Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.148/2003 /err

Urteil vom 14. Oktober 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Aeschlimann, Bundesrichter Reeb,
Gerichtsschreiberin Schilling.

Parteien
A._____, und Mitbeteiligte,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt
Kurt Klose, Püntstrasse 19, 8492 Wila,

gegen

unique zurich airport Flughafen Zürich AG,
Postfach, 8058 Zürich, vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Roland Gfeller, Postfach 1709, 8032 Zürich,
Swiss International Air Lines AG,
Postfach, 4056 Basel,
vertreten durch Rechtsanwältin Dr. Regula Dettling Ott, Schiller Denzler Dubs Rechtsanwälte, Kasinostrasse 2, Postfach 1221, 8401 Winterthur,
Beschwerdegegnerinnen,
Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL),
Maulbeerstrasse 9, 3003 Bern,
Präsident der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), Postfach 336, 3000 Bern 14.

Gegenstand
Flughafen Zürich-Kloten; provisorische Änderung des Betriebsreglementes vom 16. April 2003, Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Verfügung des Präsidenten der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) vom 23. Juni 2003.

Sachverhalt:
A.
In vorläufiger Anwendung des am 18. Oktober 2001 unterzeichneten Staatsvertrages mit der Bundesrepublik Deutschland, der u.a. die Benützung des süddeutschen Luftraumes für An- und Abflüge zum und vom Flughafen Zürich Kloten regeln sollte, wurde das Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 für den Flughafen Zürich zunächst am 18. Oktober 2001 und erneut am 15. Oktober 2002 provisorisch geändert.

Die Änderungen vom 18. Oktober 2001 waren Folge der ab diesem Zeitpunkt geltenden Nachtflugsperre über Süddeutschland von 22 bis 6 Uhr für Flüge "unterhalb einer Flughöhe von Flugfläche 100". Anstelle der dadurch entfallenden Nordanflüge wurden Landungen von 22 bis 6.08 Uhr von Osten her auf die Piste 28 vorgesehen. Mit der zweiten Änderung des Betriebsreglementes wurde der staatsvertraglichen Regelung Rechnung getragen, wonach der Anflugverkehr auf den Flughafen Zürich ab 27. Oktober 2002 an Samstagen, Sonntagen und baden-württembergischen Feiertagen von 6 bis 9 Uhr und von 20 bis 22 Uhr nicht mehr

über deutsches Hoheitsgebiet geführt werden kann. Die vom Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) genehmigte Ersatz-Anflugsordnung bestimmt, dass an den fraglichen Tagen und zu den fraglichen Zeiten die Landungen auf die Piste 28 - ausnahmsweise auf die Pisten 14 oder 16 - erfolgen sollen. Die von der Flughafen Zürich AG beantragten weiteren Änderungen, durch welche Landungen aus Richtung Süden auf die Piste 34 ermöglicht werden sollten, wurden vorläufig nicht genehmigt, da der eingereichte Umweltverträglichkeitsbericht in dieser Hinsicht lückenhaft sei.
Am 18. März 2003 lehnte der Ständerat als Zweitrat den Vertrag mit der Bundesrepublik Deutschland über die Auswirkungen des Betriebs des Flughafens Zürich auf deutschem Hoheitsgebiet ab, womit dessen Ratifikation endgültig scheiterte. Die im Vertrag vorgesehenen Einschränkungen für die An- und Abflüge zum und vom Flughafen Zürich, die durch Durchführungsverordnungen (DVO) zur Luftverkehrsordnung ins deutsche Recht übernommen worden waren, blieben in der Bundesrepublik Deutschland in Kraft. Sie wurden durch Änderung der 213. DVO vom 4. April 2003 derart verschärft, dass ab 17. April 2003 die Nachtflugsperre um je eine Stunde am Morgen (6 bis 7 Uhr) und am Abend (21 bis 22 Uhr) verlängert und die minimale Überflughöhe angehoben wurde. Vorgesehen war ausserdem, die Ausnahmegründe für einen Anflug von Norden her zu den Sperrzeiten auf den 10. Juli 2003 erheblich einzuschränken. In Gesprächen vom 25. und 26. Juni 2003 kamen die Verkehrsminister der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland überein, dass die verschärfte Ausnahmeregelung erst auf Ende Oktober 2003 in Kraft treten soll.
B.
Um den Auswirkungen der zusätzlichen Einschränkungen der Benützung des süddeutschen Luftraumes zu begegnen, ersuchte die Flughafen Zürich AG das BAZL am 8. April 2003 um die Genehmigung einer weiteren Änderung des Betriebsreglementes. Nach dieser sollen in einer ersten Phase sämtliche Anflüge zwischen 6 und 7.08 Uhr und zwischen 21 und 22 Uhr auf die Piste 28 erfolgen. In einer zweiten Phase werden die Landungen in der Zeit von 5.30 bis 7 Uhr auf die Piste 34 vorgenommen, ab 21 Uhr in erster Linie auf die Piste 28, ausnahmsweise auf die Piste 34. Die Phase 2 solle eingeführt werden, sobald Anflüge von Süden her auf die Piste 34 technisch und rechtlich möglich seien. Die Flughafen Zürich AG ersuchte das BAZL, dieser weiteren provisorischen Änderung des Betriebsreglementes - entsprechend dem Inkrafttreten des verschärften deutschen Rechts - bereits auf den 17. April 2003 Geltung zu verschaffen.

Am 16. April 2003 verfügte das BAZL gestützt auf Art. 26 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (VIL; SR 748.131.1) vorsorglich die Ausdehnung der geltenden abendlichen und morgendlichen Landeordnung (Anflug auf Piste 28, ausnahmsweise auf Piste 14 oder 16) auf die von der Bundesrepublik Deutschland verlängerten Flugsperrzeiten. Gemäss der Verfügung gilt diese Anordnung längstens bis zum Entscheid über die Genehmigung der von der Flughafen Zürich AG beantragten Reglementsänderung. Allfälligen Beschwerden entzog das BAZL die aufschiebende Wirkung. Die vorsorgliche Verfügung des BAZL wurde im Bundesblatt vom 29. April 2003 (BBl 2003 S. 3256) publiziert.
C.
Gegen die Verfügung des BAZL vom 16. April 2003 erhoben zahlreiche Gemeinwesen und Privatpersonen, so auch A._____ und 509 Mitbeteiligte bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Rekurskommission UVEK) Verwaltungsbeschwerde. Alle Beschwerden wurden mit einem Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und/oder einem Gesuch um Erlass anderer vorsorglicher Massnahmen verbunden. A._____ und die Mitbeteiligten verlangten, dass unverzüglich oder so schnell als möglich neben der Piste 28 auch die Piste 32 und/oder 34 von Süden her täglich oder wöchentlich alternierend anzufliegen sei. Die Anflüge auf diese Pisten seien superprovisorisch anzuordnen. Solange für die zusätzlichen Anflüge über Schweizer Gebiet nur die Piste 28 benützt werden solle, sei ihrer Beschwerde zudem aufschiebende Wirkung zuzuerkennen. - Der Antrag der Beschwerdeführer auf superprovisorische Anordnung von Südanflügen ist vom Präsidenten der Rekurskommission UVEK mit Verfügung vom 14. Mai 2003 rechtskräftig abgewiesen worden.

Mit Verfügung vom 23. Juni 2003 wies der Präsident der Rekurskommission UVEK die Gesuche um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ab, soweit darauf eingetreten werden konnte. Die Gesuche um Erlass anderer vorsorglicher Massnahmen wurden ebenfalls abgewiesen, soweit darauf einzutreten war. Der Entscheid über die Verfahrenskosten wurde in das Verfahren in der Sache selbst verwiesen.
D.

Gegen die Präsidialverfügung vom 23. Juni 2003 haben A._____ und die Mitbeteiligten am 7. Juli 2003 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit folgenden Anträgen:
"1. Die Verfügung des Präsidenten der REKO UVEK vom 23. Juni 2003 sei aufzuheben.

2. Dem Gesuch der Beschwerdegegnerin um Entzug der aufschiebenden Wirkung der Rechtsmittel sei unter der Bedingung stattzugeben, dass die seit Herbst 2001 aufgrund des (nunmehr abgelehnten) Staatsvertrages mit Deutschland neu über die Schweiz geführten Anflüge mindestens zu gleichen Teilen über den Süden via Zürichsee täglich oder wöchentlich alternierend auf die Pisten 32 und 34 geführt werden.

3. Die aufschiebende Wirkung der Beschwerde sei wiederherzustellen, solange für die zusätzlichen Anflüge über Schweizer Gebiet einseitig nur die Piste 28 via Osten beflogen werden soll.
4. Zwecks Prüfung der technischen Machbarkeit einer sofortigen Einführung der Südanflüge auf die Pisten 32 und/oder 34 sei unverzüglich eine Swiss- und Unique-unabhängige Expertenkommission einzusetzen, idealerweise unter Beizug erfahrener ausländischer Flughafenexperten.

5. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdegegnerin."
Die Begehren werden im Wesentlichen damit begründet, es könne nicht angehen, allein die Anwohner im östlichen Anflugbereich des Flughafens mit Lärm zu belasten, obschon Südanflüge flugtechnisch realisierbar und sogar sicherer als Ostanflüge seien. Die Südanflüge könnten daher ebenso gut wie die Ostanflüge "notrechtlich" angeordnet werden. Im Übrigen verlangen die Beschwerdeführer den Ausstand der Bundesrichter Aemisegger, Aeschlimann, Féraud und Catenazzi.
Die Flughafen Zürich AG ersucht um Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, soweit auf diese eingetreten werden könne. Das BAZL beantragt vollumfängliche Abweisung der Beschwerde. Der Präsident der Rekurskommission UVEK stellt mit Hinweis auf die Begründung des angefochtenen Entscheides Antrag auf Abweisung der Beschwerde.
Die SWISS International Air Lines AG, die auf ihr Gesuch hin im vorinstanzlichen Verfahren als Partei beigeladen wurde, hat sich im bundesgerichtlichen Verfahren nicht vernehmen lassen.
E.
Mit Verfügung vom 23. Juni 2003 genehmigte das BAZL das Gesuch um provisorische Änderung des Betriebsreglementes für den Flughafen Zürich, mit welcher die von der Flughafenhalterin beantragten Südanflüge auf die Piste 34 eingeführt werden. Ab Ende Oktober 2003 sollen in den Morgenstunden - an den Wochentagen von 6 bis 7.08 Uhr und an Samstagen, Sonntagen und den baden-württembergischen Feiertagen von 6 bis 9.08 Uhr - die Landungen auf der Piste 34 erfolgen. In den Auflagen zur Betriebsreglementsänderung legte das BAZL zusätzlich fest, dass ab dem Zeitpunkt, in dem Anflüge auf die Piste 34 möglich sind, flugplanmässige Landungen des Linienverkehrs auf den Pisten 28 und 34 erst ab 6 Uhr zulässig sind. Bis Landungen auf Piste 34 möglich werden, dürfen von 6.30 bis 7 Uhr Starts auf der Piste 34 nur erfolgen, wenn der Flughafen aus meteorologischen Gründen bis 6.08 Uhr nicht betrieben werden kann. Allfälligen Beschwerden ist - soweit die Anflüge auf die Piste 34 betreffend - die aufschiebende Wirkung entzogen worden (vgl. BBl 2003 S. 4877).

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Zur Erläuterung ihres Ablehnungsbegehrens gegenüber den Bundesrichtern Aemisegger, Aeschlimann, Féraud und Catenazzi verweisen die Beschwerdeführer lediglich auf ihre Eingabe vom 7. Mai 2003 im Beschwerdeverfahren 1A.105/2003. Aufgrund des Urteils des Bundesgerichtes vom 10. Juni 2003 "erübrigten sich an dieser Stelle weitere Ausführungen zu diesem Thema".

Das nunmehr zum zweiten Mal wiederholte Ausstandsbegehren der Beschwerdeführer wurde vom Bundesgericht bereits mit Beschluss vom 11. Februar 2002 (1A.28/2002) abgewiesen, weil die geltend gemachten Gründe nicht geeignet seien, eine allfällige Befangenheit von Richtern zu begründen. Auf das im Verfahren 1A.105/2003 erneuerte Begehren ist das Bundesgericht nicht eingetreten (Urteil vom 10. Juni 2003). Dem im vorliegenden Verfahren gestellten Gesuch, das nichts Neues enthält, muss das gleiche Los beschieden sein.
2.
Angefochten ist ein Zwischenentscheid über die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und den Erlass

anderer vorsorglicher Massnahmen, der im Beschwerdeverfahren betreffend eine Änderung des Betriebsreglementes für den Flughafen Zürich gefällt worden ist. Eine solche Zwischenverfügung unterliegt grundsätzlich der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (vgl. Art. 97 OG i.V.m. Art. 5 und und Art. 45 Abs. 1 VwVG, Art. 101 lit. a OG e contrario).
3.
Die Beschwerdeführer verlangen im bundesgerichtlichen Verfahren erneut, dass ihrer Beschwerde gegen die vom BAZL am 16. April 2003 als vorsorgliche Massnahme im Genehmigungsverfahren verfügte Änderung der Landeordnung aufschiebende Wirkung verliehen werde. Es fragt sich, ob auf ein solches Begehren überhaupt eingetreten werden könne, da die Natur der angefochtenen Verfügung als dringliche, vorsorgliche Massnahme die Gewährung der aufschiebenden Wirkung zum vornherein auszuschliessen scheint. Die Frage kann aber offen gelassen werden, da den Beschwerdebegehren ohnehin nicht stattgegeben werden kann:
3.1 Die Anträge der Beschwerdeführer um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung oder um Erlass anderer vorsorglicher Massnahmen (sofortige Einführung der Südanflüge) sind im Genehmigungsverfahren erhoben worden, das die Flughafen Zürich AG mit ihrem Gesuch um Änderung des Betriebsreglementes vom 8. April 2003 eingeleitet und in welchem das BAZL am 16. April 2003 die Landeordnung kurzfristig angepasst hat. Dieses Genehmigungsverfahren ist mit der Verfügung des BAZL vom 23. Juni 2003 abgeschlossen worden. Mit diesem Abschluss ist auch den im Laufe dieses Verfahrens gestellten prozessualen Anträgen - so jenen, die auf die Zwischenverfügung vom 16. April 2003 hin erhoben worden sind - der Boden entzogen worden. Die am 16. April 2003 getroffenen Anordnungen gelten denn auch gemäss ausdrücklicher Bestimmung des BAZL "längstens bis zum Entscheid über die Genehmigung der beantragten Reglementsänderung" (Dispositiv Ziffer 2 der Verfügung vom 16. April 2003). An die Stelle der Zwischenverfügung vom 16. April 2003 und der mit ihr verbundenen vorsorglichen Massnahmen sind somit die Genehmigungsverfügung vom 23. Juni 2003 und die diesbezüglichen prozessualen Vorkehren getreten. Ein aktuelles schutzwürdiges Interesse an der Beurteilung der
am 16. April 2003 verfügten vorsorglichen Massnahmen bestand demnach im Zeitpunkt der Einreichung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde am 7. Juli 2003 bereits nicht mehr. Aus dieser Sicht ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.
3.2 Allerdings könnte argumentiert werden, ein aktuelles Interesse an der verlangten vorsorglichen Massnahme (sofortige Aufnahme von Südanflügen) könnte den Beschwerdeführern noch insofern zugestanden werden, als die am 16. April 2003 festgelegte Anflugsordnung gemäss Phase 1 der neuesten Revision des Betriebsreglementes bis 30. Oktober 2003 weiter gelten soll. Auch dies vermöchte den Beschwerdeführern jedoch nicht zu helfen:

Im angefochtenen Entscheid wird zum Begehren um Aufnahme der Südanflüge als Sofortmassnahme dargelegt, Anflüge auf die Piste 32 fielen zur Zeit schon deshalb ausser Betracht, weil dieses Anflugverfahren im Luftfahrthandbuch der Schweiz (AIP) nicht publiziert sei. Um die Anflüge auf die Piste 34 freigeben zu können (was wie erwähnt auf Ende Oktober 2003 geplant ist), müssten noch verschiedene betriebliche Voraussetzungen geschaffen werden. So seien umfangreiche Sicherheitsuntersuchungen durchzuführen, Anpassungen an der Anflug- und Pistenbefeuerung sowie an der optischen Anflughilfe PAPI vorzunehmen und müssten die Flugverkehrsleiter der Skyguide entsprechend geschult werden. Es liege deshalb auf der Hand, dass Anflüge auf die Piste 34 schon aus Sicherheitsgründen von der Rekurskommission UVEK nicht sofort eingeführt werden könnten. Diesen Ausführungen ist beizupflichten, umso mehr, als es offensichtlich nicht Sache einer Gerichtsbehörde sein kann, als vorsorgliche Massnahme für die Dauer eines Beschwerdeverfahrens selbst die Anflugsordnung für einen Flughafen zu ändern und ein neues Anflugverfahren einzuführen (vgl. sinngemäss BGE 129 II 331 E. 3.2 S. 342).
Aus dem Gesagten ergibt sich auch, dass kein Anlass bestanden hätte, dem Antrag um Einsetzung einer Expertenkommission, die die Möglichkeit der sofortigen Aufnahme von Südanflügen prüfen sollte, Folge zu leisten.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist mithin abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist.
4.
Die Gerichtsgebühr ist dem Ausgang des Verfahrens entsprechend den Beschwerdeführern zu überbinden (Art. 156 Abs. 1 OG). Diese sind zudem zu verpflichten, der Flughafen Zürich AG für das bundesgerichtliche Verfahren eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 159 Abs. 1 und 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Auf das Ausstandsbegehren wird nicht eingetreten.
2.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit auf sie eingetreten werden kann.
3.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird den Beschwerdeführern auferlegt.
4.
Die Beschwerdeführer haben der Flughafen Zürich AG unter solidarischer Haftung eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.– für das bundesgerichtliche Verfahren zu bezahlen.
5.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) und dem Präsidenten der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 14. Oktober 2003

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Das präsidierende Mitglied: Die Gerichtsschreiberin: