Urteilskopf

127 II 306

32. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 29. Oktober 2001 i.S. Alpine Segelflugschule Schänis AG gegen D. sowie Mitb. und Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Verwaltungsgerichtsbeschwerden)
Regeste (de):
Änderung des Betriebsreglementes für ein Flugfeld.

Stützt sich das Begehren um Anordnung zusätzlicher (Lärm-)Emissionsbegrenzungen auf Art. 11 Abs. 2 USG und sind die Belastungsgrenzwerte gemäss LSV Anhang 5 eingehalten, so liegen in der Regel keine "civil rights" im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK im Streite (E. 5).

Rechtsgrundlagen für die Änderung der Betriebsreglemente für Flugfelder (E. 6 und 7). Unzulässigkeit bedingter Beschwerdebegehren (E. 6c).

Das Kriterium der wirtschaftlichen Tragbarkeit von Emissionsbegrenzungen im Sinne von Art. 11 Abs. 2 USG ist auf gewinnorientierte, nach marktwirtschaftlichen Prinzipien geführte Unternehmen zugeschnitten. Gehen die Emissionen von anderen Quellen aus, sind die finanziellen Konsequenzen von Begrenzungen im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung zu berücksichtigen (E. 8).

Prüfung der Verhältnismässigkeit zusätzlicher lärmbedingter Einschränkungen eines Segelflugbetriebes (E. 9).

Regeste (fr):
Modification du règlement d'exploitation d'un champ d'aviation.

Il n'y a en principe pas de contestation sur des "droits et obligations de caractère civil" au sens de l'art. 6 par. 1 CEDH lorsque la demande de limitations complémentaires des émissions de bruit se fonde sur l'art. 11 al. 2 LPE et que les valeurs limites d'exposition selon l'annexe 5 à l'OPB sont respectées (consid. 5).

Bases juridiques de la modification des règlements d'exploitation de champs d'aviation (consid. 6 et 7). Irrecevabilité des conclusions conditionnelles d'un recours (consid. 6c).

Le critère du caractère économiquement supportable des limitations des émissions au sens de l'art. 11 al. 2 LPE se réfère à des entreprises lucratives gérées selon les principes de l'économie de marché. Lorsque les émissions proviennent d'autres sources, les conséquences financières des limitations doivent être prises en considération dans le cadre de l'examen de la proportionnalité (consid. 8).

Proportionnalité des restrictions supplémentaires des prescriptions d'exploitation liées au bruit, pour une entreprise de vol à voile (consid. 9).

Regesto (it):
Modifica del regolamento d'esercizio di un campo d'aviazione.

Qualora la richiesta di limitazioni supplementari delle emissioni foniche si fondi sull'art. 11 cpv. 2 LPAmb e i valori limite d'esposizione al rumore secondo l'allegato 5 dell'OIF siano rispettati, non sono di regola in contestazione "diritti e doveri di carattere civile" ai sensi dell'art. 6 n. 1 CEDU (consid. 5).

Basi legali per la modifica di regolamenti d'esercizio di campi d'aviazione (consid. 6 e 7). Inammissibilità di censure ricorsuali condizionali (consid. 6c).

Il criterio della sopportabilità economica delle limitazioni delle emissioni secondo l'art. 11 cpv. 2 LPAmb si riferisce ad aziende lucrative gestite secondo principi economici di mercato. Qualora le emissioni provengano da altre fonti, le conseguenze finanziarie delle limitazioni devono essere prese in considerazione nell'ambito dell'esame della proporzionalità (consid. 8).

Esame della proporzionalità di limitazioni foniche supplementari per un'impresa di volo a vela (consid. 9).

Sachverhalt ab Seite 307

BGE 127 II 306 S. 307

Die Alpine Segelflugschule Schänis AG (ASSAG) betreibt in der Nähe von Schänis (SG) ein Flugfeld. Gemäss der Betriebsbewilligung vom 22. März 1972 ist die Benützung des Flugfeldes in der Zeit zwischen Abenddämmerung und Morgendämmerung unzulässig. Die Durchführung von Flügen mit Motorflugzeugen ist nur zum Zwecke des Segelflugschlepps und der Ausbildung von Flugschülern im Rahmen des fliegerischen Nachwuchses gestattet. Nach Art. 4 des am 19. April 1983 vom Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) genehmigten Betriebsreglementes bleibt das Flugfeld am Karfreitag, Ostersonntag, Pfingstsonntag, Eidg. Bettag sowie am ersten Weihnachtstag geschlossen. Mit Eingabe vom 15. November 1995 ersuchten sechs Anwohner das BAZL, für das Flugfeld Schänis sämtliche betriebliche Einschränkungen anzuordnen, die im Lichte des Vorsorgeprinzips gemäss Umweltschutzgesetz zur Lärmverminderung geboten seien. Gefordert wurden insbesondere gewisse Sperrzeiten (Morgen-, Mittag- und Abendsperrzeiten), zusätzliche motorflugfreie Tage, die Festlegung von Flugrouten und Schutzzonen, eine Beschränkung der Gesamtzahl der Flugbewegungen sowie Kontroll- und Ausbildungsmassnahmen. Nach Durchführung mehrerer Schriftenwechsel, einer unangemeldeten Ortsschau sowie einer Augenscheins- und Parteiverhandlung hiess das BAZL das Gesuch um Änderung des Betriebsreglementes für das Flugfeld Schänis mit Verfügung vom 2. März 1999 teilweise gut. Es ergänzte Artikel 4 des Betriebsreglementes mit folgenden Bestimmungen:

BGE 127 II 306 S. 308

"An Sonntagen dürfen Motorflugzeuge nicht vor 09.00 Uhr starten. In der Zeit zwischen 09.00 und 11.00 Uhr sowie 12.30 und 14.00 Uhr dürfen nur Schleppflüge durchgeführt werden, die im Zusammenhang mit Leistungsflügen von Segelflugzeugen stehen, welche über eine geplante Distanz von mindestens 50 km führen. Andere Schleppflüge, Schulungsflüge, Ausbildungsflüge, Trainingsflüge sowie Flüge im Zusammenhang mit Einweisungen und Umschulungen sind während dieser Zeit nicht zulässig. Von den Einschränkungen am Sonntagmorgen darf für Flüge abgewichen werden, die im Zusammenhang mit in Schänis stattfindenden nationalen oder internationalen Meisterschaften stehen. Motorflüge zu Aus- oder Weiterbildungszwecken sind an Sonntagen verboten. Für Motorsegler mit laufendem Motor gelten dieselben Einschränkungen." Im Übrigen wurden die Begehren der Anwohner abgewiesen.
Gegen die Verfügung des BAZL vom 2. März 1999 erhoben die sechs Anwohner beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) Beschwerde. Die Beschwerdeführer verlangten, dass der angefochtene Entscheid aufgehoben werde und die im vorinstanzlichen Verfahren geforderten weiteren betrieblichen Einschränkungen ebenfalls angeordnet würden; eventuell sei die Sache zur Neuüberprüfung an das BAZL zurückzuweisen. Die Verfügung des BAZL wurde ebenfalls von der ASSAG angefochten. Die Flugfeldhalterin stellte Antrag auf Aufhebung des angefochtenen Entscheides. Eventualiter

schlug sie im Sinne eines Vergleiches den Rückzug der Beschwerde vor, falls die Gegenpartei ihre Beschwerde ebenfalls zurückziehe und Art. 4 des Betriebsreglementes neu formuliert werde. Das UVEK wies die beiden Beschwerden mit zwei separaten Entscheiden vom 25. Januar 2001 ab. Gegen diese Entscheide haben sowohl die Anwohner als auch die ASSAG Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Das Bundesgericht weist die beiden Beschwerden im Wesentlichen ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

5. Die beschwerdeführenden Anwohner verlangen "unter Hinweis auf die EMRK" die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung, ohne dieses Gesuch näher zu begründen. Es ist daher fraglich, ob die Verwaltungsgerichtsbeschwerde insofern den formellen Anforderungen von Art. 108 Abs. 2 OG entspricht. Selbst wenn dies noch zu bejahen wäre, müsste das Begehren indes abgewiesen werden.

Gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK (SR 0.101), auf den sich die Beschwerdeführer wohl berufen, hat jedermann Anspruch darauf, dass seine Sache in Streitigkeiten über zivilrechtliche Ansprüche ("civil rights") und Verpflichtungen in billiger Weise öffentlich von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht gehört wird. Diese Verfahrensgarantie umfasst demnach auch den Anspruch auf eine öffentliche Verhandlung. Es stellt sich mithin die Frage, ob die vorliegende Streitsache "civil rights" der beschwerdeführenden Anwohner betreffe.
Das Bundesgericht hat in ständiger Rechtsprechung anerkannt, dass Streitigkeiten über übermässige, die nachbarlichen Abwehrrechte verletzende (Lärm-)Immissionen in den Geltungsbereich von Art. 6 EMRK fallen. Das trifft nicht nur zu, wenn die Anwendung von Art. 684 und 679 ZGB umstritten ist, sondern auch, wenn die Durchsetzung dieser zivilen nachbarlichen Abwehransprüche ausgeschlossen ist und es im Enteignungsverfahren - das nach schweizerischer Gesetzgebung zum öffentlichen Recht zählt - nur noch um eine Entschädigung geht (vgl. BGE 111 Ib 227 E. 2e S. 231 f.; BGE 112 Ib 176; BGE 116 Ib 249 E. 2b S. 253, je mit Hinweisen). Da die Übermässigkeit von Lärmimmissionen heute auch in der eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung umschrieben wird, müssen die Verfahren zur Durchsetzung dieser Normen ebenfalls den prozessualen Anforderungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK genügen (s. Art. 13 und 15 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz [USG; SR 814.01]; vgl. sinngemäss BGE 119 Ib 348 E. 6c; BGE 126 II 522 Sachverhalt lit. D S. 532). Weiter geht das Bundesgericht in seiner neueren Rechtsprechung auf dem öffentlichrechtlichen Bereich des Bau- und Planungswesens auch dann von zivilrechtlichen Ansprüchen aus, wenn der Grundeigentümer durch bau- oder planungsrechtliche Massnahmen in der Ausübung seiner Eigentumsrechte direkt betroffen wird. Beklagt sich daher der Grundeigentümer als Nachbar über die Verletzung von Normen, die dem Schutz der Nachbarn dienen und diesen damit ein subjektives Abwehrrecht verleihen, so können ebenfalls "civil rights" im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK im Streite liegen. Dagegen findet Art. 6 EMRK keine Anwendung, wenn die Einhaltung rein öffentlichrechtlicher Bestimmungen verfolgt oder eine bloss faktische oder potenzielle Beeinträchtigung von Nutzungsmöglichkeiten geltend gemacht wird (vgl. BGE 127 I 44 E. 2c S. 45 f. mit zahlreichen Hinweisen). Die beschwerdeführenden Anwohner ersuchen um Anordnung vorsorglicher Emissionsbegrenzungen, die gemäss Art. 11 Abs. 2

USG unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung zu treffen sind. Die Beschwerdeführer bestreiten nicht, dass im Bereiche ihrer Liegenschaften die Belastungsgrenzwerte gemäss Anhang 5 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) eingehalten sind. In der Beschwerde wird dementsprechend auch nicht geltend gemacht, dass die vom Flugfeld Schänis ausgehenden Lärmeinwirkungen im Sinne von Art. 13 Abs. 1 und Art. 15 USG schädlich oder lästig wären oder schädlich oder lästig zu werden drohten (siehe auch Art. 1 Abs. 2 USG). Ebenso wenig behaupten die Anwohner, dass sich der Fluglärm negativ auf den Wert ihrer Grundstücke auswirke. Sie berufen sich damit insofern auf das Vorsorgeprinzip, als dieses im öffentlichen Interesse - zum Schutze der Allgemeinheit - im Umweltschutzrecht verankert worden ist. Demnach fehlt es hier an der nach Art. 6 EMRK erforderlichen Betroffenheit der Beschwerdeführer in eigenen subjektiven Rechten. Kann aber aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK kein Anspruch auf Durchführung einer öffentlichen Verhandlung hergeleitet werden, ist hier von einer solchen abzusehen.

6. Die ASSAG rügt in erster Linie eine Verweigerung des rechtlichen Gehörs, die darin liege, dass sich die Beschwerdeinstanz mit den materiellen Vorbringen der Beschwerdeführerin überhaupt nicht auseinander gesetzt habe. Insbesondere habe sich das UVEK mit den Aussagen, wonach das Vorsorgeprinzip gemäss Art. 11 USG eingehalten sei und deshalb die angeordneten Massnahmen als unverhältnismässig und unzulässig erschienen, in keiner Weise befasst. a) Die ASSAG hat im Verfahren vor dem UVEK eine in französischer Sprache verfasste Beschwerde eingereicht. In diesem "recours" hat sie zunächst bestritten, dass sich die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse seit der Genehmigung des Betriebsreglementes derart verändert hätten, dass sich dessen Überprüfung und Änderung aufgedrängt hätten. Das BAZL hätte daher nach Meinung der Beschwerdeführerin auf das Gesuch der Anwohner gar nicht eintreten dürfen. Weiter hat die ASSAG ausgeführt, dass die gesuchstellenden Anwohner weder ein schutzwürdiges noch ein aktuelles Interesse am Erlass der von ihnen verlangten Verfügung gehabt und ein solches auch nicht dargetan hätten. Das BAZL habe sich daher zu Unrecht auf Art. 25 VwVG (SR 172.021) gestützt. Dies gelte umso mehr, als im vorliegenden Zusammenhang nicht auf das Verfahrensrecht, sondern auf Art. 26 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) abzustellen sei. Nach dieser Bestimmung könne das

BAZL das Betriebsreglement ändern, wenn der Betrieb mit wesentlichen Anforderungen des Umweltschutzes nicht mehr vereinbar sei ("si l'exploitation n'est plus compatible avec les exigences essentielles de la protection de l'environnement"). Der Betrieb auf dem Flugplatz Schänis sei jedoch mit den Umweltschutzvorschriften und insbesondere Art. 11 USG durchaus vereinbar. Art. 26 VIL könne daher nicht als gesetzliche Grundlage für den angefochtenen Entscheid beigezogen werden. Diese Bestimmung könne nach dem Willen des Bundesrates nur angerufen werden, wenn eine gewisse Schwelle überschritten sei, was sich aus der Verwendung der Ausdrücke "Unvereinbarkeit" ("incompatibilité") und "wesentliche" Anforderungen des Umweltschutzes (exigences "essentielles") ergebe. Da diese Schwelle im vorliegenden Fall nicht erreicht sei, sei die Behörde zur Vornahme von Retuschen nicht befugt gewesen, auch wenn sie diese für die ASSAG als tragbar erachtet habe. Schliesslich hat sich die ASSAG zu einem Vergleich bzw. zum Beschwerderückzug bereit erklärt, falls auch die Anwohner ihre Beschwerde zurückzögen und das BAZL den Text von Art. 4 des Betriebsreglementes im Einvernehmen mit den Parteien korrigieren würde. Die Beschwerdeführerin erklärt in diesem Zusammenhang, wie und weshalb diese Bestimmung neu zu formulieren wäre. Dementsprechend hat sie folgenden Eventualantrag gestellt: "La décision querellée est modifiée dans le sens de l'offre en procédure ci-dessus". b) Das UVEK hat in den Erwägungen zu seinem Entscheid Nr. 512/257-2 vom 25. Januar 2001 ausgeführt, die ASSAG bestreite das Rechtsschutzinteresse an der umstrittenen Änderung des Betriebsreglementes. Der Begriff des schutzwürdigen Interesses an einer Verfügung sei - ob es sich um eine Feststellungs- oder eine andere Verfügung handle - ge-

mäss Art. 48 lit. a VwVG auszulegen und könne nach der Rechtsprechung rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein. Zudem müsse es sich um ein besonderes, unmittelbares und aktuelles Interesse handeln. Die Gesuchsteller müssten durch den Entscheid stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten und nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Die gesuchstellenden und beschwerdeführenden Anwohner hätten eine besondere Beziehungsnähe zum Flugplatz. Zwei von ihnen wohnten nur 1,5 km vom Flugplatz entfernt, also in dessen näheren Umgebung. Insbesondere sei die Gesuchstellerin Nr. 1 durch den Schleppbetrieb betroffen, da die Flugzeuge in einer Distanz von 400 m in einer Volte an ihrem Haus vorbeiflögen. Ob

die übrigen Gesuchsteller ebenfalls legitimiert seien, könne offen gelassen werden, da alle dasselbe Gesuch eingereicht hätten. Im Weiteren legt das UVEK dar, die ASSAG äussere die Meinung, dass die Betriebsbewilligung des BAZL aus dem Jahre 1972 eine rechtsgültige Verfügung darstelle, welche nach Lehre und Rechtsprechung nur in Ausnahmefällen nachträglich abgeändert werden dürfe. Es stelle sich somit die Frage, ob das BAZL zur Überprüfung des Betriebsreglementes ermächtigt gewesen sei. Das BAZL habe seinen Entscheid mit Hinweis auf Art. 25 lit. c VIL begründet und festgehalten, dass die Betriebsbewilligung und das Betriebsreglement für den Flugplatz Schänis vor dem Inkrafttreten des USG erteilt bzw. genehmigt worden sei; die beiden Verwaltungsakte dürften daher auf die Übereinstimmung mit dem in Art. 11 USG umschriebenen Vorsorgeprinzip überprüft werden. Es treffe zu, dass die Betriebsbewilligung und die Genehmigung des Betriebsreglementes des Flugplatzes Schänis formell rechtskräftige Verfügungen seien. Falls das Gesetz die Voraussetzungen des Widerrufs einer Verfügung nicht ausdrücklich regle, müsse eine Abwägung der auf dem Spiele stehenden Interessen vorgenommen werden. Nach der Praxis des Bundesgerichts könne eine formell rechtskräftige Verfügung abgeändert werden, wenn sie dem geltenden schweizerischen Recht nicht mehr entspreche. Das Bundesgesetz über den Umweltschutz habe zu wichtigen Änderungen in der schweizerischen Umweltgesetzgebung geführt. Gemäss Art. 25 lit. c VIL könnten Änderungen des Betriebsreglementes genehmigt werden, falls sich die Anforderungen des Umweltschutzes gewandelt hätten. Art. 26 VIL ermächtige zudem das BAZL zur Anpassung der Betriebsreglemente, falls veränderte rechtliche Verhältnisse dies erforderten. Daraus ergebe sich, dass das BAZL zu Recht auf das Gesuch eingetreten sei. Die Beschwerde der ASSAG müsse daher vollumfänglich abgewiesen werden. c) Aus diesen Darlegungen geht hervor, dass sich das UVEK mit den beiden von der ASSAG vorgetragenen Rügen - es habe einerseits an einem schützenswerten, aktuellen Interesse der Anwohner und andererseits an einem Rechtsgrund für die Änderung des Betriebsreglementes gefehlt - sehr wohl auseinander gesetzt hat. Mit dem im Zusammenhang mit dem Vergleichsangebot Vorgetragenen brauchte sich das Departement dagegen nicht zu befassen: Der sich auf dieses Angebot beziehende, an Bedingungen geknüpfte Eventualantrag durfte, da Prozesshandlungen bedingungsfeindlich sind, als unzulässig betrachtet werden und unbehandelt bleiben

(vgl. BGE 101 Ib 216 mit Hinweisen; ALFRED KÖLZ/JÜRG BOSSHART/MARTIN RÖHL, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2.Aufl. 1999, N. 8 zu § 23, mit weiteren Hinweisen). Aus dem Gesagten ergibt sich ebenfalls, dass die ASSAG im Verfahren vor dem UVEK nicht dargelegt hat, weshalb und inwiefern die vom BAZL verfügte Betriebseinschränkung unverhältnismässig und daher unzulässig sei. Soweit die Beschwerdeführerin nun im bundesgerichtlichen Verfahren Unverhältnismässigkeit rügt, läuft dies auf eine - verpönte - Erweiterung des Streitgegenstandes hinaus. Auf die entsprechenden Vorbringen

ist nicht einzutreten.

7. In materieller Hinsicht bestreitet die ASSAG vor Bundesgericht erneut, dass für die Änderung des genehmigten Betriebsreglementes eine Rechtsgrundlage bestehe. Gemäss Art. 22 lit. c VIL dürfe die Betriebsbewilligung nur geändert oder entzogen werden, wenn der Betrieb mit den Anforderungen des Umweltschutzes "nicht mehr" vereinbar sei. Das bedeute erstens, dass eine wesentliche Verschlechterung der Gesamtsituation stattgefunden haben müsse. Zweitens dürften Betriebseinschränkungen nur dann ins Auge gefasst werden, wenn gesetzliche Vorschriften - hier das Vorsorgeprinzip gemäss Art. 11 Abs. 2 USG - nicht oder nicht genügend beachtet würden. Beides treffe jedoch im vorliegenden Fall nicht zu. Zum einen gehe aus den Flugbewegungszahlen der Jahre 1990 bis 1999 hervor, dass der Flugbetrieb und damit auch die Lärmbelastung geringer geworden seien. Zum andern habe das BAZL bei der Genehmigung des heute noch gültigen Betriebsreglementes im April 1983 dem Vorsorgeprinzip bereits Rechnung getragen. In der Folge habe die ASSAG selbst alle erforderlichen Lärmbekämpfungsmassnahmen getroffen. Somit lägen die vom Gesetzgeber geforderten Voraussetzungen für eine Überprüfung und Änderung der Betriebsbewilligung nicht vor. Diese Argumentation vermag jedoch nicht zu überzeugen.
a) Die Genehmigung eines Betriebsreglementes durch die luftfahrtrechtliche Aufsichtsinstanz ergeht in Form einer Verfügung. Verfügungen werden nach unbenutztem Ablauf der Rechtsmittelfrist oder nach Abschluss des Rechtsmittelverfahrens formell rechtskräftig und grundsätzlich unabänderlich. Gemäss Lehre und Rechtsprechung kann jedoch unter bestimmten Voraussetzungen auch auf solche Verfügungen wieder zurückgekommen werden. Insbesondere können Verfügungen über Dauerrechtsverhältnisse wegen unrichtiger Sachverhaltsfeststellung, fehlerhafter Rechtsanwendung

oder nachträglicher Änderung der Sach- oder Rechtslage widerrufen werden, sofern wichtige öffentliche Interessen berührt sind. Wo besonders wichtige öffentliche Interessen, wie Polizeigüter, auf dem Spiele stehen, kann sogar eine blosse Praxisänderung Anlass zur Umgestaltung von dauernden Rechtsverhältnissen geben. Fehlen positivrechtliche Bestimmungen über die Möglichkeit der Änderung einer Verfügung, so ist über diese anhand einer Interessenabwägung zu befinden, bei welcher das Interesse an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts dem Interesse an der Rechtssicherheit bzw. dem Vertrauensschutz gegenüberzustellen ist (vgl. FRITZ GYGI, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 307 ff., 314; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl. 1998, Rz. 806 ff., 810a, 813, 831 f., mit Hinweisen; BGE 101 Ia 328 E. 6c; BGE 107 Ia 193 E. 3e; BGE 107 Ib 35 E. 4c; BGE 121 II 273 E. 1/aa; BGE 121 V 157 E. 4a, je mit Verweisungen). Sind dagegen die Voraussetzungen über die Aufhebung oder Änderung einer Verfügung in der massgeblichen Gesetzgebung geregelt, so bestimmt sich die Zulässigkeit des nachträglichen Eingreifens der Behörde in erster Linie nach dieser. b) Was die hier anwendbare spezialrechtliche Regelung betrifft, so sah die Verordnung vom 14. November 1973 über die Luftfahrt (LFV; SR 748.01; AS 1973 S. 1856) für Flugfelder vor, dass die Bewilligung für die Anlage und den Betrieb nur erteilt werde, wenn dadurch keine öffentlichen Interessen - beispielsweise des Umweltschutzes - beeinträchtigt würden (Art. 43 Abs. 4 LFV). Nach Art. 45 LFV konnte die Betriebsbewilligung entzogen werden, wenn der Betrieb mit den Anforderungen des Umweltschutzes nicht mehr vereinbar war. Allerdings waren bei der Erteilung der Betriebsbewilligung für den Flugplatz Schänis im Jahre 1972 und der Genehmigung des Betriebsreglementes im Jahre 1983 die heute geltenden umweltschutzrechtlichen Bestimmungen noch nicht erlassen. Erst mit dem Inkrafttreten des Umweltschutzgesetzes am 1. Januar 1985 und der Lärmschutz-Verordnung am 1. April 1987 wurden auch die Flugplätze - das heisst die Flughäfen und Flugfelder - den lärmbegrenzenden Vorschriften für Verkehrsanlagen und damit auch den Bestimmungen von Art. 11 Abs. 2 USG und Art. 3 Abs. 1 LSV über vorsorgliche Emissionsbegrenzungen unterstellt. Flugfelder mit mehr als 15'000 Bewegungen pro Jahr bedingen zudem eine Umweltverträglichkeitsprüfung, welche heute im Plangenehmigungsverfahren oder anlässlich der Genehmigung des Betriebsreglementes vorzunehmen ist (vgl. Anhang 1/14 zur

Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung vom 2. Februar 2000 [UVPV; SR 814.011]). Im Zusammenhang mit der Revision des Luftfahrtgesetzes im Jahre 1993 wurden die Bestimmungen über den Bau und Betrieb von Flugplätzen in die neue Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (VIL; SR 748.131.1; AS 1994 S. 3050) überführt. Gemäss Art. 11 Abs. 1 lit. c in der ursprünglichen Fassung (aVIL) erstellt der Flugplatzhalter ein Betriebsreglement und hält darin unter anderem die konkrete Ausgestaltung der in der Betriebsbewilligung vorgegebenen Rahmenbedingungen, namentlich auch hinsichtlich des Umweltschutzes, fest. Art. 26 aVIL ermächtigte das Bundesamt, die - grundsätzlich unbefristete - Betriebsbewilligung zu ändern, einzuschränken oder zu entziehen, wenn sich der Betrieb mit wesentlichen Anforderungen des Umweltschutzes nicht mehr vereinbaren lässt. Diese Bestimmungen der VIL sind im Rahmen der Gesetz- und Verordnungsgebung über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren erneut geändert worden. Seit der Revision vom 2. Februar 2000 (in Kraft seit 1. März 2000) ist die Ausgestaltung des Betriebes eines Flugfeldes nicht mehr Gegenstand der Betriebsbewilligung, sondern ausschliesslich des Betriebsreglementes (Art. 17 und 23 VIL). Nach Art. 26 VIL hat das Bundesamt Änderungen des Betriebsreglementes zur Anpassung an den rechtmässigen Zustand zu verfügen, sofern veränderte rechtliche oder tatsächliche Verhältnisse dies erfordern. Das Bundesamt kann gemäss Art. 22 Abs. 1 lit. c VIL auch die Betriebsbewilligung ändern oder entziehen, wenn der Betrieb mit den Anforderungen des Umweltschutzes nicht mehr vereinbar ist. c) Demnach sind die Rechtsgrundlagen für die Änderung von Betriebsreglementen für Flugfelder nicht nur seit der Genehmigung des hier umstrittenen Reglementes, sondern auch noch während des Beschwerdeverfahrens vor dem UVEK überarbeitet worden. Das UVEK hat sich mit der Frage des anwendbaren Rechts im angefochtenen Entscheid nicht auseinander gesetzt, geht indessen - wie dargelegt (E. 6b) - davon aus, Art. 25 und 26 VIL könnten in ihrer heute geltenden Fassung vom 2. Februar 2000 angewendet werden. Nun ist die Rechtmässigkeit eines Verwaltungsakts grundsätzlich nach der Rechtslage zur Zeit seines Erlasses zu beurteilen. Bei der Prüfung der Frage, ob die für eine Baute oder Anlage erteilte Bewilligung oder deren Änderung bundesrechtmässig sei, ist daher

vom Rechtszustand auszugehen, der im Zeitpunkt der Verfügung galt. Im Laufe des Beschwerdeverfahrens eingetretene Rechtsänderungen sind an sich unbeachtlich, es sei denn, zwingende Gründe sprächen für die Berücksichtigung des neuen Rechts. Das trifft nach bundesgerichtlicher Praxis vor allem dann zu, wenn Vorschriften um der öffentlichen Ordnung willen oder zur Durchsetzung erheblicher öffentlicher Interessen erlassen worden und daher auch in hängigen Verfahren sofort anwendbar sind. Im Weiteren führte es zu nichts, eine Bewilligung oder deren Änderung aufzuheben, weil sie dem alten Recht widerspricht, während sie nach neuem Recht auf Gesuch hin oder von Amtes wegen zu erteilen bzw. zu verfügen wäre (s. zum Ganzen BGE 126 II 522 E. 3b/aa S. 534 f. und die dort angeführten Entscheide; siehe auch VPB 2001/65 III Nr. 87). Nach diesen in der Rechtsprechung erarbeiteten Grundsätzen darf hier die Zulässigkeit der Betriebsreglements-Änderung tatsächlich nach den neuen Normen beurteilt werden: Einerseits dient die neue Verfahrensordnung auch der erleichterten Durchsetzung des Umweltschutzrechts und damit erheblichen öffentlichen Interessen. Andererseits machte es wenig Sinn, die im März 1999 angeordnete Ergänzung des Betriebsreglementes aufzuheben, um sie aufgrund der seit Februar 2000 geltenden Vorschriften sofort wieder anzuordnen. Das UVEK hat sich mithin zu Recht auf die heute geltenden Bestimmungen der VIL gestützt. d) Wie erwähnt enthält die heutige VIL nicht nur Bestimmungen über die Änderung und den Entzug der Betriebsbewilligung, sondern mit Art. 26 auch eine Vor-

schrift über die Anpassung des Betriebsreglementes. Während die Betriebsbewilligung nach Art. 22 lit. c VIL nur geändert oder entzogen werden kann, wenn der Betrieb mit den Anforderungen des Umweltschutzes "nicht mehr vereinbar" ist, beauftragt Art. 26 VIL das BAZL, die Betriebsreglemente anzupassen, wenn "veränderte rechtliche oder tatsächliche Verhältnisse" dies erfordern. Die Ausführungen der ASSAG über die in Art. 22 lit. c VIL umschriebenen Voraussetzungen stossen daher ins Leere. Muss aber nach Art. 26 VIL die Änderung der rechtlichen Verhältnisse zur Überprüfung und allfälligen Anpassung der Betriebsreglemente führen, so hat das BAZL auch das letztmals im Jahre 1983 genehmigte Betriebsreglement für das Flugfeld Schänis auf seine Vereinbarkeit mit den inzwischen erlassenen Umweltschutznormen prüfen und an diese anpassen dürfen. Ob die vorgenommene Anpassung an Art. 11 Abs. 2 USG bzw. die Einschränkung des sonntäglichen Betriebes unverhältnismässig sei, ist aus den bereits

genannten Gründen (E. 6c) nicht zu untersuchen. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde der ASSAG ist daher abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist.

8. Die beschwerdeführenden Anwohner machen vorweg geltend, BAZL und UVEK hätten im Lichte von Art. 11 Abs. 2 USG den Sachverhalt nur ungenügend abgeklärt und insbesondere die wirtschaftliche Tragbarkeit weiterer betriebsbeschränkender Massnahmen nicht mit der nötigen Sorgfalt untersucht. Im angefochtenen Entscheid fehle jegliche Quantifizierung der zu erwartenden wirtschaftlichen Folgen und mangle es auch an Erwägungen darüber, ob solche Kosten oder Einbussen für die ASSAG konkret tragbar wären.
Zu dieser Rüge ist zunächst festzuhalten, dass die Frage der wirtschaftlichen Tragbarkeit von vorsorglichen emissionsbegrenzenden Massnahmen im Sinne von Art. 11 Abs. 2 USG nicht nur Sach-, sondern in erster Linie Rechtsfrage ist. Gemäss Lehre und Rechtsprechung weist die in Art. 11 Abs. 2 USG enthaltene Anforderung der wirtschaftlichen Tragbarkeit von vorsorglichen Massnahmen eine enge Beziehung zum Verhältnismässigkeitsgebot auf, ohne mit diesem deckungsgleich zu sein (ANDRÉ SCHRADE/THEO LORETAN, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, N. 35 zu Art. 11; ALEXANDER ZÜRCHER, Die vorsorgliche Emissionsbegrenzung nach dem Umweltschutzgesetz, Zürich 1996, S. 175, 241 ff.; BGE 124 II 517 E. 4a S. 521). Die wirtschaftliche Tragbarkeit gilt als Konkretisierung der Zumutbarkeit (Verhältnismässigkeit im engeren Sinne), welche dann zu bejahen ist, wenn ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Nutzen der Massnahme und der Schwere der damit verbundenen Nachteile besteht (SCHRADE/LORETAN, a.a.O.; vgl. BGE 123 I 112 E. 4e S. 121; Entscheid vom 24. Oktober 1997 i.S. B., E. 4a, publ. in: ZBl 99/1998 S. 441 ff., zusammengefasst in URP 1998 S. 59 f.). Dem Verhältnismässigkeitsprinzip unterstehen allerdings auch die verschärften Emissionsbegrenzungen, die aufgrund von Art. 11 Abs. 3 USG zu treffen sind, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden. Verschärfte Emissionsbegrenzungen sind zwar unabhängig von der wirtschaftlichen Tragbarkeit anzuordnen, doch wird auch für sie vorausgesetzt, dass zwischen dem angestrebten Ziel und der Schwere des Eingriffs ein angemessenes Verhältnis besteht; dabei dürfen die finanziellen Konsequenzen des Eingriffs mitberücksichtigt werden (vgl. BGE 125 II 129 E. 9d S. 148 mit Hinweisen; BGE 126 II 522 E. 22b

S. 552). Somit kommt dem nach dem Gesetzestext bestehenden Unterschied zwischen den vorsorglichen Massnahmen (Art. 11 Abs. 2 USG) und den verschärften Vorkehren (Art. 11 Abs. 3 USG) in der Praxis keine grosse

Bedeutung zu. Immerhin ist dem Willen des Gesetzgebers derart Rechnung zu tragen, dass darauf zu achten ist, bei der Anordnung bloss vorsorglicher Massnahmen die wirtschaftliche Zumutbarkeit nicht zu überdehnen. Weiter ist in Betracht zu ziehen, dass das Kriterium der wirtschaftlichen Tragbarkeit auf Unternehmungen zugeschnitten ist, die nach marktwirtschaftlichen Prinzipien, d.h. gewinnorientiert, betrieben werden. In der bundesrätlichen Botschaft wurde hiezu ausgeführt, dass für die Beurteilung der wirtschaftlichen Tragbarkeit auf die in den einzelnen Branchen gegebenen Verhältnisse abzustellen sei und in der Regel der mittlere gut geführte Betrieb als Massstab dienen soll (Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 31. Oktober 1979, BBl 1979 III 749ff., 790). Gehen jedoch die zu bekämpfenden Emissionen von anderen Quellen als von Unternehmen aus, die (nur) nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen betrieben werden, so fällt die wirtschaftliche Tragbarkeit im genannten Sinn als Beurteilungskriterium dahin und sind allfällige wirtschaftliche Gesichtspunkte im Rahmen der allgemeinen Verhältnismässigkeitsprüfung zu beachten. Das trifft etwa für lärmerzeugende öffentliche Werke - vor allem Infrastrukturanlagen - zu. Solches gilt aber auch für mit Lärm verbundene Anlässe sportlicher oder kultureller Art und andere Tätigkeiten im Freien. Dementsprechend prüft das Bundesgericht auf Art. 11 Abs. 2 USG gestützte Begehren um zusätzliche Lärmschutzvorkehren an Strassenbauten in der Regel "bloss" im Lichte des Verhältnismässigkeitsprinzips. In diesem Rahmen hat es auch erklärt, falls die massgebenden Planungswerte eingehalten seien, liessen sich weitergehende Emissionsbegrenzungen nur dann rechtfertigen, wenn mit relativ geringem Aufwand eine wesentliche zusätzliche Reduktion der Emissionen erreicht werden könne (BGE 124 II 517 E. 5a S. 522 f.). Weiter stellt das Bundesgericht bei der Beurteilung von Beschwerden gegen lärmige Freizeitbeschäftigungen oder Festanlässe im Wesentlichen darauf ab, ob das Ruhebedürfnis der Bevölkerung das Interesse an der lärmverursachenden Tätigkeit überwiege (BGE 126 II 300 E. 4c/cc, dd S. 318). Wickeln sich solche Aktivitäten im üblichen Rahmen insbesondere während der Tagesstunden ab, so vermag der Umstand, dass sich einige wenige Nachbarn durch den Lärm belästigt fühlen, lärmbegrenzende

Massnahmen in der Regel noch nicht zu rechtfertigen (vgl. BGE 123 II 74 E. 5a S. 86). Der vorliegende Streit dreht sich um das Segelflugfeld Schänis, das im Wesentlichen der Ausübung des Segelflugsports als Freizeitbeschäftigung dient. Handelt es sich demnach bei der fraglichen Anlage nicht um ein gewinnorientiertes, nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten geführtes Unternehmen, so kann die "wirtschaftliche Tragbarkeit" im oben dargelegten Sinn auch kein Kriterium für mögliche Emissionsbegrenzungen sein. Daran ändert nichts, dass hier eine Aktiengesellschaft Flugplatzhalterin ist, da Aktiengesellschaften auch für andere als wirtschaftliche Zwecke gegründet werden können (Art. 620 Abs. 3 OR). Über das richtige Mass von lärmbegrenzenden Vorkehren ist vielmehr anhand einer Interessenabwägung zu befinden, in die einerseits das Ruhebedürfnis der beschwerdeführenden Anwohner und andererseits das Interesse der ASSAG daran einbezogen werden, auch in Zukunft annehmbare Bedingungen für die Ausübung des Segelflugsports bieten zu können. Da gegenüber den beschwerdeführenden Anwohnern die Planungswerte eingehalten werden, lassen sich wie dargelegt zusätzliche Betriebsbeschränkungen nur rechtfertigen, wenn mit relativ geringem Aufwand eine wesentliche Lärmreduktion erreicht werden kann. Ob dies der Fall sei, durften die Entscheidbehörden aufgrund ihres Fachwissens und der durchgeführten Instruktion beurteilen, ohne zunächst Abklärungen über mögliche Umsatzeinbussen und Gewinnverminderungen der ASSAG zu treffen. Der Vorwurf der unvollständigen Feststellung des Sachverhaltes geht daher fehl. Zu prüfen bleibt, ob die von den Vorinstanzen vorgenommene Interessenabwägung und die Weigerung, zusätzliche Massnahmen zu ergreifen, vor dem Bundesrecht standhalten.

9. Die beschwerdeführenden Anwohner haben im Verfahren vor dem Departement in erster Linie verlangt, dass der lärmverursachende Flugbetrieb an sämtlichen Wochentagen auf die Zeit von 9 Uhr bis 16 Uhr, unterbrochen durch eine 75-minütige Mittagspause, beschränkt werde. Zudem seien Flüge mit Motorflugzeugen an einem Sonntag pro Monat gänzlich zu untersagen und sei die Anzahl der jährlichen Flugbewegungen auf maximal 18'000 zu begrenzen. Im Weiteren haben die Beschwerdeführer um Verbesserung der Kontrollmassnahmen

sowie der Ausbildung und der Information der Piloten ersucht. Schliesslich sei die ASSAG zu verpflichten, anstelle der heute eingesetzten Schleppflugzeuge leisere Maschinen, insbesondere Ecolight-Schleppflugzeuge, einzusetzen,

BGE 127 II 306 S. 320

sobald entsprechende Maschinen in der Schweiz zugelassen seien; allenfalls sei auf elektrische Starts umzustellen. a) Das UVEK hat im angefochtenen Entscheid darauf hingewiesen, dass die Segelflieger zur Ausübung ihres Sports auf thermische Aufwinde angewiesen sind, welche sich durch die Sonneneinstrahlung ergeben, die um die Mittagszeit am stärksten ist. Für einen ausschliesslich dem Segelflug dienenden Flugplatz seien daher die Betriebszeiten über Mittag von grösster Bedeutung. Ein generelles Flugverbot über Mittag am Sonntag oder sogar an allen Wochentagen würde den Flugbetrieb in Schänis - der unter anderem auch der fliegerischen Ausbildung diene - ernsthaft gefährden. Zu berücksichtigen sei auch, dass der Flugbetrieb in den Monaten März, April, September und Oktober durch die späten bzw. frühen Dämmerungszeiten ohnehin eingeschränkt sei. In den Wintermonaten November bis Februar falle er völlig aus. An Regentagen oder bei anderen ungünstigen Wetterverhältnissen fänden ebenfalls keine Flüge statt. Schliesslich sei anlässlich des Augenscheins festgestellt worden, dass sich der Motorenlärm, den die Schleppflugzeuge beim Start entwickelten, in die bestehende Geräuschkulisse einfüge und diese nicht stärker übertöne als andere Geräusche wie Eisenbahnlärm oder Kuhglockengeläut. Die verlangten zusätzlichen Einschränkungen der Betriebszeiten wären daher unverhältnismässig. An dieser Interessenabwägung lässt sich aus der Sicht des Bundesrechts nichts aussetzen. Wohl ist der Einwand der Beschwerdeführer verständlich, der Fluglärm sei vor allem deshalb störend, weil er bei schönem Wetter und an Wochenenden - also gerade dann, wenn ein Bedürfnis nach Erholung im Freien bestehe - gehäuft auftrete. Es ist heute jedoch Tatsache, dass an Wochenenden und insbesondere bei schönem Wetter in den Siedlungsgebieten und selbst auf dem Lande grosse Betriebsamkeit herrscht, sei es im Zusammenhang mit Einkäufen, mit Reisetätigkeit, mit Freizeitaktivitäten oder auch nur mit dem Unterhalt von Haus und Garten. Den damit verbundenen Lärm muss die Bevölkerung bis zu einem gewissen Grad, der hier nicht überschritten ist, hinnehmen. Immerhin sind für das Flugfeld Schänis betriebliche Beschränkungen zur Gewährleistung der Sonntagsruhe angeordnet worden. b) Das BAZL hat die Begehren der Beschwerdeführer um verbesserte Kontrollmassnahmen, um zusätzliche Ausbildung und Information der Piloten sowie um Einrichtung einer Meldestelle für Anwohnerklagen mit der Begründung zurückgewiesen, dass Art. 11

BGE 127 II 306 S. 321

Abs. 2 USG nicht als Rechtsgrundlage für solche Massnahmen dienen könne und auch das Luftfahrtrecht keine entsprechenden Normen enthalte. Die Beschwerdeführer kritisieren diese Argumentation zu Recht. Zumindest gewisse dieser Vorkehren liessen sich ohne weiteres auf Art. 11 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 12 USG abstützen. Das gilt etwa für die Kontrollen der Start- und Landeverfahren wie auch für eine intensivere Information der Piloten (vgl. BGE 125 II 129 E. 5c/d S. 134 ff.; BGE 126 II 522 E. 35a S. 558 f.). Nun hat das UVEK zwar den Überlegungen des BAZL zugestimmt, gleichzeitig aber unterstrichen, dass das BAZL Aufsichtsbehörde sei und als solche auch zu überwachen habe, ob sich der Flugbetrieb vorschriftsgemäss abwickle. Die Anwohner, welche Verstösse gegen Auflagen des Betriebsreglementes feststellten, könnten sich daher an das Bundesamt wenden. Dagegen könne die Flugplatzhalterin nicht, und schon gar nicht durch Änderung des Betriebsreglementes, verpflichtet werden, fehlbare Piloten zu bestrafen oder eine zusätzliche Pilotenausbildung zu betreiben. Diesen Erwägungen ist grundsätzlich zuzustimmen. Gemäss Art. 3b Abs. 1 und 2 VIL in der Fassung vom 2. Februar 2000 hat das BAZL bei den Infrastrukturanlagen der Luftfahrt die Einhaltung der

luftfahrtspezifischen, der betrieblichen und der baupolizeilichen Anforderungen des Umweltschutzes zu überwachen oder lässt sie durch Dritte überwachen; es führt die erforderlichen Kontrollen durch oder lässt sie durch Dritte durchführen. Ebenso trifft es die notwendigen Massnahmen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes. Gemäss diesen neuen Bestimmungen wird also das BAZL oder der von ihm beauftragte Dritte, sofern die betrieblichen Vorschriften nicht eingehalten werden, auf die Beanstandungen der Anwohner reagieren und die nötigen Anordnungen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes treffen müssen. Diese Massnahmen müssen sich nicht notwendigerweise im Betriebsreglement niederschlagen, doch sind künftige Änderungen nicht ausgeschlossen, falls sich ein vorschriftsgemässer Betrieb nicht auf andere Weise gewährleisten liesse. In diesem Sinne kann den Überlegungen des UVEK zugestimmt werden. c) Was schliesslich die Verpflichtung der Flugfeldhalterin zur Anschaffung von Ecolight-Flugzeugen und eigenstartfähigen Elektro-Segelflugzeugen anbelangt, so räumen die Beschwerdeführer selbst ein, dass diese heute in der Schweiz noch nicht zugelassen sind. Eine derartige Änderung des Betriebsreglementes fällt daher zur Zeit ausser Betracht.