

BGer 1A.247/2003 vom 31. März 2004

Bundesgericht, 2004-03-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.247_2003

FR: TF 1A.247/2003 du 31 mars 2004

IT: TF 1A.247/2003 del 31 marzo 2004

Regeste

Verkehr (ohne Strassenverkehr)

Erwägungen

E. 1

Die beiden Verwaltungsgerichtsbeschwerden richten sich gegen den selben Zwischenentscheid des Präsidenten der Rekurskommission UVEK und lauten weitgehend gleich. Die zwei Beschwerden sind daher gemeinsam, in einem einzigen Urteil, zu behandeln.

E. 2

Die Beschwerdeführer werfen der Flughafenhalterin vor, die heutigen Schwierigkeiten bei der Bewältigung des An- und Abflugverkehrs durch ihr Wachstumsstreben und die mutwillige (Nicht-)Anwendung der seinerzeit geltenden Verwaltungsvereinbarung zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland für An- und Abflüge zum und vom Flughafen Zürich selbst verschuldet zu haben. Auf diese Ausführungen, die zur Lösung der hier Streitgegenstand bildenden Fragen nichts beitragen, ist nicht weiter einzutreten.

E. 3

In den Beschwerden wird der Vorinstanz insofern formelle Rechtsverweigerung vorgeworfen, als diese sich geweigert habe, vorfrageweise die Gültigkeit ausländischer Bestimmungen zu überprüfen, welche die Änderung des Betriebsreglementes veranlasst hätten. Die Beschwerdeführer hätten vor der Rekurskommission UVEK ausführlich dargelegt, weshalb die 213. Durchführungsverordnung (DVO) zur deutschen Luftverkehrsverordnung ohne rechtliche Grundlage sei, im Widerspruch zum Chicagoer Übereinkommen stehe und daher nicht angewendet werden dürfe. Rechtlich unwirksam und daher unbeachtlich sei ebenfalls das Protokoll, welches der schweizerische und der deutsche Verkehrsminister am 26. Juni 2003 unterzeichnet hätten. Somit seien auch die Fristen für die Einführung des LOC/DME- und des ILS-Anflugverfahrens für die Piste 34 ungültig.

E. 3.1

Das Bundesgericht hat bereits im Entscheid 1A.100/2003 vom 7. Oktober 2003 dargelegt, dass die richterlichen Behörden im Beschwerdeverfahren betreffend die Änderung eines Betriebsreglementes grundsätzlich nur zu untersuchen haben, ob die genehmigten Änderungen und allfällige vorsorgliche Massnahmen vor dem schweizerischen Recht standhalten. 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". Wie das UVEK und das BAZL mit gutem Grund betonen, handelt es sich bei den deutschen Normen nicht um ausländische Bestimmungen, die auf schweizerischem Territorium oder von eidgenössischen Gerichten (unter Vorbehalt des "ordre public") 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. 3.2

Was das Minister-Protokoll vom 26. Juni 2003 betrifft, so ist daran zu erinnern, dass die Bundesrepublik Deutschland in ihrer 1. Änderungsverordnung zur 213. DVO zur Luftverkehrsordnung vorsah, die Voraussetzungen für Anflüge zum Flughafen Zürich durch den süddeutschen Raum während der Sperrzeiten 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 verfügten Beschränkungen bis zum 30. Oktober 2003 auszusetzen, um die Einführung 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 und die neue Anflugregelung in den vorgesehenen Schritten auf die genannten Daten hin einzuführen. Erachtet es aber die Flughafenhalterin für erforderlich, für die voraussichtlich wegfallenden Anflüge gesicherte neue Anflugwege zu schaffen, so ist sie aufgrund von Art. 36c Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (LFG; SR 748.0) und Art. 23 lit. c der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (VIL; SR 748.131.1) verpflichtet, die An- und Abflugverfahren im Betriebsreglement neu zu umschreiben und genehmigen zu lassen. Ist die Änderung der Anflugverfahren mithin rein faktisch auf die Änderung des für den süddeutschen Raum geltenden deutschen Rechts zurückzuführen, so besteht der Rechtsgrund für die Änderung des Betriebsreglementes und die damit verbundenen vorsorglichen Massnahmen in den genannten schweizerischen Vorschriften sowie in der Bestimmung von Art. 36a Abs. 2 LFG, wonach die Konzessionärin den Flughafen für den nationalen und internationalen Verkehr zur Verfügung zu stellen und einen ordnungsgemässen, sicheren Betrieb zu gewährleisten hat. Die Rechtsnatur des Minister-Protokolls ist somit für den Ausgang des Beschwerdeverfahrens um vorsorgliche Massnahmen nicht von Bedeutung.

E. 4

Zu Unrecht unterlassen wurden nach Auffassung der Beschwerdeführer auch planungsrechtliche Erwägungen. Der Richtplan Verkehr habe im Kanton Zürich Südanflüge seit Jahrzehnten ausgeschlossen und sei in dieser Hinsicht vor kurzem bestätigt worden. Die Vorinstanz hätte daher eine Lösung treffen müssen, welche der Richtplanung entspreche. 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, auch wenn die neuen An- und Abflugwege mit den bisherigen Richtplänen nur schwer vereinbar sind. Richt- und Sachplanung bedürfen gegenseitiger Abstimmung und

sind fortlaufend an die eingetretenen tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen anzupassen. Es wird daher ebenfalls 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. 5

Die Beschwerdeführer widmen der mit den Südanflügen verbundenen Sicherheitsproblematik lange Ausführungen. Ihrer Meinung nach hätten im vorsorglichen Rechtsschutzverfahren die Südanflüge nicht zugelassen werden dürfen, weil die Hindernisbefeuerung nicht gewährleistet sei, die Sicherheitsüberprüfungen (risk assessment) nicht im gebotenen Umfang erfolgt und Durchstartmanöver bei Anflügen auf die Piste 34 mit dem deutschen Recht unvereinbar seien.

E. 5.1

Die Beschwerdeführer bestreiten, dass für die - unpräziseren - VOR/DME-Anflüge weniger Hindernisbeleuchtungen nötig seien als für die LOC/DME- und ILS-Verfahren. Je unpräziser die Anflughilfen seien, desto notwendiger seien Sichtreferenzen. Die Rekurskommission UVEK hätte sich daher als Fachbehörde auf die einschlägigen Vorschriften der ICAO (International Civil Aviation Organization) stützen müssen und sich nicht auf die Aussagen des BAZL, wonach die nötigen Vorkehrungen getroffen seien, verlassen dürfen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer ist die Rekurskommission UVEK jedoch nicht Fachbehörde, sondern richterliche Instanz. Als solche muss sie sich in rein technischen Belangen auf die Angaben der sachkundigen Verwaltungsbehörde, der die gesetzliche Aufsichtspflicht obliegt (für das BAZL vgl. Art. 3 Abs. 2 LFG , Art. 3b und Art. 9 VIL), stützen und verlassen können. Der Präsident der Rekurskommission UVEK war daher keineswegs verpflichtet, ungeachtet der wiederholten Zusicherung des BAZL, dass die für den VOR/DME-Anflug notwendigen Markierungen und Befeuerungen bis zum 30. Oktober 2003 erstellt sein werden, weitere Abklärungen zu treffen.

E. 5.2

Ähnliches gilt für den Vorwurf, die Sicherheitsüberprüfungen seien nicht vollständig vorgenommen bzw. gewisse erforderliche Sicherheitsmassnahmen nicht vollzogen worden. Der Präsident der Rekurskommission UVEK hat aufgrund verschiedener 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 gewährleistet gelten könne; dies sei nicht nur von den zuständigen inländischen Instanzen - vorab dem BAZL und der Skyguide - sondern auch von ausländischen Experten bestätigt worden. Mit ihren Rückfragen und dem

Einholen von Bestätigungen hat die Vorinstanz zur Abklärung der Sicherheitsbelange bereits mehr vorgekehrt, als üblicherweise im summarischen Verfahren verlangt werden kann. Die Rüge der Beschwerdeführer, die Sicherheitsüberprüfungen hätten nicht erst nach der Genehmigung der Betriebsreglementsänderung an die Hand genommen werden dürfen, ist von der Vorinstanz zu Recht ins Hauptverfahren verwiesen worden. Soweit im Übrigen geltend gemacht wird, dass den Beschwerdeführern gewisse Unterlagen nicht mehr rechtzeitig für eine Stellungnahme zugegangen seien, führt die Vorinstanz aus, dass ihr Entscheid noch vor dem 30. Oktober 2003 gefällt und deshalb von weiteren Vernehmlassungen abgesehen werden musste. Darin liegt - schon im Hinblick auf die provisorische Natur des vorsorglichen Rechtsschutzes und die Möglichkeit, Gesuche um Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung zu erneuern - keine Verweigerung des rechtlichen Gehörs.

E. 5.3

Die Argumentation der Beschwerdeführer, Durchstartmanöver (missed approach procedure) seien keine Notverfahren und würden daher zu den Sperrzeiten deutschen Luftraum und damit deutsches Recht verletzen, erweist sich ebenfalls als unbehelflich. Wie die Flughafenhalterin in ihrer Vernehmlassung bemerkt, führt die Flugroute nach Durchstartmanövern bei Anflügen auf die Piste 34 nicht notwendigerweise durch deutsches Hoheitsgebiet. Zudem sieht die 2. Verordnung zur Änderung der 213. DVO vom 1. Oktober 2003 Fehlanflugverfahren bei Anflügen zur Landebahn 34 ausdrücklich vor und regelt die entsprechenden Flugwege über deutschem Boden (vgl. die Änderungen von § 2 Abs. 5 und 7 DVO). Es darf deshalb davon ausgegangen werden, dass die Beanspruchung des deutschen Luftraumes nach Fehlanflügen während den Sperrzeiten nicht ausgeschlossen ist und die deutschen luftfahrtrechtlichen Normen - die nach Auffassung der Beschwerdeführer ohnehin unbeachtlich wären - nicht verletzt.

E. 6

Als unhaltbar betrachten die Beschwerdeführer sodann die von der Vorinstanz durchgeführte Interessenabwägung. Sie bestreiten, dass dem Flughafen bei Verzicht auf Südanflüge ein schwerer Nachteil erwachsen würde. Ein solcher könnte durch betriebliche Anpassungen und Verschiebungen von Flügen ohne weiteres vermieden werden, was von der Vorinstanz abzuklären gewesen wäre. Ein allenfalls dennoch eintretender Nachteil wäre aber ohnehin nur finanzieller Natur, während die Anwohner auch in ihrem Wohlbefinden beeinträchtigt würden, und zwar in einer Weise, die gemäss Umweltschutzrecht unzumutbar sei. Schliesslich hätte die Vorinstanz bei ihrer Interessenabwägung den finanziellen Folgen einer Einschränkung des Flugbetriebs für den Flughafen die viel massiveren finanziellen Einbussen der Privaten in der Südanflugschneise gegenüberstellen müssen.

E. 6.1

Was den erneut erhobenen Vorwurf ungenügender Abklärungen durch die Vorinstanz betrifft, ist auf das bereits Gesagte (E. 5.1 und 5.2) sowie darauf hinzuweisen, dass über die aufschiebende Wirkung und andere vorsorgliche Massnahmen ohne Verzug aufgrund der Akten und somit ohne Beweiserhebungen zu entscheiden ist. Wäre es übrigens derart leicht, wie die Beschwerdeführer meinen, die infolge der deutschen Sperrzeiten entfallenden Nordanflüge durch Änderungen des Flugplans zu ersetzen, so hätte die Flughafenhalterin von dieser Möglichkeit zweifellos Gebrauch gemacht, sind doch die Einführung der

Südanflüge und die Ausrüstung der Piste 34 mit beträchtlichen Aufwendungen und Umtrieben verbunden. Dass in der angefochtenen Verfügung vorab auf die dem Flughafen entstehenden finanziellen Nachteile hingewiesen wird, heisst übrigens nicht, dass spürbare Einschränkungen des Flughafenbetriebes keine anderen negativen Folgen hätten. Dem Flughafen Zürich kommt unbestrittenermassen gesamtschweizerisch und insbesondere im Kanton Zürich grosse wirtschaftliche Bedeutung zu. Eine Verschlechterung der betrieblichen Bedingungen würde sich daher nicht nur auf den Flughafen selbst und die Fluggesellschaften, sondern auch auf die Arbeits- und Lebensverhältnisse von Tausenden mit dem Flughafen wirtschaftlich Verbundenen auswirken.

E. 6.2

Es ist den Beschwerdeführern darin zuzustimmen, dass das Umweltschutzrecht in erster Linie bezweckt, Menschen und ihre Lebensräume vor schädlichen und lästigen Einwirkungen, insbesondere auch vor erheblich störenden Lärmimmissionen, zu schützen (vgl. Art. 1 und 15 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz [Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01]). Dabei sieht allerdings die Umweltschutzgesetzgebung im Hinblick auf das allgemeine öffentliche Interesse an Strassen, Flughäfen und Eisenbahnen eine 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 USG 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 oft 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, zu denen der Flughafen Zürich zählt (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.). 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 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 Zumikon 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. Auch in diesem Lichte erscheint die

Feststellung der Vorinstanz, dass den von den Südanflügen betroffenen Anwohnern die fragliche Lärmbelastung jedenfalls vorübergehend zugemutet werden dürfe, nicht als unhaltbar.

E. 6.3

Mit der Vorinstanz ist davon auszugehen, dass im heutigen Zeitpunkt weitgehend offen ist, inwiefern sich die provisorischen Südanflüge auf den Immobilienmarkt in der betroffenen Region auswirken. Dieser Aspekt durfte daher im vorliegenden Verfahren, das der vorläufigen Regelung der Sach- und Rechtslage während des Beschwerdeverfahrens dient, ausgeklammert bleiben. Dies gilt umso mehr, als nunmehr ein überarbeitetes, von einem umfassenden Umweltverträglichkeitsbericht begleitetes Betriebsreglement eingereicht worden ist, welches die bisherigen Provisorien in absehbarer Zeit ersetzen soll (vgl. Sachverhalt lit. H).

E. 7

Nach Auffassung der Beschwerdeführer sind die vorsorglichen Anordnungen schliesslich unverhältnismässig, weil die Anflüge während den fraglichen Stunden weiterhin teils von Osten und teils von Süden erfolgen könnten; für eine Verlegung sämtlicher Landungen auf die Piste 34 bestehe keine Notwendigkeit. 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. 8

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerden sind nach dem Gesagten abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist. Die bundesgerichtlichen Kosten sind gemäss dem Ausgang des Verfahrens den Beschwerdeführern zu überbinden (Art. 156 Abs. 1 OG). Diese sind im Weiteren zu verpflichten, der Flughafen Zürich AG für das bundesgerichtliche 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.