

BVGer A-775/2011 vom 24. Mai 2011

Bundesverwaltungsgericht, 2011-05-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-775_2011

FR: TAF A-775/2011 du 24 mai 2011

IT: TAF A-775/2011 del 24 maggio 2011

Regeste

Luftfahrtbetrieb

Erwägungen

E. 1

Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen eine Verfügung des BAZL, welche sich auf das Bundesgesetz vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (LFG, SR 748.0) und dessen Ausführungsbestimmungen stützt. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt (vgl. auch Art. 6 Abs. 1 LFG) und eine Vorinstanz gemäss den Art. 33 VGG entschieden hat. Im hier interessierenden Bereich der Umnutzung eines Militärflugplatzes in ein ziviles Flugfeld und der damit neben der Erteilung einer Betriebsbewilligung und der Plangenehmigungen notwendigerweise verbundenen Genehmigung des Betriebsreglements besteht keine derartige Ausnahme. Das BAZL ist zudem eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG. Das Bundesverwaltungsgericht ist deshalb zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG, vgl. auch Art. 2 Abs. 4 VwVG).

E. 2

Es ist als Erstes zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin legitimiert ist, die Verfügung der Vorinstanz vom 20. Dezember 2010 anzufechten. Im angefochtenen Entscheid selbst wurde diese Frage offen gelassen.

E. 2.1

Die Beschwerdelegitimation im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht bestimmt sich nach Art. 48 VwVG. Danach ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Abs. 1 Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Abs. 1 Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Abs. 1 Bst. c). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. Zur Beschwerde berechtigt sind ferner Personen, Organisationen und Behörden, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt (Abs. 2). Die Beschwerdelegitimation ist von Amtes wegen zu prüfen, wobei die Beschwerdeführerin aufgrund ihrer prozessualen Pflicht, die Beschwerde zu begründen, ihre Legitimation zu substantiieren hat. Das Bundesverwaltungsgericht ist jedoch nicht an ihre Vorbringen gebunden (vgl. Art. 62 Abs. 4 VwVG; Isabelle Häner in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, [VwVG], Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Zürich/St. Gallen 2008, Art. 48 Rz. 2 mit weiteren Hinweisen).

E. 2.2

In der Beschwerdeschrift vom 26. Januar 2011 wird ausgeführt, bei der Beschwerdeführerin handle es sich um eine Gruppierung von Bewohnern, Grundeigentümern und Personen, welche im Einzugsgebiet des Start- und Landekorridors lebten und durch die Lärmbelastung direkt betroffen seien. Diese Gruppierung bestehe seit 1988.

E. 2.3

Vereinigungen und Organisationen sind nach konstanter Rechtsprechung dann zur sogenannten egoistischen Verbandsbeschwerde zuzulassen, wenn der Verband als juristische Person konstituiert ist, die Wahrung der in Frage stehenden Interessen zu seinen statutarischen Aufgaben gehört, er ein Interesse der Mehrheit oder mindestens einer Grosszahl seiner Mitglieder vertritt und diese selber zur Beschwerde berechtigt wären (vgl. BGE 131 I 198 E. 2.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 3.2 sowie Abschreibungsentscheid A-2315/2006 vom 5. Juni 2007 E. 2.2 je mit weiteren Hinweisen). Ob die Beschwerdeführerin all diese Voraussetzungen erfüllt und damit zur Beschwerdeführung legitimiert ist, kann ebenso offen gelassen werden, wie die Frage, ob die als Vertreterin der Beschwerdeführerin auftretende Privatperson tatsächlich zu deren Vertretung berechtigt ist (vgl. Art. 11 Abs. 2 VwVG), da die Beschwerde ohnehin abzuweisen ist.

E. 3.1

Die Vorinstanz wirft in ihrer Vernehmlassung die Frage auf, ob die Beschwerde genügend begründet sei. Die Beschwerdegegnerin bestreitet dies und führt in ihrer Beschwerdeantwort aus, eigentliche Begehren - ausser der Anpassung der Betriebszeiten - seien der Beschwerdeschrift nicht zu entnehmen, noch seien irgendwelche Begründungen zu finden. Die Beschwerdeschrift sei daher insgesamt formell ungenügend und lasse Argumente vermissen, auf welche die Beschwerdegegnerin substantiiert reagieren könne. Es werde nicht auf die Einsprache vom 13. Juli 2010 [recte: 2009] verwiesen, sondern diese werde der Beschwerdeschrift nur beigelegt und es werde weiter vorgebracht, die Anliegen der Beschwerdeführerin seien nicht gehört worden.

E. 3.2

Diesen Vorbringen hält die Beschwerdeführerin entgegen, der Beschwerdeschrift sei klar zu entnehmen, was gewollt sei. Es sei ausdrücklich auf die Einsprache verwiesen worden, welche somit Bestandteil der Beschwerde bilde. An Laienbeschwerden dürften keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden.

E. 3.3

An die Begründung einer Beschwerde im Sinne von Art. 52 VwVG werden praxisgemäss keine hohen Anforderungen gestellt, obwohl sie zu den wesentlichen Elementen einer Parteieingabe gehört. Es reicht aus, wenn aus einem Rechtsmittel ersichtlich ist, inwiefern (in welchen Punkten) und weshalb der angefochtene Entscheid beanstandet wird und abgeändert werden soll. Speziell bei Eingaben, die von Laien in rechtlichen Belangen formuliert werden, dürfen in sprachlicher und formeller Hinsicht keine strengen Anforderungen gestellt werden. Verweisungen auf Eingaben an Vorinstanzen sind im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren grundsätzlich zulässig (André Moser in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, [VwVG], a.a.O., Art. 52 Rz. 1 mit weiteren Hinweisen; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1936/2006 vom 10.

Dezember 2009 E. 6.1 mit weiterem Hinweis). Auch wenn sich in der Beschwerdeschrift vom 26. Januar 2011 kein Hinweis auf die Einsprache vom 13. Juli 2009 findet, ist sie genügend. Dies umso mehr, als es sich um eine Laienbeschwerde handelt. Aus der Beschwerdeschrift geht mit genügender Klarheit hervor, welche Punkte weshalb kritisiert werden und inwiefern die Verfügung der Vorinstanz vom 20. Dezember 2010 abgeändert werden soll. Insbesondere der Antrag betreffend Anpassung der Betriebszeiten ist deutlich formuliert.

E. 4

Die Beschwerdeführerin stellt in ihren Stellungnahmen vom 19. Februar 2011 und 11. April 2011 neue oder geänderte Rechtsbegehren. Beschwerdeanträge können nach Ablauf der Beschwerdefrist jedoch höchstens präzisiert, eingeengt oder fallengelassen, nicht aber erweitert werden (André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.208 ff.; BGE 133 II 30 E. 2.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 5). Folgende Vorbringen der Beschwerdeführerin sind als unzulässige Erweiterungen zu qualifizieren, weshalb darauf nicht einzutreten ist: a) Die Anpassung der Betriebszeiten von Montag bis Freitag auf 13.30 Uhr bis 18.00 Uhr (so beantragt in der Stellungnahme vom 11. April 2011). Massgebend ist der in der Beschwerdeschrift festgehaltene, weniger weitgehende ursprüngliche Antrag, womit eine Anpassung der Betriebszeiten von Montag bis Freitag auf 13.30 Uhr bis 18.30 Uhr verlangt worden ist. b) Es seien Lärmmessungen vorzunehmen in den Wohngebieten Steineren, Mannried, Grubenwald und Steinegg. Dieser neue Antrag wurde erst im Rahmen der Stellungnahme vom 11. April 2011 vorgebracht.

E. 5

Streitgegenstand bildet im vorliegenden Beschwerdeverfahren die Umnutzung des ehemaligen Militärflugplatzes Zweisimmen in ein ziviles Flugfeld. Die Umnutzungsverfügung der Vorinstanz besteht aus der Erteilung einer Betriebsbewilligung, der Genehmigung des Betriebsreglements sowie aus der Erteilung von Plangenehmigungen für die Umnutzung der bestehenden militärischen Bauten und Anlagen, die Erweiterung des Parkplatzes und die Erstellung einer Schranke zum Rollweg. Angefochten ist vorliegend nur das Betriebsreglement, weshalb die Erteilung der Betriebsbewilligung und der Plangenehmigungen in Rechtskraft erwachsen sind. Folglich hat das Bundesverwaltungsgericht nachfolgend einzig zu prüfen, ob die Genehmigung des Betriebsreglements durch die Vorinstanz zu Recht erfolgt ist.

E. 6

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid mit voller Kognition. Die Beschwerdeführerin kann neben der Verletzung von Bundesrecht (Art. 49 Bst. a VwVG) und der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) auch die Rüge der Unangemessenheit erheben (Art. 49 Bst. c VwVG; vgl. auch: Moser/Beusch/Kneubühler, a.a.O., Rz. 2.149). Das Bundesverwaltungsgericht hat den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen und das massgebende Recht anzuwenden. Es ist dabei nicht an die Begehren der Parteien und deren rechtliche Überlegungen gebunden (vgl. Art. 62 Abs. 4 VwVG; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1632 f.).

E. 7

7.1 Der ehemalige Militärflugplatz Zweisimmen wird seit 1963 zivil mitbenutzt. Er wurde im Zuge der Armeereform 95 vom VBS nicht mehr benötigt und soll nun als ziviles Flugfeld weitergenutzt werden. Um dies zu realisieren, sieht der SIL die Durchführung eines Umnutzungsverfahrens gemäss LFG und dessen Ausführungsbestimmungen vor. Art. 31 Abs. 1 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) bestimmt, dass für die Nutzung der Anlagen eines ehemaligen Militärflugplatzes oder eines Teils davon als ziviler Flugplatz eine Betriebsbewilligung oder eine Betriebskonzession erforderlich ist. Im Rahmen des Betriebsbewilligungsverfahrens ist gemäss Art. 18 Bst. d VIL mit dem entsprechenden Gesuch ein Entwurf des Betriebsreglements einzureichen. Die Betriebsbewilligung wird erteilt, wenn unter anderem das Betriebsreglement genehmigt werden kann (vgl. Art. 19 Bst. c VIL). Gemäss Art. 25 Abs. 1 VIL sind das Betriebsreglement sowie Änderungen desselben zu genehmigen, wenn: a. der Inhalt den Zielen und Vorgaben des SIL entspricht; b. die Vorgaben der Betriebskonzession oder Betriebsbewilligung und der Plangenehmigung umgesetzt sind; c. die luftfahrtspezifischen Anforderungen sowie die Anforderungen der Raumplanung und des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes erfüllt sind; d. der Lärmbelastungskataster festgesetzt werden kann; e. bei Flughäfen die Sicherheitszonenpläne öffentlich aufliegen bzw. bei Flugfeldern der Hindernisbegrenzungsflächen-Kataster festgesetzt werden kann; f. die Voraussetzungen für die Gewährleistung der Sicherheit gemäss Art. 23a erfüllt sind.

E. 7.2

Im Folgenden ist auf die zulässigen Rügen der Beschwerdeführerin im Einzelnen einzugehen.

E. 8

Zunächst wird gerügt, der Eingang der termingerechten Einsprache sei der Beschwerdeführerin nie bestätigt worden. Aufgrund der Bestimmungen des LFG ergibt sich jedoch keine rechtliche Pflicht der Vorinstanz, den Eingang einer Einsprache zu bestätigen. So weist die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung zu Recht darauf hin, der Beschwerdeführerin sei dadurch kein Nachteil erwachsen und sie sei nicht in der Ausübung ihrer Parteirechte behindert worden. Das Vorbringen der Beschwerdeführerin zielt dementsprechend ins Leere.

E. 9

9.1 Weiter macht die Beschwerdeführerin geltend, sie sei nie zu einer Einspracheverhandlung eingeladen worden, so dass die Punkte der Einsprache bzw. ihre Argumente nie offen hätten diskutiert werden können.

E. 9.2

Die Vorinstanz übermittelt Gesuche für Änderungen des Betriebsreglements, die wesentliche Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung haben, den betroffenen Kantonen zur Stellungnahme. Die Gesuche sind in den amtlichen Publikationsorganen der betroffenen Kantone und Gemeinden zu publizieren und während 30 Tagen öffentlich aufzulegen (vgl. Art. 36d Abs. 1 und 2 LFG). Wer nach den Vorschriften des VwVG Partei ist, kann während der Auflagefrist bei der Vorinstanz Einsprache erheben. Wer keine Einsprache erhebt, ist vom weiteren Verfahren ausgeschlossen (Art. 36d Abs. 4 LFG; vgl. auch die ähnliche Regelung für Plangenehmigungsverfahren in Art. 37d Abs. 1 und 2 sowie Art. 37f Abs. 1 LFG). Erst nach Durchführung des Auflage- und Einspracheverfahrens entscheidet

die Vorinstanz darüber, ob und inwiefern das vom Flugplatzhalter vorgelegte Betriebsreglement genehmigt werden kann (vgl. Art. 36c Abs. 3 LFG).

E. 9.3

Aus den eben zitierten gesetzlichen Grundlagen wird deutlich, dass die Vorinstanz gestützt auf die einschlägigen Bestimmungen des LFG nicht verpflichtet war, eine förmliche Einspracheverhandlung durchzuführen. Die eidgenössischen Plangenehmigungs- und Betriebsreglementsverfahren sehen für das Einspracheverfahren kein gesetzliches Einigungsverfahren vor, so dass es der jeweiligen Genehmigungsbehörde frei steht, im Rahmen der Behandlung von Einsprachen eine mündliche Verhandlung einzuberufen oder darauf zu verzichten (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5466/2008 vom 3. Juni 2009 E. 2.4; Beatrice Wagner Pfeifer, Beweissicherung und Entschädigung bei Bauschäden - Verfahren vor der Eidgenössischen Schätzungscommission, in: BJM 2/2011, S. 74 f.). Die Vorinstanz weist in ihrer Vernehmlassung deshalb richtigerweise darauf hin, dass sich die Mitwirkung der Betroffenen im Wesentlichen darauf beschränkt, ihre Argumente mittels (schriftlicher) Einsprache vorzubringen.

E. 10

10.1 Ausserdem rügt die Beschwerdeführerin sinngemäss, die angefochtene Verfügung sei mangelhaft begründet. So habe die Vorinstanz in ihrer Verfügung zum Thema der Anpassung der Flugzeiten im Betriebsreglement nicht Stellung genommen. Die Behauptung der Beschwerdeführerin, von der Vorinstanz nicht gehört worden zu sein, wird von der Beschwerdegegnerin bestritten. Bereits die Vorinstanz habe in ihrer Verfügung die Legitimation der Beschwerdeführerin angezweifelt, sich jedoch trotzdem mit deren Vorbringen befasst.

E. 10.2

Als Teilaspekt des Anspruchs auf rechtliches Gehör hält Art. 35 Abs. 1 VwVG fest, dass schriftliche Verfügungen zu begründen sind. Ausreichend ist eine Begründung dann, wenn sie so abgefasst ist, dass den Betroffenen die sachgerechte Anfechtung des Entscheids möglich ist. Sie müssen sich über die Tragweite der behördlichen Beurteilung ein Bild machen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Das bedeutet indessen nicht, dass sich diese ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinander setzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 133 III 439 E. 3.3, BGE 126 I 97 E. 2b mit Hinweisen; vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 20.1 mit weiteren Hinweisen).

E. 10.3

Die Vorinstanz hat sich - wie in ihrer Vernehmlassung ausgeführt - in der angefochtenen Verfügung unter B. Erwägungen, Ziffer 2.3.5 mit den einzelnen Vorbringen in der Einsprache auseinandergesetzt und das Thema der Anpassung der Flugzeiten im Betriebsreglement zumindest implizit mitbehandelt und denn auch in der Folge explizit abgewiesen. Die vorinstanzliche Verfügung ist somit ausreichend begründet.

E. 11

11.1 Die Beschwerdeführerin bringt zudem vor, mit den zusätzlichen Flugbewegungen von 20 % und der Ansiedlung einer weiteren Helikopterunternehmung steige die Lärmbelastung

für die Wohngebiete mit der Folge, dass die Liegenschaften an Marktwert verlieren würden und die Attraktivität von Zweisimmen als Wohn- und Ferienort für Erholungssuchende sinke. Mehr Flugbewegungen seien untragbar und für die betroffene Bevölkerung inakzeptabel. Mit der BOHAG Basis und seit Oktober 2010 neu mit dem festen Stützpunkt der REGA seien die Bedürfnisse voll abgedeckt und die Grenzen der Lärmbelastung erreicht.

E. 11.2

Die Beschwerdegegnerin stellt sich auf den Standpunkt, dass der Antrag der Beschwerdeführerin betreffend Erhöhung der Flugbewegungen hinfällig sei, da eine solche gar nicht verfügt worden sei. Die Vorinstanz habe lediglich faktisch eine Zunahme der Flugbewegungen festgestellt. Die angesprochene Erhöhung der Flugbewegungen bilde nur die Grundlage für die Lärmbelastungskurve, welche als Lärmkorsett diene. Somit seien die um 20 % höheren Flugbewegungen nie Teil der Verfügung der Vorinstanz, sondern lediglich eine statistische Erhebung als Grundlage dafür gewesen. Es sei nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung, eine Flugbewegungserhöhung zu erreichen. Es seien einzig die faktischen Grundlagen basierend auf den bisherigen Werten für die Lärmbelastungskurve erhoben worden. Weiter hält die Beschwerdegegnerin entgegen, für sie sei die erwähnte Ansiedlung eines weiteren Helikopterunternehmens aktuell kein Thema. Da diese jedoch ohnehin keine Zunahme der Flugbewegungen zur Folge hätte und im Objektblatt vorgesehen sei, sei die Rüge nicht zu hören.

E. 11.3

Wie in Erwägung 7.1 erwähnt, muss der Inhalt des Betriebsreglements den Zielen und Vorgaben des SIL entsprechen (vgl. Art. 25 Abs. 1 Bst. a VIL).

E. 11.3.1

Die Kompetenz des Bundes, für die Infrastruktur der Luftfahrt einen Sachplan zu erarbeiten, ergibt sich aus Art. 87 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101). Die eigentliche Einführung des SIL im LFG und in der VIL erfolgte mit dem Bundesgesetz vom 18. Juni 1999 über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren (AS 1999 3071; in Kraft seit 1. Januar 2000) bzw. mit der dazugehörigen Verordnung vom 2. Februar 2000 (AS 2000 703). Der SIL bestimmt den Rahmen für die Zivilluftfahrtinfrastruktur und deren räumliche Auswirkungen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 30.4). Gemäss Art. 3a VIL legt er die Ziele und Vorgaben für die Infrastruktur der Zivilluftfahrt der Schweiz für die Behörden verbindlich fest (Abs. 1); bei den einzelnen Infrastrukturanlagen bestimmt er 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 (Abs. 2).

E. 11.3.2

Seither ist der SIL für alle wesentlichen luftfahrtrechtlichen Verfahren massgeblich, indem als Genehmigungsvoraussetzung jeweils verlangt wird, dass seinen Zielen und Vorgaben zu entsprechen ist (vgl. zur Betriebskonzession Art. 36a Abs. 1 LFG i.V.m. Art. 12 Abs. 1 Bst. a VIL, zur Betriebsbewilligung Art. 36b Abs. 1 LFG i.V.m. Art. 19 Bst. a VIL, zum Betriebsreglement Art. 36c Abs. 3 LFG i.V.m. Art. 25 Abs. 1 Bst. a VIL, zur Plangenehmigung Art. 37 Abs. 2 LFG i.V.m. Art. 27d Abs. 1 Bst. a VIL und zu den Projektierungszonen Art. 37n Abs. 1 LFG i.V.m. Art. 27h Abs. 2 VIL). Bei der

Plangenehmigung wird zudem für Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, die Existenz eines Sachplans grundsätzlich vorausgesetzt (Art. 37 Abs. 5 LFG).

E. 11.3.3

Die Behördenverbindlichkeit der Ziele und Vorgaben des SIL nach Art. 3a Abs. 1 VIL entspricht der allgemeinen Verbindlichkeit von Konzepten und Sachplänen nach Art. 22 Abs. 1 RPV. Die Bundesbehörden haben bei der Erfüllung ihrer raumwirksamen Aufgaben (so bei der Erteilung von luftfahrtrechtlichen Genehmigungen) die Sachpläne zu berücksichtigen und nach den darin enthaltenen Anordnungen zu handeln. Planerisches Ermessen steht ihnen nur im Rahmen der Kompetenz des Spezialrechts zu und dessen Wirkungen bleiben vorbehalten. Diese Bindungswirkung gilt grundsätzlich auch für die Gerichtsbehörden. Eine Änderung der im SIL festgelegten betrieblichen Rahmenbedingungen und der entsprechenden Bestimmungen des Betriebsreglements ist nur zulässig, wenn sich diese mit dem Bundesrecht nicht vereinbaren lassen (vgl. zum Ganzen: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 30.5 mit weiteren Hinweisen).

E. 11.3.4

Am 18. Oktober 2000 hat der Bundesrat den allgemeinen Teil des SIL verabschiedet. Dieser gliedert sich in verschiedene Hauptbereiche: Nach einer Einleitung mit allgemeinen Ausführungen (Teil I) folgt mit Teil II eine Übersicht über die Infrastruktur der Zivilluftfahrt in der Schweiz und der wichtigsten Anlagen in Europa. Zudem werden Verkehrsprognosen für die Landesflughäfen und Regionalflugplätze sowie die zu erwartenden Entwicklungen bei den übrigen Flugplätzen dargelegt und erläutert. Mit Teil III beginnt der eigentliche Sachplaninhalt. Während Teil III A Grundsätze zur Handhabung des SIL enthält, ist Teil III B den konzeptionellen Zielen und Vorgaben der schweizerischen Luftfahrtinfrastrukturpolitik gewidmet. Er macht Aussagen zum Gesamtnetz, nämlich zur generellen Ausrichtung der Zivilluftfahrt, zur effizienten Nutzung der Luftfahrtinfrastruktur, zur Einordnung in den Gesamtverkehr, zum Umweltschutz sowie zur räumlichen Abstimmung und stellt schliesslich die einzelnen Teilnetze (Landesflughäfen, Regionalflugplätze, zivil mitbenützte Militärflugplätze, Flugfelder, Heliports, Landstellen und Flugsicherungsanlagen) vor. Teil III C des SIL (Objektteil) enthält detaillierte Objektblätter für jeden einzelnen Flugplatz. Diese legen in verbindlicher Weise die Rahmenbedingungen für den Betrieb, den Flugplatzperimeter (umfassend die bestehenden Bauten und Anlagen sowie die vorgesehenen baulichen Erweiterungen), die Lärmbelastung, die Hindernisbegrenzung, die Erschliessung und die raumwirksamen Tätigkeiten fest.

E. 11.3.5

Gemäss Konzeptteil des SIL vom 18. Oktober 2000 (III B3 - Zivil mitbenützte Militärflugplätze, S. 15) sollen die im Zuge der Armeereform 95 vom VBS nicht mehr benötigten Militärflugplätze als Zivilflugplatz weiterbetrieben werden, wenn folgende Kriterien erfüllt sind: Es besteht ein regionales Interesse am Erhalt der Anlage; eine Trägerschaft bietet Gewähr für eine geordnete Benützung; die Zweckbestimmung trägt der angestrebten räumlich ausgewogenen Verteilung der Luftverkehrsleistungen im Gesamtsystem Rechnung und es stehen keine überwiegenden Interessen nach Raumplanungs- und Umweltschutzrecht entgegen. So soll u.a. auch der ehemalige Militärflugplatz Zweisimmen als ziviles Flugfeld mit hauptsächlicher Ausrichtung im Bereich Touristik- und Geschäftsflüge, Flugsport (Motor- und Segelflug) sowie als

Heli-Rettungsbasis weitergeführt werden. Die Anlagen sollen im bisher akzeptierten Rahmen weitergenutzt werden, d.h. die betrieblichen Entwicklungen dürfen zu keiner wahrnehmbaren Erhöhung der Fluglärmbelastung führen.

E. 11.3.6

Im SIL-Objektblatt der Anlage Zweisimmen vom 7. Dezember 2007 (Teil III C/5. Serie BE-9, S. 2 f.) ist vermerkt, dass der Flugplatz Zweisimmen ein privates Flugfeld sei, welches den Touristik- und Geschäftsflügen sowie dem Motor- und Segelflugsport, inklusive der fliegerischen Aus- und Weiterbildung für Flächenflugzeuge diene und Standort von Helikopterunternehmungen für Rettungs- und Arbeitsflüge sei. Zusammen mit den Flugplätzen Saanen und St. Stephan funktioniere er als Flugplatzsystem mit klarer Aufgabenteilung, um regionale doppelspurige Luftverkehrsangebote zu vermeiden. Der Flugplatz Zweisimmen solle im bisher akzeptierten Rahmen weiter genutzt werden; die Entwicklung des Betriebs dürfe zu keiner wahrnehmbaren Erhöhung der Fluglärmbelastung führen. Für die Umwandlung der Militäranlage in einen zivilen Flugplatz sei ein Umnutzungsverfahren nach den Bestimmungen des LFG erforderlich. Das Betriebsreglement werde im Umnutzungsverfahren überprüft und bei Bedarf angepasst. Zur Reduktion der Umweltbelastung treffe die Flugplatzhalterin die betrieblich möglichen Vorkehrungen im Sinne des Vorsorgeprinzips und wache über die Einhaltung der Vorschriften. Die entsprechende Festlegung der zulässigen Lärmbelastung nach der Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) erfolge im Rahmen des Umnutzungsverfahrens. In den im Objektblatt zur Lärmbelastung festgehaltenen Erläuterungen wird ausgeführt, die Lärmbelastungskurve basiere auf einer jährlichen Bewegungszahl von 5'620. Dies entspreche einer Erhöhung der Bewegungszahl um 20 % im Vergleich zum Schnitt der letzten zehn Jahre bei gleicher Flottenzusammensetzung. Diese Lärmbelastungskurve gelte als Lärmkorsett. Damit werde dem Grundsatz, dass der Flugplatz im bisher akzeptierten Rahmen weitergenutzt werde bzw. die Entwicklung des Betriebs zu keiner wahrnehmbaren Erhöhung der Fluglärmbelastung führen dürfe, Rechnung getragen.

E. 11.3.7

Wie die Vorinstanz in ihrer Verfügung korrekt festhält, berücksichtigt das im Objektblatt für das Flugfeld Zweisimmen festgelegte SIL-Potential die Vorgaben im Konzeptteil des SIL, wonach dessen betriebliche Entwicklungen zu keiner wahrnehmbaren Erhöhung der Fluglärmbelastung führen dürfen. Aufgrund dieser Vorgabe wurde im Rahmen der Lärmberechnung von November 2002 der Schnitt der Flugbewegungen der Jahre 1992 bis 2001 herangezogen und bei gleich bleibender Flottenzusammensetzung um 20% erhöht, was für das Flugfeld Zweisimmen ein SIL-Potential von jährlich 5'620 Flugbewegungen ergibt. Die Festlegung der zulässigen Lärmbelastung nach LSV erfolgt im Umnutzungsverfahren (vgl. vorstehend E. 11.3.6).

E. 11.3.8

Die Umnutzung des ehemaligen Militärflugplatzes Zweisimmen in ein ziviles Flugfeld ist als wesentliche Änderung einer bestehenden ortsfesten Anlage im Sinne von Art. 8 LSV zu qualifizieren (zum Begriff der ortsfesten Anlage vgl. Art. 7 Abs. 7 USG und Art. 2 Abs. 1 LSV). Demnach sind die Immissionsgrenzwerte einzuhalten und die Immissionen sind so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (vgl. Art. 8 Abs. 1 und 2 LSV). Die vorliegend gestützt auf das SIL-Potential von 5'620

vorgenommenen Flugbewegungen getätigten Berechnungen haben ergeben, dass die Fluglärmbelastung für alle betroffenen Empfindlichkeitsstufen unterhalb der Immissionsgrenzwerte liegt. Mit Ausnahme eines einzelnen Gebäudes in der Landwirtschaftszone werden sogar die strengeren Planungswerte eingehalten (vgl. Plan "Fluglärmbelastung" vom 27. Januar 2010 und die dazugehörige "Beurteilung der Lärmbelastung" vom 1. Februar 2010). Weil die massgebenden Immissionsgrenzwerte durch den genehmigten Betrieb nicht überschritten werden, verursacht dieser entgegen der Annahme der Beschwerdeführerin keine schädlichen oder lästigen Immissionen. Der Entscheid der Vorinstanz steht daher im Einklang mit Art. 11 Abs. 3 USG und Art. 8 Abs. 2 LSV (vgl. auch Fachbericht des BAFU vom 25. März 2011, Ziffer 3.2 S. 3, wonach Art. 11 Abs. 3 USG durch den Entscheid der Vorinstanz nicht verletzt werde). Die Rüge der Beschwerdeführerin, wonach mehr Flugbewegungen klar mehr Lärm bedeuten würden, geht deshalb fehl. Hinsichtlich der möglichen Ansiedlung einer weiteren Helikopterunternehmung ist zu bemerken, dass diesfalls das oben erwähnte Lärmkorsett und das SIL-Potential weiterhin Geltung beanspruchen würde und es deshalb nicht zu einer über den vorgegebenen Rahmen hinausgehenden Lärmbelastung kommen könnte. Gemäss Auflage 4.3.2 der angefochtenen Verfügung gelten die im Plan "Fluglärmbelastung" vom 27. Januar 2010 dargestellten Lärmkurven als maximal zulässige Lärmimmissionen. Wie die Vorinstanz in ihrer Verfügung zu Recht festhält, ist die Möglichkeit einer weiteren Ansiedlung eines Helikopterunternehmens im Übrigen im Objektblatt explizit vorgesehen. Die Rüge der Beschwerdeführerin erweist sich deshalb auch diesbezüglich als unbegründet.

E. 12

12.1 Die Beschwerdeführerin beantragt, dass die Betriebszeiten für Motorflieger/Schleppflüge neu wie folgt anzupassen seien: Von Montag bis Freitag 9.00 Uhr bis 12.00 Uhr sowie 13.30 Uhr bis 18.30 Uhr und samstags und sonntags 9.00 Uhr bis 11.30 Uhr und 13.30 Uhr bis 18.00 Uhr. Dies, weil es sich bei der Motor- und Segelfliegerei ausschliesslich um ein Freizeitvergnügen handle und die volkswirtschaftliche Wertschöpfung von geringer Bedeutung sei. Zudem seien Ausweichmöglichkeiten auf die Flugplätze Saanen und St. Stephan vorhanden.

E. 12.2

Zu diesem Antrag der Beschwerdeführerin bemerkt die Beschwerdegegnerin, dass jene Betriebszeiten in der angefochtenen Verfügung gar nicht geändert worden seien. Die Betriebszeiten für Flächenflugzeuge seien dieselben geblieben wie seit dem Jahr 1989. Einzig die Startzeiten für Helikopter ansässiger Unternehmungen seien neu festgelegt worden. Die Motor- und Segelfliegerei sei sowohl für die Zivil- als auch für die Militäraviatik von grösster Bedeutung und es handle sich dabei keineswegs ausschliesslich um ein Freizeitvergnügen mit geringer volkswirtschaftlicher Wertschöpfung. So würde ein Grossteil der Berufs- und Linienpilotenausbildung auf Klein- und Segelflugzeugen erfolgen. Erst der letzte Schritt in der Linienpilotenausbildung geschehe auf Grossraumflugzeugen. Es sei darum notwendig, dass die Betriebszeiten für den Flugplatz Zweisimmen nicht eingeschränkt, sondern gemäss Verfügung der Vorinstanz umgesetzt würden. Zusätzliche zeitliche Einschränkungen würden nämlich dazu führen, dass aufgrund der Betriebszeiten am Mittag gewisse Trainingsflüge gar nicht mehr durchgeführt werden könnten, ohne dass die Rückkehr des Flugzeugs ausserhalb der Betriebszeiten zu erwarten wäre. Die von der Vorinstanz verfügte Betriebszeiten stellten bereits ein Eingeständnis an die Bewohner der Flugplatzumgebung dar. So seien jetzt schon Einschränkungen am Mittag

im Betriebsreglement verankert. Ausserdem würden die Flugwege beim Ausflug über drei verschiedene Routen variiert, um eine möglichst effiziente Verminderung von Lärm zu gewährleisten. Auf den entsprechenden Dokumenten für die Piloten seien die lärmempfindlichen Gebiete deutlich ausgewiesen und die Beschwerdegegnerin empfehle, diese mittels der publizierten Verfahren zu schonen. Weitergehende Einschränkungen würden zu einem unverhältnismässigen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdegegnerin führen. Auch für den Kanton Bern sei der Flugplatz Zweisimmen eine äusserst wichtige Anlage, so dass eine Einschränkung der Betriebszeiten seinem Ansinnen entgegenstehen würde. Zudem würde eine gravierende Einschränkung der Fliegerei mit Flächenflugzeugen eine Schlechterstellung gegenüber der Helikopterfliegerei bewirken, was mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit und Wirtschaftsfreiheit nicht vereinbar sei.

E. 12.3

Die Einhaltung der unter den Immissionsgrenzwerten liegenden Planungswerte belegt nicht ohne weiteres, dass alle erforderlichen vorsorglichen Emissionsbegrenzungen gemäss Art. 11 Abs. 2 USG i.V.m. Art. 8 Abs. 1 LSV getroffen worden sind (vgl. BGE 124 II 517 E. 4b). Mit Bezug auf den Antrag der Beschwerdeführerin betreffend Anpassung der Betriebszeiten bleibt folglich in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob die weder lästigen noch schädlichen und daher an sich zulässigen Lärmimmissionen im Rahmen der Überprüfung des Betriebsreglements von der Vorinstanz so weit begrenzt wurden, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Vorsorgeprinzip, vgl. dazu auch Art. 11 Abs. 2 USG und Art. 8 Abs. 1 LSV). Die Beschwerdeführerin bestreitet dies und beantragt eine Einschränkung der Betriebszeiten für die Motorfliegerei und für Schleppflüge (vgl. E. 12.1). Das BAFU qualifiziert die geforderten Massnahmen als Emissionsbegrenzungen im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Bst. c USG, welche grundsätzlich technisch und betrieblich möglich sind (vgl. Fachbericht vom 25. März 2011, Ziffer 3.3 S.3). Dem ist zuzustimmen, so dass sich einzig die Frage stellt, ob eine entsprechende Anpassung der Betriebszeiten auch wirtschaftlich tragbar wäre. In Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips ist zu prüfen, ob sämtliche zur Verfügung stehenden und für den Ersteller der Anlage betrieblich sowie finanziell zumutbaren baulichen und technischen Mittel ausgeschöpft worden sind, um die Emissionen zu reduzieren (vgl. BGE 124 II 517 E. 5a mit weiteren Hinweisen).

E. 12.4

Die Vorinstanz hat das Betriebsreglement gestützt auf das Vorsorgeprinzip mit diversen Auflagen genehmigt. So wurden u.a. die Betriebszeiten für Helikopterflüge im überarbeiteten Betriebsreglement angepasst. Touristischer Helikopterbetrieb ist bereits gestützt auf die Zweckbestimmung im SIL-Objektblatt vom 7. Dezember 2007 der Anlage Zweisimmen unzulässig (Teil III C/5. Serie BE-9, S. 3). Eine entsprechende Auflage wurde zudem ins Betriebsreglement übernommen. In der Sichtenflugkarte für Zweisimmen wurden - vorwiegend für Schleppflüge - Ausflugvarianten eingetragen, die ebenfalls der Lärmreduktion dienen. Im Anhang Lärmreduktionsmassnahmen zum Betriebsreglement vom 30. April 2009 ist zusätzlich vorgesehen, dass besonders darauf zu achten ist, das Überfliegen der flugplatznahen Ortschaften und Siedlungen nach Möglichkeit zu vermeiden. Wie bereits erwähnt, werden vorliegend nicht nur die Immissionsgrenzwerte, sondern - mit Ausnahme eines einzelnen Gebäudes - auch die Planungswerte überall eingehalten, was daraufhin deutet, dass die massgebenden Immissionsgrenzwerte deutlich unterschritten werden. Lehre und Rechtsprechung bezeichnen bei Anlagen, welche die massgebenden Planungswerte einhalten, weitergehende Emissionsbegrenzungen nur dann

als im Sinne von Art. 11 Abs. 2 USG bzw. Art. 8 Abs. 1 LSV wirtschaftlich tragbar, wenn mit relativ geringem Aufwand eine wesentliche Reduktion der Emissionen erreicht werden kann (BGE 124 II 517 E. 5a mit weiteren Hinweisen). Dies ist im vorliegenden Fall insbesondere mit Blick auf eine weitere, zusätzlich mögliche wesentliche Reduktion der Emissionen zu verneinen. So ist der Beschwerdegegnerin zuzustimmen, dass sowohl die Motor-, als auch die Segelfliegerei für die Zivil- und die Militäraviatik von nicht zu unterschätzender Bedeutung sind. Es trifft zu, dass nicht bloss die Ausbildung zum Militärpiloten, sondern auch die Berufs- und Linienspilotenausbildung grossmehrheitlich auf Kleinflugzeugen geschieht. Ohne genügende Aus- und Weiterbildungs- sowie Trainingsmöglichkeiten können kaum genügend Piloten für die Zivil- und Militärluftfahrt in der Schweiz rekrutiert werden. Zusätzliche Einschränkungen der Betriebszeiten würden in der Tat dazu führen, dass aufgrund der Betriebszeiten am Mittag gewisse Trainingsflüge nicht mehr durchgeführt werden könnten, ohne dass eine Rückkehr des Flugzeuges ausserhalb der Betriebszeiten zu erwarten wäre. Die zusätzliche Einhaltung der von der Beschwerdeführerin geforderten Betriebszeiten erweist sich deshalb aufgrund der soeben vorgenommenen Interessenabwägung als unverhältnismässig, weshalb dem entsprechenden Antrag nicht stattzugeben ist.

E. 13

Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor, der Verkauf des Flugplatzgeländes und der Gebäude sei ohne öffentliche Ausschreibung erfolgt. Wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung richtig vorbringt, steht der Verkauf des Flugplatzgeländes mit dem vorliegenden Verfahren in keinerlei Zusammenhang, weshalb sich die Rüge als unbegründet erweist.

E. 14

Die Beschwerdegegnerin ersuchte das Bundesverwaltungsgericht in ihrer unaufgefordert eingereichten Eingabe vom 28. April 2011 um erneute Fristansetzung zur Stellungnahme, wenn die Legitimation der Beschwerdeführerin bejaht werden sollte. Wie sich aus den vorangehenden Erwägungen ergibt, wurde die Legitimation der Beschwerdeführerin offen gelassen. Da es der Beschwerdegegnerin zudem unbenommen geblieben und möglich gewesen wäre, sich in ihrer Eingabe vom 28. April 2011 nochmals materiell zu den Vorbringen der Beschwerdeführerin zu äussern, wird ihr Antrag um nochmalige Fristansetzung zur Stellungnahme abgewiesen.

E. 15

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann. Der mit Beschwerdeantwort vom 24. März 2011 in Ziffer 3 gestellte Antrag der Beschwerdegegnerin um Entzug der aufschiebenden Wirkung ist mit dem vorliegenden Beschwerdeentscheid als gegenstandslos abzuschreiben.

E. 16

Bei diesem Verfahrensausgang unterliegt die Beschwerdeführerin, weshalb sie nach Art. 63 Abs. 1 VwVG die Kosten dieses Verfahrens in der Höhe von Fr. 1'500.- zu tragen hat. Vom geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'000.- sind ihr nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils Fr. 500.- zurückzuerstatten.

E. 17

Da die Beschwerdegegnerin obsiegt, ist ihr eine Parteientschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Wird wie vorliegend keine Kostennote eingereicht, so setzt das Gericht die Entschädigung aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 Satz 2 VGKE). Gemäss Art. 10 Abs. 2 VGKE beträgt der Stundenansatz für Anwälte und Anwältinnen mindestens 200 und höchstens 400 Franken. Entsprechend dem durch den Beizug eines externen Anwalts entstandenen Aufwand steht der Beschwerdegegnerin eine Parteientschädigung von pauschal Fr. 2'500.- inkl. Mehrwertsteuer und Auslagen zu (vgl. Art. 8 ff. VGKE). Auferlegt wird die Parteientschädigung in erster Linie der unterliegenden Gegenpartei im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit, wenn sich diese mit selbständigen Begehren am Verfahren beteiligt hat (Art. 64 Abs. 2 und 3 VwVG). Folglich hat die Beschwerdeführerin der Beschwerdegegnerin die Parteientschädigung zu entrichten. Die einzelnen Mitglieder der Beschwerdeführerin (vgl. dazu die Zustimmungserklärung vom 19. Februar 2011) tragen die Parteientschädigung zu gleichen Teilen und haften dafür solidarisch.

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