Urteilskopf

128 II 292

35. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung i.S. Berner Oberländer Helikopter AG (BOHAG) gegen Grüne Freie Liste Amt Interlaken, Verkehrs-Club der Schweiz, Kanton Bern und Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Verwaltungsgerichtsbeschwerde) 1A.151/2001 vom 16. Juli 2002

Regeste (de):
Änderung des Betriebsreglementes für ein Helikopterflugfeld (Heliport); Wirtschaftsfreiheit, Gleichbehandlung von Konkurrenten.

Die Zuweisung von Einsatzgebieten an einen einzigen oder wenige einzelne Betreiber von Helikopterflugfeldern ist mit den Geboten der Verhältnismässigkeit und der Gleichbehandlung von Konkurrenten unvereinbar (E. 4 und 5).

Die Beschränkung der Flugbewegungszahl auf Helikopterflugfeldern ist als Mittel zur allgemeinen Lärmbekämpfung nur wenig geeignet, wenn zum einen diese Beschränkung nur einzelne Heliports betrifft und zum anderen deren Betreiber über Bewilligungen für Aussenlandungen verfügen. Strenge Limitierungen der Flugbewegungszahl stehen zudem mit den Vorgaben des Sachplanes für Infrastruktur der Luftfahrt, wonach die bestehenden Anlagen Dritten zur Mitbenützung geöffnet werden sollen, in Widerspruch (E. 6).

Flugverbote an Sonn- und allgemeinen Feiertagen sind für Heliports im Rahmen einer Gesamtschau nach einheitlichen Grundsätzen und Kriterien zu erlassen (E. 7).

Regeste (fr):
Modification du règlement d'exploitation d'un champ d'aviation destiné aux hélicoptères (héliport); liberté économique, égalité de traitement des concurrents.

L'attribution de secteurs d'engagement à un seul exploitant d'héliport, ou à seulement quelques exploitants déterminés, est incompatible avec les exigences de la proportionnalité et de l'égalité de traitement entre concurrents (consid. 4 et 5).

La limitation du nombre de mouvements sur des héliports constitue un moyen guère approprié pour lutter de manière générale contre le bruit, lorsque cette restriction ne concerne que quelques héliports, d'une part, et que les exploitants disposent d'autorisations pour des atterrissages en campagne, d'autre part. Des limitations sévères des mouvements contredisent en outre les dispositions du plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique, selon lequel les installations existantes doivent pouvoir être utilisées par des tiers (consid. 6).

Les interdictions de vol les dimanches et jours fériés doivent, pour ce qui concerne les héliports, être établis dans le cadre d'un examen global, selon des critères et des principes homogènes (consid. 7).

Regesto (it):
Modifica del regolamento d'esercizio di un campo d'aviazione destinato agli elicotteri (eliporto); libertà economica, parità di trattamento dei concorrenti.

L'attribuzione di settori d'impiego a uno solo o unicamente ad alcuni singoli gestori d'eliporto è incompatibile con i principi della proporzionalità e della parità di trattamento tra concorrenti (consid. 4 e 5).

La limitazione del numero dei movimenti sugli eliporti costituisce un provvedimento poco idoneo a ridurre

in modo generale il rumore, se questa restrizione concerne solo singoli eliporti e i loro gestori dispongono di autorizzazioni per l'atterramento esterno. Limitazioni severe del numero dei movimenti contrastano con il piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica, secondo cui gli impianti esistenti devono potere essere utilizzati da terzi (consid. 6).

Divieti di volo le domeniche e i giorni festivi riguardanti gli eliporti devono essere stabiliti sulla base di un esame globale secondo principi e criteri uniformi (consid. 7).

Sachverhalt ab Seite 293

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. An allgemeinen Feiertagen darf das Flugfeld nicht benützt werden. Weiter ist der Flugbetrieb zwischen dem Ende der bürgerlichen Abenddämmerung und dem Beginn der bürgerlichen Morgendämmerung, mindestens aber von 1900 bis 0700 Uhr untersagt. 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. 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 die entsprechende Bestimmung 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."
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. 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. Gegen den Entscheid der Rekurskommission UVEK hat die BOHAG Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht und die vollständige Aufhebung des angefochtenen Entscheides verlangt. Die

BGE 128 II 292 S. 295

Beschwerdeführerin macht Verletzung des Grundrechts der Wirtschaftsfreiheit, des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit sowie Verstösse gegen verfahrensrechtliche Vorschriften geltend. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut

Erwägungen

aus folgenden Erwägungen:

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 vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) erlassen werden. Als Rechtsgrundlage fiele auch Art. 6 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (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 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0) 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

BGE 128 II 292 S. 296

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. der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt [VIL; SR 748.131.1]). 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. auch 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

BGE 128 II 292 S. 298

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.; BGE 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 Beschränkung. 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.

BGE 128 II 292 S. 299

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 jedoch 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 IIIB-1-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 (Ziff. 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 (Ziff. 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 (Ziff. 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. Aufl. 1998, N. 403 ff. mit Hinweisen; s. auch 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. 36 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 wie-

gen 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 vom 22. Juni 1979 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.