Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 807/2016

Urteil vom 17. Juli 2017

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Zünd, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Stadelmann,
Bundesrichter Haag,
Gerichtsschreiber Fellmann.

Verfahrensbeteiligte
X._____ AG,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Herrn A._____,

gegen

Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL).

Gegenstand
Verbot zur Erteilung von Bewilligungen zur Landung von Helikoptern und Durchführung von Helikopterrundflügen,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I,
vom 26. Juli 2016.

Sachverhalt:

A.
Die X._____ AG ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. xxx in der Gemeinde U._____ (Kanton Zürich). Die als Verein konstituierte Fluggruppe X._____ hatte das Grundstück bis Ende 2009 gepachtet oder gemietet. Bis zum Ende der Vertragslaufzeit betrieb sie darauf unter Einbezug angrenzender Grundstücke das Flugfeld X._____. Dabei stützte sie sich auf eine im Jahr 1973 erteilte und bislang nicht entzogene Betriebsbewilligung. Das im Jahr 1983 genehmigte Betriebsreglement für das Flugfeld X._____ sieht unter anderem vor, dass es nur von dort stationierten Luftfahrzeugen und Piloten der Fluggruppe X._____ benützt werden darf. Nach dem Betriebsreglement ausdrücklich verboten sind Helikopterrundflüge.
Seit Ende 2009 ist der Flugbetrieb auf dem Flugfeld X._____ eingestellt. Eine Schwestergesellschaft der X._____ AG hat das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) seither zwei Mal vergeblich um eine Betriebsbewilligung für das Flugfeld X._____ ersucht (vgl. Urteile 2C 1002/2011 vom 29. Mai 2012; 2C 508/2016 vom 18. November 2016). Als bestehende, aber zurzeit geschlossene Anlage ist das Flugfeld im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) eingetragen.
Anlässlich eines Oldtimer-Treffens wurden am 31. Mai 2015 mit Genehmigung des BAZL Helikopterrundflüge ab dem Flugfeld X._____ durchgeführt. Eine weitere ähnliche Veranstaltung war im September 2015 geplant.

B.

Mit Verfügung vom 20. Juli 2015 verbot das BAZL der X._____ AG und A._____ sowie weiteren, von diesen bevollmächtigten Personen, Bewilligungen zur Landung von Helikoptern sowie zur Durchführung von Rundflügen mit Helikoptern auf dem Areal des Flugfeldes X._____ und in einem Umkreis von 500m um das Flugfeld zu erteilen. Es verband das Verbot mit der Androhung der Ungehorsamsstrafe nach Art. 91 Abs. 1 lit. f sowie Art. 91 Abs. 2 lit. a des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0) und Art. 292 StGB.
Eine gegen diese Verfügung gerichtete Beschwerde der X._____ AG wies das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 26. Juli 2016 ab.

C.
Mit Eingabe vom 9. September 2016 gelangt die X._____ AG an das Bundesgericht. Sie beantragt im Wesentlichen die Aufhebung des Verbots, Landungen von Helikoptern und die Durchführung von Rundflügen mit Helikoptern auf dem Areal des Flugfelds X._____s sowie in einem Umkreis von 500m zu genehmigen.
Während das BAZL auf vollumfängliche Abweisung der Beschwerde schliesst, verzichtet das Bundesverwaltungsgericht auf eine Vernehmlassung. Die X._____ AG nimmt mit Eingaben vom 2. Dezember 2016 und 16. Dezember 2016 zur Vernehmlassung Stellung.
Auf Aufforderung des Instruktionsrichters reicht die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 30. März 2017 einen Nachweis ein, wonach sie weiterhin Eigentümerin des Grundstücks Nr. xxx in der Gemeinde U._____ ist.
Mit Präsidialverfügung vom 12. September 2016 wurde der Antrag der X._____ AG um Erteilung der aufschiebenden Wirkung abgewiesen.

Erwägungen:

1.
Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (BGE 141 II 113 E. 1 S. 116).

1.1. Die Beschwerde betrifft eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts und wurde rechtzeitig in der gesetzlichen Form erhoben (Art. 42 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 82 lit. a und 100 Abs. 1 BGG). Als verspätet erweist sich hingegen die Eingabe vom 16. Dezember 2016, mit welcher die Beschwerdeführerin nach Ablauf der gesetzlichen Beschwerdefrist (Art. 100 Abs. 1 BGG) und der Replikfrist weitere Ausführungen macht. Auf sie und die mit ihr eingereichten Unterlagen ist nicht weiter einzugehen (vgl. Urteil 2C 347/2C 357/2012 vom 28. März 2013 E. 2.6 [nicht publ. in: BGE 139 II 185]mit Hinweisen). Im Übrigen richtet sich die Beschwerde in zulässiger Weise gegen einen Endentscheid des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 86 Abs. 1 lit. a und Art. 90 BGG) in einer Rechtssache, in der die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht im Sinne von Art. 82 lit. a BGG offen steht, ohne dass ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG vorläge.

1.2. Im Laufe eines Rechtsmittelverfahrens kann der Streitgegenstand verengt, grundsätzlich jedoch nicht erweitert oder inhaltlich verändert werden (vgl. BGE 136 II 457 E. 4.2 S. 462 f.; Urteil 2C 961/2013 vom 29. April 2014 E. 3.3). Neue Begehren sind vor Bundesgericht daher unzulässig (Art. 99 Abs. 2 BGG). Streitgegenstand im vorinstanzlichen Verfahren war einzig das vom BAZL mit Verfügung vom 20. Juli 2015 ausgesprochene Verbot, Bewilligungen zur Landung von Helikoptern sowie zur Durchführung von Rundflügen mit Helikoptern auf dem Areal des Flugfeldes X._____ und in einem Umkreis von 500m um das Flugfeld zu erteilen (vgl. angefochtenes Urteil E. 1.2). Soweit die Beschwerdeführerin darüber hinaus die Rücknahme einer Mitteilung des BAZL an die Y._____ AG beantragt, geht sie damit über den zulässigen Streitgegenstand hinaus. Darauf ist nicht einzutreten. Ebenfalls nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit die Beschwerdeführerin beantragt festzustellen, dass sie zur Erteilung von Lande- und Startbewilligungen berechtigt sei. Im Verhältnis zu Leistungs- oder Gestaltungsbegehren kommt Feststellungsbegehren subsidiärer Charakter zu (vgl. BGE 141 II 113 E. 1.7 S. 123 mit Hinweisen). Sie sind nur zulässig, wenn ein
gleichwertiger rechtsgestaltender Entscheid ausgeschlossen ist und setzen ein entsprechendes schutzwürdiges rechtliches oder tatsächliches Interesse voraus, das aktuell und praktisch ist (BGE 137 II 199 E. 6.5 S. 218 f.; Urteile 1C 273/2012 vom 7. November 2012 E. 2.2.2 [nicht publ. in: BGE 139 I 2]; 2C 286/ 2017 vom 29. Mai 2017 E. 1.3). Worin ein Interesse der Beschwerdeführerin an der beantragten Feststellung liegen könnte, wird

von ihr jedoch nicht dargelegt und ist auch nicht ersichtlich.

1.3. Zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Art. 89 Abs. 1 BGG). Für die Beschwerdeführerin treffen diese Voraussetzungen zu. Mit seiner Verfügung vom 20. Juli 2015 verbot das BAZL jedoch nicht nur der Beschwerdeführerin, sondern auch Ä._____ und weiteren, von diesen bevollmächtigten Personen, Bewilligungen zur Landung von Helikoptern auf den Grundstücken der Beschwerdeführerin zu erteilen. In diesem letzteren Umfang ist demnach nicht die Beschwerdeführerin Verfügungsadressatin, sodass ihre Berechtigung zur Beschwerde diesbezüglich fraglich sein könnte. Allerdings ist zu beachten, dass es sich bei der Beschwerdeführerin um eine juristische Person handelt. Sie kann nur durch ihre Organe und die von ihnen bevollmächtigten natürlichen Personen handeln. A._____ ist alleiniger Verwaltungsrat, gemäss Handelsregister die einzige Person mit Einzelunterschrift und als ihr Organ berufen, dem Willen der Beschwerdeführerin Ausdruck zu geben sowie die Geschäfte der
Gesellschaft zu führen (Art. 55 Abs. 1 ZGB und Art. 716 Abs. 2 und Art. 718 Abs. 1 OR). Die Beschwerdeführerin ist daher auch im Umfang, in dem die Handlungsbefugnisse ihres Verwaltungsrats und den von ihm bevollmächtigten Person eingeschränkt werden, vom angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein eigenes schutzwürdiges Interesse im Sinne von Art. 89 Abs. 1 BGG an dessen Änderung oder Aufhebung. Unter Vorbehalt der vorstehenden Erwägungen (E. 1.2) ist auf das Rechtsmittel auch in diesem Umfang einzutreten.

2.

2.1. Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundes- und Völkerrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a und lit. b BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), doch prüft es im Rahmen der allgemeinen Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und Abs. 2 BGG) nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel des angefochtenen Entscheids nicht offensichtlich sind (BGE 140 III 115 E. 2 S. 116). Die Verletzung von Grundrechten prüft das Bundesgericht nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (qualifizierte Rügepflicht gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG; vgl. BGE 138 I 274 E. 1.6 S. 280 f.; 136 II 304 E. 2.5 S. 314).

2.2. Seinem Urteil legt das Bundesgericht den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Von Amtes wegen oder auf ausreichend begründete Rüge hin (vgl. zu den Anforderungen an Sachverhaltsrügen BGE 139 I 72 E. 9.2.3.6 S. 96; 133 II 249 E. 1.4.3 S. 254 f.) korrigiert das Bundesgericht die vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen, wenn diese offensichtlich unrichtig sind oder sie auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen. Die Behebung des Mangels erfolgt nur, sofern er für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (vgl. Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG). Zu beachten ist weiter, dass neue Tatsachen und Beweismittel nur so weit vorgebracht werden dürfen, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG). Inwiefern diese Voraussetzung mit Blick auf das von der Beschwerdeführerin dem Bundesgericht eingereichte Dokument Ängebot an bisherige Pilotenżutreffen soll, ist nicht ersichtlich. Im bundesgerichtlichen Verfahren bleibt es daher unbeachtlich.

3.

3.1. Streitgegenstand ist die Frage, ob das BAZL der Beschwerdeführerin, A._____ und den von ihnen bevollmächtigten Personen zu Recht generell untersagt hat, Bewilligungen zur Landung von Helikoptern und zur Durchführung von Rundflügen mit Helikoptern auf dem Areal des Flugfeldes X._____ sowie in einem Umkreis von 500m um das Flugfeld zu erteilen.

3.2. Hierzu erwog die Vorinstanz in Übereinstimmung mit dem BAZL, dass es sich beim Flugfeld X._____, in dessen Perimeter sich das Grundstück Nr. xxx der Beschwerdeführerin befindet, um ein im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt eingetragenes Flugfeld im Sinne von Art. 2 lit. b der Verordnung vom 23. November

1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) und damit um einen Flugplatz im luftfahrtrechtlichen Sinne handle. Die Betriebsbewilligung für das Flugfeld laute auf den Verein Fluggruppe X._____. Nur dieser sei berechtigt, Abflüge und Landungen auf dem Flugfeld zu bewilligen. Überdies seien Helikopterrundflüge gemäss dem geltenden Betriebsreglement für das Flugfeld X._____ untersagt. Dass das Flugfeld zurzeit geschlossen ist, ändere an alledem nichts. Nach der Vorinstanz ist weiter die Verordnung vom 14. Mai 2014 über das Abfliegen und Landen mit Luftfahrzeugen ausserhalb von Flugplätzen (Aussenlandeverordnung, AuLaV; SR 748.132.3) zu beachten. Von hier nicht näher interessierenden Ausnahmen abgesehen (vgl. Art. 10 Abs. 1 und Art. 38 AuLaV) seien Abflüge und Landungen mit Helikoptern ausserhalb von Flugplätzen (sog. Aussenlandungen, vgl. Art. 8 Abs. 2 lit. a LFG; Art. 1 Abs. 2 AuLaV) gemäss den
Bestimmungen der erwähnten Verordnung je nach Flugzweck nicht oder nur mit Zustimmung des Flugplatzleiters zulässig, soweit sie in einem Abstand von weniger als 500m von den Pisten eines zivilen Flugfelds stattfinden (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 25 lit. e, Art. 30, Art. 32 lit. i und Art. 37 AuLaV). Das vom BAZL verfügte Verbot sei auch in Übereinstimmung mit der Aussenlandeverordnung ergangen. Die damit einhergehende Einschränkung der Eigentumsfreiheit (Art. 26 BV) sei mit Blick auf die Voraussetzungen zur Einschränkung von Grundrechten (vgl. Art. 36 BV) zulässig.

3.3. Die Beschwerdeführerin macht demgegenüber zusammengefasst geltend, dass für ihre Grundstücke im Perimeter des Flugfelds X._____ kein Mietvertrag mit der Fluggruppe X._____ bestehe. Letztere könne daher ihre Funktion als Halterin der Betriebsbewilligung für das Flugfeld seit Jahren nicht mehr ausüben. Entsprechend sei das Flugfeld stillgelegt. Den Abschluss eines neuen Mietvertrags mit der Fluggruppe X._____ schliesst die Beschwerdeführerin aus. Es gäbe auch keine Handhabe, um sie als Eigentümerin zu zwingen, eine Nutzung ihrer Grundstücke als Flugfeld durch die Fluggruppe X._____ oder einen anderen Bewilligungsinhaber zuzulassen. Vor diesem Hintergrund kann nach Auffassung der Beschwerdeführerin keine Rolle spielen, dass die Fluggruppe X._____ formell noch immer Inhaberin der Betriebsbewilligung ist. Deren Inhaberschaft sei wirkungslos und nichtig. Dass das BAZL entgegen dem bundesgerichtlichen Urteil 2C 1002/2011 vom 29. Mai 2012 die Betriebsbewilligung der Fluggruppe X._____ trotz fehlender Möglichkeit zur Ausübung auch nach mehreren Jahren noch immer nicht entzogen habe, könne nicht dazu führen, dass sie in der Nutzung ihres Eigentums weiterhin eingeschränkt werde. Der Umstand, dass sie ihre
Grundstücke der Fluggruppe X._____ nicht zum Betrieb des Flugfelds X._____ überlasse, mache diese zu gewöhnlichen Wiesen, in deren Nutzung sie im Rahmen ihres Eigentumsrechts frei sei.

4.

4.1. Flugplätze sind im Wesentlichen nach zwei Kategorien zu unterscheiden. Als Flughäfen gelten Flugplätze, die dem öffentlichen Verkehr dienen und nur mit einer Konzession des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) betrieben werden dürfen (Art. 36a Abs. 1 LFG). Dem Konzessionär wird das Recht verliehen, einen Flughafen gewerbsmässig zu betreiben (Art. 36a Abs. 2 LFG). Zudem steht ihm das Enteignungsrecht zu (Art. 36a Abs. 4 LFG), was es ihm namentlich erlaubt, die für einen ordnungsgemässen Betrieb des Flughafens notwendigen dinglichen und persönlichen Rechte an Grundstücken auf dem Weg der Enteignung zu erwerben (vgl. Art. 37a LFG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1930 über die Enteignung [Enteignungsgesetz, EntG; SR 711]; BGE 130 II 394 E. 7.1 S. 402; Urteil 1A.245/2003 vom 31. März 2004 E. 4.1).

4.2. Flugplätze, die auf den Privatverkehr ausgerichtet sind, werden demgegenüber als Flugfelder bezeichnet (vgl. STEFAN VOGEL, in: Giovanni Biaggini/Isabelle Häner/Urs Saxer/Markus Schott [Hrsg.], Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, S. 366 f.; T OBIAS JAAG/JULIA HÄNNI, Infrastruktur der Luftfahrt, in: Verkehrsrecht, SBVR Bd. IV, 2008, Rz. 14 S. 349). Ihr Betrieb bedarf einer Bewilligung des BAZL (Art. 36b Abs. 1 LFG), wobei im Unterschied zu den Flugplätzen, die dem öffentlichen Verkehr dienen (Flughäfen), grundsätzlich kein Zwang zur Zulassung von Luftfahrzeugen für die ordentliche Benützung besteht (vgl. Art. 36a Abs. 1 und Abs. 2 LFG, Art. 2 lit. b-d, Art. 10 Abs. 1 und Art. 20 VIL). Der Halter des Flugfelds ist jedoch verpflichtet, das Flugfeld nach den gesetzlichen Bestimmungen und jenen des Betriebsreglements zu betreiben (Art. 17 Abs. 1 lit. b VIL). Den Inhabern einer Bewilligung zum Betrieb eines Flugfelds verleiht das Luftfahrtgesetz kein Enteignungsrecht (vgl. Art. 36a Abs. 4 und Art. 37h Abs. 1 LFG e contrario; VOGEL, a.a.O., Rz.

8.18 S. 370). Der Halter eines Flugfelds muss sich die erforderlichen Rechte an den zum Betrieb notwendigen Grundstücken grundsätzlich auf privatrechtlichem Weg sichern (vgl. Art. 44b Abs. 2
LFG; Urteile 2C 1002/2011 vom 29. Mai 2012 E. 3.1; 2A.388/1996 vom 26. November 1997 E. 3a; JAAG/HÄNNI, a.a.O., Rz. 63 S. 364). Kann auf diesem Weg die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften nicht gewährleistet werden, ist die Bewilligung für den Betrieb des Flugplatzes zu verweigern oder zu entziehen (Art. 44b Abs. 3 LFG). Ein Entzug der Bewilligung durch das BAZL ist zudem möglich, wenn die Voraussetzungen für eine sichere Benützung des Flugfelds nicht mehr gegeben sind oder der Flugfeldhalter seine Pflichten wiederholt in schwerer Weise verletzt hat (Art. 22 Abs. 1 lit. a und lit. b VIL).

4.3. Für den Flugplatz X._____ besteht eine Bewilligung zum Betrieb als Flugfeld im Sinne von Art. 36b Abs. 1 LFG. Inhaberin der Bewilligung ist die als Verein konstituierte Fluggruppe X._____. Am Grundstück, auf dem das Flugfeld X._____ gemäss Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt zum grössten Teil liegt, ist die Fluggruppe X._____ nach den vorinstanzlichen Feststellungen allerdings weder dinglich noch obligatorisch berechtigt. Es befindet sich vielmehr im Eigentum der Beschwerdeführerin, die eine Nutzung des Grundstücks durch die Fluggruppe X._____ seit Ende 2009 nicht mehr erlaubt. Das Flugfeld ist seither geschlossen, und wie die Beschwerdeführerin zutreffend geltend macht, trifft sie keine Pflicht, ihr Grundstück für eine Wiederaufnahme des Flugbetriebs der Fluggruppe X._____ zur Verfügung zu stellen. Letzterer ist es namentlich verwehrt, sich auf dem Weg der Enteignung die nötigen Rechte am Grundstück der Beschwerdeführerin zu sichern, da es sich beim Flugplatz X._____ nicht um einen konzessionierten Flughafen handelt, sondern lediglich um ein bewilligungspflichtiges Flugfeld (vgl. E. 4.2 hiervor). Somit steht es in der Privatautonomie der Beschwerdeführerin, ihr Grundstück der heutigen
Bewilligungsinhaberin zur Wiederaufnahme des Flugbetriebs zur Verfügung zu stellen oder nicht. Dass sie dazu offensichtlich nicht gewillt ist, ergibt sich nicht nur aus ihren Eingaben im vorliegenden bundesgerichtlichen Verfahren, sondern auch aus dem Umstand, dass sich die X._____ AG, eine Schwestergesellschaft der Beschwerdeführerin, seit 2009 mehrfach, aber bisher erfolglos um die Erteilung einer auf sie selber lautenden Betriebsbewilligung für das Flugfeld bemüht hat (vgl. dazu Urteile 2C 508/2016 vom 18. November 2016; 2C 1002/2011 vom 29. Mai 2012).

4.3.1. Das BAZL hat bislang darauf verzichtet, der Fluggruppe X._____ die Bewilligung zum Betrieb des gleichnamigen Flugfelds zu entziehen. Fest steht jedoch, dass es der Fluggruppe X._____ seit 2009 und bis auf Weiteres mangels der erforderlichen dinglichen und obligatorischen Rechte unmöglich ist, von der auf sie lautenden Betriebsbewilligung für das Flugfeld Gebrauch zu machen. Dass weitere Personen über eine Betriebsbewilligung für das Flugfeld verfügen, wird von keiner Seite geltend gemacht und würde auch der bisher geübten und überzeugenden Praxis des BAZL widersprechen, wonach für ein Flugfeld nur eine einzige Betriebsbewilligung erteilt werden kann (vgl. Urteil 2C 1002/2011 vom 29. Mai 2012 E. 3.3). Aus rechtlichen Gründen ist derzeit folglich niemand in der Lage, auf dem Perimeter des Flugplatzes X._____ ein Flugfeld zu betreiben: Die Fluggruppe X._____ als Bewilligungsinhaberin verfügt nicht über die dafür erforderliche zivilrechtliche Befugnis und anderen möglichen Interessierten, darunter die Beschwerdeführerin, steht dem aus luftfahrtrechtlicher Sicht die formell weiter bestehende Betriebsbewilligung der Fluggruppe X._____ entgegen.

4.3.2. Bei dieser Ausgangslage können die Grundstücke der Beschwerdeführerin entgegen der Auffassung der Vorinstanz und des BAZL rechtlich nicht so behandelt werden, als ob sie sich im Perimeter eines im Betrieb stehenden Flugfelds befinden. Der Beschwerdeführerin können auch nicht unter Hinweis auf die Bestimmungen der Betriebsbewilligung und des Betriebsreglements Einschränkungen in der Nutzung ihres Grundeigentums auferlegt werden, nachdem sie selber gar nicht Bewilligungsinhaberin ist und sie die zivilrechtliche Erlaubnis zum Betrieb des Flugfelds zurückgenommen hat, sodass dieser eingestellt werden musste. Entsprechend ist es auch unerheblich, ob Betriebsbewilligung und -reglement für das Flugfeld X._____ Landungen und Abflüge von Helikoptern untersagen; die entsprechenden Bestimmungen richten sich an die Bewilligungsinhaberin und regeln den zulässigen Umfang des Betriebs nur für den Fall, dass die Bewilligung auch tatsächlich ausgeübt wird. Gestützt auf den Umstand, dass die Fluggruppe X._____ weiterhin über eine Bewilligung zum Betrieb des gleichnamigen Flugfelds verfügt und dieses keine Landungen und Abflüge von Helikoptern vorsieht, kann der Beschwerdeführerin daher nicht generell verboten werden, Landungen und die

Durchführung von Rundflügen von Helikoptern auf ihrem Grundstück zu erlauben.

4.3.3. Keinen Unterschied macht, dass das Flugfeld X._____ im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt eingetragen ist. Der Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt legt nach Art. 3a Abs. 1 VIL die Ziele und Vorgaben für die Infrastruktur der Zivilluftfahrt der Schweiz für die Behörden verbindlich fest. Er bestimmt für die einzelnen dem zivilen Betrieb von Luftfahrzeugen dienenden Infrastrukturanlagen insbesondere den Zweck, das beanspruchte Areal, die Grundzüge der Nutzung, die Rahmenbedingungen zum Betrieb und stellt die Auswirkungen auf Raum und Umwelt dar (Art. 3a Abs. 2 VIL; vgl. zum Ganzen auch BGE 133 II 120 E. 2 S. 122 ff.). Für die Behörden ist der Sachplan verbindlich (vgl. Art. 22 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV; SR 700.1]), nicht hingegen für Private (BGE 133 II 120 E. 2.2 S. 123). Zwar erwähnt der Sachplan in Bezug auf das Flugfeld X._____, dass eine Öffnung für den Helikopterverkehr nicht vorgesehen ist und die dafür notwendigen planerischen Voraussetzungen fehlen. Damit steckt der Sachplan aber einzig den Rahmen für eine Bewilligung zum Betrieb des Flugfelds X._____ ab. Keine verbindlichen Vorgaben über die Nutzung der betreffenden Grundstücke enthält der Sachplan für den Fall, dass dort gar kein
Flugfeld betrieben werden kann. Im vorliegenden Verfahren geht es aber gerade nicht darum zu prüfen, ob der Beschwerdeführerin der Betrieb eines Flugfelds mit Helikopterverkehr (vgl. Art. 36b Abs. 1 LFG) zu bewilligen ist (vgl. E. 1.2 hiervor). Streitgegenstand ist vielmehr, ob das BAZL der Beschwerdeführerin auch unterhalb der Schwelle zum Betrieb eines (Helikopter-) Flugfelds generell untersagen durfte, Landungen von Helikoptern und die Durchführung von Helikopterrundflügen auf ihren Grundstücken zu erlauben. Weil der Sachplan dazu keine Aussagen trifft und er darüber hinaus auch keine Eigentümerverbindlichkeit aufweist, bietet er für das ausgesprochene Verbot keine Grundlage.

4.4. Nach dem Dargelegten lässt sich das angefochtene Verbot weder auf die rein formell weiterhin bestehende, aber nicht ausgeübte Betriebsbewilligung der Fluggruppe X._____, noch auf den Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt stützen.

5.
Keine zulässige Grundlage für das umstrittene Verbot stellen alsdann die vom BAZL und der Vorinstanz angeführten Bestimmungen der Aussenlandeverordnung dar, wie sich aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt.

5.1. Luftfahrzeuge dürfen grundsätzlich nur auf Flugplätzen abfliegen oder landen (Flugplatzpflicht, Art. 8 Abs. 1 LFG). Zu den Luftfahrzeugen zählen auch die Drehflügler, die ihrerseits nach Trag- und Hubschraubern unterschieden werden (vgl. Art. 2 Abs. 1 und den Anhang zur Verordnung vom 14. November 1973 über die Luftfahrt [Luftfahrtverordnung, LFV; SR 748.01]). Im vorliegenden Fall stehen gemäss den unbestritten gebliebenen Feststellungen der Vorinstanz Abflüge und Landungen von Helikoptern zur Diskussion, die rechtlich als Hubschrauber zu qualifizieren sind. Unter welchen Voraussetzungen Luftfahrzeuge ausserhalb von Flugplätzen abfliegen oder landen dürfen (Aussenlandungen), regelt der Bundesrat (Art. 8 Abs. 2 lit. a LFG). Von dieser Kompetenz machte er insbesondere in der Aussenlandeverordnung Gebrauch (vgl. Art. 1 Abs. 1 AuLaV und Art. 50 VIL). Nach Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 lit. c AuLaV sind Aussenlandungen von im schweizerischen Luftfahrtregister eingetragenen Hubschraubern zulässig, soweit die Verordnung keine Einschränkungen vorsieht. Generell eingeschränkt sind Aussenlandungen in Schutzgebieten nach Art. 19 AuLaV. Für verschiedene Kategorien von Flügen (gewerbsmässige Flüge, nichtgewerbsmässige Flüge und
Ausbildungsflüge, vgl. Art. 24 i.V.m. Art. 38 AuLaV) sind sodann insbesondere im 3. Titel der Aussenlandeverordnung gewisse Einschränkungen vorgesehen.

5.2. Die Vorinstanz und das BAZL stützen sich bei ihren Entscheiden auf verschiedene Vorschriften im 3. Titel der Aussenlandeverordnung, namentlich Art. 25 lit. e, Art. 30, Art. 32 lit. i und Art. 37 AuLaV. Die genannten Bestimmungen sehen vor, dass Aussenlandungen in einem Abstand von weniger als 500 m von den Pisten eines zivilen Flugfelds vorbehältlich einer Bewilligung des BAZL (Art. 10 Abs. 1 AuLaV) nicht (Art. 25 lit. e und Art. 32 lit. i AuLaV) oder nur mit dem Einverständnis der Flugplatzleiterin (Art. 30 und Art. 37 AuLaV) zulässig sind. Als Flugfeld im Sinne der Aussenlandeverordnung gelten Anlagen, die im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt entsprechend bezeichnet sind und dem Zweck des Abflugs respektive der Landung von Luftfahrzeugen dienen (vgl. Erläuternder Bericht des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr,

Energie und Kommunikation [UVEK]vom 30. April 2014 zur Verordnung über das Abfliegen und Landen mit Luftfahrzeugen ausserhalb von Flugplätzen, S. 7 [www.bazl.admin.ch; fortan: Erläuternder Bericht]). Das Flugfeld X._____ ist zwar im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt eingetragen, dient dem darin vorgesehenen Zweck aber seit Längerem und auf absehbare Zeit nicht. Deshalb geht es nicht an, das
Flugfeld X._____ rechtlich so zu behandeln, als ob es sich um ein im Betrieb stehendes Flugfeld handelt (vgl. E. 4.3 hiervor). Dies würde auch Sinn und Zweck der genannten Bestimmungen der Aussenlandeverordnung widersprechen. Diese bezwecken nicht, Aussenlandungen von Hubschraubern im Umkreis von dauerhaft geschlossenen zivilen Flugfeldern generell zu unterbinden. Die erwähnten Bestimmungen dienen vielmehr der Sicherheit und sollen verhindern, dass die Pflicht zur Entrichtung von Landegebühren umgangen wird (vgl. UVEK, Erläuternder Bericht, S. 17, S. 19, S. 20 und S. 22). Sind allerdings bei gewissen Kategorien von Flügen auch bei laufendem Betrieb mit Einverständnis des BAZL oder der Flugplatzleiterin Landungen im Umfeld des Flugfelds zulässig (vgl. Art. 10 Abs. 1, Art. 25 lit. e und Art. 32 lit. i AuLaV), kann bei dauerhaft geschlossenen Flugfeldern, für deren Betrieb nur noch formell eine Bewilligung besteht, erst recht nicht davon ausgegangen werden, dass Landungen aus Sicherheitsgründen generell nicht zulässig sein sollen. In diesem letzteren Fall bestehen keine spezifischen, aus dem Betrieb eines Flugfelds resultierenden Gefahren, die es mit Art. 25 lit. e, Art. 30, Art. 32 lit. i und Art. 37 AuLaV zu vermeiden gilt.
Ebenso wenig besteht das Risiko, dass die Pflicht zur Entrichtung von Landegebühren auf dem Flugfeld X._____ umgangen wird. Der Umstand allein, dass für das Flugfeld X._____ formell weiterhin eine Betriebsbewilligung besteht, rechtfertigt gestützt auf Art. 25 lit. e, Art. 30, Art. 32 lit. i oder Art. 37 AuLaV folglich keine Abweichung von dem in Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 lit. c AuLaV statuierten Grundsatz, wonach Aussenlandungen von im schweizerischen Luftfahrtregister eingetragenen Hubschraubern zulässig sind (vgl. E. 5.1 hiervor).

5.3. Die Aussenlandeverordnung enthält neben den erwähnten, hier nicht einschlägigen Einschränkungen zahlreiche weitere Bestimmungen, die Aussenlandungen von Hubschraubern zeitlich und örtlich untersagen oder einer Bewilligungspflicht unterstellen. Dem angefochtenen Urteil lassen sich in tatsächlicher Hinsicht jedoch keine Anhaltspunkte entnehmen, wonach auf das vom Verbot betroffene Areal des Flugfelds X._____ solche weiteren Restriktionen zur Anwendung gelangen, die vom Bundesgericht im Rahmen der Rechtsanwendung von Amtes wegen (Art. 106 Abs. 1 BGG; vgl. E. 2.1 hiervor) zu berücksichtigen sind. Da weder geltend gemacht wird, noch Hinweise darauf bestehen, dass die Vorinstanz den Sachverhalt in dieser Hinsicht unvollständig festgestellt hat, hat das Bundesgericht dem nicht weiter nachzugehen (vgl. Art. 105 Abs. 2 BGG).

6.

6.1. Für das vom BAZL ausgesprochene und von der Vorinstanz bestätigte generelle Verbot, Landungen von Hubschraubern und die Durchführung von Helikopterrundflügen im Perimeter des Flugfelds X._____ zu erlauben, besteht im Ergebnis keine gesetzliche Grundlage. Entsprechend ist die Beschwerde gutzuheissen, soweit darauf eingetreten werden kann, und das angefochtene Urteil ist aufzuheben. Aufgrund des Devolutiveffekts der Beschwerde aufgehoben ist damit auch die ursprüngliche Verfügung des BAZL (vgl. zum Devolutiveffekt BGE 134 II 142 E. 1.4 S. 144; Urteil 1C 214/2016 vom 22. März 2017 E. 1.2 [zur Publikation vorgesehen]).

6.2. Gleichzeitig ist die Beschwerdeführerin darauf hinzuweisen, dass die Aufhebung des generellen Verbots, Landungen und Starts von Hubschraubern sowie die Durchführung von Helikopterrundflügen auf ihren Grundstücken im Perimeter des Flugfelds X._____ zuzulassen, nicht bedeutet, dass sie in dieser Hinsicht gänzlich frei ist. Ein Vorbehalt besteht hinsichtlich sachverhaltlicher Gesichtspunkte, die nicht Streitgegenstand des bundesgerichtlichen Verfahrens sind (vgl. E. 5.3 hiervor). Zudem hat sie sich weiterhin an die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen zu halten. Dazu zählt, dass sie bei der Durchführung einer öffentlichen Flugveranstaltung nach Art. 85 ff. LFV eine Bewilligung des BAZL oder die Zustimmung der Standortgemeinde einholt (Art. 86 Abs. 1 und Abs. 2 lit. c LFV). Weiter ist sie verpflichtet abzuklären und darauf zu achten, dass Anzahl und Modalitäten allfälliger Landungen und Starts von Helikoptern auf ihren Grundstücken im Perimeter des Flugfelds X._____ nicht ein Ausmass annehmen, das aus luftfahrt-, raumplanungs- oder umweltrechtlicher Sicht unter einen Verbots- oder Bewilligungstatbestand fällt.

6.3. Da die Beschwerde gutzuheissen ist, sind keine Gerichtskosten geschuldet (Art. 66 Abs. 4 BGG). Die unterliegende Partei wird gemäss Art. 68 Abs. 2 BGG in der Regel verpflichtet, der obsiegenden Partei alle durch den Rechtsstreit verursachten notwendigen Kosten zu ersetzen. Führt eine Partei in eigener Sache Prozess, wird eine Parteientschädigung nach bundesgerichtlicher Praxis jedoch nur in Ausnahmefällen zugesprochen. Voraussetzung ist, dass es sich um eine komplexe Sache mit hohem Streitwert handelt und die Interessenwahrung einen hohen Arbeitsaufwand notwendig macht, der den Rahmen dessen überschreitet, was der Einzelne üblicher- und zumutbarerweise nebenbei zur Besorgung der persönlichen Angelegenheiten auf sich zu nehmen hat (vgl. BGE 129 II 297 E. 5 S. 304; Urteile 2C 704/2016 vom 6. Januar 2017 E. 3.6; 2C 807/2008 vom 19. Juni 2008 E. 4.3 mit Hinweisen). Das ist hier nicht der Fall, sodass der Beschwerdeführerin keine Parteientschädigung zuzusprechen ist. Zur Neuregelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorangegangenen Verfahrens ist die Angelegenheit an das Bundesverwaltungsgericht zurückzuweisen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist, und das angefochtene Urteil wird aufgehoben.

2.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.
Zur Neuverlegung der Kosten und Parteientschädigungen des vorangegangenen Verfahrens wird die Sache an das Bundesverwaltungsgericht zurückgewiesen.

4.
Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, und dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 17. Juli 2017

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Das präsidierende Mitglied: Zünd

Der Gerichtsschreiber: Fellmann