

BGer 1A.244/2003 vom 31. März 2004

Bundesgericht, 2004-03-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.244_2003

FR: TF 1A.244/2003 du 31 mars 2004

IT: TF 1A.244/2003 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 mit der Einführung von Südanflügen verbundenen baulichen und betrieblichen Fragen stehen denn auch in engem Zusammenhang und sind in gesamtheitlicher Betrachtung zu prüfen. Die zwei ebenfalls über weite Teile gleich lautenden Verwaltungsgerichtsbeschwerden der Gemeinde Zollikon sind dementsprechend gemeinsam zu behandeln.

E. 2

Dem Antrag der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz sei anzuweisen, bei einer unabhängigen fachkompetenten Organisation ein Gutachten zur Sicherheit des Betriebsregimes einzuholen, kann jedenfalls im vorliegenden Verfahren nicht entsprochen werden. Über die aufschiebende Wirkung oder andere vorsorgliche Massnahmen ist ohne Verzug aufgrund der Akten und somit ohne Beweiserhebungen zu befinden. Wie noch darzulegen sein wird, hat der Präsident der Rekurskommission UVEK zur Abklärung der Sicherheitsbelange bereits mehr vorgekehrt, als üblicherweise im summarischen Verfahren verlangt werden kann. Aufgrund der ihm vorgelegten Dokumente war er durchaus in der Lage, sich ein für das hängige Verfahren genügendes Bild über die vorgesehenen oder schon getroffenen Sicherheitsvorkehrungen zu verschaffen. Der Richter muss und darf sich denn auch in Belangen, die einen hohen technischen Wissensstand erfordern, in erster Linie auf die Angaben der Fach- und Aufsichtsbehörden verlassen, denen von Gesetzes wegen die entsprechenden Kontrollen obliegen. Dies gilt in besonderem Masse gerade für Verfahren um (bloss) vorsorgliche Massnahmen.

E. 3

Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz vor, sie habe im Zusammenhang mit ihrer (unterlassenen) Entscheidungsprognose weder eine summarische Prüfung der Rechtslage vorgenommen, noch sei sie auf die gegen die angefochtene Verfügung erhobenen Einwendungen eingegangen. Damit habe sie - neben fehlerhafter Rechtsanwendung - den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Der Präsident der Rekurskommission UVEK ist indes, wie bereits dargelegt (Sachverhalt lit. G.a), nach vorläufiger Prüfung der Beschwerden zum Schluss gelangt, die aufgeworfenen Fragen machten vertieftere Abklärungen nötig, als sie im Verfahren um vorsorgliche Massnahmen vorgenommen werden könnten. Eine Prognose über den Verfahrensausgang sei daher nicht möglich und

könne für den Entscheid über die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nichts bringen. Ist dieser Schluss der Vorinstanz haltbar, so durfte sie von einer weiteren Behandlung der Einwendungen absehen und lag darin keine Verweigerung des rechtlichen Gehörs. Entgegen den Darlegungen der Beschwerdeführerin erscheint die umstrittene Genehmigungsverfügung des BAZL jedenfalls nicht derart mangelhaft, dass schon bei summarischer Prüfung Bundesrechtswidrigkeit anzunehmen wäre:

E. 3.1

In formeller Hinsicht hat die Beschwerdeführerin gerügt, das Gesuch um Südanflüge sei nicht öffentlich aufgelegt worden, es habe an einem umfassenden Umweltverträglichkeitsbericht gefehlt, der Plangenehmigungsentscheid hätte nicht vor der rechtskräftigen Genehmigung der Betriebsreglementsänderung gefällt werden dürfen und die angefochtenen Verfügungen des BAZL und des UVEK seien nur ungenügend begründet.

E. 3.1.1

Die Gesuche um Genehmigung von Südanflügen auf die Piste 34 sind, wie in der Sachverhaltsdarstellung erwähnt (lit. A und B), unter anderem im Bundesblatt vom 12. März 2002 und vom 12. November 2002 bekannt gemacht worden. Gegen die Gesuche gingen Tausende von Einsprachen ein, darunter auch jene der Beschwerdeführerin. Inwiefern diese Auflageverfahren mit groben Mängeln behaftet gewesen wären, ist nicht ersichtlich. Dass schliesslich nicht staatsvertragliche Bestimmungen, sondern einseitige Beschränkungen für den süddeutschen Raum Anlass zur Reglementsänderung gaben, beeinflusst die Gültigkeit der durchgeführten Auflage- und Einspracheverfahren nicht. Sollten aber, wie die Beschwerdeführerin meint, die eingetretene Entwicklung und die rasche Abfolge der Verfahren Betroffene an der Wahrnehmung ihrer Einsprachemöglichkeit gehindert haben, so hätten diese immer noch die Möglichkeit, ihre Anliegen im Genehmigungs- und Rechtsmittelverfahren zu verfechten, das der Auflage des nunmehr eingereichten die bisherigen Provisorien ersetzenden Betriebsreglementes folgen wird (s. Sachverhalt lit. I).

E. 3.1.2

Nach der Übergangsbestimmung von Art. 74a Abs. 2 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (VIL; SR 748.131.1) sind bei der erstmaligen Erneuerung der Betriebskonzession der Landesflughäfen im Jahr 2001 sämtliche Regelungen des Betriebsreglementes zu überprüfen und ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Nach dem Wortlaut dieser Bestimmung hätte somit für den Flughafen Zürich bei der Konzessionserneuerung im Mai 2001 eine umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung vorgenommen werden müssen. Weshalb dies aufgeschoben worden ist, haben das UVEK und das BAZL in ihren Verfügungen vom 31. Mai 2001 erläutert. Ob die damaligen Erwägungen haltbar waren, ob die Umweltverträglichkeitsprüfung wiederholt verschoben werden durfte und welche Folge eine allfällige Bundesrechtswidrigkeit haben müsste, sind zwar alles noch offene Fragen, deren Klärung aber das vorliegende Verfahren um vorsorgliche Massnahmen sprengen würde. Die Vorinstanz war daher nicht gehalten, hier das Fehlen einer umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung entscheidenderheblich zu gewichten, umso weniger, als nun eine solche bevorzuzustehen scheint.

E. 3.1.3

Dass die Genehmigungsverfahren für bauliche und betriebliche Änderungen von Flugplatzanlagen zu koordinieren sind, wird von Gesetz und Verordnung ausdrücklich verlangt. Nach Art. 36c Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Luftfahrt (LFG; SR 748.0) hat das BAZL, falls der Flugplatzhalter das Betriebsreglement im Zusammenhang mit der Erstellung von Flugplatzanlagen ändert, das Betriebsreglement frühestens im Zeitpunkt zu genehmigen, in dem die Plangenehmigung erteilt wird. Art. 27c Abs. 2 VIL sieht seinerseits vor, dass das Betriebsreglementsverfahren und das Plangenehmigungsverfahren zu koordinieren sind, sofern die künftige Nutzung einer Flugplatzanlage, für die ein Plangenehmigungsgesuch vorliegt, nur sinnvoll erfolgen kann, wenn auch das Betriebsreglement geändert wird. Diese Vorschriften und insbesondere Art. 36c Abs. 4 LFG schliessen somit die von der Beschwerdeführerin geforderte zeitliche Priorität des Verfahrens zur Betriebsreglementsänderung aus (vgl. BGE 129 II 331 E. 5 S. 346 ff.).

E. 3.1.4

Was schliesslich die in den Genehmigungsverfügungen enthaltenen Erwägungen anbelangt, so ist einzuräumen, dass sie sich mit den in den Einsprachen erhobenen Rügen nicht im Einzelnen befassen. Eine solche Auseinandersetzung wäre angesichts der Zahl der Eingaben (rund 16'000 bzw. 5'500) auch nicht möglich gewesen. Immerhin geht aus den Begründungen der Verfügungen hervor, von welchen Überlegungen sich die Behörden leiten liessen und worauf sich ihre Entscheide stützen. Damit sind das BAZL und das UVEK ihrer Begründungspflicht nachgekommen, dürfen sich doch die Verwaltungsbehörden auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken und müssen sich, insbesondere in Massenverfahren, nicht mit jeder tatsächlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen (BGE 126 I 97 E. 2b S. 102 f. mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin behauptet denn auch selbst nicht, dass sie nicht in der Lage gewesen wäre, die beiden Verfügungen sachgerecht anzufechten. Der Präsident der Rekurskommission UVEK hatte mithin keinen Grund, die angefochtenen Verfügungen aus prozessualer Sicht als klar mangelhaft zu betrachten.

E. 3.2

Materiell hält die Beschwerdeführerin die angefochtenen Verfügungen für bundesrechtswidrig und ihre Beschwerden daher für erfolgversprechend, weil das Rechtsinstitut des provisorischen Betriebsreglementes dem Luftfahrtrecht völlig unbekannt und die Sicherheit des neuen Anflugregimes nicht gewährleistet sei. Weiter macht sie im Plangenehmigungsverfahren geltend, die baulichen Einrichtungen zur Einführung von Südanflügen seien mit den raumplanerischen Prinzipien unvereinbar, da das Vorhaben mit der zürcherischen Richtplanung in Widerspruch stünde und noch keine räumliche Abstimmung der verschiedenen Nutzungsansprüche im Rahmen der Festlegung des Sachplanes Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) bzw. des Objektblatts für den Flughafen Zürich stattgefunden habe.

E. 3.2.1

Es trifft zu, dass das Luftfahrtrecht kein "provisorisches Betriebsreglement" umschreibt. Immerhin sieht Art. 16 Abs. 2 VIL vor, dass das Departement bei Entzug einer Konzession die erforderlichen Massnahmen zur Fortführung des Flughafenbetriebs anordnen kann. Weiter ermächtigt Art. 26 VIL das BAZL zu Anpassungen des Betriebsreglements, wenn veränderte rechtliche oder tatsächliche Verhältnisse dies erfordern. Sodann erlaubt Art. 27 VIL vorübergehende Abweichungen von den veröffentlichten Betriebsverfahren, wenn

besondere Umstände, namentlich die Verkehrslage oder die Flugsicherheit, solche nötig machen. Demnach schliesst das Ordnungsrecht zumindest gewisse Provisorien beim Betrieb von Flugplätzen nicht aus. Ob in diesem Lichte auch die hier angefochtene provisorische Änderung als rechtmässig betrachtet werden durfte oder nicht, ist aber - wie die meisten von der Beschwerdeführerin aufgeworfenen Fragen - nicht im Verfahren über den Entzug oder die Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung zu klären.

E. 3.2.2

Der Präsident der Rekurskommission UVEK hat im durchgeführten Verfahren wie bereits erwähnt den Sicherheitsaspekten der neuen Anflugregelung grosse Aufmerksamkeit geschenkt. Er hat nach verschiedenen Rückfragen an die Behörden festgestellt, dass die vom BAZL verlangte Risikoanalyse - wenn auch erst nach der Genehmigungsverfügung - durchgeführt worden sei und die Realisierung der nötigen Massnahmen vor Einführung der Südanflüge als sichergestellt gelten könne. Dass alle erforderlichen Sicherheitsvorkehrungen getroffen worden seien oder noch rechtzeitig getroffen werden könnten, sei übrigens nicht nur von den zuständigen inländischen Instanzen - vorab dem BAZL (Art. 9 VIL) und der Skyguide (Art. 1 Abs. 4 und Art. 40 LFG , Art. 2 der Verordnung über den Flugsicherungsdienst vom 18. Dezember 1995 [SR 748.132.1]) - sondern auch von ausländischen Experten bestätigt worden. Die Rekurskommission UVEK habe somit keinen Anlass, daran zu zweifeln, dass die Sicherheit der Anflüge auf die Piste 34 gewährleistet sei. Die Beschwerdeführerin bringt - abgesehen von der Problematik der Dachziegelverklammerungen, auf die weiter unten (E. 6) einzugehen ist - nichts vor, das die Darlegungen der Vorinstanz in Frage stellen könnte und zu weiteren Abklärungen führen müsste. Es kann ohnehin nicht Sache des Bundesgerichts sein, in rein technischen Belangen, die von den zuständigen Fach- und Kontrollbehörden schon gebührend überprüft worden sind, eigene Ermittlungen anzustellen und eigene Beurteilungen vorzunehmen. Dass gegen die Bewilligung von Flugplatzanlagen wie von weiteren Verkehrs- und Transportanlagen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zugelassen wird, während sie gegen Bau- und Betriebsbewilligungen für andere technische Anlagen ausgeschlossen ist (Art. 99 Abs. 1 lit. e und Abs. 2 lit. c und d OG), ändert daran nichts.

E. 3.2.3

Die kantonalen Richtpläne stehen einem neuen Flughafen-Betriebskonzept, dessen Auswirkungen im SIL-Objektblatt darzustellen sind (vgl. Art. 3a Abs. 2 VIL), nicht per se entgegen. Richt- und Sachplanung bedürfen, wie die Beschwerdeführerin selbst unterstreicht, gegenseitiger Abstimmung und sind fortlaufend an die eingetretenen tatsächlichen 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 im bloss summarischen Verfahren um vorsorgliche Massnahmen nicht beantwortet werden. Im Übrigen stellt die Tatsache, dass das Sachplanverfahren noch nicht abgeschlossen ist und die Objektblätter für die Landesflughäfen noch ausstehen, keinen Hinderungsgrund für notwendige Anpassungen der flugbetrieblichen Belange dar (vgl.

Urteil 1A.64-69/2003 vom 8. Juli 2003; s.a. sinngemäss BGE 126 II 522 E. 10b S. 535 f.).

E. 4

Nach Auffassung der Beschwerdeführerin ist im Verfahren zur Änderung des Betriebsreglements kein Anordnungsgrund ersichtlich, der den Entzug der aufschiebenden Wirkung rechtfertigen würde. Es bestehe kein Anlass, die Piste 34 in den Morgenstunden generell als Anflugpiste zu benützen. Die Aufrechterhaltung des Flugbetriebs sei auch möglich, wenn morgens auf Piste 28 gelandet werde und bei Regenwetter einzig die schweren Flugzeuge auf die Piste 34 anflögen. Da im Weiteren die Einschränkungen der deutschen 213. Durchführungsverordnung (DVO) zur Luftverkehrsordnung völkerrechtswidrig seien, brauchten sie nicht beachtet zu werden und könnten die Landungen weiterhin von Norden her erfolgen. Diese Unbeachtlichkeit hätte von der Vorinstanz festgestellt werden müssen. - An einem Anordnungsgrund für die aufschiebende Wirkung fehle es auch im Plangenehmigungsverfahren. Die Vereinbarung über die Einführung des Instrumentenanflugverfahrens auf die Piste 34, die zwischen den Verkehrsministern Deutschlands und der Schweiz getroffen und im Protokoll vom 26. Juni 2003 festgehalten worden sei, sei weder ein völkerrechtlicher Vertrag noch sonstwie rechtsverbindlich. Sie könne daher auch keinen Grund für die unverzügliche Vornahme der Installationen bzw. den Entzug der aufschiebenden Wirkung im Beschwerdeverfahren bilden.

E. 4.1

Gemäss den Angaben der Flughafenhalterin wäre eine Aufteilung der morgendlichen Anflüge auf die Pisten 28 und 34 zwar grundsätzlich machbar, doch stelle eine solche Regelung hohe Anforderungen an die Flugverkehrsleitung und könne zu Betriebsunterbrüchen und Wartezeiten für anfliegende Flugzeuge führen. Ständig wechselnde Anflugverfahren erscheinen daher nicht nur aus betrieblichen sondern auch aus Umweltschutz-Gründen als wenig erwünscht. Zu bedenken ist ausserdem, dass durch die Verlegung morgendlicher Anflüge auf die Piste 28, die schon die Landungen zur Nachtzeit aufzunehmen hat, die bereits erheblich betroffenen Anwohner im Osten des Flughafens noch stärker belastet würden. Ob aber der An- und Abflugverkehr auf verschiedene Routen zu verteilen und den Betroffenen 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 im Rahmen des Entscheides über vorsorgliche Massnahmen nicht beantwortet werden kann.

E. 4.2

Das Bundesgericht hat bereits auf eine frühere Beschwerde der Gemeinde Zollikon hin im Entscheid 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 vom BAZL genehmigte Änderung und allfällige vorsorgliche Massnahmen vor dem schweizerischen Recht standhielten. Dagegen obliege es ihnen nicht, fremdes Recht, selbst 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). Die 213. DVO regelt denn auch die An- und Abflugverfahren für Flüge zum und vom Flughafen Zürich nur insoweit, als "deutsches Hoheitsgebiet betroffen ist". UVEK und BAZL betonen daher mit gutem Grund, dass es sich bei den deutschen Vorschriften nicht

um ausländische Bestimmungen handelt, die auf schweizerischem Territorium oder von eidgenössischen Gerichten anzuwenden wären, sondern um ausschliesslich für den deutschen Luftraum geltendes Recht. Dass sich dieses auch auf den Flugbetrieb im schweizerischen Luftraum auswirkt, hat nicht zur Folge, dass es der Normenkontrolle durch schweizerische Gerichte unterstünde.

E. 4.3

Nicht zu folgen ist der Betrachtungsweise der Beschwerdeführerin auch insofern, als sie aus der (Rechts-)Natur des Minister-Protokolls vom 26. Juni 2003 auf die fehlende Dringlichkeit der Einrichtung des ILS 34 schliesst. Es ist daran zu erinnern, dass die Bundesrepublik Deutschland in ihrer 1. Änderungsverordnung zur 213. DVO zur Luftverkehrsordnung vorgesehen hat, die Voraussetzungen, unter denen Anflüge zum Flughafen Zürich durch den süddeutschen Raum während der Sperrzeiten ausnahmsweise gestattet sind, auf den 10. Juli 2003 erheblich zu verschärfen. Aufgrund der Gespräche vom 25. und 26. Juni 2003 hat sich der deutsche Verkehrsminister schliesslich bereit erklärt, die verfügbaren Beschränkungen bis zum 30. Oktober 2003 auszusetzen, um die Einrichtung des Instrumentenanflugverfahrens - dessen Etappen im Protokoll vom 26. Juni 2003 festgehalten werden - zu ermöglichen. Dieser Neuregelung ist in der deutschen 2. Änderungsverordnung vom 1. Oktober 2003 zur 213. DVO Rechnung getragen worden. - Nun trifft wohl zu, dass die schweizerische Eidgenossenschaft durch das Protokoll vom 26. Juni 2003 völkerrechtlich nicht verpflichtet wird, das ILS in den vorgesehenen Schritten auf die genannten Daten hin einzuführen. Erachten es aber die Flughafenhalterin und die luftfahrtrechtliche Genehmigungsbehörde für erforderlich und dringlich, für die voraussichtlich wegfallenden Anflüge gesicherte neue Landemöglichkeiten zu schaffen, so kann hierin sehr wohl ein Grund für Prozessvorkehren im Beschwerdeverfahren liegen. Ist der Entzug der aufschiebenden Wirkung der gegen das ILS 34 gerichteten Beschwerden somit rein faktisch auf die Änderung des für den süddeutschen Raum geltenden deutschen Rechts zurückzuführen, so besteht der Rechtsgrund für die Instrumentierung neuer Anflugwege und der damit verbundenen vorsorglichen Massnahmen in der Bestimmung von Art. 36a Abs. 2 LFG, welche die Konzessionärin verpflichtet, den Flughafen unter Vorbehalt der im Betriebsreglement festgelegten Einschränkungen für alle Luftfahrzeuge im nationalen und internationalen Verkehr zur Verfügung zu stellen, einen ordnungsgemässen, sicheren Betrieb zu gewährleisten und für die dafür erforderliche Infrastruktur zu sorgen.

E. 5

Die Beschwerdeführerin bezeichnet die von der Vorinstanz durchgeführte Interessenabwägung sowie die Verhältnismässigkeitskontrolle als mangelhaft. Es sei unberücksichtigt geblieben, dass es sich beim Schutz vor übermässigen Lärmimmissionen insbesondere für Bewohner der Gebiete südlich des Flughafens um eminent wichtige Interessen handle. Durch die Lärmbelastung in früher Morgenstunde könnten in der bisher ruhigen Gegend einerseits namentlich bei Alten, Kranken und Kindern bereits während der Verfahrensdauer gesundheitliche Schäden entstehen und würden andererseits die in Immobilien investierten hohen Werte massiv vermindert. Zudem sei die gewählte Anflugregelung unverhältnismässig, weil nur schwere Flugzeuge auf Piste 34 landen müssten und mithin die Aufrechterhaltung des Flughafenbetriebes auch durch "mildere" Massnahmen - nämlich durch Landungen prioritär auf Piste 28 auch am Morgen - erreicht werden könnte. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin hat der Präsident der

Rekurskommission UVEK die Interessen der von den Südanflügen betroffenen Bevölkerung nicht ausser Acht gelassen. Dass er die Lärmschutzanliegen der Anwohner der Südanflugschneise letztlich nicht wesentlich anders gewichtet hat als die Interessen der von Ostanflügen Betroffenen, kann der Vorinstanz - wie bereits angetönt (E. 4.1) - nicht als Rechtsfehler angelastet werden. In diesem Zusammenhang darf nochmals darauf hingewiesen werden, 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 Wochenenden und Feiertagen beschränkt sind; in den Nachtstunden erfolgen Südanflüge nur ausnahmsweise. Damit werden die Gebiete südöstlich des Flughafens Kloten, die bisher vom zivilen Flugverkehr tatsächlich verschont geblieben sind, zwar zu sensiblen Tageszeiten durch Fluglärm betroffen, jedoch nicht dauerbeschallt. Die Einwohner der Gemeinde Zollikon werden voraussichtlich durch die Einführung der Südanflüge (sofern die nächtlichen Ausnahmelandungen nicht zu zahlreich sind) nicht derart stark lärmbelastet, dass es zu Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte käme. Da nun im Dezember 2003 das Gesuch um Genehmigung des definitiven Betriebsreglementes mit dem von Art. 74a Abs. 2 VIL geforderten Umweltverträglichkeitsbericht eingereicht worden ist (s. Sachverhalt lit. I), darf im Übrigen davon ausgegangen werden, dass das Provisorium in absehbarer Zeit ein Ende nehme. Auf die Frage der Mach- und Wünschbarkeit der Aufteilung der Anflüge auf die Pisten 28 und 34 während der Morgenstunden ist bereits eingegangen worden (E. 4.1). Hinzugefügt werden kann, dass auch die Piste 28 (noch) nicht mit einem ILS ausgerüstet ist und daher bei schlechter Witterung nach weiterer Herabsetzung der Sichtminima für wechselnde Anflüge nicht mehr zur Verfügung stehen wird.

E. 6

In den Beschwerden wird verschiedentlich auf die noch fehlenden Dachziegelklammerungen hingewiesen und geltend gemacht, die Sicherheit der Anflüge sei nicht gewährleistet, solange diese Arbeiten nicht erledigt seien bzw. das hierfür notwendige Enteignungsverfahren nicht durchgeführt worden sei. Die Gefahr, dass Randwirbelschleppen tief fliegender Grossraumflugzeuge Dachziegel lösen und herunterfallende Ziegel Schäden verursachen könnten, dürfe nicht mit der Feststellung, dass die Grundeigentümer den Sicherheitsvorkehrungen nicht zugestimmt hätten, einfach hingenommen werden. Der Präsident der Rekurskommission UVEK hat zu den entsprechenden Vorbringen ausgeführt, die Flughafenhalterin habe den betroffenen Grundeigentümern in der Anflugschneise eine kostenlose Befestigung der Dachziegel angeboten und die Arbeiten dort, wo sich die Eigentümer einverstanden erklärt hätten, auch vorgenommen. Daher könnten allfällige Schäden, die bei Unwilligen entstehen könnten, der Flughafenhalterin nicht angelastet werden. Ob die Klammerungsarbeiten überhaupt zu den Sicherheitsvorkehrungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 VIL zählten, sei unklar und bedürfe vertiefter Abklärung im Rahmen des Hauptentscheids. Selbst wenn dem so wäre, könne die Klammerung wohl nicht gegen den Willen der Eigentümer rechtlich erzwungen werden. Insbesondere stehe hierfür prima vista das luftfahrtrechtliche Plangenehmigungsverfahren, dessen Durchführung von verschiedenen Beschwerdeführenden verlangt worden sei, nicht zur Verfügung. Wie die Rekurskommission UVEK in einem früheren Entscheid nach summarischer Prüfung festgestellt habe, könnten Dachziegelklammerungen nicht als Flugplatzanlage im Sinne von Art. 2 VIL qualifiziert und mithin nicht in einem luftfahrtrechtlichen Verfahren bewilligt werden. - Auch die Flughafenhalterin vertritt in ihrer Vernehmlassung die Auffassung, dass die Durchsetzung der Verklammerungen bundesrechtlich und insbesondere enteignungsrechtlich nicht möglich sei. Zu Unrecht.

E. 6.1

Gemäss Art. 36a Abs. 1 und Abs. 4 LFG steht dem Inhaber der Betriebskonzession für einen Flugplatz mit öffentlichem Verkehr das Enteignungsrecht zu. Die Befugnis zur Enteignung bezieht sich nicht nur auf den Bau von Anlagen, die im Sinne von Art. 37 LFG ganz oder überwiegend dem Betrieb eines Flugplatzes dienen (Flugplatzanlagen), sondern erfasst sämtliche Rechte, welche für die Erstellung der notwendigen Infrastruktur und die Gewährleistung eines ordnungsgemässen, sicheren Betriebs erworben oder unterdrückt werden müssen und nach dem Bundesgesetz über die Enteignung (EntG; SR 711) Gegenstand der Enteignung bilden können. Das Enteignungsrecht kann somit nach Art. 4 EntG für den (blossen) Betrieb eines Flughafens (lit.a), für umweltschutzrechtliche Schutz-, Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen (lit. d) oder für Vorkehren ausgeübt werden, die zur Wahrung der öffentlichen Interessen erforderlich sind (lit. e). Als solche Vorkehren gelten insbesondere die Vorrichtungen, welche der Enteigner gemäss Art. 7 Abs. 3 EntG zu erstellen hat, um die Öffentlichkeit und die benachbarten Grundstücke vor Gefahren und Nachteilen zu schützen, die mit dem Bau oder Betrieb seines Unternehmens notwendig verbunden und nicht nach Nachbarrecht zu dulden sind. Die Dachziegelklammerungen, die den Eintritt von anflugverkehrsbedingten Schäden auf den Nachbargrundstücken des Flughafens verhindern sollen, stellen solche Vorrichtungen im Sinne von Art. 7 Abs. 3 EntG dar. Die Grundeigentümer können daher auf dem Enteignungswege - durch Auferlegung einer entsprechenden Servitut - verpflichtet werden, die Dachziegelverklammerung zu dulden und zu unterhalten oder unterhalten zu lassen.

E. 6.2

Mit der Feststellung, dass die Dachziegelklammerungen zu den Vorrichtungen nach Art. 7 Abs. 3 EntG zählen und enteignungsrechtlich aufgezwungen werden können, ist die von der Vorinstanz ins Hauptverfahren verwiesene Frage, wie diese Vorrichtungen luftfahrtrechtlich anzuordnen bzw. zu bewilligen seien, noch nicht beantwortet. Aus prozessökonomischen Gründen rechtfertigt es sich, dazu einige Überlegungen anzustellen: Da die Dachziegelklammerungen Folgen betrieblicher oder baulicher Änderungen eines Flugplatzes sind, sind sie entweder im Verfahren zur Genehmigung oder Änderung des Betriebsreglements nach Art. 36d LFG und Art. 23 ff. VIL oder im Plangenehmigungsverfahren gemäss Art. 37 ff. LFG und Art. 27a VIL anzuordnen. Dass das Luftfahrtrecht kein mit einem Enteignungsverfahren kombiniertes Betriebsreglementsänderungsverfahren kennt, steht der Inanspruchnahme des Enteignungsrechts für die mit der Genehmigung des Betriebsreglementes verfügten Sicherheitsvorkehren auf benachbarten Liegenschaften nicht entgegen. Allerdings wird in diesem Fall das Enteignungsverfahren dem Betriebsreglementsverfahren grundsätzlich nachzuzufolgen haben und werden die Enteigneten zur zusätzlichen Einsprache an das UVEK zugelassen werden müssen (vgl. Art. 55 EntG). Eine vorzeitige Besitzeinweisung fällt erst in Betracht, wenn im Betriebsreglementsverfahren die Genehmigung erteilt und allfälligen Beschwerden die aufschiebende Wirkung entzogen worden ist; dass noch Einsprachen oder Planänderungsbegehren hängig sind, hindert eine vorzeitige Besitzergreifung nicht (vgl. Art. 76 Abs. 4 EntG; BGE 115 Ib 424 E. 4d S. 433 ff.). Sollen die Dachziegelklammerungen im Plangenehmigungsverfahren angeordnet werden, so richtet sich die nötige Enteignung in erster Linie nach den Sondervorschriften von Art. 37 ff. LFG. Danach wird das Enteignungsverfahren mit dem Plangenehmigungsverfahren kombiniert bzw. das enteignungsrechtliche mit dem spezialrechtlichen Einspracheverfahren vereint.

Die vorzeitige Besitzergreifung kann vom Präsidenten der Schätzungskommission gestützt auf einen vollstreckbaren Plangenehmigungsentscheid bewilligt werden, wobei vermutet wird, dass dem Enteigner ohne sie bedeutende Nachteile erwachsen (Art. 37k LFG). Erweisen sich Dachziegelklammerungen erst nach Abschluss des Betriebsreglementsänderungs- oder Plangenehmigungsverfahrens als erforderlich, so können solche auch noch in einem nachlaufenden Bewilligungsverfahren angeordnet bzw. genehmigt werden. Solche Ergänzungs- oder Detailprojektierungsverfahren sind, insbesondere für Ersatz- und Schutzmassnahmen, nach gefestigter Rechtsprechung auch dann zulässig, wenn die Spezialgesetzgebung sie nicht ausdrücklich vorsieht. Voraussetzung ist, dass die Rechtsschutzinteressen der betroffenen Eigentümer gewahrt werden (vgl. BGE 122 II 165 E. 14 S. 169 f., E. 16c S. 178; 124 II 146 E. 5b/cc S. 159; 124 II 293 E. 19c S. 335; 126 II 522 E. 47 S. 590). In den Verfügungen des BAZL und des UVEK vom 23. Juni 2003 sind keine Dachziegelklammerungen angeordnet worden. Hingegen hat das BAZL die Flughafenhalterin mit Verfügung vom 15. Oktober 2002 im damaligen Verfahren zur provisorischen Änderung des Betriebsreglementes verpflichtet, "die begonnenen Arbeiten zur Dachziegelklammerung im Bereich der Anflugschneise auf die Piste 34 ohne Verzug weiter zu führen" (Dispositiv Ziffer 3.3). Um diese Auflage als luftfahrtrechtliche Genehmigungsverfügung gelten lassen zu können, die die Durchführung eines Enteignungsverfahrens zur zwangsweisen Vornahme der Sicherheitsvorkehrungen zuliesse, hätte sie jedoch der Präzisierung bedurft. Es hätte in der Verfügung klar umschrieben werden müssen, auf welche Pläne oder welche einzelnen Grundstücke sie sich bezieht. Somit werden entweder im (vereinfachten) Plangenehmigungsverfahren oder in einem nachlaufenden Bewilligungsverfahren zum Verfahren um Änderung des Betriebsreglements die luftfahrtrechtlichen Voraussetzungen für die Dachziegelklammerungen noch geschaffen werden müssen, soweit diese Vorrichtungen tatsächlich erforderlich sind, noch nicht einvernehmlich angebracht werden konnten und auf dem Enteignungswege durchgesetzt werden sollen.

E. 6.3

Demnach stellt sich die von der Beschwerdeführerin bejahte Frage, ob die umstrittenen Südanflüge aufgeschoben bzw. eingestellt werden müssten, bis die luftfahrt- und enteignungsrechtlichen Verfahren zur Durchsetzung der Dachziegelklammerungen abgeschlossen seien. Dies ist zumindest nach heutigem Kenntnisstand abzulehnen. Nach den Angaben der Flughafenhalterin sind die Verklammerungen im Nahbereich des Flughafens vorgenommen. Ob die Sicherheitsvorkehrungen auch in entfernteren Gebieten einer Notwendigkeit entsprechen, welche die Geltendmachung des Enteignungsrechts erlaubt (vgl. Art. 1 Abs. 2 EntG), oder bloss als wünschbar erscheinen, um auch ein minimales Restrisiko auszuschliessen, kann aufgrund der vorliegenden Unterlagen nicht beurteilt werden. Es ist jedoch nicht anzunehmen, dass die Aufsichtsbehörde die Südanflüge freigegeben hätte, wenn die Sicherheit der Anwohner in den entfernteren Regionen der Anflugschneise ohne die Verklammerungen ernsthaft gefährdet wäre. Die Flughafenhalterin und die Luftfahrtbehörden werden sich jedenfalls möglichst rasch mit diesen Sicherheitsbelangen zu befassen und allenfalls Erforderliches vorzukehren haben. In diesem Sinne sind die Begehren um Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung, die bei Änderung der Verhältnisse oder des Wissensstandes ohnehin erneuert werden können, zurzeit abzuweisen. Soweit die Beschwerdeführerin schliesslich rügt, dass die der Verklammerung zustimmenden Eigentümer nicht in ein Verfahren einbezogen worden sind, geht ihr Vorwurf fehl. Es ist den Eigentümern unbenommen, aus freiem Willen, ohne

rechtlichen Zwang, auf ihren Gebäuden Sicherheitsmassnahmen zu ergreifen oder ergreifen zu lassen. Da die Befestigung der Dachziegel wohl kaum zu einer Entwertung der Liegenschaften führt, ist die Einwilligung auch nicht mit dem Verlust eines Entschädigungsanspruchs verbunden. Im Übrigen hindert das Einverständnis zur Dachziegelklammerung die Eigentümer nicht, für übermässige Einwirkungen aus dem Flugbetrieb im formellen Enteignungsverfahren Entschädigung zu fordern. Eine andere, hier nicht zu prüfende Frage ist, wann die enteignungsrechtlichen Begehren angemeldet werden können und ob der umweltschutzrechtliche Anspruch auf Sanierung und passiven Schallschutz dem enteignungsrechtlichen Anspruch auf baulichen Schutz und Entschädigung vorgehe (vgl. BGE 126 II 522 E. 50 S. 597 f. mit Hinweisen).

E. 7

Kritisiert wird ferner die Erweiterung des Entzuges der aufschiebenden Wirkung, die nun gemäss der Vorinstanz für alle gegen die Verfügung des BAZL vom 23. Juni 2003 erhobenen Beschwerden gilt, während sie vom BAZL zunächst nur hinsichtlich der VOR/DME-Anflüge angeordnet worden war. Nach Meinung der Beschwerdeführerin ist diese Erweiterung der aufschiebenden Wirkung mit dem Gebot der Koordination des Betriebsreglements- mit dem Plangenehmigungsverfahren unvereinbar und in Verletzung des Gehörsanspruchs angeordnet worden. Ausserdem liege für den vollständigen wie für den teilweisen Entzug des Suspensiveffekts keine Rechtsgrundlage vor. Die Rügen der mangelnden Verfahrenskoordination und der fehlenden Rechtsgrundlage für den Entzug der Suspensivwirkung sind bereits behandelt und als unbegründet abgewiesen worden (vgl. oben E. 3.1.3 und E. 4.3). Der Vorwurf der Verletzung des rechtlichen Gehörs erweist sich dagegen als berechtigt, doch darf die Verletzung als im bundesgerichtlichen Verfahren geheilt gelten: Der Präsident der Rekurskommission UVEK hat eine Stellungnahme der beschwerdeführenden Anwohner und Gemeinden zum Gesuch der Flughafenhalterin um Erweiterung des Entzuges der aufschiebenden Wirkung als unnötig erachtet, weil die Flughafen Zürich AG gegen die Genehmigungsverfügung des BAZL vom 23. Juni 2003 selbst Beschwerde erhoben und in dieser den fraglichen prozessualen Antrag gestellt habe. Im Beschwerdeverfahren der Flughafenhalterin seien aber die weiteren Beschwerdeführer nicht Partei und könnten daher keine Verfahrensrechte beanspruchen. Nun trifft zu, dass die gegen einen Verwaltungsakt Beschwerde Erhebenden dadurch, dass sie gegenläufige Begehren stellen, nicht zu Gegenparteien werden und dass die einzelnen Beschwerdeverfahren grundsätzlich getrennt zu führen sind. Die Flughafenhalterin hat jedoch den Entscheid des BAZL nur insofern selbst angefochten, als sie zur Übernahme des Risikos für allfällige Fehlinvestitionen verpflichtet worden ist. Ihr Antrag auf Erweiterung des Entzuges der aufschiebenden Wirkung auf die LOC/DME- und ILS-Anflüge hat demnach mit ihren eigenen Beschwerdebegehren nichts zu tun, sondern bezieht sich auf Drittbeschwerden gegen diese Anflugverfahren. Die Flughafenhalterin hat mit anderen Worten ihren Antrag um Erweiterung des Entzuges um aufschiebende Wirkung nicht im eigenen Beschwerdeverfahren, sondern in ihrer Eigenschaft als Gesuchstellerin und Beschwerdegegnerin in möglichen weiteren Beschwerdeverfahren gestellt. Diese weiteren Beschwerdeführer hätten somit zum fraglichen Antrag angehört werden können und müssen; ihre Stellungnahmen wären gleichzeitig mit jener der Flughafenhalterin zu den Gesuchen um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einzuholen gewesen. Eine Rückweisung der Sache zur zusätzlichen Anhörung der Beschwerdeführer durch die Vorinstanz rechtfertigt sich indessen nicht. Die beschwerdeführenden Anwohner und Gemeinden haben ihre Einwendungen gegen die Erweiterung der aufschiebenden Wirkung

im vorliegenden Verfahren vor Bundesgericht erheben können, welchem in Rechtsfragen die gleiche Prüfungsbefugnis zukommt wie der Vorinstanz. Zudem können, wie bereits erwähnt, Verfügungen über die aufschiebende Wirkung von Beschwerden aus triftigen Gründen wiedererwogen werden. Eine Wiederholung des vorinstanzlichen Verfahrens ist daher auch mit Blick auf die provisorische Natur des vorsorglichen Rechtsschutzes nicht angebracht.

E. 8

Die Beschwerdeführerin befürchtet, dass mit dem Entzug der aufschiebenden Wirkung der gegen die Plangenehmigung gerichteten Beschwerden der Endentscheid über das ILS präjudiziert werde, da für eine bereits gebaute Anlage die Bewilligung kaum noch verweigert werde. In den vorliegenden Beschwerdeverfahren geht es jedoch im Wesentlichen um die Ein- bzw. Weiterführung oder Verhinderung von Südanflügen. Südanflüge auf die Piste 34 können aber auch ohne ILS vorgenommen werden. Ausserdem wird der Einbau des ILS die gerichtlichen Instanzen nicht hindern, in den hängigen Beschwerdeverfahren die vorgesehene Anflugregelung in gleicher Weise zu beurteilen, wie wenn die Piste 34 noch mit weniger präzisen Anflughilfen ausgerüstet wäre. Es kann daher nicht gesagt werden, dass die von der Vorinstanz getroffene Lösung den Sachentscheid in unzulässiger Weise präjudiziere und damit im Ergebnis Bundesrecht vereitelt würde (vgl. BGE 129 II 286 E. 3 S. 289).

E. 9

Die Begehren der Gemeinde Zollikon sind nach den angestellten Erwägungen abzuweisen. Bei der Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen ist indes dem Umstand Rechnung zu tragen, dass sich die Gemeinde in gewissen verfahrensrechtlichen Punkten (Verfahren zur Durchsetzung der Dachziegelklammerungen und fehlende Anhörung zur Erweiterung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung) in guten Treuen zur Beschwerdeführung veranlasst sehen durfte. Demnach sind die Parteikosten, die auch von der Beschwerdeführerin einverlangt werden, wettzuschlagen (Art. 159 Abs. 3 OG). Auf die Erhebung von Gerichtsgebühren ist aufgrund von Art. 156 Abs. 2 OG zu verzichten.

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