterten militärischen Flugbetriebes im Raum Nidwalden und Um-

gebung" sowie den Kampf "gegen die Entstehung eines Regionalflugplatzes Zentralschweiz". Es bestehe somit ein enger Zusammenhang zwischen dem statutarischen Zweck des Verbandes und der vom BAZL verfügten Änderung des Betriebsreglements. Indessen habe sich der SBFB geweigert, dem UVEK gegenüber seine Mitglieder bekanntzugeben. Begründet worden sei diese Weigerung mit befürchteten Repressalien aller Art, welchen die Mitglieder bei Offenlegung ihrer Identität ausgesetzt wären. Der SBFB habe deshalb von einem Luzerner Notar eine öffentliche Urkunde erstellen lassen. Gemäss dieser sei dem Notar eine Liste der 259 Mitglieder und 71 Gönner vorgelegt worden und habe er 15 bzw. 10 Stichproben betreffend Vereinszugehörigkeit und Wohnort der Mitglieder vorgenommen. Trotz Aufforderung unter Androhung des Nichteintretens sei dem UVEK kein Verzeichnis zugestellt worden, in dem die Mitglieder namentlich genannt würden. Im Übrigen habe auch der Notar aufgrund der wenigen Stichproben nicht beglaubigen können, dass eine grosse Anzahl der Angehörigen des SBFB nach den Grundsätzen über das allgemeine Beschwerderecht selber beschwerdebefugt wäre. Damit sei der - dem Beschwerdeführer obliegende - Beweis nicht erbracht worden, dass die mit Beschwerde gewahrten Interessen zumindest einer grossen Anzahl von Mitglieder gemeinsam seien und jedes dieser Mitglieder zu deren Geltendmachung auf dem Beschwerdeweg befugt wäre. Auf die Beschwerde des SBFB sei daher mangels Legitimation nicht einzutreten.

B.
Mit Eingabe vom 31. Dezember 1999 hat der Schutzverband der Bevölkerung um den Flugplatz Buochs SBFB Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben und die Aufhebung des Beschwerdeentscheides des UVEK sowie der Genehmigungsverfügung des BAZL verlangt. Ausserdem werden zahlreiche weitere Rechtsbegehren materieller und prozessualer Natur gestellt.
Zur Frage der Beschwerdebefugnis des SBFB wird in der Beschwerde im Wesentlichen ausgeführt, dem Verein gehörten mittlerweile rund 600 Mitglieder und Gönner an, die grossmehrheitlich Wohnsitz in Buochs, Ennetbürgen und Stans hätten und im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung beschwerdelegitimiert seien. Der SBFB habe dem UVEK klar dargelegt, weshalb die Mitgliederliste nicht eingereicht bzw. zu den Akten gegeben werden könne. Der Verband habe aufgrund der mit dem UVEK geführten Korrespondenz annehmen dürfen, dass dieses mit dem vorgeschlagenen Vorgehen - d.h. der notariellen Beglaubigung - einverstanden sei. Zudem habe der Beschwerdeführer dem Departement bei Einreichung der Beglaubigung angeboten, unter bestimmten Voraussetzungen einer einzigen Person des Rechtsdienstes Einsicht in die Mitgliederliste zu gewähren. Im Weiteren sei das Bundesgericht in einem ähnlichen den Fluglärm betreffenden Verfahren auf die Beschwerde eines Vereines eingetreten, obschon keine Adressliste der Mitglieder eingereicht worden sei. Der Nichteintretensentscheid des UVEK laufe daher auf eine Verweigerung des rechtlichen Gehörs hinaus und sei aufzuheben.

C.
Die Instruktion der Verwaltungsgerichtsbeschwerde des SBFB ist gemeinsam mit jener der weitgehend gleichlautenden Beschwerde von M._____ (1A.365/1999) erfolgt.
Mit Präsidialverfügung vom 23. Februar 2000 sind die Gesuche der Beschwerdeführer um aufschiebende Wirkung der Beschwerde und um Sistierung des Verfahrens abgewiesen worden.
Das UVEK hat in seiner Vernehmlassung vom 17. März 2000 den Antrag gestellt, die Beschwerde des SBFB sei abzuweisen. Nach Auffassung der Flugplatzgesellschaft Buochs AG ist auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde des SBFB nicht einzutreten; allenfalls sei diese vollumfänglich abzuweisen.
Die Beschwerdeführer haben in Noven-Eingaben vom 18. März 2000 und ergänzenden Eingaben vom 19. Dezember 2000 darauf aufmerksam gemacht, dass im neu erarbeiteten Lärmbelastungskataster 2000 höhere Belastungen ausgewiesen würden als im Lärmbericht 1996, auf den die angefochtenen Entscheide abstellten.
Am 22. Februar 2001 ist mit den Parteien sowie mit Vertretern des BAZL, des Generalsekretariates UVEK, des Bundesamtes für Betriebe der Luftwaffe (BABLW) und des Generalsekretariates des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) eine Vorbereitungsverhandlung im Sinne von Art. 35 Abs. 1 BZP i.V.m. Art. 40 OG durchgeführt worden.
Mit Eingabe vom 29. Juni 2001 hat die Flugplatzgesellschaft Buochs AG Stellung zum Lärmbelastungskataster 2000 genommen und ein Gesuch um einstweilige Sistierung des Verfahrens bis 31. Dezember 2001 gestellt, um der Flughafenhalterin Gelegenheit zur Erarbeitung eines neuen Gesuches zur Genehmigung eines Betriebsreglementes einzuräumen. Dem Sistierungsbegehren ist mit Verfügung vom 15. August 2001 stattgegeben wor-

den.
Die Flughafenhalterin hat am 21. Dezember 2001 Verlängerung der Sistierung des bundesgerichtlichen Verfahrens einstweilen bis 31. Dezember 2002 beantragt. Das Verfahren 1A.364/1999 ist jedoch - zusammen mit dem Verfahren 1A.365/1999 - mit Verfügung des Instruktionsrichters vom 15. Januar 2002 wieder aufgenommen worden. Die Instruktion und der Schriftenwechsel sind als geschlossen erklärt worden.

D.
Gemäss der Mitteilung ihres Vertreters hat die Flugplatzgesellschaft Buochs AG im September 2001 ihren Namen geändert und tritt neu als AIRPORT-BUOCHS AG auf.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
Betriebsbewilligungen und Genehmigungen von Betriebsreglementen für Flugplätze unterliegen nach Art. 99 Abs. 1 lit. e OG (in der Fassung vom 18. Juni 1993) und Art. 99 Abs. 2 lit. c OG (in der Fassung vom 18. Juni 1999) der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Das gilt ohne weiteres auch für Nichteintretensentscheide, die im Rahmen dieser Materie ergangen sind und sich auf Art. 48 VwVG stützen. Die Rüge, der Nichteintretensentscheid laufe auf eine Verletzung des rechtlichen Gehörs und damit von Art. 29 Abs. 2 BV hinaus, kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorgetragen werden, da Bundesverfassungsrecht zum Bundesrecht im Sinne von Art. 104 lit. a OG zählt. Zu dieser Rüge ist der Beschwerdeführer, auf dessen Beschwerde nicht eingetreten worden ist, unabhängig von seiner Beschwerdelegitimation in der Sache selbst befugt. Auf die vom SBFB erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist jedenfalls insoweit einzutreten.

2.
Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass die vom UVEK im angefochtenen Entscheid zur Beschwerdelegitimation angestellten Erwägungen den Grundsätzen entsprechen, die in der Rechtsprechung zur Beschwerdeführung von Vereinen im bundesrechtlichen Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren erarbeitet worden sind. Er stellt auch nicht in Abrede, dass es ihm oblag zu beweisen, dass eine Grosszahl seiner Mitglieder im Sinne von Art. 48 lit. a VwVG selbst zur Einreichung einer Beschwerde legitimiert gewesen wäre. Er macht indessen geltend, dass er diesen Nachweis erbracht habe oder ihm nach Treu und Glauben nochmals Gelegenheit hätte gegeben werden müssen, den Nachweis zu erbringen.

2.1. Der beschwerdeführende Verband hat sich im vorinstanzlichen Verfahren geweigert, der Entscheidbehörde eine Namensliste seiner Mitglieder vorzulegen, und ausdrücklich die Wahrung deren Anonymität verlangt. Das Bundesrecht lässt jedoch eine anonyme Beschwerdeführung nicht zu. Der Beschwerdeführende hat vielmehr darzulegen, dass und inwiefern er durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 lit. a VwVG und Art. 103 lit. a OG); dazu gehört auch die Bekanntgabe seiner Identität. Bestehen begründete private Interessen an der Geheimhaltung von Daten gegenüber Dritten, so kann dem - wie das Departement zu Recht ausgeführt hat - durch Verweigerung der Akteneinsicht Rechnung getragen werden (vgl. Art. 27 VwVG). Ausgeschlossen ist dagegen, dass der Entscheidbehörde selbst Angaben vorenthalten werden, die für die Prozessvoraussetzungen ausschlaggebend sind. Dies gilt nicht nur für das Prozessieren von Einzelpersonen sondern auch für die Beschwerdeführung von Vereinigungen, da diese keine weiter gehenden prozessualen Rechte für sich in Anspruch nehmen können als sie den einzelnen Vereinsmitglieder zustünden. Das UVEK hat somit zu Recht erkannt, dass die
Legitimation des beschwerdeführenden Verbandes nicht erwiesen sei.

2.2. Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, er habe aufgrund des Briefwechsels mit dem Departement darauf vertrauen dürfen, dass dieses mit seinem Vorgehen einverstanden sei, erweisen sich seine Vorbringen ebenfalls als nicht stichhaltig:
Das UVEK hat den SBFB mit Schreiben vom 17. Juli 1998 aufgefordert, die Beschwerdebefugnis zu belegen und dem Departement innert einer Nachfrist bis 4. September 1998 unter anderem ein Mitgliederverzeichnis zuzustellen. In seinem Antwortschreiben vom 20. Juli 1998 hat der Verband ausgeführt, dass er die Namen seiner Mitglieder nicht nennen wolle, um diese vor allfälligen Repressalien zu schützen; es werde deshalb vor-

geschlagen, die Mitgliederliste von einem "SBFB-neutralen Rechtsanwalt im Kanton Zürich" überprüfen zu lassen. Das UVEK hat hierauf im Schreiben vom 5. August 1998 unterstrichen, dass der Beschwerdeführer den Nachweis der Beschwerdelegitimation erbringen müsse und die Überprüfung der Legitimation Sache der Beschwerdeinstanz sei und daher nicht an einen Dritten delegiert werden könne. Das Departement hat den SBFB im Weiteren auf die Möglichkeit der Beschränkung des Akteneinsichtsrechts hingewiesen und diesen erneut ersucht, innert der angesetzten Nachfrist das Mitgliederverzeichnis einzureichen und zugleich die Interessen an der Geheimhaltung der Daten im Sinne von Art. 27 VwVG darzulegen. In der weiteren Eingabe vom 12. August 1998 hat der SBFB zwar die seiner Ansicht nach bestehenden Gründe für eine Geheimhaltung der Daten erläutert, jedoch wiederum erklärt, es sei "in keiner Art und Weise nachvollziehbar", weshalb das UVEK die Mitgliederliste zur Überprüfung der Legitimation benötige. Der Verband verlangte daher, dass er seine Mitgliederliste von einem Notar im Kanton Zürich zum Nachweis der Beschwerdeberechtigung beglaubigen könne und ihm hierfür eine Nachfrist bis 30. Oktober 1998 eingeräumt werde. In seinem letzten Schreiben in dieser Sache vom 14. August 1998 betonte das UVEK noch einmal, dass die Beurteilung, ob die Beschwerdeberechtigung des SBFB bestehe, nicht an Dritte delegiert werden könne und nach wie vor Aufgabe des Departementes sei. Es stehe dem Beschwerdeführer aber offen, einen Notar zu beauftragen, der beglaubige, wie viele Mitglieder in welchem Ort, Ortsteil und in welcher Strasse wohnten oder dort Grundeigentum hätten. Nach Ablauf der - noch um eine Woche zu verlängernden - Nachfrist werde das UVEK dann entscheiden, ob die Beschwerdelegitimation des SBFB gegeben sei.
Auch in diesem letzten Schreiben vom 14. August 1998 hat das UVEK wie zuvor klargestellt, dass es sich den Entscheid über die Beschwerdelegitimation des SBFB vorbehalte, falls dieser weiterhin darauf beharre, statt des Mitgliederverzeichnisses eine notarielle Beglaubigung einzureichen. Es kann daher keine Rede davon sein, dass das Departement dem Beschwerdeführer praktisch zugesichert hätte, die Urkunde eines Notars als Nachweis der Beschwerdelegitimation zu akzeptieren.

2.3. Zum Einwand des Beschwerdeführers, er habe dem UVEK angeboten, dass eine (einzige) Person des Rechtsdienstes unter bestimmten Bedingungen in die Mitglieder- und Gönnerliste des Verbandes Einsicht nehmen dürfe, ist schliesslich festzuhalten, dass dieses Angebot erst mit Eingabe vom 10. September 1998 erfolgte. Das Schreiben ist dem UVEK am 11. September 1998, also am letzten Tag der dem Beschwerdeführer eingeräumten, bereits wiederholt verlängerten Nachfrist zugegangen. Das UVEK hat daher schon angesichts des Fristablaufs auf eine Stellungnahme zum Anerbieten verzichten dürfen, ganz abgesehen davon, dass dieses mit unzumutbaren Bedingungen verknüpft vorgetragen worden ist.

3.
Der Beschwerdeführer verweist auf den (nicht publizierten) bundesgerichtlichen Entscheid vom 7. August 1996 i.S. Vereinigung gegen Fluglärm gegen Alpar Flug- und Flugplatzgesellschaft AG, in welchem zur Legitimationsfrage dargelegt worden ist, die beschwerdeführende Vereinigung habe eine Aufstellung über die Wohnsitzgemeinden ihrer Mitglieder eingereicht und dargelegt, 80 % der Mitglieder wohnten in Anrainer- und umliegenden Gemeinden im Bereich von An- und Abflugschneisen. Diese Aussage sei glaubwürdig, "auch wenn eine Adressliste fehlt (sie wurde dem Bundesgericht unter der Voraussetzung der Geheimhaltung der Daten offeriert) ". Der Beschwerdeführer scheint aus dieser Erwägung zu schliessen, dass das UVEK gleich hätte argumentieren und vorgehen müssen. Die Tatsache, dass das Bundesgericht im zitierten Verfahren - vielleicht in etwas zu grosszügiger Weise - auf den strikten Nachweis der Beschwerdelegitimation verzichtet hat, bedeutet wie dargelegt aber noch nicht, dass die vom UVEK eingeschlagene strengere Art der Prozessführung und Beweiswürdigung bundesrechtswidrig sei. Im Übrigen hat die damals beschwerdeführende Vereinigung angeboten, ihre Mitgliederliste "unter Ausschluss der Parteiöffentlichkeit" bekanntzugeben, was das UVEK dem SBFB ebenfalls vorgeschlagen hat, von diesem aber stets ausgeschlossen worden ist.

4.
Durfte das UVEK mithin ohne Bundesrechtsverletzung davon ausgehen, dass die Beschwerdeberechtigung des SBFB nicht belegt sei, so ist dessen Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen und kann auf die materiellen Vorbringen nicht mehr eingetreten werden.
Die Verfahrenskosten sind dem Ausgang des Verfahrens entsprechend dem beschwerdeführenden Verband aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG). Dieser hat der privaten Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Ver-

fahren zudem eine Parteientschädigung zu entrichten (Art. 159 Abs. 1 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit auf sie einzutreten ist.

2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.
Der Beschwerdeführer hat der AIRPORT-BUOCHS AG für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.– zu bezahlen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) sowie dem Bundesamt für Betriebe der Luftwaffe (BABLW) schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 12. April 2002
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin: