

# **BGer 1A.243/2003 vom 31. März 2004**

Bundesgericht, 2004-03-31, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1A.243\\_2003](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.243_2003)

FR: TF 1A.243/2003 du 31 mars 2004

IT: TF 1A.243/2003 del 31 marzo 2004

## **Regeste**

Verkehr (ohne Strassenverkehr)

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Die beiden angefochtenen Verfügungen des Präsidenten der Rekurskommission UVEK enthalten zum Teil die selben rechtlichen Erwägungen bzw. entsprechende Verweise und sind aufeinander abgestimmt. Die zwei Verwaltungsgerichtsbeschwerden der Stadt Zürich lauten ebenfalls über weite Teile gleich oder ähnlich. Die mit der Einführung der Südanflüge verbundenen baulichen und betrieblichen Fragen sind denn auch, wie die Beschwerdeführerin zu Recht vorbringt, in gesamtheitlicher Betrachtung zu prüfen. Die beiden Verwaltungsgerichtsbeschwerden der Stadt Zürich sind mithin gemeinsam, in einem einzigen Urteil, zu behandeln.

### **E. 2**

Die Beschwerdeführerin räumt ein, dass sich die Vorinstanz bemüht habe, die Frage, ob die Voraussetzungen für den Entzug bzw. für die Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden gegeben seien, sorgfältig zu prüfen. Dennoch sei ihr ein qualifizierter Ermessensfehler im Sinne von Art. 104 lit. a OG unterlaufen, und zwar sowohl bei der Abwägung der auf dem Spiele stehenden Interessen als auch bei der - unterlassenen - Entscheidprognose. Bei der Interessenabwägung habe der Präsident der Rekurskommission UVEK festgestellt, die lärmschutzrechtlichen Bestimmungen, welche im Falle von Grenzwertüberschreitungen jahrelange Sanierungsfristen und sogar die Möglichkeit von dauerhaften Erleichterungen einräumten, liessen darauf schliessen, dass bis zu einem gewissen Mass auch starke Lärmbelastungen die Gesundheit der Betroffenen nicht akut gefährdeten. Die aus dem Fluglärm resultierenden Belastungen seien daher zumindest für die Dauer eines Beschwerdeverfahrens zumutbar. Hieraus habe der Präsident unvermittelt und zu Unrecht geschlossen, dass das Interesse der betroffenen Bevölkerung am Schutz vor übermässigem Lärm die erheblichen Interessen der Flughafenhalterin an der sofortigen Einführung der Südanflüge nicht zu überwiegen vermöchten. Diese Rechtsauffassung sei unhaltbar. Wohl habe das Umweltschutzgesetz den Grundsatz der Gleichbehandlung von Neu- und Altanlagen im Hinblick auf bereits getätigte Investitionen nicht durchwegs verwirklichen können, doch seien Privilegierungen wie Sanierungserleichterungen nur für Altanlagen vorgesehen und könnten nicht auch für Neuanlagen in Anspruch genommen werden. Die Argumentation der Vorinstanz laufe aber darauf hinaus, dass die für Altanlagen gelockerten Anforderungen ebenfalls für Neuanlagen Geltung erlangen sollten. Dass dies unzulässig sei, ergebe sich weiter klar aus Art. 74 Abs. 1 BV, welcher den Bund sinngemäss verpflichte, schädliche oder lästige Einwirkungen - das heisst die Immissionsgrenzwerte übersteigende Einwirkungen - konsequent zu verhindern. Es könne

deshalb keine Rede davon sein, dass Belastungen oberhalb des Immissionsgrenzwertes oder gar des Alarmwertes für die Dauer eines Beschwerdeverfahrens als zumutbar betrachtet werden dürften. Im Übrigen werde schon in der Bundesverfassung selbst eine Gewichtung der öffentlichen Interessen vorgenommen und bezeichne diese etwa die Landesverteidigung, den Nationalstrassenbau oder den Umweltschutz als Staatsaufgabe, nicht dagegen die Luftfahrt. Dies bedeute, dass der Luftfahrt nicht ein derart übergewichtiges öffentliches Interesse zugemessen werden dürfe, dass es sämtliche entgegenstehende Interessen zu verdrängen vermöge. Diese Ausführungen der Beschwerdeführerin überzeugen jedoch nicht:

### **E. 2.1**

Was die verfassungsmässige Ausgangslage für die Abwägung der auf dem Spiele stehenden Interessen anbelangt, so kann - wie das Bundesgericht bereits in BGE 124 II 293 E. 18a S. 329 und E. 24 S. 340 f. dargelegt hat - aus den unterschiedlichen Formulierungen der einschlägigen Bestimmungen der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (vgl. Art. 24ter, Art. 26, Art. 36bis und Art. 37ter aBV ) nicht abgeleitet werden, dass den Flugplätzen und insbesondere den im gesamtschweizerischen Interesse liegenden Landesflughäfen eine wesentlich andere Bedeutung beigemessen werden müsste als den Nationalstrassen oder weiteren Verkehrsanlagen. Da die neue Bundesverfassung in dieser Hinsicht keine inhaltlichen Änderungen erfahren hat (vgl. Martin Lendi, Die Schweizerische Bundesverfassung, [St. Galler] Kommentar, 2002, N. 4 und 9 zu Art. 87 BV ), kann auch aus den heutigen Verfassungsbestimmungen von Art. 83 und 87 BV nicht herausgelesen werden, dass etwa an der Luftfahrt (wie auch am Eisenbahnverkehr) ein geringeres öffentliches Interesse bestünde als am Nationalstrassenverkehr. Das Umweltschutzrecht sieht seinerseits im Hinblick auf das allgemeine öffentliche Interesse an Strassen, Flughäfen und Eisenbahnen eine einheitliche lärmschutzrechtliche Privilegierung dieser Verkehrsanlagen vor. Lassen sich in der Umgebung solcher bestehender Anlagen nämlich die Lärmimmissionen durch Massnahmen bei der Quelle nicht unter den Alarmwert herabsetzen, so sind nach Art. 20 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) sog. passive Schallschutzmassnahmen, das heisst bauliche Schallschutzmassnahmen an den lärmbelasteten Gebäuden selbst, zu treffen (vgl. Art. 15 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV, SR 814.41]), und bleiben dem Werkeigentümer häufig weitere Sanierungsvorkehren erspart. Lediglich passiver Schallschutz ist nach Art. 25 Abs. 3 USG auch dann zu leisten, wenn beim Bau bzw. der Inbetriebnahme neuer Strassen, Flughäfen oder Eisenbahnanlagen die Immissionsgrenzwerte allein durch Emissionsbegrenzungen nicht eingehalten werden können. Diese Bestimmung gilt nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ebenfalls für wesentlich geänderte Anlagen, womit die von der Beschwerdeführerin geforderte Gleichstellung von neuen und wesentlich geänderten Anlagen gewährleistet wird (vgl. BGE 126 II 522 E. 39a S. 569f.) Hat somit der Bundesgesetzgeber selbst vorgesehen, dass übermässige Lärmeinwirkungen aus dem Betrieb neuer oder wesentlich geänderter Flugplatzanlagen unter Umständen sogar dauerhaft in Kauf zu nehmen sind, so musste der Präsident der Rekurskommission UVEK im vorliegenden Verfahren vorübergehende Lärmbeeinträchtigungen der Flugplatzanwohner während des Beschwerdeverfahrens entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin nicht zum vornherein als unzumutbar betrachten. Das Bundesgericht ist denn auch in seinen Entscheiden betreffend den Flughafenausbau stets davon ausgegangen, dass grundsätzlich auch für einen geänderten An- und Abflugbetrieb gewisse Erleichterungen im Sinne von Art. 18 USG in Verbindung

mit Art. 17 und Art. 25 Abs. 3 USG gewährt werden könnten (vgl. BGE 124 II 293 E. 19 S. 332 ff., 126 II 522 E. 39a S. 569 f., E. 40 S. 571 f., E. 47 S. 590 ff.).

### **E. 2.2**

Festzuhalten ist im Weiteren, dass die Landungen auf der Piste 34 auf die Zeiten von 6 bis 7.08 Uhr wochentags und von 6 bis 9.08 Uhr an Wochendenden und Feiertagen beschränkt sind; in den Nachtstunden erfolgen Südanflüge nur ausnahmsweise. Damit werden die Gebiete südöstlich des Flughafens Kloten, die bisher vom zivilen Flugverkehr weitgehend verschont blieben, zwar vor allem an den Wochenenden zu sensiblen Tageszeiten durch Fluglärm beeinträchtigt, jedoch nicht dauerbeschallt. Insbesondere die Einwohner der Stadt Zürich werden voraussichtlich durch die Einführung der Südanflüge (sofern die nächtlichen Ausnahmelandungen nicht zu zahlreich sind) nicht derart stark lärmbelastet, dass es allein deswegen zu Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte käme. Selbst wenn aber solche Überschreitungen für einige wenige Quartiere einträten, bleibt zu bedenken, dass die Landungen in den Morgenstunden, falls den erhobenen Beschwerden aufschiebende Wirkung verliehen würde, nicht einfach dahinfliegen, sondern soweit möglich auf die Piste 28 verlegt würden. Da diese Piste auch die Landungen zur Nachtzeit aufzunehmen hat, würden die bereits erheblich betroffenen Anwohner im Osten des Flughafens noch stärker belastet. Ob aber der An- und Abflugverkehr auf mehrere Routen zu verteilen und den Anwohnern von Zeit zu Zeit ein "Ruhefenster" zu gewähren sei oder ob der Fluglärm in dem Sinne konzentriert werden soll, dass er ständig das gleiche und damit insgesamt kleinere Gebiet belaste, ist eine Frage, deren Justiziabilität dahinsteht und die jedenfalls vom Präsidenten der Rekurskommission UVEK im Rahmen des Entscheides über vorsorgliche Massnahmen nicht beantwortet werden musste.

### **E. 3.1**

Die Entscheidprognose der Vorinstanz ist nach Meinung der Beschwerdeführerin schon insofern mangelhaft, als die deutschen luftfahrtrechtlichen Beschränkungen nicht auf ihre Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht geprüft worden seien, obschon diese Frage für den Endentscheid erheblich sei. Nun hat das Bundesgericht unlängst im Urteil 1A.100/2003 vom 7. Oktober 2003 dargelegt, die richterlichen Behörden hätten im Beschwerdeverfahren betreffend die Änderung eines Betriebsreglementes grundsätzlich nur zu untersuchen, ob die genehmigten Änderungen und allfällige vorsorgliche Massnahmen vor dem schweizerischen Recht standhielten. Dagegen obliege es ihnen nicht, fremdes Recht, auch wenn dieses Anlass zur Änderung eines Betriebsreglementes gegeben habe, auf seine Gültigkeit hin zu überprüfen (vgl. sinngemäss BGE 124 II 293 E. 4c S. 310). Wie das BAZL und das UVEK in ihren Vernehmlassungen mit gutem Grund betonen, handelt es sich bei der 213. Durchführungsverordnung zur deutschen Luftverkehrsordnung nicht um ausländisches Recht, das auf schweizerischem Territorium oder von eidgenössischen Gerichten anzuwenden wäre, sondern um Bestimmungen, die ausschliesslich für den deutschen Luftraum gelten. Dass sich diese auch auf den Flugbetrieb im schweizerischen Luftraum auswirken, hat nicht zur Folge, dass sie schweizerischer Normenkontrolle unterstünden.

### **E. 3.2**

Die Beschwerdeführerin legt weiter dar, die Entscheidprognose der Vorinstanz hätte auch deshalb zu Gunsten der Beschwerdeführenden ausfallen müssen, weil die angefochtene Änderung des Betriebsreglementes gravierend gegen raumplanungs- und umweltrechtliche

Bestimmungen verstosse und in Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften ergangen sei. Wie bereits dargelegt (E. 2.1), schliessen jedoch die umweltschutzrechtlichen Vorschriften eine neue Anflugregelung des Flughafens Zürich nicht zum vornherein aus, selbst wenn zusätzliche Gebiete - unter Entlastung anderer - neu lärmbelastet werden. Weiter stehen die Richtpläne einem neuen Flughafen-Betriebskonzept, dessen Auswirkungen im Objektblatt des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) darzustellen sind (vgl. Art. 3a Abs. 2 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 [VIL; SR 748.131.1] ), nicht per se entgegen. Richt- und Sachplanung bedürfen gegenseitiger Abstimmung und sind fortlaufend an die eingetretenen faktischen und rechtlichen Entwicklungen anzupassen. Es wird daher auch Sache der am Koordinations- und Bereinigungsverfahren beteiligten Behörden sein, einen gangbaren Weg zwischen den sich widerstreitenden Interessen der Flughafenhalterin und der betroffenen Anwohner und Gemeinwesen zu finden (vgl. Art. 9 Abs. 2 und Art. 12 f. des Bundesgesetzes über die Raumplanung [RPG; SR 700], Art. 9 ff. der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV, SR 700.1] ; s.a. BGE 126 II 522 E. 51 S. 598 ff.). Ob die neue Anflugregelung vor den raumplanungsrechtlichen Prinzipien letztlich vertretbar sei, obwohl sie mit neuen Nutzungskonflikten verbunden ist, kann jedenfalls entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin im bloss summarischen Verfahren um vorsorgliche Massnahmen auch nicht annähernd beantwortet werden. Was schliesslich die von der Beschwerdeführerin gerügten Verfahrensmängel betrifft, ist daran zu erinnern, dass solche Mängel - vorausgesetzt, sie lägen wirklich vor - im Rechtsmittelverfahren bis zu einem gewissen Masse heilbar sind. Die Vorinstanz hatte somit keinen Anlass, den Beschwerden aus prozessualen Gründen überwiegende Erfolgsaussichten einzuräumen.

#### **E. 4**

Abschliessend weist die Stadt Zürich auf die präjudizielle Bedeutung der "provisorischen" Südanflüge hin sowie darauf, dass das gemäss der Betriebskonzession vom 31. Mai 2001 einzureichende neue Betriebsreglement samt Umweltverträglichkeitsbericht noch immer nicht vorgelegt worden sei. Inzwischen ist das auch von Art. 74a Abs. 2 VIL verlangte überarbeitete Betriebsreglement beim BAZL eingegangen (vgl. Sachverhalt lit. I). Insofern scheint nun die Möglichkeit, ein an die Stelle der provisorischen Regelungen tretendes An- und Abflugkonzept umfassend überprüfen zu lassen, bevorzugen bzw. näher zu rücken. Ob und inwieweit das künftige Verfahren die hängigen zu ersetzen oder aufzunehmen vermag, ist heute nicht zu entscheiden.

#### **E. 5**

Nach dem Gesagten sind die beiden Verwaltungsgerichtsbeschwerden der Stadt Zürich abzuweisen. Von der Erhebung einer Gerichtsgebühr ist aufgrund von Art. 156 Abs. 2 OG abzusehen. Die unterliegende Beschwerdeführerin ist zu verpflichten, der Flughafen Zürich AG für die bundesgerichtlichen Verfahren eine angemessene 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.