



Urteil vom 22. November 2019

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richterin Christine Ackermann, Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiberin Simona Risi.

Parteien

Regionalflugplatz Jura-Grenchen AG,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL,
Postfach, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Temporäre Verlängerung einer Radio Mandatory Zone.

Sachverhalt:

A.

A.a Die Regionalflugplatz Jura-Grenchen AG (nachfolgend: Gesuchstellerin) ist Eigentümerin und Betreiberin des Flugplatzes Grenchen, auf dem jährlich ca. 70'000 Flugbewegungen stattfinden.

A.b Im Rahmen eines Pilotprojekts beabsichtigte die Gesuchstellerin, Erfahrungen zu sammeln, wie auf dem Flugplatz Grenchen An- und Abflüge nach Instrumentenflugregeln ohne Flugsicherung bewerkstelligt werden können. In diesem Zusammenhang legte das BAZL auf Begehren der Gesuchstellerin mit Verfügung vom 27. September 2016 im Raum des Flugplatzes Grenchen per 13. Oktober 2016 eine «Radio Mandatory Zone» (Gebiet mit Funkkommunikationspflicht, RMZ) fest (vgl. BBl 2016 7751 ff.; vorinstanzliche Akten [nachfolgend: Vi-act.] 2). Die Aktivierung und Nutzung dieser RMZ setzte eine Ausnahmegewilligung des BAZL gemäss Art. 20 Abs. 3 der Verordnung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) über die Verkehrsregeln für Luftfahrzeuge vom 20. Mai 2015 (VRV-L; SR 748.121.11) voraus, mit der die Anwendung des Instrumentenflugverfahrens (Instrument Flight Rules, IFR) ohne Flugverkehrskontrolldienst (Air Traffic Control, ATC) gewährt wurde. Die benötigte Verfügung wurde gleichentags erlassen (Vi-act. 1). Die Gültigkeit der RMZ war beschränkt bis zur Antragstellung auf eine permanente Umsetzung der Anwendung von Instrumentenflugregeln ohne Flugverkehrskontrolldienst auf dem Flugplatz Grenchen, bis zu einem Entscheid des BAZL von Amtes wegen über eine permanente Einrichtung einer RMZ Grenchen oder bis zum Abbruch des Pilotprojekts «IFR ohne ATC».

A.c Das Pilotprojekt startete am 30. März 2017 und lief per 28. März 2019 aus.

B.

B.a Mit Eingabe vom 25. Januar 2019 teilte die Gesuchstellerin mit, sie sei daran, eine permanente Einführung von «IFR ohne ATC» auszuarbeiten. Daher beantragte sie, die zeitweilige Einführung der RMZ um den Flugplatz Jura-Grenchen inhaltsgleich mit der aktuellen Regelung zu verlängern (Vi-act. 8).

B.b Zur Beurteilung des Gesuchs gewährte das BAZL den betroffenen Luftraumnutzern das rechtliche Gehör, wobei keine Einwände gegen die Errichtung einer temporären RMZ erhoben wurden (Vi-act. 23-26, 31-35).

B.c Mit Verfügung vom 27. März 2019 hiess das BAZL das Gesuch insoweit teilweise gut, als im Raum des Flugplatzes Grenchen eine temporäre RMZ mit den lateralen und vertikalen Abmessungen und den zeitlichen Aktivierungseckwerten gemäss Anhang 2 zur Verfügung errichtet wurde (vgl. BBl 2019 3025 ff.). Für die RMZ wurde der Luftraumstrukturstatus «HO» (spezifische Aktivierungszeiten) festgelegt, wonach die Zone nur ausserhalb der ATC-Zeiten (d.h. täglich von 17.00 bis 9.00 Uhr Lokalzeit [nachfolgend LT]) aktiviert werden kann (Dispositivziffer 1.1). Die Verfügung trat am 29. März 2019 in Kraft (Dispositivziffer 2). Die Geltungsdauer wurde beschränkt auf die Zeit bis zur Rechtswirkung eines Entscheids über einen Antrag des Flugplatzes Grenchen zur Errichtung einer dauerhaften RMZ, längstens aber bis am 25. März 2020 (Dispositivziffer 3). Für den Fall des Nichteinhaltens der Bedingungen und Auflagen oder des Auftretens von unabsehbaren Risiken wurde der Widerruf oder eine Änderung der Ausnahmebewilligung vorbehalten (Dispositivziffer 4).

Zur Begründung führte das BAZL im Wesentlichen aus, der Umfang der RMZ bleibe der gleiche wie bis anhin. Für Sichtflug-Operationen (Visual Flight Rules VFR) in Grenchen ergebe sich keine Änderung im Vergleich zu den praktizierten Operationen bis anhin, ausser, dass ab dem 29. März 2019 vorläufig keine IFR-Operationen in der RMZ stattfinden würden. Die bis anhin geltende RMZ sei nur im Zusammenhang mit einer Ausnahmebewilligung aktivier- und nutzbar gewesen. Da eine solche nun nicht mehr nötig sei, gelte neu der Luftraumstrukturstatus «HO» (Hours of Operation, Zone mit spezifischen Aktivierungszeiten), wodurch die die RMZ ausschliesslich ausserhalb der ATC-Zeiten von 17.00 LT bis 09.00 LT aktiviert werden könne.

C.

Dagegen erhebt die Gesuchstellerin (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 13. Mai 2019 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt, die Verfügung des BAZL sei dahingehend abzuändern, dass die zeitliche Aktivierungsmöglichkeit gemäss Dispositivziffer 1.1 sowie der Airspace Status «HO» gemäss Anhang 2 aufzuheben seien und die zeitliche Aktivierungsmöglichkeit «HX» (Zone ohne bestimmte Aktivierungszeiten) festzulegen sei.

D.

Mit – unangefochten gebliebener – Verfügung vom 29. Mai 2019 erlässt das BAZL eine neue Bewilligung für die Anwendung von Instrumentenflugverfahren ohne Flugverkehrskontrolldienst gemäss Art. 20 Abs. 3 VRV-

L mit der Auflage, dass die in der angefochtenen Verfügung enthaltenen Rahmenbedingungen einzuhalten seien. Die Gültigkeit wurde beschränkt bis zur Rechtswirkung einer Gesamtverfügung «IFR ohne ATC» bzw. längstens bis am 25. März 2020 (Vi-act. 59).

E.

Mit Vernehmlassung vom 31. Juli 2019 schliesst das BAZL (nachfolgend: Vorinstanz) auf Abweisung der Beschwerde.

F.

Am 20. September 2019 reicht die Beschwerdeführerin ihre Schlussbemerkungen ein.

G.

Auf die weiteren Vorbringen und die sich bei den Akten befindenden Unterlagen wird, soweit entscheidrelevant, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist. Gemäss Art. 6 des Bundesgesetzes über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0) kann gegen Verfügungen, die sich auf das Luftfahrtgesetz und seine Ausführungsbestimmungen stützen, nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege Beschwerde geführt werden. Anordnungen betreffend die Luftraumstruktur weisen allerdings die Besonderheit auf, dass sie zwar einen konkreten Sachverhalt regeln, sich aber an einen grösseren, individuell nicht bestimmten Personenkreis richten; sie haben generell-konkreten Charakter. Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine solche Allgemeinverfügung. Sie unterliegt gleich der Individualverfügung der Beschwerde (vgl. zum Ganzen BVGE 2008/18 E. 1 und BVGer A-1187/2011, 29.3.12, E. 1.1).

Da mit dem BAZL zudem eine Vorinstanz im Sinn von Art. 33 Bst. d VGG verfügt hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt (vgl. auch Art.

6 LFG), ist das Bundesverwaltungsgericht für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

2.

2.1 Nach Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c).

2.2 Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung, mit der ihren Begehren nicht vollumfänglich entsprochen wurde, beschwert. An der Beschwerdeführung besteht trotz der beschränkten Gültigkeitsdauer der angefochtenen Verfügung (bis zur Rechtswirkung einer permanenten RMZ, längstens bis am 25. März 2020) ein aktuelles und praktisches Interesse. Damit sind die Legitimationsvoraussetzungen gegeben und auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

3.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 49 Bst. a und b VwVG) sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 Bst. c VwVG). Bei der Angemessenheitsprüfung auferlegt es sich allerdings eine gewisse Zurückhaltung und greift nicht ohne Not in den Beurteilungsspielraum der rechtsanwendenden Behörde ein, wenn diese den örtlichen, technischen und persönlichen Verhältnissen nähersteht als die Beschwerdeinstanz (BVGer A-4819/2017, 19.6.2019, E. 2 m.w.H.).

4.

Die Vorinstanz hat für die RMZ den Luftraumstrukturstatus «HO» festgelegt, wonach die Zone – innerhalb der Betriebszeiten des Flughafens – täglich von 17.00 bis 09.00 LT aktiviert werden kann. In der Zeit von 09.00 bis 17.00 LT ist demgegenüber die CTR (Controlled Traffic Region; Kontrollzone mit Flugverkehrsleitdienst) aktiv.

Gegenstand des Beschwerdeverfahrens ist lediglich die Frage, ob die Vorinstanz für die temporäre RMZ im Bereich des Flugplatzes Grenchen zu Recht den Luftraumstrukturstatus «HO» festgelegt hat (Dispositivziff. 1.1 der angefochtenen Verfügung), oder ob die zeitliche Aktivierungsmöglichkeit «HX» (Zone ohne bestimmte Aktivierungszeiten) festzulegen wäre. Der weitere Inhalt der angefochtenen Verfügung, insbesondere auch die räumliche Beschränkung der RMZ, wurde nicht angefochten.

5.

Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 29 ff. VwVG haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Dieser umfasst das Recht auf Teilnahme am Verfahren und verlangt, dass die Behörde die Vorbringen der vom Entscheid in ihrer Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt (vgl. statt vieler BGE 143 III 65 E. 5.2 m.w.H.).

5.1 Die Beschwerdeführerin moniert, die Vorinstanz habe sie zur beabsichtigten Änderung der zeitlichen Aktivierungsmöglichkeit von «HX» auf «HO» nicht vorab angehört.

5.1.1 Der Anspruch auf vorgängige Äusserung steht den Betroffenen primär in Bezug auf die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und das Beweisergebnis zu. Vorbehalten bleiben Fälle, in denen sich der rechtserhebliche Sachverhalt bereits hinreichend aus dem Gesuch ergibt. Hingegen erwächst den Parteien weder aus dem Verwaltungsverfahrensgesetz noch aus den verfassungsrechtlichen Minimalgarantien ein allgemeiner Anspruch auf vorgängige Anhörung zu Fragen der Rechtsanwendung und zur Beweiswürdigung (WALDMANN/BICKEL, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., Art. 30 Rz. 20 f.). Ein Anhörungsrecht zu Rechtsfragen besteht ausnahmsweise dann, wenn der Betroffene vor überraschender Rechtsanwendung zu schützen ist (WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 30 Rz. 22 ff. m.w.H.).

5.1.2 Die Beschwerdeführerin hat das vorinstanzliche Verfahren durch ihr Gesuch vom 25. Januar 2019 selbst eingeleitet. Dem Gesuch voraus ging eine mündliche Besprechung mit der Vorinstanz vom 21. Januar 2019, bei der die permanente Einführung von «IFR ohne ATC» thematisiert wurde (vgl. Vi-act. 5). Dabei teilte die Beschwerdeführerin mit, sie wolle im Minimum, dass die RMZ über das Ende des Pilotprojekts hinaus bestehen bleibe. Mit E-Mail vom 23. Januar 2019 an die Beschwerdeführerin fasste die Vorinstanz deren Anliegen so zusammen, dass sie ausserhalb der

CTR-Zeiten eine aktive RMZ haben wolle (vgl. Vi-act. 6). Im weiteren Zeitverlauf waren die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz in regelmässigem schriftlichem und telefonischem Kontakt (vgl. Vi-act. 9, 16, 18, 21, 27, 29, 30, 37-40). Insbesondere äusserte sich ein Beauftragter der Beschwerdeführerin in einer E-Mail vom 12. Februar 2019 dahingehend, dass sie es «(...) sehr gerne (hätte), dass die Verfügung nicht so strikt auf die Uhrzeit abgestützt ist (...) Es geht vor allem darum, dass etwaige Personalengpässe bei skyguide nicht gerade zum <grounding> des Flughafens führen (...)» (Vi-act. 27). Ausserdem bemerkte dieselbe Person an einer Sitzung mit der Vorinstanz vom 18. Februar 2019 (betreffend die Implementierung von «IFR ohne ATC»), der Wunsch der Beschwerdeführerin sei es, die RMZ-Verfügung möglichst generell und flexibel in Bezug auf die uhrzeitliche Aktivierung abzufassen (Vi-act. 29). Schliesslich beantragte die Beschwerdeführerin in ihrem Gesuch betreffend die Bewilligung des Instrumentenanflugverfahrens «IFR APP ohne ATC» vom 20. Februar 2019, feste Betriebszeiten nicht in die Verfügung betreffend das Instrumentenanflugverfahren, sondern, wenn solche überhaupt als notwendig erachtet würden, in die (vorliegend angefochtene) Verfügung über die RMZ aufzunehmen, wobei von festen Betriebszeiten für die RMZ grundsätzlich abzu-sehen sei (Vi-act. 30 Ziff. 8). Damit steht fest, dass die Beschwerdeführerin mit einer allfälligen Beschränkung der RMZ auf feste Betriebszeiten rechnete und sich dazu äusserte. Bei dieser Ausgangslage war die Vorinstanz nicht gehalten, zur Rechtsfrage der Aktivierungsmöglichkeit eine (weitere) Stellungnahme einzuholen. Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör kann daher nicht festgestellt werden.

5.2 Desweiteren erblickt die Beschwerdeführerin eine Verletzung der Begründungspflicht. Weshalb die bisherige Abstimmbarkeit von CTR und RMZ aufgehoben werde, sei nicht nachvollziehbar.

5.2.1 Die verfügende Behörde hat von den Äusserungen der Parteien Kenntnis zu nehmen, sich damit auseinanderzusetzen (vgl. Art. 32 f. VwVG) und ihren Entscheid zu begründen (Art. 35 VwVG). Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt. Die Begründung muss jedoch so abgefasst sein, dass der Betroffene den Entscheid in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sie ihren Entscheid stützt (BGE 143 III 65 E. 5.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl., Rz. 3.106).

5.2.2 Die Vorinstanz hält in der angefochtenen Verfügung fest, die RMZ könne ausschliesslich ausserhalb der ATC-Zeiten (d.h. von 17.00 LT bis 09.00 LT) aktiviert werden. Innerhalb der RMZ seien zunächst nur Sichtflug-Operationen gestattet, da das Pilotprojekt «IFR ohne ATC» in Grenchen per 28. März 2019 ausgelaufen sei. Die bis am 28. März 2019 geltende RMZ sei gemäss Verfügung vom 27. September 2016 nur im Zusammenhang mit einer Ausnahmegewilligung gemäss Art. 20 Abs. 3 VRV-L aktivier- und nutzbar gewesen. Mit der vorliegenden Verfügung sei eine solche Ausnahmegewilligung nicht mehr Voraussetzung. Dafür gelte neu der Luftraumstrukturstatus «HO». In ihrer Vernehmlassung rechtfertigt sie die Begründung damit, dass es sich bei der Aktivierungsmöglichkeit bloss um eine Rahmenbedingung handle.

5.2.3 Die Begründung der Statusänderung durch die Vorinstanz ist in der Tat knapp ausgefallen. Auch wenn es sich um eine Rahmenbedingung handelt, ist die Aktivierungsmöglichkeit der RMZ für die Beschwerdeführerin wesentlich. Indessen macht die Vorinstanz deutlich, dass die bis anhin geltende RMZ an die Ausnahmegewilligung gekoppelt war und aufgrund von deren Dahinfallen die Aktivierbarkeit neu festgelegt werden muss, wozu auf den Status «HO» zurückzugreifen sei. Die Begründungsdichte erscheint damit als gerade noch vertretbar. Eine sachgerechte Anfechtung der Verfügung war der Beschwerdeführerin ohne weiteres möglich.

5.3 Zusammenfassend hat die Vorinstanz weder die Pflicht zur Anhörung noch die Begründungspflicht verletzt. Die entsprechenden Rügen erweisen sich als unbegründet.

6.

6.1 Gemäss Art. 3 Abs. 1 LFG hat der Bundesrat im Rahmen der Zuständigkeit des Bundes gestützt auf Art. 87 BV die Aufsicht über die Luftfahrt im gesamten Gebiet der Schweiz. Diese übt er durch das UVEK aus; für die unmittelbare Aufsicht ist – von Ausnahmen abgesehen – das BAZL zuständig (Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Art. 4 LFG).

6.1.1 Unter dem Titel «Schranken für die Luftfahrt» sehen die Art. 7 bis 10 LFG Einschränkungen der Benützung des Luftraumes über der Schweiz vor. So bestimmt Art. 8a Abs. 1 LFG i.V.m. Art. 2 der Verordnung über den Flugsicherungsdienst vom 18. Dezember 1995 (VFSD; SR 748.132.1) und Art. 40 LFG, dass das BAZL nach Anhörung der Luftwaffe, der Skyguide und weiterer Flugsicherungsdienstleistungserbringer die Luftraumstruktur

festlegt und diese im Luftfahrthandbuch (Aeronautical Information Publication, AIP) veröffentlicht (vgl. BGer 2C_585/2009, 31.3.2010, E. 6.3). Die Festlegung der Luftraumstruktur gehört, wie der eigentliche Flugverkehrsleitdienst durch die Skyguide (Art. 6 ff. VFSD), zu den Flugsicherungsdiensten, die das Ziel haben, eine sichere, geordnete und flüssige Abwicklung des Luftverkehrs zu gewährleisten (Art. 1 Abs. 4 LFG; vgl. zum Ganzen BVGE 2008/18 E. 10.2).

6.1.2 Die Luftraumstruktur unterteilt den Luftraum in Luftraumteile von bestimmter räumlicher Ausdehnung. Es handelt sich um eine rein technische Konstruktion, die die bestehenden Routen, Flugräume und -verfahren angemessen schützen und eine Koordination des Flugverkehrs ermöglichen soll (vgl. BVGer A-1899/2006, 11.2.2010, E. 7.4.1). Mit der Luftraumstrukturverfügung weist die Vorinstanz die Luftraumteile einer der international standardisierten Luftraumklassen A-G zu und setzt deren räumliche Ausdehnung fest. Sie bestimmt damit, welche Benutzungsbedingungen in welchen Teilen des Luftraums über der Schweiz gelten und welche Flugsicherungspflichten und -rechte damit verbunden sind (vgl. BVGer A-1088/2018, 16.10.2019, E. 2.2.2 und 8.2.1 m.w.H.; BVGE 2008/18 E. 3.1 und 10.2).

6.1.3 Luftraumbereiche wie eine RMZ können grundsätzlich entweder ohne bestimmte Betriebszeiten (HX), zu bestimmten Zeiten (HO) oder rund um die Uhr (H24 oder H24/7) aktiv sein (vgl. Verfügung betreffend Änderung der Luftraumstruktur Schweiz 2013, 5.2.2013, <<https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home.html>>, Sicherheit, Infrastruktur, Flugsicherung und Luftraum, Verfügungen, abgerufen am 18. November 2019).

6.2 Dass die Vorinstanz ihr Ermessen über- oder unterschritten oder missbraucht haben soll, wird nicht geltend gemacht und ist nicht ersichtlich. Zu prüfen bleibt, ob die Festlegung der Aktivierungsmöglichkeit «HO» für die RMZ angemessen ist.

6.3

6.3.1 Zunächst beruft sich die Beschwerdeführerin darauf, dass im Rahmen des Pilotprojekts für die RMZ ebenso wie für die CTR keine bestimmten Betriebszeiten gegolten hätten.

6.3.2 Dem hält die Vorinstanz entgegen, die mit der ursprünglichen Verfügung vom 27. September 2016 festgelegte RMZ mit Aktivierungsmöglichkeit «HX» sei einzig möglich gewesen, weil sie eng mit der damaligen «IFR ohne ATC»-Ausnahmebewilligung gleichen Datums verbunden gewesen

sei. Diese Ausnahmegewilligung habe für klar umrissene Anwendungszeiten («vor 0800 Lokalzeit und nach 1800 Lokalzeit») gegolten, die automatisch wegen der Verknüpfung auch für die RMZ gewirkt hätten. Diese beiden gleichzeitig erlassenen Verfügungen hätten ein untrennbares Gesamtpaket zum gleichen Gesamt-Sachverhalt gebildet, welches allein der verschiedenen Regelungsbereiche und Grundlagen (und damit verbundenen Publikationen) wegen nicht gleich in einer einzigen Verfügung habe erlassen werden können. Diese Gesamtpaket-Lösung sei mit dem Ablauf des Pilotprojekts am 28. März 2019 aufgelöst worden, weil danach keine Ausnahmegewilligung «IFR ohne ATC» mehr bestanden habe und eine Übergangsphase mit einer stufenweise geplanten Implementierung des Gesamtprojekts «IFR ohne ATC» angebrochen sei. Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin sei somit nach Ablauf des Pilotprojekts keineswegs die bisherige Situation weitergeführt worden, denn es habe keine «IFR ohne ATC»-Ausnahmegewilligung mehr bestanden.

6.3.3 Aus dem Umstand, dass während des vom 30. März 2017 bis 28. März 2019 laufenden Pilotprojekts für die RMZ innerhalb der Anwendungszeiten der Ausnahmegewilligung die Aktivierungsmöglichkeit «HX» galt, ergibt sich kein Anspruch auf eine Weiterführung dieses Status im Rahmen der vorliegend zu beurteilenden temporären RMZ. Die Vorinstanz begründet in diesem Zusammenhang überzeugend, dass mit dem Ablauf des Pilotprojekts eine andere Ausgangslage vorliegt, welche neu zu beurteilen ist.

6.4

6.4.1 Des Weiteren macht die Beschwerdeführerin geltend, mit der Aktivierungsmöglichkeit «HX» liessen sich die Betriebszustände CTR und RMZ nahtlos aufeinander abstimmen. Die Notwendigkeit einer solchen Koordination könne sich ergeben, wenn die Skyguide – wie in den letzten zwei Jahren aufgrund von Sparmassnahmen häufiger – aufgrund fehlender Personalressourcen oder technischer Hindernisse den Flugverkehrskontrolldienst in der CTR zwischen 09.00 und 17.00 LT nicht erbringen könne oder sich ein Bedarf für die Verlegung der Zeiten mit Flugverkehrskontrolldienst ergebe. Sollte die Skyguide inskünftig nicht in der Lage sein, den Flugverkehrskontrolldienst zu erbringen, müsse der Flugplatz befähigt sein, die RMZ in dieser Zeit zumindest für den Sichtflug (der 90% der Flugbewegungen ausmache) aktivieren zu können, um den Flughafen konzessionsgemäss offenhalten und betreiben zu können. Die vermeintliche Notwendigkeit, die Luftraumstruktur gemäss Verfügung vom 27. September 2016 an die Betriebszeit der Ausnahmegewilligung gleichen Datums koppeln zu

müssen, sei ein Fehler gewesen und von der Vorinstanz selber während der Geltung dieser Verfügungen aufgegeben worden. So habe sie unter Geltung der gleichen Verfügung in der Zeit vom 7. Juli bis 1. September 2018 jeweils an Sonntagen und Montagen die ganztägige Aktivierung der RMZ für den Sichtflug zugelassen (vgl. act. 12, Beilage 16). Dies zeige, dass für einen Status «HX» keine Sicherheitsrisiken bestehen würden. Die feste Betriebszeit («HO») verhindere die Aktivierung der RMZ zwischen 09.00 und 17.00 LT, wenn die CTR aktiviert sei, bzw. deren Deaktivierung vor 09.00 bzw. nach 17.00 LT zu Gunsten der CTR. Für den Fall, dass weder CTR noch RMZ aktiviert werden könnten, müsste der Flugplatz in jener Zeit geschlossen werden, wie dies vom 1. bis 9. September 2017 zwischen 08.00 und 09.00 LT, 12.15 und 13.45 LT sowie 17.00 und 18.00 LT der Fall gewesen sei. Im November 2019 entscheide das BAZL ferner über die Gesuche um Beihilfe zur Finanzierung der Flugsicherungskosten für das Jahr 2019 sowie über die zu erwartenden Finanzierungsbeihilfen im kommenden Jahr. Je nach Entscheid werde aus finanziellen Gründen eine kurzfristige Reduktion der CTR und Erweiterung der RMZ für den Sichtflug erforderlich, was nur mit einer Betriebszeit «HX» möglich sei.

6.4.2 Die Vorinstanz beruft sich für die Festlegung des Aktivierungsstatus «HO» für die RMZ auf die Notwendigkeit von festen Betriebszeiten aus Sicherheitsgründen. Als zuständige Sicherheitsaufsichtsbehörde könne sie nicht verantworten, dass die aktuelle, anders als vorher «isolierte» RMZ plötzlich verschiedentlich zu ATC-Zeiten aktiviert werden könnte resp. würde. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin könne eine beliebige, uneingeschränkte Aktivierung der RMZ während ATC-Zeiten (d.h. bis auf Weiteres von 09.00 bis 17.00 LT) wegen der damit verbundenen Unsicherheitsfaktoren und der nicht vorhandenen Status-Kontinuitäten für die Flughafenbenützer (insb. die an- und abfliegenden Piloten) sicherheitsmässig nicht unterstützt werden. Es bräuchte hierzu weitere Abklärungen und sicherheitstechnische Rahmenbedingungen, um die Voraussehbarkeit und Berechenbarkeit solcher umfassender Systemwechsel zu klären und einzugrenzen. Eine beliebige Änderungsmöglichkeit (Wechsel von CTR zu RMZ und wieder zurück) würde vom BAZL ohnehin aus Sicherheitsgründen nicht unterstützt. Diesbezügliche weitere Abklärungen würden aber schon deswegen in nächster Zeit nicht erfolgen, als die Beschwerdeführerin auf die Aktivierungsmöglichkeit «HX» gar nicht angewiesen sei, weil auch in der am 29. Mai 2019 erfolgten «IFR ohne ATC»-Ausnahmebewilligung (Vi-act. 59; vgl. vorne Sachverhalt Bst. d) die Betriebszeiten für die Anflüge entsprechend dem Gesuch der Beschwerdeführerin auf die verfügbaren RMZ-Zeiten (HO) beschränkt worden seien. Zudem seien

betreffend die Skyguide zumindest auf absehbare Zeit infolge neu ausgebildeter Fluglotsen keine Ressourcenengpässe zu erwarten und die angefochtene Verfügung regle ohnehin nur eine relativ kurze Übergangsphase (längstens bis 25. März 2020; vgl. Dispositivziff. 3).

6.4.3 Die ehemalige Koppelung der beiden Verfügungen vom 27. September 2016 ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens, weshalb auf die dagegen von der Beschwerdeführerin vorgebrachte Kritik nicht einzugehen ist. Ebenfalls nicht zu beurteilen sind die Gründe für die im Sommer 2018 durch die Vorinstanz genehmigte Aktivierung der damaligen RMZ während des ganzen Tages.

6.4.4 Nicht gefolgt werden kann dem Argument der Vorinstanz, die Beschwerdeführerin benötige den Aktivierungsstatus «HX» nicht bzw. habe kein echtes Interesse daran, weil sie im Gesuch betreffend die neue «IFR ohne ATC»-Ausnahmebewilligung beantragt habe, die Betriebszeiten dieser Bewilligung seien auf die RMZ-Verfügung zu stützen. Im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung betreffend die «IFR ohne ATC»-Ausnahmebewilligung (20. Februar 2019) war über das Gesuch um Verlängerung der RMZ noch nicht entschieden und die Beschwerdeführerin machte deutlich, dass sie generell keine festen Betriebszeiten für die RMZ und die Ausnahmebewilligung wünsche (Vi-act. 30 Ziff. 8, vgl. vorne E. 5.1.2). Indes ist aufgrund der temporären Natur der vorliegend zu beurteilenden RMZ (Geltungsdauer von rund einem Jahr) nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz zur Beurteilung der allfälligen Auswirkungen eines Status «HX» auf die Einholung eines umfassendes Sicherheitsassessments verzichtet hat.

Im Übrigen ist festzuhalten, dass es sich bei der Festlegung der Luftraumstruktur um eine hoch technische und komplexe Materie handelt, bei der sich das Bundesverwaltungsgericht praxisgemäss in besonderem Masse Zurückhaltung auferlegt (BVGE 2008/18 E. 4, 2010/19 E. 4.2; zuletzt bestätigt in BVGer A-1187/2011, 29.3.2012, E. 2; vgl. vorne E. 3). Insbesondere bei Sicherheitsfragen wird in erster Linie auf die Einschätzungen und Angaben der Fach- und Aufsichtsbehörden abgestellt, denen von Gesetzes wegen die entsprechende Kontrolle obliegt, sofern sich daran keine konkreten Zweifel ergeben (BVGer A-7248/2014, 27.6.2016, E. 7.2.2.3).

Im Vordergrund sämtlicher Überlegungen im Hinblick auf die Aktivierungsmöglichkeit der RMZ steht die Flugsicherheit. Die Luftraumstruktur ist die Hülle, die es erlauben muss, die Flugverfahren sicher abzuwickeln (BVGE

2008/18 E. 3.1). Die vorliegend zu beurteilende Änderung der Luftraumstruktur hat den Zweck, die temporäre RMZ zu verlängern, um – in der Zeit zwischen 17.00 und 09.00 LT, soweit innerhalb der Betriebszeiten des Flughafens liegend – den Luftraum über dem Flugplatz Grenchen weiterhin nutzen zu können. Die Verfügung dient somit der Aufrechterhaltung eines sicheren und effizienten Flugbetriebs. Die von der Vorinstanz aufgezählten Sicherheitsaspekte für die Aktivierungsmöglichkeit «HO» überzeugen. Dass sie in Ausnahmesituationen wie im Sommer 2018, während der Geltung der vorherigen RMZ, offenbar eine gewisse Flexibilität gezeigt hat und zeitlich eng begrenzte Ausnahmeregelungen gewährt hat, stützt in keiner Weise die Annahme der Beschwerdeführerin, dass für den Dauerbetrieb der RMZ mit dem Status «HO» generell keine Sicherheitsbedenken sprächen. Zudem besteht soweit ersichtlich keine Grundlage, auf welche die Beschwerdeführerin einen Anspruch auf die Aktivierungsmöglichkeit «HX» stützen könnte. Der nach Angaben der Beschwerdeführerin ausstehende Entscheid über die Finanzierung der Flugsicherungskosten kann eine solche Grundlage ebenso wenig bilden wie die potenzielle Möglichkeit, dass der Flugsicherungsdienst der Skyguide – wie im September 2017 während etwas mehr als einer Woche zu Randzeiten – einmal kurzzeitig ausfallen könnte. Beide Gründe rechtfertigen es trotz möglicher finanzieller Einbusen der Beschwerdeführerin offensichtlich nicht, eine Gefährdung der Sicherheit in Kauf zu nehmen. Auch aus den Betriebszeiten des Flugplatzes gemäss dem durch die Vorinstanz genehmigten Betriebsreglement (vgl. Beschwerdeakte [act.] 12, Beilage 11, Anhang 2) lässt sich nicht ableiten, dass die RMZ während der gesamten Betriebsdauer beliebig aktiviert werden können müsste.

Das Bundesverwaltungsgericht sieht vorliegend daher keinen Anlass, von der Einschätzung der fachlich zuständigen und kompetenten Behörde abzuweichen und das Vorgehen des BAZL in Frage zu stellen.

6.5 Die Beschwerdeführerin ist ein privatrechtliches Unternehmen, das den Flugplatz Grenchen gestützt auf die Konzessionierung des UVEK vom 20. Februar 2001 nach Art. 36a LFG gewerbsmässig betreibt. Die Konzession umfasst den Betrieb des Flughafens nach den Bestimmungen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation ICAO für den nationalen und internationalen Verkehr (vgl. act. 12, Beilage 10, Ziff. 1). Im Gegenzug dazu ist die Beschwerdeführerin verpflichtet, den Flughafen unter Vorbehalt der im Betriebsreglement festgestellten Einschränkungen für den Verkehr offen zu halten, einen ordnungsgemässen, sicheren Betrieb zu gewährleisten und die dafür erforderliche Infrastruktur bereitzustellen (Art. 36a Abs. 2 LFG

und Art. 10 Abs. 1 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 [VIL; SR 748.131.1]; vgl. act. 12, Beilage 10, Ziff. 3). Gemäss der Betriebskonzession hat die Beschwerdeführerin bei Bau- und Verkehrsbeschränkungen keinen Anspruch auf Entschädigung (vgl. act. 12, Beilage 10, Ziff. 3 in fine).

Die Beschwerdeführerin sieht sich durch die verfügte Aktivierungsmöglichkeit «HO» in unverhältnismässiger Weise in ihrer Handlungsfreiheit betreffend den konzessionsgemässen Betrieb des Flughafens eingeschränkt. Abschliessend ist daher zu prüfen, ob die Festlegung des Status «HO» für die RMZ einen unzulässigen Eingriff in die Konzession darstellt.

6.5.1 Für die Festlegung der Luftraumstruktur und damit auch der Bestimmung der Aktivierungsmöglichkeit für die vorliegend zu beurteilende RMZ besteht mit Art. 8a Abs. 1 LFG i.V.m. Art. 2 VFSD und Art. 40 LFG eine gesetzliche Grundlage (BVGE 2008/18 E. 10.2; vgl. vorne E. 6.1.1).

6.5.2 Die Festlegung des Aktivierungsstatus «HO» ist sodann durch das öffentliche Interesse an einem sicheren Flugbetrieb gedeckt. Aufgrund der Darlegung der Beschwerdeführerin ist zwar verständlich, dass sie spontan auf aktuelle Ereignisse reagieren können und die Luftraumbereiche flexibel aktivieren und deaktivieren können möchte. Dem Interesse der öffentlichen Sicherheit kommt hingegen ein weitaus höheres Gewicht zu.

6.5.3 Schliesslich hat jede Verwaltungsmassnahme dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu entsprechen (Art. 5 Abs. 2 BV). Dieser verlangt, dass die Massnahme zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig ist, und der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den auferlegten Belastungen steht (BGE 143 I 147 E. 3.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Rz. 521 ff.).

Die temporäre Verlängerung der RMZ mit der Aktivierungsmöglichkeit «HO» ist ohne Weiteres geeignet, um den sicheren Flugbetrieb zu betreiben und zu erhalten. Die Festlegung des Status «HX» ist nach aktuellem Kenntnisstand (bei Unterbleiben umfassender Sicherheitsassessments) gerade nicht gleich geeignet zur Gewährleistung der Flugsicherheit, weshalb auch das Kriterium der Erforderlichkeit erfüllt ist. Bei den Belastungen, die die Beschwerdeführerin aufgrund der festen Aktivierungszeiten der RMZ geltend macht, handelt es sich ausschliesslich um potenzielle Beein-

trüchtigungen, insb. finanzieller Art, während die Vorgabe fester Aktivierungszeiten nach der zu bestätigenden Einschätzung der Vorinstanz effektiv die Sicherheit des Flugbetriebs erhöht. Somit ist auch die Voraussetzung der Zumutbarkeit erfüllt und die Massnahme insgesamt verhältnismässig.

6.6 Nach dem Gesagten stellt die zeitliche Beschränkung der Aktivierbarkeit der RMZ eine sinnvolle, im öffentlichen Interesse liegende und verhältnismässige Massnahme dar. Damit erweist sich die verfügte Änderung der Luftraumstruktur als rechtmässig.

7.

Zusammenfassend erweisen sich die erhobenen Rügen als unbegründet, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist.

8.

Die Kosten des vorliegenden Verfahrens werden in Anwendung von Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE; SR 173.320.2) auf Fr. 2'500.– festgesetzt. Sie sind der Beschwerdeführerin als unterliegender Partei aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Dieser Betrag wird dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen (vgl. Art. 7 Abs. 1 und 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'500.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Dieser Betrag wird dem einbezahlten Kostenvorschuss entnommen.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 371.2-00005/00010/00034/00003/00008; Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Christoph Bandli

Simona Risi

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist steht still vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar (Art. 46 Abs. 1 Bst. c BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: