

BGer 1A.22/2005 vom 4. Juli 2005

Bundesgericht, 2005-07-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.22_2005

FR: TF 1A.22/2005 du 4 juillet 2005

IT: TF 1A.22/2005 del 4 luglio 2005

Erwägungen

E. 1

Die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde und die Legitimation der beschwerdeführenden Gemeinden und Privaten stehen ausser Frage (vgl. BGE 124 II 293 E. 3b S. 305 f.).

E. 2

Die Rekurskommission INUM hat im vorinstanzlichen Verfahren eine mündliche und öffentliche Verhandlung durchgeführt. Damit ist dem sich aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK ergebenden Anspruch der Beschwerdeführenden, von einem Gericht öffentlich gehört zu werden, im erstinstanzlichen, eine volle Überprüfung der Rechts- und Sachverhaltsfragen erlaubenden Rechtsmittelverfahren entsprochen worden. Es besteht daher kein Anlass, die Parteien vor Bundesgericht nochmals anzuhören, umso weniger, als dieses im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde grundsätzlich an die tatsächlichen Feststellungen der richterlichen Vorinstanz gebunden ist (Art. 105 Abs. 2 OG ; vgl. VPB 62/1998 Nr. 97).

E. 3

Das durch den angefochtenen Entscheid bestätigte Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 ist verschiedentlich provisorisch geändert und durch das neue vorläufige Betriebsreglement, das vom BAZL am 29. März 2005 genehmigt worden ist, ersetzt worden. Es fragt sich daher, ob und inwieweit die vorliegende Beschwerde gegenstandslos geworden sei. Jedenfalls schliesst die Tatsache, dass das neue vorläufige Betriebsreglement noch nicht rechtskräftig ist, die Gegenstandslosigkeit der vorliegenden Beschwerde nicht aus; würde sich die heutige An- und Abflugregelung nicht halten lassen, würde dies wohl kaum zu einem Wiederaufleben der bisherigen Provisorien führen, sondern müssten neue Anordnungen getroffen werden (vgl. etwa Entscheid 1A.99/2003 vom 7. Oktober 2003 E. 2.1). Die Frage, ob den Beschwerdeführern an der Überprüfung des Betriebsreglementes vom 31. Mai 2001 bzw. des Beschwerdeentscheides vom 16. Dezember 2004 überhaupt noch ein aktuelles schutzwürdiges Interesse zuzuerkennen sei, kann aber letztlich offen bleiben, da sich die erhobenen Rügen als unbegründet erweisen, soweit auf sie einzutreten ist.

E. 4

Die Beschwerdeführenden werfen der Rekurskommission INUM zunächst vor, sie habe im angefochtenen Entscheid zu Unrecht festgestellt, dass der Flughafen Zürich AG bei der Gesuchseinreichung im Dezember 2000 keinerlei gesicherte Angaben über die künftig noch mögliche Benutzung des süddeutschen Luftraumes zur Verfügung gestanden habe. Unzutreffend seien auch die Feststellungen, dass es seinerzeit an den nötigen Grundlagen für die Ausarbeitung von alternativen An- und Abflugverfahren gefehlt habe. Im Übrigen sei schon lange voraussehbar gewesen, dass sich die Verhandlungen über die Neuordnung

des Anflugverkehrs in die Länge ziehen würden.

Diese Vorbringen sind einerseits schwer verständlich, da nicht ersichtlich ist und auch nicht dargelegt wird, zu welchem anderem Resultat eine nach der verlangten Berichtigung des Sachverhaltes vorzunehmende Neubeurteilung führen sollte. Andererseits sind die Bestreitungen auch offensichtlich unbegründet. Wie das Bundesgericht seinerseits in BGE 126 II 522 E. 11b und c ausgeführt hat, war es im Dezember 2000 infolge der Kündigung der "Regelung für An- und Abflüge zum/vom Flughafen Zürich über deutsches Hoheitsgebiet vom 17. September 1984" durch das deutsche Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen völlig ungewiss, ob und inwiefern sich das Betriebsszenario inskünftig ändern werde und wann eine neue definitive Regelung getroffen werden könne. Diese Unsicherheit hat sich, wie die Vorinstanz zu Recht festgestellt hat, auf die Überarbeitung des Betriebsreglementes ausgewirkt und ihr Grenzen gesetzt (vgl. auch unten E. 6). Die von den Beschwerdeführern verlangte Beweiserhebung über den Umfang der seinerzeit bestehenden Unsicherheit würde zur Beurteilung der vorliegenden Sache nichts beitragen.

E. 5

Zur Rüge der Beschwerdeführer, die künftige Fluglärmbelastung verstosse gegen Art. 8 EMRK, wird im angefochtenen Entscheid gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung erklärt, diese Bestimmung verleihe keinen weiter gehenden Schutz des Privat- und Familienlebens als die eidgenössische Gesetzgebung (vgl. BGE 126 II 522 nicht publ. E. 53 mit Hinweisen auf BGE 121 II 317 E. 5c S. 333 und BGE 126 II 300 E. 5). Dagegen wenden die Beschwerdeführer ein, den in Deutschland wohnenden Privaten und den deutschen Gemeinden könne die schweizerische Gesetzgebung nicht entgegengehalten werden. In der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird jedoch nicht dargelegt, dass und inwiefern die in der Schweiz vorgenommene Auslegung von Art. 8 EMRK von der Interpretation der deutschen Gerichte abweiche. Es wird auch nicht behauptet geschweige denn dargetan, dass die schweizerische Praxis in Widerspruch zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte stünde. Es ist daher nicht ersichtlich, aus welchem Grunde die schweizerischen Gerichte Art. 8 EMRK gegenüber deutschen Gemeinden und Privaten anders handhaben sollten als gegenüber den in der Schweiz Ansässigen. Aus der Tatsache, dass die Fluglärmwirkungen grenzüberschreitend sind, können die Beschwerdeführer somit im Lichte von Art. 8 EMRK nichts für sich herleiten.

E. 6

Schliesslich beanstanden die Beschwerdeführer eine Missachtung von Art. 74a Abs. 2 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (VIL; SR 748.131.1). Nach dieser Bestimmung sind bei der erstmaligen Erneuerung der Betriebskonzession der Landesflughäfen (Genf und Zürich) im Jahr 2001 sämtliche Regelungen des Betriebsreglementes zu überprüfen und ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Diese Umweltverträglichkeitsprüfung habe - so die Beschwerdeführer - im fraglichen Zeitpunkt nicht stattgefunden, wodurch den betroffenen Anwohnern die Möglichkeit genommen worden sei, sich in Kenntnis der Auswirkungen des Flugbetriebes gegen die Eingriffe in ihre Rechte und Interessen zur Wehr zu setzen. Nicht nur der angefochtene Entscheid der Rekurskommission INUM sondern auch die Genehmigungsverfügung des BAZL seien daher in Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde aufzuheben.

E. 6.1

Das BAZL hat in seiner Genehmigungsverfügung vom 31. Mai 2001 zu Art. 74a Abs. 2 VIL und der verlangten Umweltverträglichkeitsprüfung bemerkt, die Flughafenhalterin habe keine entsprechenden Unterlagen eingereicht und dem Konzessionsgesuch ein hinsichtlich des Betriebskonzepts unverändertes Betriebsreglement beigelegt. Dieses Vorgehen lasse sich unter den gegebenen besonderen Umständen rechtfertigen. Die laufenden Verhandlungen mit Deutschland über die Benutzung des süddeutschen Luftraumes schlossen zurzeit eine Festlegung fester Basiseckwerte für das Betriebskonzept aus. Das bisherige Betriebskonzept, das zunächst beibehalten werden solle, sei bereits im Rahmen der 5. Bauetappe einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen worden. Die entsprechenden betrieblichen Auflagen seien erst vor kurzem, Mitte Dezember 2000, im Baukonzessionsverfahren für das Dock Midfield vom Bundesgericht bestätigt worden. Die aus dem vorgelegten Betriebsreglement resultierenden Belastungen der Flughafenumgebung und der Umwelt seien somit im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung untersucht und für tragbar erachtet worden. Auf eine erneute Prüfung der gleichen Sachverhalte könne somit verzichtet werden.

Die Pflicht zur Vornahme einer Umweltsverträglichkeitsprüfung ist jedoch nicht aufgehoben, sondern wie bereits erwähnt (Sachverhalt lit. a) durch entsprechende Auflage in der Konzessionsverfügung aufgeschoben worden.

E. 6.2

Die Rekurskommission INUM hat sich mit der Frage der Zulässigkeit des Aufschubs der Umweltverträglichkeitsprüfung einlässlich befasst. Sie hat dazu im angefochtenen Entscheid - stark zusammengefasst - ausgeführt, die grammatikalische, teleologische und historische Auslegung der am 2. Februar 2000 in die VIL aufgenommene Übergangsbestimmung von Art. 74a Abs. 2 ergebe, dass im Genehmigungsverfahren für das Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 nebst allfälligen Neuregelungen auch sämtliche aus dem bisherigen Betriebsreglement vom 19. August 1992 übernommenen Regelungen hätten überprüft und insgesamt einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden müssen. Den vom BAZL in der Genehmigungsverfügung angestellten, für einen Aufschub der Prüfung sprechenden Überlegungen, die übrigens im Konzessionsentscheid des UVEK übernommen worden seien, könne jedoch unter einigen Klarstellungen zugestimmt werden. Es sei tatsächlich für die Flughafenhalterin und das BAZL nicht voraussehbar gewesen, wie sich nach der Kündigung der Verwaltungsvereinbarung von 1984 die Verhandlungen mit der Bundesrepublik Deutschland, die weit gehende Neuregelungen bezüglich des deutschen Hoheitsgebietes gefordert habe, entwickeln würden. Nicht absehbar sei auch der Ausgang der bundesgerichtlichen Verfahren betreffend die Baukonzessionen für die 5. Ausbauetappe gewesen. Während also bei der Gesuchseinreichung im Dezember 2000 Unsicherheit insbesondere über die künftig noch mögliche Benützung des süddeutschen Luftraumes bestanden habe, sei andererseits klar gewesen, dass das bisherige Betriebskonzept nicht mehr lange werde beibehalten werden können, sondern relativ bald erheblichen Änderungen unterworfen sein werde. Es leuchte daher ein, dass aufgrund der verschiedenen Sachzwänge und der gesamten Umstände bloss einige organisationsrechtliche Anpassungen vorgenommen sowie die im Rahmen der 5. Bauetappe verfügbaren betrieblichen Auflagen ins neue Betriebsreglement eingeführt worden seien. Dieses Vorgehen sei vor allem deshalb zu akzeptieren, weil dem Sinn und Zweck der Übergangsbestimmung von Art. 74a Abs. 2 VIL folgend mit entsprechender Auflage in der Betriebskonzession sichergestellt worden sei,

dass die nötige Gesamtüberprüfung des Betriebsreglements innert nützlicher Frist nachgeholt werde. Ohne diese klar umschriebene Auflage wäre der erwähnten Übergangsbestimmung nicht Genüge getan. Übrigens habe auch das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) die gewählte Lösung schliesslich als vertretbar erachtet. Allerdings habe die in der Betriebskonzession angesetzte Frist zur nachträglichen Überprüfung des Betriebsreglementes letztlich um mehr als ein Jahr verlängert werden müssen, was rechtlich fragwürdig sei. Jedenfalls sei eine weitere Verschiebung der von Art. 74a Abs. 2 VIL geforderten Gesamtüberprüfung ausgeschlossen. Zudem sei mit dem BAZL und dem UVEK festzuhalten, dass bei der Konzessionserteilung im Mai 2001 auf eine erneute Prüfung des Betriebsreglementes nur habe verzichtet werden dürfen, falls und soweit die betrieblichen Auswirkungen auf die Flughafenumgebung schon im Rahmen einer früheren Umweltverträglichkeitsprüfung untersucht und für tragbar erachtet worden seien. Unter dieser Voraussetzung halte der in der Konzessionsauflage vorgesehene Aufschub der Gesamtüberprüfung vor Art. 74a Abs. 2 VIL stand und entspreche ebenfalls dem Sinn und Zweck von Art. 9 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) .

In der Folge hat die Rekurskommission INUM im Einzelnen untersucht, ob das im angefochtenen Betriebsreglement vorgesehene Flugbetriebskonzept bereits früher einmal, insbesondere im Rahmen der 5. Bauetappe, einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen worden sei. Weiter prüfte sie, ob die am 31. Mai 2001 vorgenommenen Änderungen umweltbelastungsmässig unerheblich seien. Soweit die Rekurskommission dies verneinte, hob sie die betreffenden Bestimmungen des Betriebsreglementes auf.

E. 6.3

Der Auffassung der Vorinstanz, dass das Vorgehen des BAZL und des UVEK mit Blick auf Art. 74a Abs. 2 VIL trotz einigen Vorbehalten im Ergebnis geschützt werden könne, kann zugestimmt werden. Dass den Beschwerdeführenden durch den Aufschub der Gesamtüberprüfung des Betriebsreglementes und der entsprechenden Umweltverträglichkeitsprüfung ein wesentlicher Nachteil entstanden wäre, darf ausgeschlossen werden. Einerseits haben die heute Beschwerdeführenden seinerzeit ebenfalls am Beschwerdeverfahren betreffend die 5. Ausbautappe des Flughafens teilgenommen; die damals erstellten, das Flugkonzept betreffenden Umweltverträglichkeitsberichte, die auch der Genehmigungsverfügung vom 31. Mai 2001 zugrunde gelegt wurden, waren ihnen somit bekannt. Andererseits ist wie erwähnt inzwischen die aufgeschobene Gesamtüberprüfung des Betriebsreglementes vorgenommen worden und haben sich die Beschwerdeführer im Genehmigungsverfahren für dieses überarbeitete Reglement über die Auswirkungen des Flugbetriebes erneut umfassend orientieren können. Eine Rückweisung der vorliegenden Sache zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen, wie sie die Beschwerdeführer verlangen, fällt denn auch angesichts des neuen, vom BAZL bereits genehmigten Betriebsreglementes ausser Betracht. Am Begehren der Beschwerdeführer, die im Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 enthaltenen Anordnungen seien einer umfassenden Überprüfung bzw. einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen, kann offensichtlich kein aktuelles schutzwürdiges Interesse mehr bestehen.

E. 7

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit abzuweisen, soweit auf sie einzutreten und soweit sie nicht gegenstandslos geworden ist.

E. 8

Die Gerichtskosten sind den unterliegenden Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG), wobei die deutschen Gemeinden in sinngemässer Anwendung von Art. 156 Abs. 2 OG von der Kostentragung auszunehmen sind. Mit Rücksicht darauf, dass sich die Sachzwänge, die einer beförderlichen Behandlung der Beschwerde entgegenstanden, auf Seiten der Flughafenhalterin ergeben haben, sind die Parteikosten wettzuschlagen.

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