

# **BGer 1C\_493/2022 vom 19. September 2023**

Bundesgericht, 2023-09-19, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_493\\_2022](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_493_2022)

FR: TF 1C\_493/2022 du 19 septembre 2023

IT: TF 1C\_493/2022 del 19 settembre 2023

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Das angefochtene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts betrifft die Genehmigung des Betriebsreglements eines Flugplatzes nach Luftfahrtsrecht und damit eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit; dagegen steht die Beschwerde an das Bundesgericht grundsätzlich offen (Art. 82 lit. a und 86 Abs. 1 lit. a BGG). Das UVEK ist gemäss Art. 89 Abs. 2 BGG zur Beschwerde legitimiert.

Fraglich ist, ob es sich um einen End- oder einen Zwischenentscheid handelt, da Ziff. 1.3 des Anhangs II zum Betriebsreglement befristet und unter Vorbehalt einer noch durchzuführenden Sachplanung genehmigt wurde. Die Frage kann offenbleiben, weil die Beschwerde auch bei Annahme eines Zwischenentscheids gemäss Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG zulässig wäre: Die Gutheissung der Beschwerde würde einen Endentscheid herbeiführen, mit der Folge, dass ein bedeutender Aufwand an Zeit und Kosten für die Durchführung eines Sachplanverfahrens erspart werden könnte.

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

### **E. 2**

Gemäss Art. 36c LFG muss die Flugplatzhalterin ein Betriebsreglement erlassen (Abs. 1). Darin sind die im SIL, in der Betriebsbewilligung bzw. -konzession sowie in der Plangenehmigung vorgegebenen Rahmenbedingungen konkret auszugestalten (Abs. 2). Das BAZL genehmigt das Betriebsreglement ( Art. 36c Abs. 3 LFG ) und legt die zulässigen Lärmimmissionen fest (Art. 37a der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV; SR 814.41]).

Die Vorgaben des LFG zum Betriebsreglement werden in der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) konkretisiert. Gemäss Art. 25 VIL ist das Betriebsreglement für einen Flugplatz zu genehmigen, wenn der Inhalt den Zielen und Vorgaben des SIL entspricht (lit. a), die Vorgaben der Betriebsbewilligung und der Plangenehmigung umgesetzt sind (lit. b), die luftfahrtspezifischen Anforderungen sowie die Anforderungen der Raumplanung und des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes erfüllt sind (lit. c), bei Flugfeldern der Hindernisbegrenzungsflächen-Kataster festgesetzt werden kann (lit. e) und die Voraussetzungen gemäss den Art. 23a, 23b oder 23c VIL (Zertifizierung) erfüllt sind (lit. f).

### **E. 3**

Im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht war vor allem die Vereinbarkeit des neuen Betriebsreglements mit dem SIL streitig.

#### **E. 3.1**

Im Objektblatt für den Flugplatz Mollis des SIL finden sich u.a. folgende Festsetzungen:

"Zweckbestimmung

Der Flugplatz Mollis ist ein privates Flugfeld mit Helikopterbasis. Er dient in erster Linie Geschäftsreiseflügen, Werk- und Arbeitsflügen der ansässigen Unternehmungen, Rettungsflügen, der fliegerischen Aus- und Weiterbildung sowie Sport- und Freizeitflügen mit Motor- und Segelflugzeugen.

(...)

Rahmenbedingungen zum Betrieb:

Der Betrieb wird im bisherigen Rahmen weitergeführt. Das Betriebsreglement wird im Umnutzungsverfahren überprüft und bei Bedarf angepasst.

Die Start- und Landestelle der Helikopter wird auf die Piste verlegt.

Zur Reduktion der Umweltbelastung trifft der Flugplatzhalter die betrieblich notwendigen Vorkehrungen im Sinne des Vorsorgeprinzips und wacht über die Einhaltung der Vorschriften.

Lärmbelastung

Das Gebiet mit Lärmbelastung begrenzt den Entwicklungsspielraum für den Flugbetrieb (vgl. Anlagekarte). Kanton und Gemeinden berücksichtigen es bei ihrer Richt- und Nutzungsplanung.

Im Umnutzungsverfahren sind die zulässigen Lärmimmissionen festzulegen und anschliessend im Lärmbelastungskataster (LBK) abzubilden."

**E. 3.2**

In den Erläuterungen dazu (S. 4) wird ausgeführt, Ausgangspunkt für die Zweckbestimmung des Flugplatzes Mollis sei die bestehende Nutzung. Der Flugplatz solle auch als ziviles Flugfeld im bisherigen Rahmen weiterbetrieben werden. Im Betriebsreglement seien die An- und Abflugrouten der Flächenflugzeuge und Helikopter anzupassen; weiter seien keine wesentlichen Änderungen vorgesehen. Die Berechnung der Lärmbelastungskurve beruhe auf der Bewegungszahl (einschl. zeitliche Verteilung), der Zusammensetzung der Flotte und den Flugbewegungen, und basiere auf einem Potenzial von jährlich 18'000 Motorflugbewegungen (Lärberechnung vom Februar 2020). In der Karte dargestellt sei die Lärmkurve zum Planungswert der Empfindlichkeitsstufe II gemäss LSV; sie stehe stellvertretend für die übrigen Lärmkurven (Planungswerte der ES III und IV). Das festgesetzte Gebiet mit Lärmbelastung begrenze den Entwicklungsspielraum für den Flugbetrieb, d.h. die "zulässigen Lärmimmissionen" gemäss Art. 37a LSV dürften dieses Gebiet nicht überschreiten. Die zulässigen Lärmimmissionen seien bei der Erschliessung und Überbauung von Bauzonen nach den Bestimmungen der LSV zu berücksichtigen und würden herangezogen, um die Einhaltung der Lärmbelastung zu überprüfen.

**E. 4**

Das Bundesverwaltungsgericht ging davon aus, das geltende Betriebsreglement setze den rechtlich verbindlichen Rahmen für den Betrieb des Flugplatzes und stelle daher den "bisherigen Rahmen" dar, auf den sich das Objektblatt beziehe. Das Betriebsreglement könne "bei Bedarf" und unter Vorbehalt einer Interessenabwägung gemäss Art. 11 Abs. 2

USG (SR 814.01) und Art. 25 Abs. 1 lit. c VIL angepasst werden. Vorbehalten seien jedoch Änderungen, für die eine übergeordnete Abstimmung der berührten Interessen auf Ebene der Sachplanung erforderlich sei; diese bedürften einer Grundlage im SIL.

#### **E. 4.1**

Es gelangte zum Ergebnis, die im neuen Betriebsreglement vorgesehene Ausdehnung der Startzeiten für Flächenflugzeuge, Schulflüge und Helikopterflüge zu touristischen und sportlichen Zwecken an Sonn- und Feiertagen um eine Stunde falle nicht derart ins Gewicht, dass dafür eine Grundlage im SIL erforderlich wäre. Allerdings sei der Bedarf für diese Ausdehnung nicht ausgewiesen. Die Startzeiten in Ziff. 1.1 Anh. 2 seien daher, entsprechend dem geltenden Betriebsreglement, auf 11.00 Uhr anzupassen.

#### **E. 4.2**

Während das bisherige Betriebsreglement generelle Betriebszeiten festgelegt habe (Tag- und Nachtgrenze, mit Einschränkungen für Sonn- und Feiertage), ohne nach Luftfahrzeugen zu unterscheiden, differenziere das neue Betriebsreglement u.a. zwischen Helikopterflügen zu touristischen und sportlichen Zwecken (Ziff. 1.1) und Arbeitszwecken (Ziff. 1.3). Es sei fraglich, ob insoweit von einer Fortführung des bisherigen Betriebsreglements gesprochen werden könne. Hinzu komme, dass der Helikopterbetrieb (insgesamt) erheblich erweitert werden solle, mit 5'150 prognostizierten Flugbewegungen (gegenüber 2'900 für das Jahr 2014). Insofern liege eine eigentliche Neuordnung bzw. erstmalige Abbildung des Helikopterbetriebs (für Arbeitsflüge) im neuen Betriebsreglement vor. Hierfür bestehe ein Abstimmungsbedürfnis auf Sachplanebene. Abzuwägen seien einerseits das wirtschaftliche Interesse der Flugplatzhalterin und der auf dem Flugplatz Mollis beheimateten Helikopterunternehmen an möglichst weitgehenden betrieblichen Möglichkeiten innerhalb der den Flugbetrieb einschränkenden Tag- und Nachtgrenzen und andererseits das berechtigte und - an Sonn- und Feiertagen erhöhte - Bedürfnis der Anwohnerinnen und Anwohner am Schutz vor Helikopterlärm. Der Konzeptteil SIL (Erläuterungen zu Festlegungen Ziff. 5 vor Kapitel 3.1) sehe vor, dass Arbeitsflüge Versorgungs- und Arbeitszwecken dienen und vor allem tagsüber an Werktagen stattfinden. Daraus könne entnommen werden, dass die Lärmimmissionen von Arbeitsflügen an Sonn- und Feiertagen nicht ohne Weiteres hinzunehmen seien; es bedürfe vielmehr einer Interessenabwägung. Dabei handle es sich um einen wichtigen Ermessensentscheid, der zudem eine erhebliche regionalpolitische Bedeutung aufweise. Der Entscheid sei daher von der Sachplanbehörde zu treffen und als Rahmenbedingung zum Betrieb als Festlegung in das Objektblatt aufzunehmen. Da eine solche Festlegung bislang fehle, wäre die streitbetreffene Regelung an sich aufzuheben. Nachdem jedoch das geltende Betriebsreglement Arbeitsflüge von Helikoptern an Sonn- und Feiertagen nicht explizit ausschliesse, rechtfertige es sich, die Regelung bis zum Abschluss der erforderlichen Sachplanung zu befristen und in zeitlicher Hinsicht entsprechend dem geltenden Betriebsreglement einzuschränken. Damit könnten Arbeitsflüge mit Helikoptern einstweilen im bisherigen (beschränkten) Rahmen weitergeführt werden. Ergebe die Sachplanung, dass Arbeitsflüge für Helikopter an Sonn- und Feiertagen nicht zulässig seien, falle die befristete Genehmigung dahin.

#### **E. 5**

Das UVEK ficht einzig die zeitliche Befristung der Genehmigung von Ziff. 1.3 Anh. 2 an. Es rügt, die Vorinstanz habe zu Unrecht eine Planungspflicht bejaht und dadurch die

raumplanerische Stufenfolge sowie Art. 3a Abs. 2 VIL verletzt. In der Hierarchie der Raumplanungsinstrumente stünden die Sachpläne des Bundes auf gleicher Stufe wie die kantonalen Richtpläne. Sie würden in nachfolgenden (Plan-) Genehmigungsverfahren konkretisiert. Müssten schon für die Erarbeitung des SIL-Objektblatts detaillierte umweltrelevante Untersuchungen für künftige bauliche und betriebliche Vorhaben eines Flugplatzes durchgeführt werden, bliebe für die Interessenabwägung in den nachfolgenden Verfahren kein Raum mehr. Zudem sei eine detaillierte Interessenabwägung im SIL-Verfahren oft nicht möglich, einerseits weil die künftigen Änderungen von Bau und Betrieb noch nicht bekannt seien, andererseits weil auf Sachplanebene keine (formalisierte) Umweltverträglichkeitsprüfung stattfinde.

Das UVEK räumt ein, dass eine Interessenabwägung und Festlegung auf Sachplanebene erforderlich sein könne, wenn sich Interessen von nationaler Bedeutung gegenüberstehen (wie im Fall BGE 128 II 1 ) oder wenn aufgrund der bedeutenden Auswirkungen auf Raum und Umwelt ein Abstimmungsbedarf mit der kantonalen Richt- und Nutzungsplanung bestehe. Dies sei z.B. zu bejahen, wenn der Betrieb zu wesentlichen Überschreitungen der Lärm-Belastungswerte in einem dicht besiedelten Gebiet führe, wie etwa beim Landesflughafen Zürich (vgl. dazu BGE 137 II 58 E. 3 und 4). Vorliegend halte der Flugplatz Mollis jedoch alle Belastungsgrenzwerte für Lärm, einschliesslich der Planungswerte, ein. In dieser Konstellation genüge es, wenn das SIL-Objektblatt, wie geschehen, die Fortführung des Flugbetriebs "im bisherigen Rahmen" festlege und mit den umhüllenden Lärmbelastungskurven den Entwicklungsspielraum für den Flugbetrieb begrenze. Dagegen müsse sich das Objektblatt nicht im Detail zu den Betriebszeiten des Flugplatzes äussern, noch dazu für gewisse Verkehrssegmente (hier: Arbeitsflüge für Helikopter).

Das UVEK und das ARE befürchten eine unerwünschte Präjudizwirkung für sämtliche bestehenden und noch zu erstellenden SIL-Objektblätter, sollte der angefochtene Entscheid rechtskräftig werden. Daraus könnte der Schluss gezogen werden, dass auch untergeordnete Punkte nicht mehr im Betriebsreglement abgehandelt, sondern im SIL geregelt werden müssten. Dies würde für zahlreiche Flugplätze, bei denen Starts von Helikoptern für Arbeitsflüge bislang ohne sachplanerische Festlegungen zulässig gewesen seien, zu erheblichen Rechtsunsicherheiten führen.

## **E. 6**

Der SIL ist ein Sachplan des Bundes im Sinne von Art. 13 RPG (SR 700) und Art. 14 ff. der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1). Sachpläne zeigen aus übergeordneter Sicht, wie der Bund von seinem spezialgesetzlich begründeten Planungsermessen Gebrauch machen will ( Art. 14 RPV ); ihre Festlegungen sind behördenverbindlich ( Art. 22 RPV ). Funktional können sie als aufgabenspezifische Richtpläne des Bundes bezeichnet werden (PIERRE TSCHANNEN, in: Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, 2019, N. 53 zu Art. 2 RPG N. 19 zu Art. 2 RPG ; JEANNERAT/BÜHLMANN, in: Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, 2019, N. 1 zu Art. 13 RPG ).

Der SIL legt die Ziele und Vorgaben für die Infrastruktur der Zivilluftfahrt der Schweiz behördenverbindlich fest ( Art. 3a Abs. 1 VIL ). Er bestimmt insbesondere den Zweck, das beanspruchte Areal, die Grundzüge der Nutzung, die Erschliessung sowie die Rahmenbedingungen zum Betrieb und stellt zudem die Auswirkungen auf Raum und

Umwelt dar ( Art. 3a Abs. 2 VIL ). Er bildet die Grundlage für die Erteilung der Betriebsbewilligung oder -konzession, für die Genehmigung des Betriebsreglements und für die Bewilligung von Bauten und Anlagen im Plangenehmigungsverfahren ( Art. 12 Abs. 1 lit. a, Art. 19 Abs. 1 lit. a, Art. 25 Abs. 1 lit. a und Art. 27d Abs. 1 lit. a VIL ).

Das Betriebsreglement konkretisiert die im Sachplan, der Betriebsbewilligung und der Plangenehmigung vorgegebenen Rahmenbedingungen ( Art. 36c Abs. 1 LFG ). Es regelt insbesondere auch die Betriebszeiten ( Art. 23 lit. b VIL ) sowie andere Verkehrs- und Betriebsvorschriften zur Emissionsbegrenzung nach Art. 12 Abs. 1 lit. c USG wie z.B. Bewegungskontingente und Emissionsplafonds (WALPEN, a.a.O., S. 179; TOBIAS JAAG/JULIA HÄNNI, in: Georg Müller [Hrsg.], Verkehrsrecht, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IV, Basel 2008, Teil G, Luftverkehrsrecht - Teil I: Infrastruktur der Luftfahrt, Rz. 65).

In der Regel belässt der Sachplan einen erheblichen Beurteilungs- und Ermessensspielraum für die nachgeordneten Entscheide; wichtige Ermessensentscheidungen sind jedoch bereits von der Sachplanbehörde zu treffen und dürfen nicht in das Plangenehmigungsverfahren verschoben werden (ADRIAN WALPEN, Bau und Betrieb von zivilen Flughäfen, Diss. Freiburg 2005, S. 136). Gemäss Art. 37 Abs. 5 LFG setzt die Plangenehmigung für Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, grundsätzlich einen Sachplan voraus. Dies entspricht der Regelung in anderen Bundesgesetzen (z.B. Art. 18 Abs. 5 Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 [EBG; SR 742.101]; Art. 15e des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1902 betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen [Elektrizitätsgesetz, EleG; SR 734.0] i.V.m. Art. 1a der Verordnung vom 2. Februar 2000 über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen [VPeA; SR 734.25]; vgl. auch Art. 8 Abs. 2 RPG zur Richtplanpflicht). Die Sachplanbehörde verfügt über die erforderliche Distanz und ist befähigt, auf übergeordneter Stufe in einer Gesamtschau die betroffenen Interessen abzuwägen, ohne die Gefahr der Verengung des Blickwinkels auf bestimmte fachspezifische Interessen ( BGE 128 II 1 E. 3d S. 11). Durch das Erfordernis der Sachplanung (die auf einem umfassenden Koordinationsprozess beruht) wird zugleich sichergestellt, dass die nach Raumplanungsrecht gebotene Abstimmung mit der Richt- und Raumplanung der betroffenen Kantone erfolgt ( BGE 137 II 58 E. 3.3). Eine Sachplangrundlage kann u.U. auch bei erheblichen politischen Auswirkungen eines Vorhabens oder der dadurch bewirkten Präjudizierung späterer Vorhaben geboten sein (JEANNERAT/BÜHLMANN, a.a.O., N. 63 f. zu Art. 13 RPG ).

## **E. 7**

Vorliegend ergibt sich aus dem SIL-Objektblatt für den Flugplatz Mollis (oben E. 3), dass dieser wie bisher als zivile Helikopterbasis, und zwar insbesondere auch für Arbeitsflüge, genutzt werden soll. Vorgesehen ist grundsätzlich, den Betrieb im bisherigen Rahmen fortzuführen; allerdings soll das Betriebsreglement im Umnutzungsverfahren überprüft und bei Bedarf angepasst werden. Der Flugplatzhalter wird insbesondere verpflichtet, die betrieblich notwendigen Vorkehrungen im Sinne des Vorsorgeprinzips zur Reduktion der Umweltbelastung zu treffen. Der Entwicklungsspielraum für den Flugbetrieb wird durch die Festlegung des Gebiets mit Lärmbelastung beschränkt; dieses darf durch Änderungen von Bau und Betrieb des Flugplatzes nicht ausgedehnt werden.

Es ist unstrittig, dass der Flugplatz Mollis im Prognosezustand (d.h. unter Zugrundelegung von max. 18'000 Flugbewegungen, davon 5'150 mit Helikoptern), überall die

Immissionsgrenzwerte gemäss Anh. 5 LSV für die ES II und III unterschreitet und (mit Ausnahme eines landwirtschaftlichen Gebäudes) sogar die Planungswerte hält (vgl. Bächtold & Moor, Stellungnahme zur Replik des BAFU vom 25. Februar 2020). Würden Arbeitsflüge an Sonn- und Feiertagen vorsorglich weiter beschränkt oder verboten, würde dies die Lärmimmissionen des Flugplatzes an Tagen mit erhöhtem Ruhebedürfnis vermindern. Die Auswirkungen auf Raum und Umwelt wären auch nicht so erheblich, dass eine Regelung auf Sachplanebene erforderlich wäre; insbesondere entstünde kein neuer Abstimmungsbedarf mit der kantonalen Richt- und Nutzungsplanung.

Da Arbeitsflüge grundsätzlich an Werktagen durchgeführt werden, halten sich auch die regionalpolitischen und wirtschaftlichen Auswirkungen in Grenzen. Die Tragweite der streitigen Massnahmen ist nicht vergleichbar mit derjenigen eines absoluten Flugverbots an Sonn- und Feiertagen. Eine Gesamtschau im Sachplanverfahren erscheint daher auch nicht geboten, um eine Verfälschung der Konkurrenz mit anderen Flugfeldern zu vermeiden (anders als im Fall BGE 128 II 302 E. 7 S. 302 f. betreffend Heliport Gsteigwiler).

Nach dem Gesagten bedarf es keiner ausdrücklichen Regelung auf Sachplanebene für die Starts von Helikoptern für Arbeitsflüge an Sonn- und Feiertagen. Vielmehr genügen die im SIL-Objektblatt enthaltenen Festlegungen zu den Rahmenbedingungen des Betriebs. Diese sind im Betriebsreglement zu konkretisieren.

## **E. 8**

Es war somit im Genehmigungsverfahren für das neue Betriebsreglement zu prüfen, ob für Arbeitsflüge von Helikoptern an Sonn- und Feiertagen das bisherige Betriebsreglement fortzuführen war, oder ob Bedarf für eine Änderung bestand, sei es durch Ausdehnung der Startzeiten, sei es durch weitergehende Betriebsbeschränkungen, gestützt auf das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip ( Art. 11 Abs. 2 USG ).

Das BAZL genehmigte Starts für Arbeitsflüge mit Helikoptern an Sonn- und Feiertagen von 10.00 Uhr bis HRH\* (max. 19.00 Uhr) mit einer einstündigen Mittagspause und verneinte die Notwendigkeit einer weitergehenden vorsorglichen Beschränkung; dagegen richtete sich die Beschwerde der Einsprechenden vor Bundesverwaltungsgericht. Dieses nahm indessen keine eigene Prüfung vor, weil es - zu Unrecht - annahm, die dafür erforderliche Interessenabwägung obliege der Sachplanbehörde. Es beschränkte sich daher auf eine provisorische Regelung, in Anlehnung an das bisherige Betriebsreglement. In dieser Situation erscheint es geboten, die Sache an das Bundesverwaltungsgericht zurückzuweisen. Dieses wird prüfen müssen, ob Ziff. 1.3 Anh. II des neuen Betriebsreglements den Vorgaben des SIL und dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip genügt oder allenfalls abgeändert werden muss. Dem Antrag des UVEK, lediglich die zeitliche Befristung der Genehmigung von Ziff. 1.3 Anh. II des Betriebsreglements aufzuheben, d.h. diese Regelung definitiv zu genehmigen, kann insoweit nicht gefolgt werden.

## **E. 9**

Das UVEK obsiegt im Wesentlichen, geht es ihm doch vor allem um die Klarstellung, dass für die umstrittene Regelung keine Sachplanpflicht besteht. Soweit es unterliegt, können ihm keine Kosten auferlegt werden ( Art. 64 Abs. 4 BGG ). Wie das Bundesverwaltungsgericht in der Sache neu entscheiden wird, lässt sich noch nicht absehen. Insofern ist zurzeit noch nicht feststellbar, zu wessen Gunsten sich die Teilaufhebung des angefochtenen Entscheids und die Rückweisung auswirken wird. Die Einsprechenden

haben sich am bundesgerichtlichen Verfahren nicht beteiligt und die C. \_\_\_\_\_ AG hat keinen Antrag gestellt. In dieser speziellen Situation rechtfertigt es sich, keine Kosten für das bundesgerichtliche Verfahren zu erheben.

Das UVEK und die vor Bundesgericht nicht anwaltlich vertretene C. \_\_\_\_\_ AG haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung ( Art. 68 BGG ).

Das Bundesverwaltungsgericht wird die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens neu verlegen müssen.

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