Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.151/2001 /bmt
Urteil vom 16. Juli 2002
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Reeb, Féraud, Catenazzi, Gerichtsschreiberin Schilling.

Berner Oberländer Helikopter AG (BOHAG), 3814 Gsteigwiler,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Fürsprecherin Dr. Marianne Sonder Stauffer, Rossimattstrasse 17, 3074 Muri b. Bern,

gegen

Grüne Freie Liste Amt Interlaken, Postfach 112,
3800 Interlaken,
Verkehrs-Club der Schweiz VCS, 3000 Bern 2, vertreten durch Fürsprecher Christian Wyss, Keltenstrasse 102, Postfach 793, 3018 Bern,
Kanton Bern, vertreten durch den Regierungsrat, dieser vertreten durch die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern, Rechtsamt, Reiterstrasse 11, 3011 Bern, Beschwerdegegner,
Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), Maulbeerstrasse 9,
3003 Bern,
Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Schwarztorstrasse 59, Postfach 336, 3000 Bern 14

Helikopterflugfeld Gsteigwiler; Änderung des Betriebsreglementes

(Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation vom 28. Juni 2001)

Sachverhalt:

A.
Die Berner Oberländer Helikopter AG (BOHAG) betreibt seit 1977 den Heliport Gsteigwiler südlich von Interlaken. Gemäss der Bau- und Betriebsbewilligung vom 1. November 1977 in der Fassung vom 24. Juni 1994 dürfen auf dem Helikopterflugfeld durchschnittlich höchstens 120 Flugbewegungen pro Monat durchgeführt werden (Ziff. 2 Abs. 1). An allgemeinen Feiertagen darf das Flugfeld nicht benützt werden (Ziff. 2 Abs. 2). Weiter ist der Flugbetrieb zwischen dem Ende der bürgerlichen Abenddämmerung und dem Beginn der bürgerlichen Morgendämmerung, mindestens aber von 1900 bis 0700 Uhr untersagt (Ziff. 2 Abs. 4). Diese Beschränkungen gelten nicht für die Flüge der Schweizerischen Rettungsflugwacht (REGA), die den Heliport Gsteigwiler zur Zeit noch mitbenützt. Zusätzlich zur Bau- und Betriebsbewilligung für den Heliport Gsteigwiler besitzt die BOHAG eine Betriebsbewilligung für die gewerbsmässige Beförderung von Personen und Gütern sowie eine Bewilligung für Aussenlandungen bei gewerbsmässigen Flügen mit Helikoptern.
Mit Eingabe vom 26. Juli 1995 ersuchte die BOHAG das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) um Änderung des Betriebsreglementes und verlangte, dass einerseits das Bewegungskontingent von jährlich 1'440 auf 3'000 erhöht und andererseits das Flugverbot an allgemeinen Feiertagen aufgehoben werde. Mit ihrem Gesuch reichte die BOHAG einen Bericht der Elektrowatt Ingenieurunternehmung AG über die Umweltverträglichkeit der Betriebsänderung bzw. über die Ergebnisse der Voruntersuchung ein.
Von den zur Stellungnahme eingeladenen Bundesämtern äusserten sich das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) sowie das Bundesamt für Raumplanung (ARE) kritisch zum Vorhaben. Da auch von

anderer Seite verlangt wurde, dass zunächst das in Vorbereitung stehende kantonale Leitbild Luftverkehr abgewartet werde, sistierte das BAZL die Behandlung des Gesuches. Nach der Verabschiedung des Leitbildes durch den Regierungsrat des Kantons Bern im Juni 1997 wurde das Verfahren fortgesetzt und nahm nunmehr auch die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern zur beantragten Änderung des Betriebsreglementes - weitgehend negativ - Stellung. Sie verlangte insbesondere, dass die maximal zulässige Bewegungszahl nur auf 2'000 erhöht und - im Hinblick auf den geplanten Bau des Heliports Schattenhalb bei Meiringen - für eine ausgewogene räumliche Verteilung der Helikopterflüge gesorgt werde.
Mit Verfügung vom 20. Juni 2000 gab das BAZL dem Gesuch der BOHAG im Wesentlichen statt und formulierte Ziffer 3 des Betriebsreglementes für den Heliport Gsteigwiler, welche Ziffer 2 der bisherigen Betriebsbewilligung ersetzt, neu wie folgt:
"- Ziffer 3.1: Pro Jahr sind auf dem Flugfeld maximal 3'000 Bewegungen zulässig
(Eine Bewegung: Ein Start oder eine Landung);
- Ziffer 3.2: Am Eidg. Buss- und Bettag darf das Flugfeld nicht benützt werden;
- Ziffer 3.3:Die Benützung des Flugfeldes ist zwischen dem Ende der bürgerlichen
Abenddämmerung und dem Beginn der bürgerlichen Morgendämmerung,
mindestens aber von 1900 bis 0700 Uhr untersagt. Ausgenommen sind
Such- und Rettungsflüge."
Zur Begründung führte das BAZL unter anderem aus, dass Änderungen des Betriebsreglementes genehmigt werden könnten, wenn die Voraussetzungen gemäss Art. 25 Abs. 1 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (VIL; SR 748.131.1) in der Fassung vom 2. Februar 2000 gegeben und so auch die Anforderungen der Raumplanung und des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes erfüllt seien. Was die umweltrechtlichen Aspekte anbelange, so sei das mit der Umweltverträglichkeitsprüfung beauftragte Unternehmen zum Schluss gekommen, dass die erwarteten Auswirkungen des Projekts insgesamt unerheblich seien. Es könne daher bei der durchgeführten Voruntersuchung bleiben. Die aktuelle Betriebsbewilligung, die vor 23 Jahren erteilt worden sei, sehe eine Bewegungslimitierung von 120 Bewegungen im Monat vor. Seither habe die gewerbsmässige Helikopterfliegerei einen gewichtigen Entwicklungsprozess durchlaufen und hätten sich sowohl das Einsatzspektrum wie auch die Art der Einsätze verändert. Die unter den seinerzeitigen Markt- und Wettbewerbsverhältnissen festgelegten Rahmenbedingungen vermöchten den heutigen Anforderungen nicht mehr zu entsprechen. Zudem bestehe für den Betreiber eines Heliports ein Bedürfnis nach langfristiger
Planung, welchem mit der beantragten Erhöhung der Bewegungszahlen entsprochen werden könne. Soweit der Kanton Bern eine Aufteilung des Einsatzgebietes für die verschiedenen Heliports verlange, so sei weder im Luftfahrtgesetz noch in der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt eine Grundlage für eine derartige Massnahme zu finden. Im Übrigen werde sowohl vom Kanton als auch vom BUWAL anerkannt, dass der Fluglärm selbst bei 3'000 Bewegungen im Jahr die in der Lärmschutz-Verordnung festgelegten Grenzwerte nicht überschreite. Hinsichtlich der beantragten Aufhebung des Flugverbots an allgemeinen Feiertagen sei zu beachten, dass die benachbarte Helikopterbasis in Lauterbrunnen wie auch der (Winter-)Heliport in Gstaad und die Heliports Zermatt und Raron keinen solchen Restriktionen unterworfen seien. Es rechtfertige sich daher, das Flugverbot nur noch für den Eidgenössischen Buss- und Bettag aufrechtzuerhalten. In diesem Zusammenhang dürfe schliesslich darauf hingewiesen werden, dass in Kürze mit der seit längerem beabsichtigten Verlegung der REGA-Basis nach Interlaken gerechnet werden könne, was zu einer beträchtlichen Verminderung des Bewegungsvolumens und des damit verbundenen Lärms führen werde.

B.
Gegen die vom BAZL bewilligte Änderung des Betriebsreglementes für den Heliport Gsteigwiler legten die Grüne Freie Liste Amt Interlaken, der Verkehrs-Club der Schweiz VCS sowie der Kanton Bern bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr Energie und Kommunikation (UVEK) Verwaltungsbeschwerde ein.
Die Grüne Freie Liste Amt Interlaken bemerkte in ihrer sehr kurz gehaltenen Beschwerdeschrift, die Helikopterfliegerei sei insbesondere im touristischen Bereich in den letzten Jahren für die Bevölkerung der Region Interlaken an Wochenenden zu einer spürbaren Belastung geworden. Die rein privatwirtschaftlichen Interessen der BOHAG vermöchten das öffentliche Interesse an Ruhe vor allem an Sonn- und Feiertagen nicht zu überwiegen. Die angefochtene Verfügung sei daher aufzuheben.
Der Verkehrs-Club der Schweiz stellte in seiner Beschwerde den Antrag, das Betriebsreglement für den Heli-

port Gsteigwiler sei in dem Sinne zu ändern, dass jährlich maximal 2'000 Flugbewegungen zulässig seien und das Einsatzgebiet mit jenen der Flugfelder Schattenhalb und Lauterbrunnen koordiniert werden müsse. Ausserdem dürfe an Sonn- und allgemeinen Feiertagen das Flugfeld nicht benützt werden. Eventuell seien maximal 2'500 Flugbewegungen zuzulassen und habe das Flugverbot für die allgemeinen Feiertage zu gelten. Zur Begründung dieser Begehren wies der beschwerdeführende Verein auf die landschaftlichen Qualitäten der Berner Alpen und des voralpinen Gebietes der Schynigen Platte und der Grossen Scheidegg hin, deren Erholungswert es zu erhalten gelte. Die Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes und des Raumplanungsgesetzes gäben in Verbindung mit Art. 25 VIL eine genügende gesetzliche Grundlage sowohl für zeitliche Flugverbote und Bewegungszahlbeschränkungen wie auch für ein Gebot der Koordination der Einsatzgebiete ab. Die Flugroute ab Gsteigwiler in Richtung Interlaken/Meiringen berühre überdies ein Wildeinstandsgebiet, das ebenfalls der Schonung bedürfe. Gemäss dem Um-weltverträglichkeitsbericht sei eine Erhöhung der Anzahl
Flugbewegungen in Gsteigwiler über 2'000 gar nicht vorgesehen und sollten mit dem Antrag auf Bewilligung von 3'000 Bewegungen nur Reserven geschaffen werden. Dem stehe aber das Vorsorgeprinzip entgegen. Gegen das auch vom BUWAL geforderte Flugverbot an Sonn- und allgemeinen Feiertagen lasse sich schliesslich nicht einwenden, dass für den Heliport Lauterbrunnen keine entsprechenden Einschränkungen gälten. Solche Restriktionen könnten ja bei der nächsten Änderung des Betriebsreglementes gleichfalls für Lauterbrunnen verfügt werden.
Der Kanton Bern verlangte in seiner Beschwerde, dass das Einsatzgebiet der drei Helikopterflugfelder Gsteigwiler, Lauterbrunnen und Schattenhalb so aufzuteilen sei, dass jedem Flugfeld ein Gebiet zur exklusiven Bedienung mit Transportflügen (nichttouristischen Flügen) zugewiesen werde. Weiter sei die Flugbewegungszahl für Gsteigwiler auf jährlich 2'000 zu beschränken und dürfe das Flugfeld an allgemeinen Feiertagen nicht benutzt werden. Zum Begehren um Abgrenzung des Einsatzgebietes wies der Kanton auf den Entwurf zum Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) vom 30. September 1998 hin, nach welchem für Gsteigwiler eine Erhöhung der Flugbewegungszahl auf 2'500 in Vorabklärung stehe und für den geplanten Heliport Schattenhalb eine detaillierte Abstimmung im Rahmen des Bau- und Betriebsbewilligungsverfahrens nachzuweisen sei. Von einer solchen Abstimmung sei jedoch im angefochtenen Entscheid keine Rede. Ohne die im SIL vorgesehene Abstimmung, in die auch der Heliport Lauterbrunnen einzubeziehen sei, hätte das Betriebsreglement für Gsteigwiler gar nicht abgeändert werden dürfen. Eine solche Abstimmung der Tätigkeitsgebiete werde auch vom Kantonalen Leitbild Luftverkehr vom Juni 1997 verlangt. Die Begehren um Beschränkung der
Bewegungszahl und auf ein Flugverbot an allgemeinen Feiertagen stimmten ebenfalls mit dem kantonalen Leitbild und den Stellungnahmen der kantonalen Fachinstanzen (Naturschutz- und Jagdinspektorat) überein. Das Lauterbrunnental gehöre mit seinen Naturschutzgebieten zu den lärmempfindlichen Zonen. Durch die massive Erhöhung der Bewegungen und die Nichtaufnahme eines Verbots touristischen Verkehrs habe das BAZL klarerweise gegen das Vorsorgeprinzip verstossen. Der angefochtene Entscheid stehe auch mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in Widerspruch, in welcher die von Art. 6 des Natur- und Heimatschutzgesetzes geforderte ungeschmälerte Erhaltung von Schutzobjekten bestätigt worden sei. Schutzobjekte könnten auch durch ausserhalb des Inventargebietes liegende Anlagen beeinträchtigt werden. Das treffe im vorliegenden Fall gerade zu, da das Lauterbrunnental als schutzwürdige Landschaft durch die Anflugrouten von Gsteigwiler beeinträchtigt werde. Die Wildtiere würden durch plötzlich auftauchende Helikopter erschreckt und gestört. Die Beschwerdeinstanz werde deshalb prüfen müssen, ob das Vorhaben mit dem Natur- und Heimatschutzgesetz vereinbar sei oder ob gestützt auf Art. 53 VIL Start-, Lande- oder Überflugsbeschränkungen erlassen
werden müssten.

C.
Nach Anhörung der interessierten Bundesämter und Durchführung eines doppelten Schriftenwechsels fällte die Rekurskommission UVEK am 28. Juni 2001 ihren Entscheid. Sie hiess die Beschwerde des Kantons Bern im Sinne der Erwägungen teilweise gut sowie jene des Verkehrs-Club der Schweiz und der Grünen Freien Liste Amt Interlaken im Sinne der Erwägungen (vollständig) gut. Die Verfügung des BAZL vom 20. Juni 2000 wurde aufgehoben. Das Gesuch der BOHAG um Aufhebung des Flugverbots an allgemeinen Feiertagen wies die Rekurskommission UVEK ab und wies im Übrigen die Angelegenheit zur Ergänzung des Verfahrens um Änderung des Betriebsreglements im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurück. Die Verfahrenskosten wurden der BOHAG auferlegt. Diese wurde zudem verpflichtet, dem VCS eine Parteientschädigung von Fr. 5'586.15 zu bezahlen.

Nach den Erwägungen der Rekurskommission UVEK bestehen entgegen der Meinung des BAZL und der BOHAG gesetzliche Grundlagen für die Zuweisung eines bestimmten Einsatzgebietes an den Heliport Gsteigwiler. Als solche könnten sowohl Art. 11 und 12 des Umweltschutzgesetzes und Art. 6 des Natur- und Heimatschutzgesetzes als auch Art. 15 des Luftfahrtgesetzes herbeigezogen werden. Ebenfalls klar zu bejahen sei das Lärmschutzinteresse und damit das öffentliche Interesse an einer solchen Massnahme. Ungeprüft geblieben und noch zu prüfen sei indessen, ob der mit einer Zuweisung eines Einsatzgebietes verbundene Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit verhältnismässig sei. Massnahmen zur vorsorglichen Emissionsbegrenzung seien unter anderem dann zumutbar, wenn sie wirtschaftlich tragbar seien. Das BAZL habe demnach in Ergänzung des Genehmigungsverfahrens noch eine Prüfung der wirtschaftlichen Tragbarkeit der Zuweisung eines Einsatzgebietes vorzunehmen, in die wegen der räumlichen Nähe und des Gebotes der Gleichbehandlung auch die Heliports Schattenhalb und Lauterbrunnen einzubeziehen seien. Sollte das BAZL nach durchgeführter Prüfung zum Ergebnis kommen, dass sich eine Gebietsaufteilung für die BOHAG als wirtschaftlich tragbare Massnahme erweisen
würde, die auch gegenüber der King Air AG (ursprüngliche Betreiberin von Schattenhalb) und der Air Glaciers SA (Betreiberin von Lauterbrunnen) früher oder später verfügt werden könnte, so habe es schliesslich zu untersuchen, ob sich diese Massnahmen zur Verwirklichung der erwähnten öffentlichen Interessen auch als erforderlich erwiesen oder ob sie allenfalls durch mildere Massnahmen, beispielsweise durch eine Beschränkung der zulässigen Anzahl Flugbewegungen oder durch zeitlich beschränkt geltende Flugverbote, ersetzt werden könnten.
Was die Anzahl Flugbewegungen betreffe, so werde im Entwurf des SIL lediglich eine Erhöhung auf 2'500 in Aussicht gestellt, doch schliesse dies eine Erhöhung auf 3'000 an sich noch nicht aus. Bei einer Erhöhung auf 3'000 Bewegungen blieben auch die Belastungsgrenzwerte weiterhin eingehalten, doch liesse sich diese mit dem Vorsorgeprinzip nicht mehr vereinbaren. Zwar sei aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen in der Helikopterbranche durchaus nachvollziehbar, dass die 1977 festgelegte Bewegungszahl heute nicht mehr genüge, doch heisse das nicht, dass die bisher zulässige Zahl geradezu zu verdoppeln sei. Die BOHAG gehe selbst davon aus, dass sich die Zahl der Flugbewegungen bei 1'900 einpendeln werde. Eine Erhöhung dieser Zahl um über 30 % über den ausgewiesenen Bedarf hinaus halte vor dem Vorsorgeprinzip nicht stand. Überdies werde die King Air AG inskünftig auf Schattenhalb 900 Flugbewegungen ausführen dürfen. Zudem sei beim BAZL ein Gesuch um Erhöhung der bisherigen zivilaviatischen Nutzung des Militärflugplatzes Interlaken hängig. Schliesslich verfüge die Air Glaciers SA über eine Betriebsbewilligung, die sie zu unbeschränkt vielen Flügen vom Heliport Lauterbrunnen ermächtige. Das BAZL hätte daher der BOHAG nicht 1'560
zusätzliche Flugbewegungen bewilligen dürfen, ohne zu prüfen, ob diese Flugbewegungen nicht von einem der erwähnten Flugplätze aus erbracht werden könnten und ob überhaupt ein regionales Interesse an einer solchen Erhöhung des Flugbewegungskontingents für den Heliport Gsteigwiler bestehe. Ausser Acht gelassen habe das BAZL schliesslich die natur- und landschaftsschutzrechtlichen Anliegen. Welche Erhöhung der Bewegungszahl mit dem SIL, mit dem Vorsorgeprinzip und mit dem Natur- und Landschaftsschutz übereinstimmen und sich auch als verhältnismässig erweisen würde, ob 2'000 oder 2'400 oder gar eine andere Zahl, sei aus den der Rekurskommission zur Verfügung stehenden Vorakten nicht ersichtlich und werde vom BAZL im Rahmen weiterer Sachverhaltsabklärungen zu eruieren sein.
Zur Aufhebung des Flugverbotes an allgemeinen Feiertagen führte die Rekurskommission UVEK aus, an solchen Tagen bestehe ein erhöhtes Ruhebedürfnis der Bevölkerung. Es könne auch davon ausgegangen werden, dass ein Flugverbot an den relativ wenigen allgemeinen Feiertagen technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar sei. Insofern sei die Beschwerde gutzuheissen und das Flugverbot an allgemeinen Feiertagen wieder herzustellen. Das BAZL werde ausserdem im Rahmen seiner weiteren Abklärungen zu prüfen haben, ob genügend gewichtige Gründe vorlägen, um das Betriebsreglement der BOHAG - eventuell als Ausgleichsmassnahme für eine höhere Anzahl Flugbewegungen - auch in dem Sinne abzuändern, dass ein Flugverbot an Sonntagen vorzusehen sei. Dagegen bezeichnete die Rekurskommission UVEK das Gesuch des Kantons Bern um Erlass eines Verbotes von touristischen Flügen als unverhältnismässig, da ein solches Verbot für den Heliport Gsteigwiler kaum geeignet wäre, die Anzahl der in der Jungfrauregion durchgeführten touristischen Flüge und damit die Lärmbelastung zu vermindern. Zusammenfassend hielt die Rekurskommission fest, dass die Beschwerden bezüglich der Rüge der fehlenden Zuteilung von Einsatzgebieten, der Aufhebung des
Flugverbotes an allgemeinen Feiertagen, der Wiederaufnahme des Flugverbots an Sonntagen und bezüglich der Erhöhung des auf dem Helikopterflugfeld Gsteigwiler zulässigen Bewegungskontingents gutzuheissen sei-

en, bezüglich des vom Kanton Bern verlangten Verbots von touristischen Flügen hingegen abgewiesen werden müsse.

D.
Gegen den Entscheid der Rekurskommission UVEK hat die BOHAG Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht und die vollständige Aufhebung des angefochtenen Entscheides verlangt. Die Beschwerdeführerin macht Verletzung des Grundrechts der Wirtschaftsfreiheit, des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit sowie Verstösse gegen verfahrensrechtliche Vorschriften geltend. Auf die Beschwerdebegründung wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

E.
Der VCS stellt Antrag auf Abweisung der Beschwerde, räumt in seiner Beschwerdeantwort aber ein, dass Flugverbote an Sonntagen oder allgemeinen Feiertagen nicht einseitig nur gegenüber dem Heliport Gsteigwiler verfügt werden könnten. Die Grüne Freie Liste Amt Interlaken hat sich nicht geäussert. Der Kanton Bern ersucht ebenfalls um Abweisung der Beschwerde.
Das BAZL hat auf eine Vernehmlassung verzichtet, während die Rekurskommission UVEK dem Bundesgericht die Abweisung der Beschwerde nahelegt.
In ihrer Replik hat die BOHAG an ihren Standpunkten festgehalten. Die Beschwerdegegner und die Rekurskommission UVEK haben auf weitere Äusserungen verzichtet.

F.
In seiner Vernehmlassung vom 17. Dezember 2001 spricht sich das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) mit Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Lärmschutzes für die von der Rekurskommission UVEK in Betracht gezogenen Betriebsbeschränkungen für den Heliport Gsteigwiler aus.
Der Kanton Bern unterstützt die Vernehmlassung des BUWAL, ebenso - jedenfalls weitgehend - der VCS. Die Rekurskommission UVEK hat auf eine Stellungnahme zur Vernehmlassung des BUWAL verzichtet.
Die BOHAG wendet gegen die Ausführungen des BUWAL ein, dass sie die von diesem genannten schutzwürdigen Gebiete nicht überfliege und dass einzig gegenüber der BOHAG verfügte betriebliche Einschränkungen nicht zu Lärmverminderungen führten.

G.
Mit Schreiben vom 12. Dezember 2001 hat die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern dem Bundesgericht mitgeteilt, dass die BOHAG die King Air übernommen habe und Betreiberin auch des Heliports Schattenhalb werde.
Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Umstritten ist die Änderung einer Betriebsbewilligung sowie des Betriebsreglementes für ein Helikopterflugfeld bzw. - gemäss der Terminologie des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) vom 18. Oktober 2000 - für einen Heliport. 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 eidgenössischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Da die Heliports zu den Flugplätzen zählen (vgl. die Begriffsbestimmungen in Art. 2 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt [VIL; SR 748.131.1]vom 23. November 1994), ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde grundsätzlich zulässig.

1.2 Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist dem Bundesgericht innert dreissig Tagen, gegen eine Zwischenverfügung innert zehn Tagen seit Eröffnung der Verfügung einzureichen (Art. 106 Abs. 1 OG).
Die Rekurskommission UVEK hat in ihrem Entscheid die Begehren um Zuteilung eines Einsatzgebietes, um (Wieder-)Einführung des Flugverbotes an Sonn- und allgemeinen Feiertagen sowie um Herabsetzung der Flugbewegungszahl für berechtigt erklärt und die Sache zur nochmaligen Prüfung und Neuregelung dieser Punkte an das BAZL zurückgewiesen. Das Begehren des Kantons Bern um Erlass eines Verbots für touristische Flüge ist dagegen abgewiesen worden. Jedenfalls insofern erweist sich der vorinstanzliche Entscheid als Endentscheid, doch wird er in dieser Hinsicht vor Bundesgericht nicht angefochten. Der Entscheid der Rekurskommission

kann jedoch auch soweit, als die Sache an das BAZL zurückgewiesen wird, nicht bloss als Zwischenverfügung betrachtet werden. Wohl steht nach den Erwägungen des Rückweisungsentscheids noch nicht abschliessend fest, wie das neue Betriebsreglement für den Heliport Gsteigwiler im Einzelnen aussehen wird, doch hat die Rekurskommission bestimmte Rechtsfragen oder zumindest Teilaspekte beurteilt und damit die vom BAZL neu zu treffende Verfügung in einigen Punkten präjudiziert. So wird im angefochtenen Entscheid die bewilligte Zahl von 3'000 Flugbewegungen als zu hoch und das Flugverbot an allgemeinen Feiertagen als wirtschaftlich tragbar bezeichnet. Ebenfalls wird festgestellt, dass für eine allfällige Beschränkung des Einsatzgebietes entgegen der Meinung des BAZL eine Rechtsgrundlage bestehe. Der Entscheid der Rekurskommission UVEK muss daher auch insoweit, als er vor Bundesgericht angefochten wird, als Teilentscheid gelten. Die binnen der dreissigtägigen Frist eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist mithin rechtzeitig erhoben worden.

1.3 Die BOHAG ist als Gesuchstellerin und Betreiberin des Heliport Gsteigwiler zur Anfechtung des Entscheides der Rekurskommission UVEK ohne weiteres legitimiert.

2.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts geltend gemacht werden (Art. 104 lit. a OG). Hat - wie hier - ein Gericht als Vorinstanz entschieden, so ist das Bundesgericht nach Art. 105 Abs. 2 OG an die dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegenden tatsächlichen Feststellungen gebunden, soweit nicht eingewendet wird, diese seien offensichtlich unrichtig oder unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen zustande gekommen. Die Bindung an den vorgegebenen Sachverhalt schliesst allerdings nicht aus, dass das Bundesgericht selbst weitere tatsächliche Feststellungen trifft, wo dies zur Beurteilung der aufgeworfenen Fragen als nötig erscheint (BGE 124 II 460 E. 3a S. 470).
Zum Bundesrecht, dessen Verletzung mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde geltend gemacht werden kann, zählt auch das Bundesverfassungsrecht. Über die Rüge der Verfassungsverletzung befindet das Bundesgericht mit der gleichen Kognition, wie sie ihm im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde zusteht.

3.
In den Erwägungen des angefochtenen Entscheides wird die Frage, ob der VCS und die Grüne Freie Liste Amt Interlaken zur Beschwerde legitimert seien, im Einzelnen geprüft, schliesslich aber offen gelassen, da die Begehren der beiden Vereinigungen weitgehend mit jenen übereinstimmten, die vom Kanton Bern erhoben worden seien. Trotz der Nichtbeurteilung der Eintretensfrage hat die Rekurskommission UVEK die beiden Beschwerden im Sinne der Erwägungen gutgeheissen (Dispositiv Ziffer 2 und 3). Den beschwerdeführenden Vereinigungen ist dementsprechend der geleistete Kostenvorschuss zurückerstattet worden (Dispositiv Ziffer 7) und die BOHAG ist verpflichtet worden, dem VCS für das Verfahren vor der Rekurskommission UVEK eine Parteientschädigung zu entrichten (Dispositiv Ziffer 8).
Mit diesem Vorgehen hat die Rekurskommission gegen die Verfahrensgrundsätze verstossen, dass zur Beschwerde nur zugelassen werden kann, wer im Sinne von Art. 48 VwVG zu einer solchen befugt ist, und eine Beschwerde nur gutgeheissen werden kann, wenn über die Prozessvoraussetzungen in bejahendem Sinne entschieden worden ist. Die Beschwerde der BOHAG erweist sich in dieser Hinsicht als begründet und ist gutzuheissen.
Da es für den Entscheid über die Beschwerdelegitimation der beiden beschwerdeführenden Vereine keiner weiteren Abklärungen bedarf, liesse es sich kaum rechtfertigen, die Sache allein zur Beurteilung dieser prozessualen Frage an die Rekurskommission UVEK zurückzuweisen. An deren Stelle erwägt das Bundesgericht Folgendes (vgl. Art. 114 Abs. 2 OG):

3.1 Wie im angefochtenen Entscheid zu Recht ausgeführt wird, zählt die als Verein gemäss Art. 60 ff. ZGB konstituierte Grüne Freie Liste Amt Interlaken nicht zu den gesamtschweizerischen Organisationen, die aufgrund der Spezialbestimmungen des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzrechts zur Beschwerdeführung befugt sind. Die Vereinigung ist durch den umstrittenen Entscheid auch nicht wie eine Privatperson in ihren eigenen Interessen betroffen. Sie kann daher nach der Rechtsprechung für ihre Mitglieder nur Beschwerde oder Verwaltungsgerichtsbeschwerde führen, soweit sie statutengemäss die Interessen ihrer Mitglieder vertritt und wenn

die Mehrheit oder doch eine Grosszahl dieser Mitglieder selbst zur Einreichung einer Beschwerde legitimiert wäre (vgl. etwa BGE 120 Ib 59 E. 1a, 124 II 293 E. 3d S. 307, 128 II 24 E. 1b, je mit Hinweisen). Nun hat die Rekurskommission UVEK zur Beschwerdeberechtigung der 32 Vereinsmitglieder und insbesondere zum Erfordernis der räumlich nahen Beziehung zum Streitgegenstand dargelegt, acht der Vereinsmitglieder seien Einwohner von Unterseen, fünfzehn von Interlaken, vier von Bönigen, zwei von Meiringen und je eines von Matten, St. Stephan und Unterbach. Die überwiegende Mehrheit der Mitglieder wohnten somit
mehr als drei Kilometer vom Heliport Gsteigwiler entfernt und könnten deshalb nicht als Anwohner dieses Helikopterflugfeldes bezeichnet werden. Auch die beiden in Richtung Interlaken/Meiringen bzw. Thunersee verlaufenden Flugrouten führten in grossem Abstand an den Gebieten vorbei, in denen die Mehrheit der Mitglieder der Beschwerdeführerin ansässig seien. Nach diesen tatsächlichen Feststellungen, die für das Bundesgericht verbindlich sind (Art. 105 Abs. 2 OG), kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine Grosszahl der Mitglieder der Grünen Freien Liste Amt Interlaken zur Anfechtung des Betriebsreglementes des Heliports Gsteigwiler legitimiert gewesen wäre. Demnach fehlt es der Vereinigung selbst an der Beschwerdebefugnis. Die Rekurskommission UVEK hätte deshalb - mit entsprechender Kostenfolge - auf deren Beschwerde nicht eintreten dürfen. Der angefochtene Entscheid ist mithin aufzuheben, soweit die Beschwerde der Grünen Freien Liste Amt Interlaken im Sinne der Erwägungen gutgeheissen worden ist und die Verfahrenskosten ausschliesslich der BOHAG auferlegt worden sind (vgl. BGE 122 V 372 E. 1).

3.2 Die Beschwerdelegitimation des VCS ist im angefochtenen Entscheid deshalb in Zweifel gezogen worden, weil die gesamtschweizerische Organisation am (altrechtlichen) Anhörungsverfahren vor dem BAZL nicht beteiligt war und nur die VCS Sektion Bern, handelnd durch die Regionalgruppe Thun-Oberland, an diesem teilnahm. Der Entscheid des BAZL vom 20. Juni 2000 wurde der Regionalgruppe persönlich zugestellt und zudem im Bundesblatt vom 4. Juli 2000 bekannt gemacht. Der durch die Sektion Bern vertretene Zentralverband hat seine Beschwerde am 4. September 2000, also innert der dreissigtägigen Frist ab öffentlicher Bekanntmachung, aber erst nach Ablauf der für die Sektion Bern bzw. die Regionalgruppe Thun-Oberland laufenden Frist erhoben. Die Rekurskommission UVEK hat deshalb die Frage aufgeworfen, ob sich der Zentralverband die persönliche Eröffnung des Entscheids an die namens der Sektion Bern auftretende Regionalgruppe anrechnen lassen müsse und seine Beschwerde verspätet sei. Die BOHAG nahm und nimmt diesen Standpunkt ein. Der VCS weist im bundesgerichtlichen gleich wie im vorinstanzlichen Verfahren darauf hin, dass der Zentralverband an dem nach altem Recht durchgeführten Anhörungsverfahren nicht teilgenommen habe, dieses Verfahren aber auch nicht als Einspracheverfahren gelte und er daher nach Treu und Glauben habe annehmen dürfen, dass die Beschwerdefrist für ihn erst mit der Publikation im Bundesblatt zu laufen beginne. Dieser Auffassung kann zugestimmt werden.
3.2.1 Wie das Bundesgericht schon in anderen Fällen festgestellt hat, handelte es sich beim Anhörungsverfahren gemäss Art. 37a Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0) in der Fassung vom 18. Juni 1993 und Art. 4 VIL in der Fassung vom 23. November 1994 nicht um ein formelles Einspracheverfahren, an dem die interessierten Dritten teilnehmen müssten, um sich am nachfolgenden Rechtsmittelverfahren beteiligen zu können (BGE 126 II 522 nicht publ. E. 4 mit Hinweis auf Urteil 1A.218, 219/1999 vom 9. November 1999). Der VCS war daher nicht gehalten, seine Einwendungen gegen die Änderung der Betriebsbewilligung bzw. des Betriebsreglementes bereits in dem im Jahre 1995 durchgeführten Anhörungsverfahren zu erheben. Daran vermögen auch das neue Recht und die Übergangsbestimmungen nichts zu ändern. Zwar sind nach Art. 74a VIL in der Fassung vom 2. Februar 2000 Bewilligungsverfahren, die bei Inkrafttreten des neuen Rechts hängig sind, nach diesem weiterzuführen und setzt Art. 36d Abs. 4 LFG für eine Beteiligung am Rechtsmittelverfahren, das der Änderung eines Betriebsreglementes folgt, die Erhebung einer Einsprache voraus. Eine Anwendung dieser Gesetzesvorschrift auf das bereits durchgeführte
Anhörungsverfahren würde jedoch gegen das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot verstossen (s. BGE 122 II 113 E. 3b/dd S. 124 mit Hinweisen; vgl. heute insbes. Art. 5 Abs. 3 und Art. 29 Abs. 1 BV). Der Anforderung von Art. 36d Abs. 4 LFG kann daher keine Geltung zukommen, falls das Einspracheverfahren nicht nachgeholt wird und es beim durchgeführten altrechtlichen Anhörungsverfahren bleibt.
3.2.2 Nach Auffassung der BOHAG müsste sich der VCS die persönliche Eröffnung des BAZL-Entscheides gegenüber der Sektion Bern bzw. der Regionalgruppe Thun-Oberland bei der Bestimmung der Beschwerdefrist anrechnen lassen. Dem ist aber nicht so. Wie das Bundesgericht in BGE 125 II 50 klargestellt hat, geht es nicht an, dass sich an Stelle der Zentralverbände die Sektionen an den eidgenössischen Einsprache- und Be-

schwerdeverfahren beteiligen und jene stillschweigend vertreten. Vielmehr müssen die gesamtschweizerischen Organisationen heute bereits die unterinstanzlichen Verfahren selbst durchlaufen; sie können sich in allen bundesrechtlichen Verfahren nur gestützt auf eine für den Einzelfall ausgestellte Vollmacht von einer Sektion oder einer anderen Person vertreten lassen. Sind somit die gesamtschweizerischen Organisationen und deren Sektionen hinsichtlich ihrer Stellung im Verfahren klar auseinanderzuhalten, so darf die persönliche Eröffnung einer Verfügung gegenüber der einen Partei nicht der anderen angerechnet werden. Hätte hier die VCS Sektion Bern im Sinne einer sog. egoistischen Verbandsbeschwerde für ihre Mitglieder bei der Rekurskommission UVEK Beschwerde einreichen wollen, so hätte ihr gegenüber die Beschwerdefrist ab
persönlicher Mitteilung des BAZL-Entscheides berechnet werden müssen. Da der Zentralverband am Anhörungsverfahren nicht teilnahm und - wie oben dargelegt - auch nicht teilnehmen musste, lief für ihn die Beschwerdefrist ab Veröffentlichung des Entscheides im Bundesblatt, unabhängig vom Umstand, ob er sich vertreten lasse oder nicht. Der VCS hat somit den Entscheid des BAZL rechtzeitig angefochten. Demnach wäre im vorinstanzlichen Verfahren das Vorliegen der Eintretensvoraussetzungen gegenüber dem VCS zu bejahen gewesen. Eine andere, noch zu prüfende Frage ist, ob der Gutheissungsentscheid der UVEK Rekurskommission auch in der Sache selbst vor dem Bundesrecht standhalte.

4.
Die Rekurskommission UVEK hat das Begehren des VCS und des Kantons Bern, den drei Helikopterflugfeldern Gsteigwiler, Schattenhalb und Lauterbrunnen aus Lärmschutzgründen je ein Einsatzgebiet zur exklusiven Bedienung zuzuweisen, für grundsätzlich berechtigt erklärt. Sie räumt zwar ein, dass eine solche Regelung in die verfassungsmässig gewährleistete Wirtschaftsfreiheit eingreifen würde, doch seien entgegen der Meinung des BAZL die gesetzlichen Grundlagen für eine derartige Beschränkung vorhanden. So könnten Betriebsbeschränkungen zur Vermeidung unnötiger Immissionen, zu denen die Zuweisung eines Einsatzgebietes gezählt werden dürfe, gestützt auf Art. 11 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 1 lit. c des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) erlassen werden. Als Rechtsgrundlage fiele auch Art. 6 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451) in Betracht, soweit es um den Schutz von Objekten gehe, die im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) verzeichnet seien. Im Übrigen bestehe die Möglichkeit, die verlangte Massnahme aufgrund der Vorschrift von Art. 15 LFG zu verfügen, wonach das BAZL besondere polizeiliche Massnahmen, namentlich zur Wahrung der Flugsicherheit und zur Bekämpfung des Fluglärms, bei der Erteilung der Bewilligung oder durch besondere Verfügung treffen könne.
In ihren Erwägungen hat die Rekurskommission UVEK im Weiteren das überwiegende öffentliche Interesse an der Zuweisung eines Einsatzgebietes bejaht, da durch die räumliche Konzentration die Flugbewegungen und damit der Lärm vermindert werden könnten. Die Aufteilung läge ebenfalls im Interesse des Naturschutzes, führe doch eine der An- und Abflugrouten vom Heliport Gsteigwiler in unmittelbarer Nähe von zwei Wildeinstandsgebieten vorbei und umfasse der engere Perimeter des Helikopterflugfeldes auch die im Bundesinventar der Auengebiete von nationaler Bedeutung verzeichnete Aue "Chappelistutz". Bei Flügen in Richtung Meiringen und ins Jungfraugebiet könnten zudem das Jagdbanngebiet "Schwarzhorn" sowie die nationalen Schutzgebiete "Chaltenbrunnenmoos" (BLN-Gebiet 1506) und "Berner Hochalpen und Aletsch-Bietschhorn" (BLN-Gebiet 1507/1706) tangiert werden. Gegen eine Zuweisung von Einsatzgebieten sprächen zwar die privaten Interessen der Gesuchstellerin sowie der Umstand, dass im vorliegenden Verfahren nur für das Flugfeld Gsteigwiler und die dort an- und abfliegenden Helikopter eine Gebietseinschränkung verfügt werden könne. Keine andere Region in der Schweiz weise jedoch auf so kleinem Raum eine grössere Dichte an Heliports auf als
diejenige von Interlaken-Meiringen-Wengen. Die genannten öffentlichen Interessen an einer Zuweisung von Einsatzgebieten rechtfertigten deshalb grundsätzlich einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der BOHAG. Vom BAZL sei daher einzig noch zu prüfen, ob eine solche Massnahme für die Beschwerdegegnerin wirtschaftlich tragbar sei. Gleichzeitig sei zu untersuchen, ob eine Gebietszuweisung früher oder später gegenüber der King Air AG (Heliport Schattenhalb) und der Air Glaciers SA (Heliport Lauterbrunnen) erfolgen könnte. Ebenso sei abzuklären, ob diese Massnahme erforderlich sei oder allenfalls durch mildere Vorkehren ersetzt werden könnte.
Aus den Erwägungen der Rekurskommission UVEK geht nicht hervor, welches Gebiet zur Aufteilung in einzelne Einsatzsektoren in Betracht fallen soll, ob nur die Region Wengen-Interlaken-Meiringen, ein grösserer Alpensektor oder das ganze Berner Oberland. Unklar ist auch, ob das dem Heliport Gsteigwiler zugewiesene

Einsatzgebiet ausschliesslich von diesem aus beflogen werden könnte oder ob weiterhin Flüge von anderen Flugplätzen aus (mit Ausnahme von Schattenhalb und Lauterbrunnen) in die fragliche Region zulässig blieben. Offen ist ebenfalls, ob die BOHAG vom Heliport Gsteigwiler aus nur noch in dieses bestimmte Gebiet fliegen dürfte und Flüge in die bisherigen weiteren Einsatzgebiete ausgeschlossen werden sollten. Nach dem Umweltverträglichkeitsbericht war die BOHAG bis anhin hauptsächlich im Berner Oberland östlich der Kander (ohne Haslital), in den Gebieten um Thun/Steffisburg, Luzern, Horw, Buochs, Beckenried, Alpnach und Sarnen, ferner im Entlebuch, Emmental und Melchtal sowie im Jungfraugebiet tätig. Sollte dieses ganze Einsatzgebiet von der umstrittenen Zuweisungsmassnahme erfasst und dementsprechend verkleinert werden, so läge darin offensichtlich ein schwerer Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit. Ob die von der
Rekurskommission UVEK genannten gesetzlichen Normen eine solche Einschränkung zu rechtfertigen vermöchten, ist höchst zweifelhaft. Art. 11 Abs. 2 USG kann in Verbindung mit Art. 12 USG von vornherein nur als Rechtsgrundlage für Massnahmen taugen, die für den Betroffenen wirtschaftlich tragbar sind; die Frage der wirtschaftlichen Tragbarkeit ist aber im angefochtenen Entscheid gerade offen gelassen worden und wäre vom BAZL noch zu prüfen. Art. 6 NHG kann für die Ausscheidung von Einsatzgebieten ausserhalb des Bereiches von BLN-Objekten nicht beigezogen werden. Weiter kommt der im Jahre 1963 ins Luftfahrtgesetz aufgenommenen Bestimmung von Art. 15 LFG heute kaum noch selbständige Bedeutung zu, da mittlerweile die Bekämpfung des Fluglärms sowohl in der Luftfahrt- als auch in der Umweltschutzgesetzgebung detailliert geregelt wird (vgl. Art. 12 und Art. 42 Abs. 5 LFG in der Fassung vom 18. Juni 1993, Art. 17 ff. und Art. 36 ff. VIL). Die Frage der gesetzlichen Grundlage einer Zuweisung von Einsatzgebieten kann aber letztlich offen gelassen werden, da - wie sich im Folgenden zeigt - eine solche gegenüber einem einzelnen oder wenigen Heliports verfügte Massnahme unverhältnismässig wäre und zu rechtsungleicher Behandlung führte.

5.
Die verfassungsmässig garantierte Wirtschaftsfreiheit entfaltet ihre Schutzwirkung unabhängig davon, ob ein Gewerbetreibender auf die Benützung des öffentlichen Grundes angewiesen ist (BGE 126 I 133 E. 4d S. 139 ff. mit Hinweisen; s.a. BGE 128 I 3). Sie gewährleistet daher auch die freie Ausübung von privatwirtschaftlichen Tätigkeiten, die den schweizerischen Luftraum beanspruchen, da dieser im Rahmen des Bundes- und des Staatsvertragsrechts zur Benützung offen steht (vgl. Art. 1 Abs. 1 LFG). Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit sind nur zulässig, wenn sie - neben den Anforderungen der gesetzlichen Grundlage und des überwiegenden öffentlichen Interesses - mit den verfassungsmässigen Geboten der Verhältnismässigkeit und der Gleichbehandlung, namentlich von Konkurrenten, vereinbar sind (vgl. Art. 27 und 94 BV sowie Art. 5 Abs. 2, Art. 35 Abs. 3 und Art. 36 BV; s. oben zitierte Entscheide mit zahlreichen Hinweisen).

5.1 Das Gebot der Verhältnismässigkeit verlangt, dass die vom Gesetzgeber oder von der Behörde gewählten Massnahmen für das Erreichen des gesetzten Zieles geeignet, notwendig und für den Betroffenen zumutbar sind. Der angestrebte Zweck muss in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln bzw. zu den zu seiner Verfolgung notwendigen Beschränkungen stehen. Der Eingriff in Grundrechte darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht einschneidender sein als erforderlich (vgl. BGE 126 I 112 E. 5b S. 119 f.; 128 I 3 E. 3e/cc S. 15, je mit Hinweisen).
Im angefochtenen Entscheid ist davon die Rede, dass die Region Wengen-Interlaken-Meiringen durch Helikopterflüge bereits stark belastet sei und eine zusätzliche Belärmung mit einer Gebietsaufteilung vermieden werden könnte, weil sich dadurch die Anflugwege zum Einsatzort verkürzten. Hierzu fällt jedoch in Betracht, dass die Berner Alpen nicht nur von den drei Heliports Gsteigwiler, Schattenhalb und Lauterbrunnen, sondern auch von anderen Flugplätzen aus relativ leicht erreichbar sind, so insbesondere von Raron, Gampel, Sion, Gstaad, Saanen, Zweisimmen und Gruyères. Die erwünschte Verkürzung der Anflugwege könnte somit nur erreicht werden, wenn Flüge von anderen Flugfeldern in die fraglichen Einsatzgebiete untersagt würden. Können diese dagegen weiterhin von anderen Flugplätzen aus angeflogen werden, so wird der angestrebte Zweck nicht und allenfalls - da die Anflugwege länger werden - sogar das Gegenteil erreicht. Insofern erscheint die - isolierte - Massnahme der Zuweisung eines Einsatzgebietes an einzelne Heliports zur Lärmbekämpfung ungeeignet. Ausserdem haben sich die Einsätze der Beschwerdeführerin, wie schon dargelegt, nicht auf die Region Wengen-Interlaken-Meiringen beschränkt. Werden lediglich in diesem Bereich
Einsatzgebiete ausgeschieden, so kann die Region nicht von Flügen entlastet werden, die vom Heliport Gsteigwiler zu entfernteren Zielen führen. Auch in dieser Hinsicht fehlt es an der Geeignetheit der geplanten Be-

schränkung.
Weiter verlangt die Rekurskommission UVEK im angefochtenen Entscheid, dass die Wildeinstandsgebiete sowie die BLN-Schutz- und Randzonen von Helikopter-Überflügen und Aussenlandungen verschont bleiben müssten. Auch dieses Ziel wird mit der Zuweisung von Einsatzgebieten an einen oder wenige Heliports nicht erreicht, solange von anderen Flugplätzen aus die schützenswerten Zonen beliebig überflogen werden können. Dagegen könnte das UVEK zum Schutze solcher Zonen generelle Start-, Lande- und Überflugsbeschränkungen für Helikopter erlassen, wie dies in Art. 53 Abs. 2 VIL ausdrücklich vorgesehen wird. Unter diesem Gesichtswinkel erweist sich die Zuweisung von Einsatzgebieten sowohl als unzweckmässige wie auch als nicht erforderliche Vorkehr.

5.2 Schliesslich lässt sich im Rahmen von Änderungen des Betriebsreglements die Zuweisung von Einsatzgebieten an den Heliport Gsteigwiler und allenfalls "früher oder später" - wie die Rekurskommission UVEK meint - an die Heliports Schattenhalb und Lauterbrunnen nicht vornehmen, ohne die Wettbewerbsverhältnisse zu verzerren.
Werden nur für einen oder wenige Betreiber von Heliports Einsatzgebiete ausgeschieden und wird damit deren Betätigungsfeld eingeschränkt, während die übrigen Betreiber frei bleiben, so läuft dies für die Betroffenen auf eine mit Art. 8 und Art. 27 BV unvereinbare wirtschaftliche Benachteiligung hinaus. Diese Verfassungswidrigkeit liesse sich auch dadurch nicht beheben, dass das Einsatzgebiet dem Betreiber zu ausschliesslicher Betätigung zugewiesen und jeder Konkurrent ferngehalten würde, da damit ebenfalls - diesmal zu Gunsten des Betreibers - rechtsungleich gehandelt würde. Müssten aus Gründen des Lärmschutzes weiter gehende als die in Art. 53 Abs. 2 VIL vorgesehenen Massnahmen ergriffen und für die Helikopterflugfelder Einsatzgebiete ausgeschieden werden, so liesse sich dies in rechtsgleicher Weise nur durch einen Planerlass bewerkstelligen, der das ganze schweizerische Staatsgebiet oder jedenfalls grosse Teile des Landes erfasste. Eine solche Regelung für das Helikopterflugwesen ist zur Zeit im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), der vom Bundesrat am 18. Oktober 2000 genehmigt worden ist, nicht vorgezeichnet. Der SIL stellt vielmehr den Grundsatz auf, dass die Flugplätze untereinander zusammenarbeiten und freiwillig die
sich bietenden marktwirtschaftlichen Möglichkeiten für eine sinnvolle Verkehrsteilung nutzen sollen (SIL IIIB-4). Immerhin wird auch erwähnt, dass der Bund den in seiner Planungs- und Bewilligungkompetenz liegenden Ermessensspielraum voll ausschöpfen müsse, um die Entwicklungen im Helikopterflugwesen zu steuern. Das Schwergewicht soll aber einstweilen bei einer zweckmässigen räumlichen Verteilung der Heliports und, wo immer möglich, bei einer Mehrfachnutzung der bestehenden Anlagen liegen; das heisst, dass Heliports auch Dritten zum Landen und Starten offen stehen sollen (SIL IIIB1-B7-24 f.). Das Konzept der Mehrfachnutzung schliesst aber eine Ausscheidung von Einsatzgebieten um die einzelnen Helikopterflugfelder praktisch aus.

5.3 Steht mithin die Wirtschaftsfreiheit der Zuweisung von Einsatzgebieten an einzelne Betreiber von Heliports auf dem Wege der Änderung des Betriebsreglementes entgegen, so erscheint die Rückweisung der Sache zur erneuten Prüfung einer solchen Änderung als unhaltbar.

6.
Die Rekurskommission UVEK hält die vom BAZL bewilligte Zahl von jährlich 3'000 Flugbewegungen auf den Heliport Gsteigwiler für zu hoch. Wohl bestehe zweifellos ein Bedarf nach Erhöhung des im Jahre 1977 festgelegten Flugkontingentes, doch werde sich nach dem Umweltverträglichkeitsbericht die Zahl der Flugbewegungen etwa bei 1'900 einpendeln und sei eine Erhöhung von über 30 % über diesen Bedarf hinaus weder mit dem Vorsorgeprinzip noch mit den Anliegen des Landschaftsschutzes vereinbar. Sie stehe auch mit den Vorgaben des SIL in Widerspruch, wonach vom neuen Heliport Schattenhalb aus künftig 900 Flugbewegungen durchgeführt werden dürften und die Air Glaciers SA zu unbeschränkt vielen Flügen vom Heliport Lauterbrunnen aus ermächtigt sei. Das BAZL hätte daher nicht 1'560 zusätzliche Flugbewegungen bewilligen dürfen, ohne zu prüfen, ob in der Region überhaupt noch ein Interesse und ein Bedarf an einer solchen Erhöhung bestehe.
Zu diesen Erwägungen ist vorweg zu bemerken, dass sowohl das Gesuch der BOHAG wie auch der Umweltverträglichkeitsbericht aus dem Jahre 1995 stammen und seither - wie die Beschwerdeführerin zu Recht unterstreicht - die Nachfrage nach Helikopterflügen deutlich angestiegen ist. Das betrifft nicht nur die Nachfrage nach touristischen oder anderen rein privaten Flügen, sondern auch nach Flügen im Dienste der Öffentlichkeit (beispielsweise Such-, Rettungs- und Aufräumflüge nach Sturm Lothar, Einsätze für Lawinenverbauungen,

Lawinensprengungen, Alpenversorgung, Brandbekämpfung, Bergung von Tieren, Evakuationen, Telekommunikationsinstallationen, Ausbau von Wanderwegen usw.). Zu Recht weist die Beschwerdeführerin ebenfalls darauf hin, dass eine Herabsetzung der Flugbewegungszahl nur beschränkt dazu geeignet ist, den Helikopterflugverkehr und dessen Lärm zu vermindern, da mit der Flugbewegungszahl nur die Flugbewegungen zum und vom Heliport erfasst werden, nicht aber die Aussenlandungen. Heliports mit kleinen Flugbewegungskontingenten werden daher vermehrt Einsätze von Aussenlandungsstellen aus fliegen, was weder aus Sicht des Lärm- noch des Landschafts- und Naturschutzes als wünschbar erscheint. Niedrige Flugbewegungszahlen dienen somit in
erster Linie dem Schutz der unmittelbaren Umgebung des Heliports. Im vorliegenden Fall hat sich die Gemeinde Gsteigwiler aber mit einer Erhöhung der Flugbewegungszahl ausdrücklich einverstanden erklärt.
Nicht zu überzeugen vermögen schliesslich die Hinweise der Rekurskommission UVEK auf die Vorgaben des SIL. Gemäss den Festlegungen des SIL für Heliports (SIL IIIB-1-B7 - 24 f.) ist im Rahmen der bundesrechtlichen Bewilligungs- und Genehmigungsentscheide stets auch dem übergeordneten Ziel Rechnung zu tragen, die Heliports für spezifisch im Gesamtinteresse liegende Zwecke zu nutzen und - wo sinnvoll - für einen breiteren Benutzerkreis zu öffnen (Ziffer 5). Neue Heliports sollen nur noch bewilligt werden, wenn unter anderem der Nachweis erbracht wird, dass die vorgesehene Verkehrsleistung nicht von einer bestehenden Anlage aus erbracht werden kann (Ziffer 6). Im Interesse der optimalen Nutzung und Standortbestimmung ist nach dem SIL überdies zu prüfen, wie die Heliportbetreiber verpflichtet werden könnten, die Mitbenützung ihrer Anlage für Dritte zu ermöglichen; allenfalls sei eine entsprechende Änderung des LFG bzw. der VIL in Betracht zu ziehen (Ziffer 7). Sollen demnach die bestehenden Heliports bestmöglichst ausgelastet und Dritten zum Landen und Starten geöffnet sowie die vorhandenen ungenutzten Potentiale in dem Sinne für Entlastungsmassnahmen genutzt werden, dass Flugbetriebssegmente von überlasteten Anlagen auf weniger
frequentierte Anlagen zu verlegen sind (vgl. die Erläuterungen zu den Festlegungen), so machen strenge Limitierungen der Flugbewegungszahlen für einzelne Heliports wenig Sinn.
Im Übrigen lässt sich die Erwägung der Rekurskommission UVEK, die Flugbewegungszahl für Gsteigwiler sei im Hinblick darauf zu kürzen, dass vom Heliport Lauterbrunnen aus unbeschränkt viele Flüge durchgeführt werden könnten, weder mit dem Gebot der Gleichbehandlung von Konkurrenten noch mit der von der Rekurskommission grundsätzlich gutgeheissenen Zuweisung von Einsatzgebieten in Einklang bringen. Insofern leidet der angefochtene Entscheid an Widersprüchlichkeiten.

Somit ergibt sich, dass auch die Rückweisung der Sache zur Herabsetzung der auf dem Heliport Gsteigwiler zulässigen Zahl an Flugbewegungen als bundesrechtlich nicht haltbar erscheint.

7.
Gemäss der am 24. Juni 1994 geänderten Ziffer 2 (Absatz 2) der bisherigen Betriebsbewilligung der BOHAG darf das Flugfeld Gsteigwiler an allgemeinen Feiertagen nicht benutzt werden. Die BOHAG hat in ihrem Gesuch vom 26. Juli 1995 die Aufhebung des Flugverbotes an allgemeinen Feiertagen verlangt. Das BAZL hat diesem Begehren in dem Sinne weitgehend stattgegeben, als das Flugverbot auf den Eidgenössischen Buss- und Bettag beschränkt worden ist. Mit dem angefochtenen Entscheid der Rekurskommission UVEK wird, was sich nur aus den Erwägungen ergibt, das Flugverbot an allgemeinen Feiertagen wieder eingeführt. Überdies wird die Sache auf Antrag des VCS an das BAZL zurückgewiesen, das zusätzlich zu untersuchen habe, ob der Betrieb des Heliports Gsteigwiler auch an den Sonntagen zu verbieten sei. Es fragt sich, ob hierin - wie die Beschwerdeführerin glaubt - eine auch im Verwaltungsverfahren verpönte Erweiterung des Streitgegenstandes liege (vgl. etwa Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2.A. 1998, N. 403 ff. mit Hinweisen; s.a. BGE 127 II 306 E. 6c S. 313). Die Frage kann indessen offen bleiben, da sich weder die Wiedereinführung des Flugverbotes an allgemeinen Feiertagen noch die
(allfällige) Ausdehnung des Verbotes auf die Sonntage einzig aus den im angefochtenen Entscheid genannten Gründen des allgemeinen Ruhebedürfnisses der Bevölkerung sowie des Landschafts- und Heimatschutzes rechtfertigen lässt.
Die Beschwerdeführerin weist zu Recht darauf hin, dass gewisse Heliports (auch im Kanton Bern) keinerlei Beschränkungen an Sonn- und allgemeinen Feiertagen unterworfen sind und sich der Erlass von Flugverboten in Einzelfällen mit der Wirtschaftsfreiheit nicht vereinbaren lässt. In der Beschwerde wird auch mit gutem Grund bezweifelt, dass mit solchen vereinzelten Verboten zur Lärmbekämpfung beigetragen werden könne. Es darf

hier auf die bereits angestellten Erwägungen zur Ausscheidung von Einsatzgebieten (E. 5.1 und 5.2) verwiesen werden, die sinngemäss auch für weitere gegenüber einzelnen Heliports erlassene Betriebsbeschränkungen gelten. Zu beachten ist weiter, dass Art. 37 VIL als luftfahrtrechtliche Spezialvorschrift über die Lärmbekämpfung einzig bestimmt, dass an Sonn- und Feiertagen Platz-, Schlepp-, Kontroll- und Rundflüge sowie Flüge zum Absetzen von Fallschirmspringern eingeschränkt werden können. Von absoluten Flugverboten an diesen Tagen ist nicht die Rede. Das schliesst zwar generelle Verbote nicht in jedem Fall aus, doch müssen hierfür spezielle, triftige Gründe gegeben sein, die schwerer wiegen als das Gebot der Gleichbehandlung von Konkurrenten. Der Entscheid darüber, auf welchen Flugplätzen welche
Flugbeschränkungen anzuordnen sind, setzt eine einlässliche Prüfung im Rahmen einer Gesamtschau voraus, wie sie bei der Festsetzung von Konzepten und Sachplänen nach Art. 13 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700) vorzunehmen ist. Es wird daher Sache des BAZL sein, bei der Erarbeitung der noch ausstehenden Teile des SIL in Absprache mit den interessierten Bundesstellen, den Kantonen und Gemeinden sowie mit den Anlagebetreibern Kriterien festzulegen, anhand derer im Einklang mit dem Gleichbehandlungsgebot über Betriebsbeschränkungen für Heliports an Sonn- und allgemeinen Feiertagen befunden werden kann. Im Übrigen verfügt das BAZL aufgrund von Art. 3b und Art. 26 VIL über die Kompetenz, die Betriebsreglemente der einzelnen Heliports an neu erarbeitete Leitsätze anzupassen. Für eine Anpassung von Amtes wegen genügt, dass veränderte rechtliche oder tatsächliche Verhältnisse eine solche erfordern (Art. 26 VIL).
Kann mithin aus den von der Rekurskommission UVEK genannten Gründen gegenüber dem Heliport Gsteigwiler weder ein Flugverbot an allgemeinen Feiertagen verfügt noch dessen Ausdehnung auf die Sonntage in Betracht gezogen werden, so ist der angefochtene Entscheid auch in dieser Hinsicht aufzuheben. Das bedeutet allerdings nicht, dass später nicht auch für dieses Flugfeld gestützt auf neue einheitliche Grundsätze und Kriterien Betriebsbeschränkungen an Sonn- und allgemeinen Feiertagen angeordnet werden könnten.

8.
Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Beschwerde der BOHAG im Sinne der Erwägungen gutzuheissen und der angefochtene Entscheid der Rekurskommission UVEK vollständig aufzuheben ist. Der Betrieb des Heliports Gsteigwiler wird sich somit einstweilen - bis zu einer allfälligen Anpassung von Amtes wegen im Sinne von Erwägung 7 - nach der vom BAZL am 20. Juni 2000 verfügten Änderung der Betriebsbewilligung und des Betriebsreglementes richten.
Im Übrigen ist die Sache zu neuem Entscheid über die Kostenfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens an die Rekurskommission UVEK zurückzuweisen.

9.
Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wären die Kosten für das bundesgerichtliche Verfahren den Beschwerdegegnern zu überbinden. Da indes dem Kanton Bern aufgrund von Art. 156 Abs. 2 OG keine Gerichtskosten auferlegt werden können und die gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisationen nach ständiger Praxis ebenfalls von den Gerichtskosten zu befreien sind, könnte die Gerichtsgebühr einzig der Grünen Freien Liste Amt Interlaken belastet werden, auf deren Beschwerde die Rekurskommission UVEK zu Unrecht eingetreten ist. Unter diesen Umständen ist ausnahmsweise auf eine Kostenerhebung zu verzichten, obschon das Stillschweigen der Grünen Freien Liste Amt Interlaken im bundesgerichtlichen Verfahren an sich die Kostenpflicht nicht dahinfallen lässt (vgl. BGE 128 II 90 E. 2b S. 94 f.).
Die Beschwerdegegner sind dagegen zu verpflichten, der obsiegenden Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine angemessene Parteientschädigung zu entrichten (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen und der angefochtene Entscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) vom 28. Juni 2001 aufgehoben.
Die Sache wird zu neuem Entscheid über die Kostenfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens an die Rekurskommission UVEK zurückgewiesen.

2.
Es werden keine Kosten erhoben.

3.
Der Kanton Bern, der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) und die Grüne Freie Liste Amt Interlaken haben der Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von je Fr. 2'000.– zu bezahlen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, und Energie und Kommunikation (UVEK), dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft sowie dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 16. Juli 2002
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: