

BGer 1A.172/2004 vom 21. September 2004

Bundesgericht, 2004-09-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.172_2004

FR: TF 1A.172/2004 du 21 septembre 2004

IT: TF 1A.172/2004 del 21 settembre 2004

Regeste

Verkehr (ohne Strassenverkehr)

Erwägungen

E. 1

Angefochten ist ein Zwischenentscheid über die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung im luftfahrtrechtlichen Plangenehmigungsverfahren (vgl. Art. 37 ff. des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt [LFG, SR 748.0]). Der Zwischenentscheid unterliegt, da die Plangenehmigungsverfügung mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden kann (Art. 99 Abs. 2 lit. c OG) und der Beschwerdeführerin durch den Bauaufschub ein nicht wiedergutzumachender Nachteil entstehen könnte, der eidgenössischen Verwaltungsgerichtsbarkeit (vgl. Art. 97 OG i.V.m. Art. 5 und Art. 45 Abs. 1 VwVG , Art. 101 lit. a OG). Auf die fristgemäss eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten.

E. 2

Die Beschwerdeführerin rügt zunächst in verfahrensrechtlicher Hinsicht, dass der Präsident der Rekurskommission INUM die Legitimation der Beschwerdegegner zur Anfechtung der Plangenehmigungsverfügung für das Instrumentenlandesystem für die Piste 28 (ILS 28) überhaupt nicht untersucht hätte, obschon er diese Abklärung von Amtes wegen hätte vornehmen müssen. Das Bundesgericht hat indes bereits in seinen Entscheiden vom 31. März 2004 erklärt, dass die mit der Ausrüstung und dem Betrieb einer Piste verbundenen Fragen in prozessual engem Zusammenhang stünden und in gesamtheitlicher Betrachtung zu prüfen seien (Urteile 1A.243-245/2003, 1A.249/2003-250/2003, 1A.258/2003-262/2003, jeweils E. 1). Dies gilt grundsätzlich ebenfalls in den vorliegenden Verfahren, wenn auch einzuräumen ist, dass es bei der vorliegenden Betriebsreglementsänderung - der Einführung des CANPA- und des ILS-Anflugverfahrens - nur um relativ geringfügige Neuerungen und weder um eine Neuausrichtung der Anflugordnung noch um eine Änderung der Anflugzeiten geht. Eine Betroffenheit der Anwohner im Osten des Flughafens Zürich kann aber insofern nicht ausgeschlossen werden, als infolge verbesserter Verfügbarkeit der mit einem ILS ausgerüsteten Piste 28 inskünftig weniger Flüge auf andere Pisten umzuleiten sind. Im Weiteren ist die Stadt Kloten vom Ausbauprojekt direkt betroffen, soll doch die Verlängerung der Anflugbefeuerung auf ihrem Gemeindeboden bzw. teilweise auf ihrem Grundeigentum verwirklicht werden. Der Präsident der Rekurskommission INUM ist daher auf deren Begehren um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der gegen die Plangenehmigungsverfügung gerichteten Beschwerde zu Recht eingetreten.

E. 3

Im angefochtenen Zwischenentscheid wird betont, gemäss der gesetzlichen Regelung von Art. 55 Abs. 1 VwVG komme der Verwaltungsbeschwerde aufschiebende Wirkung zu. Von dieser Regel sei nur bei Vorliegen besonderer, triftiger Gründe abzuweichen. Den Beschwerdeführern sei mithin in dem Sinne ein umfassender vorläufiger Rechtsschutz zu gewähren, dass der rechtliche und tatsächliche Zustand, wie er vor Erlass der angefochtenen Verfügung bestanden habe, bis zum Entscheid der Rekurskommission in der Sache aufrecht erhalten bleiben müsse. Diesen Erwägungen ist dem Grundsatz nach beizupflichten, doch darf nicht vergessen werden, dass die Bestimmung von Art. 55 Abs. 1 VwVG auf den Regelfall ausgerichtet ist, nämlich auf Beschwerdeverfahren mit einer angemessenen Dauer, die einige Wochen oder höchstens einige Monate nicht übersteigt. Nur wenn über die Beschwerden innert gebührender Frist entschieden und der Schwebezustand während des Beschwerdeverfahrens in angemessenem zeitlichen Rahmen gehalten werden kann, lässt sich die Regel rechtfertigen, von der Vollstreckung der erstinstanzlichen Verfügung mit Rücksicht auf die Interessen der Beschwerdeführenden einstweilen abzusehen. Nun sind bei der Rekurskommission INUM noch Beschwerden gegen das Betriebsreglement des Flughafens Zürich hängig, die im Zusammenhang mit der Neukonzessionierung sowie den anschliessenden provisorischen Neuregelungen der Anflugordnung in den Jahren 2001, 2002 und 2003 erhoben worden sind. Auch im Beschwerdeverfahren um die im Juni 2003 erteilte Plangenehmigung für das Instrumentenlandesystem 34 hat die Rekurskommission noch keinen materiellen Entscheid gefällt. Es kann daher auch im vorliegenden Fall nicht ausgeschlossen werden, dass sich das Beschwerdeverfahren über Monate, wenn nicht Jahre erstrecken wird. Unter diesen Umständen darf beim Entscheid über die aufschiebende Wirkung von Beschwerden nicht einfach vom Regelfall ausgegangen werden, sondern ist nach möglichst ausgewogenen Lösungen zu suchen, die den auf dem Spiele stehenden Interessen angemessen Rechnung tragen. Dabei ist insbesondere zu untersuchen, ob bei Entzug der aufschiebenden Wirkung durch Vollstreckungshandlungen ein Zustand geschaffen werden könnte, der bei nachträglicher Gutheissung der Beschwerden nicht wieder rückgängig gemacht werden könnte. Andererseits ist zu prüfen, welche Nachteile sich aus der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ergeben könnten, falls die Beschwerden schliesslich abgewiesen werden. Im Übrigen kommt der Entscheidprognose in Fällen, in denen mit einer längeren Verfahrensdauer gerechnet werden muss, vermehrte Bedeutung zu und darf daher nicht leichthin von einer solchen abgesehen werden.

E. 4.1

Wird im vorliegenden Fall den an die Rekurskommission INUM gerichteten Beschwerden die aufschiebende Wirkung (wieder) entzogen, so bedeutet dies, dass mit dem Bau und der Einrichtung der ILS-Anlagen - auf die Anflugbefeuerung wird später einzugehen sein (E. 5) - sofort, noch während des Beschwerdeverfahrens, begonnen werden kann. Das ILS besteht aus drei Teilen, nämlich dem die horizontale Führung der Flugzeuge gewährleistenden Localizer (Loc), dem der vertikalen Führung der Flugzeuge dienenden Gleitweg (Glidepath, GP) und dem Distanzmessgerät (Distance Measurement Equipment, DME). Der Localizer, eine Antennenanlage mit Apparateraum, soll in der Verlängerung der Piste 28 zwischen der Glatt und der Flughofstrasse auf Gemeindeboden Rümlang aufgebaut werden. Die Gleitweg-Anlagen mit einem unterirdischen Apparateraum und das Distanzmessgerät sind seitlich der Piste 28 in Nähe der Pistenschwelle anzubringen. Die Erstellung und Inbetriebsetzung der drei Anlagen wird nach den Angaben der Beschwerdeführerin rund ein Jahr dauern. Falls die Beschwerden gegen die ILS-Anlagen gutgeheissen werden, so könnten diese ohne weiteres wieder abgebrochen und der frühere Zustand wieder hergestellt

werden. Für die im vorinstanzlichen Verfahren als Beschwerdeführer auftretenden Anwohner entsteht somit bei sofortigem Baubeginn kein Nachteil, das Schadens-Risiko liegt einzig bei der Flughafenhalterin. Sollten die Beschwerden nach Gewährung der aufschiebenden Wirkung schliesslich abgewiesen werden, wird der Einbau des ILS eine erhebliche Verzögerung erfahren. Nun darf zwar das heute praktizierte VOR/DME-Anflugverfahren als sicher gelten, doch steht ausser Zweifel, dass mit einer zusätzlichen vertikalen Führung der Flugzeuge durch die Gleitweg-Anlage ein noch höherer Grad an Sicherheit erreicht werden kann. Nach den Angaben der Flughafenhalterin wird bei einem weiteren Aufschub des Baus des ILS 28 zudem die nötige Sanierung der Piste 34 in Frage gestellt. Da über die Beschwerden gegen das ILS für die Piste 34 noch nicht rechtskräftig entschieden ist, steht übrigens noch offen, ob diese Piste inskünftig bei schlechten Sichtverhältnisse stets als Ausweich-Landepiste zur Verfügung stehen wird. Es kann daher entgegen den Darlegungen der Vorinstanz - soll der Entscheid über die Beschwerden gegen das ILS 34 nicht präjudiziert werden - nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass die abendlichen Landungen bei schlechten Wetterverhältnissen auf der Piste 34 vorgenommen werden könnten und die Aufrechterhaltung des Anflugverkehrs gewährleistet sei. Es ist somit festzustellen, dass sich die Gewährung der aufschiebenden Wirkung während des Beschwerdeverfahrens nachteiliger auswirken kann als die vorläufige Vollstreckung der angefochtenen Verfügung.

E. 4.2

Auch eine Gesamtschau über die auf dem Spiele stehenden Interessen führt zum Ergebnis, dass die Interessen an einem sofortigen Baubeginn für das ILS 28 schwerer wiegen als jene an einem Bauaufschub. Die beschwerdeführenden Anwohner bezwecken mit ihren Beschwerden, regelmässige Anflüge von Osten her auf die Piste 28 so weit als möglich zu verhindern. Es trifft wohl zu, dass die von Osten her erfolgenden Anflüge ohne das ILS 28 häufiger umgeleitet werden müssen und dadurch eine gewisse Lärmentlastung bewirkt werden kann. Andererseits bringen sich die Anwohner im Osten mit ihrem Widerstand gegen das ILS um den Vorteil einer verbesserten Sicherheit der Anflüge. Weiter erscheint wie erwähnt die Möglichkeit der Umleitung der landenden Flugzeuge auf die Piste 34 jedenfalls so lange als nicht gewährleistet, als die Plangenehmigungsverfügung für das ILS 34 nicht rechtskräftig geworden ist. Die Umleitung der Flüge auf die Piste 34 führt zudem zu einer Verlagerung des Lärms, der für grössere Bevölkerungsteile im Süden des Flughafens Zürich die Lärmimmissionsgrenzwerte überschreiten könnte. Nun ist zwar, wie die am bundesgerichtlichen Verfahren beteiligten Gemeinden geltend machen, nicht im Verfahren um vorsorgliche Massnahmen zu entscheiden, ob der An- und Abflugverkehr grundsätzlich auf mehrere Routen zu verteilen oder auf das gleiche, insgesamt kleinere Gebiet zu konzentrieren sei. Indessen steht ausser Frage, dass gemäss den umweltschutzrechtlichen Prinzipien danach zu trachten ist, die Zahl der Anwohner, die von Lärmeinwirkungen über den Immissionsgrenzwerten betroffen werden, möglichst klein zu halten. In diesem Lichte steht das Bestreben, neben den regelmässigen morgendlichen Landungen vermehrt auch abendliche Anflüge über den dicht besiedelten Süden des Flughafens zu leiten, mit dem öffentlichen Interesse in Widerspruch. Insofern vermag die Interessenabwägung des Präsidenten der Rekurskommission INUM nicht zu überzeugen.

E. 4.3

Entgegen der Meinung der Vorinstanz erscheint es schliesslich nicht als unverantwortbar, im vorliegenden Plangenehmigungsverfahren eine Entscheidprognose anzustellen. Wie im

angefochtenen Entscheid selbst eingeräumt wird, gilt das ILS heute als Standardausrüstung für wichtigere Landepisten. Die Piste 28 hat schon früher - vor der Einführung von Sperrzeiten für die Nordanflüge - bei Westwindlagen als Landepiste gedient und wird bei starkem Westwind auch weiterhin als solche eingesetzt werden. Das ILS trägt wie erwähnt zur Sicherheit der Anflüge bei. Es spricht somit einiges für den Einbau des ILS 28, unabhängig davon, ob diese Piste künftig als Haupt- oder als Nebenlandepiste benutzt werden wird. Wird die Piste 28 weiterhin während gewissen Zeiten als Hauptlandepiste dienen müssen, so wird sich zwar die Zahl der stündlichen Landungen wegen der grösseren Verfügbarkeit nach Einrichtung des ILS etwas erhöhen. Gemäss den Angaben der EMPA wird dadurch die Lärmbelastung jedoch nur um 0,7 dB(A), also nur unmerklich, ansteigen. Die Erfolgsaussichten der Beschwerden der Anwohner sind daher insgesamt gesehen als kleiner einzuschätzen als die Erwartung, dass sich die Plangenehmigungsverfügung des UVEK vor dem Bundesrecht haltbar erweise.

E. 5

Was die Verlängerung der Anflugbefeuerung anbelangt, so ist das Gesuch der Flughafenhalterin nur teilweise bewilligt und die Verlängerung lediglich auf 720 m statt auf die verlangten 870 m genehmigt worden. Die Flughafen Zürich AG führt insofern Beschwerde gegen die Plangenehmigungsverfügung des UVEK und will auf eine Verlängerung der Anflugbefeuerung ganz verzichten, falls diese nicht die von ihr geforderte Länge erreichen kann. Solange über diese Beschwerde nicht entschieden ist, kann ohnehin mit den Bauarbeiten nicht begonnen werden. Selbst wenn aber die Verlängerung gesuchsgemäss genehmigt worden wäre, hätten die Installationsarbeiten auch ohne aufschiebende Wirkung der Beschwerden noch nicht in Angriff genommen werden können. Für die Verlängerung der Beleuchtungsanlagen ausserhalb des Flughafenareals müssen Grundstücke Dritter, so auch der am Beschwerdeverfahren beteiligten Stadt Kloten, in Anspruch genommen werden. Die Flughafenhalterin hat die für den Ausbau der Anlage benötigten Rechte - insbesondere Durchleitungsrechte für die Kabel und Baurechte für die Masten - entweder freihändig oder auf dem Enteignungswege zu erwerben. Der Baubeginn würde daher voraussetzen, dass diese Rechte bereits erworben wären oder dass im Enteignungsverfahren die vorzeitige Besitzeinweisung verfügt worden wäre. Einem Gesuch um vorzeitige Inbesitznahme darf aber nur entsprochen werden, wenn keine bei nachträglicher Gutheissung der Einsprachen nicht wiedergutzumachenden Schäden entstehen können (Art. 76 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Enteignung [EntG; SR 711]). Die betroffenen Grundeigentümer sind vor dem Entscheid über die vorzeitige Besitzergreifung anzuhören und der Entscheid des Präsidenten der Schätzungskommission kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden (Art. 76 Abs. 2 und 6 EntG). Ist das Plangenehmigungsverfahren mit einem Enteignungsverfahren verbunden, steht somit den Einsprechern, die Rechte abzutreten haben, die Möglichkeit zu, ihr Interesse an der Erhaltung des bisherigen Zustandes im Besitzeinweisungsverfahren zu wahren. Es ist daher grundsätzlich in diesem enteignungsrechtlichen Verfahren zu prüfen, ob und wann mit dem Bau des Werkes begonnen werden darf. Das Bundesgericht sieht demgemäss in ständiger Praxis davon ab, den im Einspracheverfahren erhobenen Beschwerden der Enteigneten aufschiebende Wirkung zu erteilen. Damit wird einerseits vermieden, dass das Land- und Rechtserwerbverfahren unnötig blockiert wird; andererseits wird es der über die vorzeitige Besitzeinweisung befindenden Instanz ermöglicht, die ihr vom Gesetzgeber übertragenen Aufgaben zu erfüllen (vgl. BGE 104 Ib 176 , 115 Ib 94). Zusammenfassend ist im

vorliegenden Fall festzustellen, dass die Installationsarbeiten für die Anflugbefeuerung ohnehin nicht vor dem Entscheid der Rekurskommission INUM über die Beschwerde der Flughafen Zürich AG in Angriff genommen werden können. Die Wiederherstellung des Suspensiveffekts hinsichtlich der Verlängerung der Anflugbefeuerung hätte sich daher erübrigt. Dementsprechend hat die Beschwerdeführerin nur beantragt, dass der vom UVEK mit Entscheid vom 22. April 2004 verfügte Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden "betreffend Bau eines ILS auf Piste 28" zu bestätigen sei. Hinsichtlich der Verlängerung der Anflugbefeuerung wäre eine solche Bestätigung unnütz. Durch die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung auch in diesem Punkte soll lediglich klargestellt werden, dass die Einreichung von Beschwerden gegen die Verlängerung der Anflugbefeuerung der Fortsetzung des Land- oder Rechtserwerbes für den Ausbau der Anlage grundsätzlich nicht entgegensteht.

E. 6

Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gutzuheissen, Ziffer 3 der angefochtenen Verfügung des Präsidenten der Rekurskommission INUM aufzuheben und den erhobenen Beschwerden, soweit sie sich gegen das Instrumentenlandesystem 28 richten, die im vorinstanzlichen Verfahren wiederhergestellte aufschiebende Wirkung erneut zu entziehen. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die bundesgerichtlichen Kosten den privaten Beschwerdegegnern aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 und 2 OG). Alle im vorliegenden Verfahren als Beschwerdegegner auftretenden Gesuchsteller haben zudem der Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 159 Abs. 1 und 2 OG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.