



Urteil vom 23. Mai 2016

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richter Maurizio Greppi,
Gerichtsschreiber Matthias Stoffel.

Parteien

Gemeinde Thal,
handelnd durch den Gemeinderat,
Kirchplatz 4, Postfach, 9425 Thal,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Aktualisierung Hindernisbegrenzungsflächen-Kataster
(HBK); Flugplatz St. Gallen-Altenrhein.

Sachverhalt:**A.**

Die Airport Altenrhein AG mit Sitz in Thal betreibt den Flugplatz St. Gallen-Altenrhein und erbringt die damit zusammenhängenden Dienstleistungen.

B.

Am 31. Dezember 2012 unterbreitete die Airport Altenrhein AG dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) einen Hindernisbegrenzungsflächen-Kataster (HBK) und ersuchte um Inkraftsetzung desselbigen. Nach erfolgter Überprüfung gab das BAZL diesem Anliegen statt und setzte den eingereichten HBK per 28. Februar 2013 in Kraft. Die entsprechende Verfügung wurde jeweils mit einem Exemplar des genehmigten HBK den betroffenen Gemeinden Thal SG, Rorschacherberg SG, Rheineck SG und St. Margrethen SG sowie der kantonalen Meldestelle St. Gallen zugestellt. Das BAZL erwog sodann, dass für die gesetzlich vorgesehene Überprüfung des HBK in fünf Jahren auf den Aufnahmezeitpunkt des Orthophotos abzustellen sei. Da dieses vom 10. November 2008 datiert, habe die Airport Altenrhein AG die Hindernissituation spätestens per 10. November 2013 erneut zu evaluieren.

C.

Basierend auf einem Orthophoto vom 3. September 2013 reichte die Airport Altenrhein AG am 7. Juli 2015 beim BAZL einen bezüglich der Hindernissituation aktualisierten HBK ein. Das BAZL überprüfte den HBK und setzte ihn mit Verfügung vom 23. Oktober 2015 antragsgemäss per sofort in Kraft. Nebst der Eröffnung gegenüber der Airport Altenrhein AG wurden Verfügung und HBK wiederum den betroffenen Gemeinden Thal SG, Rorschacherberg SG, Rheineck SG und St. Margrethen SG sowie der kantonalen Meldestelle St. Gallen übermittelt.

D.

Dagegen gelangt die Gemeinde Thal SG (Beschwerdeführerin) mit Beschwerde vom 23. November 2015 an das Bundesverwaltungsgericht und beantragt, der HBK sei zur Überarbeitung und Anpassung an das BAZL (Vorinstanz) zurückzuweisen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht wirft sie die Frage auf, ob die Verfügung und der HBK nebst ihr und den vorerwähnten Gebietskörperschaften auch den Gemeinden Eggersriet SG, Heiden AR, Lutzenberg AR und Wolfhalden AR hätten zugestellt werden müssen. Mit Blick auf die kreisförmige Geometrie der Hindernisbegrenzungsflächen rügt die Beschwerdeführerin die mangelnde Berücksichtigung der topografischen Verhältnisse. Dies sei umso unverständlicher, als im geltenden

Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) die Hindernisbegrenzung ellip-senartig ausgestaltet und damit exakt auf die topografische Umgebung an-gepasst und ausgelegt sei. Zur Veranschaulichung ihrer Beanstandung nimmt die Beschwerdeführerin insbesondere auf die Situation im Gemein-degebiet „Oberfeld“ Bezug. Indem sich dieses in einer Höhe von 443 m.ü.M. befinde, müsse gemäss verfügbarem HBK jede Baute in dieser Re-gion von der Vorinstanz bewilligt werden. Diese Beschränkung könne nicht beabsichtigt sein, da das Gemeindegebiet „Oberfeld“ gegenüber dem Flug-platz durch den „Buechberg“ (525 m.ü.M.) abgeschirmt werde und Bauten im vorerwähnten Bereich aufgrund des erheblichen Höhenunterschiedes keinerlei Auswirkungen auf den Flugplatzbetrieb zeitigen würden. Überdies sei es weder zielführend noch verhältnismässig, wenn Baumkronen im Hin-blick auf eine mögliche Durchstossung der Hindernisbegrenzungsflächen von den Grundeigentümern ausgemessen werden müssten.

E.

Mit Vernehmlassung vom 14. Januar 2016 beantragt die Vorinstanz, die Beschwerde sei abzuweisen. Was den Einbezug weiterer Gemeinden an-belangt, sei auf die Beschwerde nicht einzutreten. Die Beschwerdeführerin habe keine Berechtigung, Rügen für Dritte zu erheben. Zur Betroffenheit der angesprochenen Gemeinden weist die Vorinstanz auf deren geografi-sche Lage im überwiegend oder ausschliesslich rot gefärbten und abge-grenzten Gebiet von Geländedurchstossungen hin. Die Bewilligungs- und Meldepflicht richte sich dort nach Art. 63 Bst. a und b der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) und nicht nach Art. 63 Bst. c VIL betreffend die Durchstossung von Hinder-nisbegrenzungsflächen. Aufgrund der vollständigen Geländedurchstos-sung sei der HBK für diese Gemeinden nicht relevant und stelle keine Ein-schränkung dar. Der HBK basiere mit seiner kreisförmigen Horizontalfläche und den anschliessenden konischen Begrenzungsflächen alsdann auf den klaren und verbindlichen Vorgaben der International Civil Aviation Organi-sation (ICAO) und sei insbesondere von der Darstellung im SIL zu unter-scheiden. Die mit dem HBK einhergehende luftfahrtrechtliche Bewilli-gungspflicht nach Art. 63 VIL sei gesetzlich vorgeschrieben, bewirke je-doch kein generelles Bauverbot, sondern führe zu einer Beurteilung des Einzelfalles. Im Gebiet „Oberfeld“ würden solche aufgrund der speziellen Gegebenheiten pragmatisch ausfallen und voraussichtlich die Erteilung von Bewilligungen ohne Sicherheitsauflagen erlauben. Das Bewilligungs-verfahren sei zudem einfach ausgestaltet und würde im fraglichen Teil der Gemeinde Thal nur wenige Grundeigentümer tangieren.

F.

Mit Verfügung vom 25. Februar 2016 stellt das Bundesverwaltungsgericht fest, dass die Beschwerdeführerin keine Schlussbemerkungen eingereicht hat.

G.

Auf weitere Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheiderelevant – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021).

Das BAZL gehört zu den Behörden nach Art. 33 Bst. d VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren 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).

Die Beschwerdeführerin ist Adressatin der angefochtenen Verfügung und als Gemeinde im Perimeter des HBK durch diese beschwert. Der Beschwerdeführerin kommt demnach ein aktuelles schutzwürdiges Interesse zu. Sie ist zur Beschwerde legitimiert.

1.3 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist daher einzutreten.

2.

2.1 Das Bundesverwaltungsgericht stellt den rechtserheblichen Sachverhalt, unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien (Art. 13 und 52 VwVG), von Amtes wegen fest (Art. 12 VwVG) und wendet das Recht grundsätzlich frei an, ohne an die Anträge oder die rechtlichen Begründungen der Parteien gebunden zu sein (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Von den Verfahrensbeteiligten nicht aufgeworfene Rechtsfragen werden indes nur geprüft, wenn hierzu aufgrund der Parteivorbringen oder anderer sich aus den Akten ergebender Anhaltspunkte hinreichender Anlass besteht (statt vieler Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7008/2015 vom 27. April 2016 E. 2.1 m.w.H.).

2.2 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

Bei der Angemessenheitsprüfung auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht allerdings eine gewisse Zurückhaltung und greift nicht in den Beurteilungsspielraum der rechtsanwendenden Behörde ein, wenn diese – wie vorliegend die Vorinstanz – den örtlichen, technischen und persönlichen Verhältnissen näher steht als die Beschwerdeinstanz. Es hat eine unangemessene Entscheidung zu korrigieren, muss aber der Vorinstanz die Wahl zwischen mehreren sachgerechten Lösungen überlassen. Wenn es um die Beurteilung ausgesprochener Spezialfragen geht, in denen die Vorinstanz über besonderes Fachwissen verfügt, weicht das Bundesverwaltungsgericht nicht ohne Not von der Auffassung der Vorinstanz ab. Dies gilt jedenfalls für den Fall, dass Letztere die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen getroffen hat (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-2149/2015 vom 25. August 2015 E. 2.2; A-5160/2014 vom 14. Juli 2015 E. 3 und A-173/2015 vom 8. Juni 2015 E. 2.2, je m.w.H.; vgl. ferner BGE 136 I 184 E. 2.2.1, 135 II 296 E. 4.4.3).

3.

3.1 Beim HBK handelt es sich um eine amtliche Feststellung der Hindernisbegrenzungsflächen nach Anhang 14 des Übereinkommens vom 7. Dezember 1944 über die internationale Zivilluftfahrt (IZÜ, SR 0.748.0) für einen Flugplatz, eine Flugsicherungsanlage oder einen Flugweg (Art. 2 Bst. m VIL). Gemäss Art. 62 Abs. 1 VIL erstellt der Flugplatzhalter einen Entwurf des HBK und beantragt der Vorinstanz, ihn in Kraft zu setzen. Nach dessen Inkraftsetzung haben die Flugplatzhalter die Hindernissituation periodisch zu überprüfen und allfällig nötige Änderungen des HBK wiederum der Vorinstanz zur Genehmigung vorzulegen. Bei Flugplätzen, auf denen nach Instrumentenflugregeln (IFR) gestartet und gelandet werden kann (vgl. Art. 2 Bst. o VIL), hat diese Überprüfung mindestens alle fünf Jahre, auf den übrigen Flugplätzen mindestens alle zehn Jahre zu erfolgen (Art. 62 Abs. 3 VIL).

3.2 Die Hindernisbegrenzungsflächen grenzen den für die Flugsicherheit in der Regel erforderlichen hindernisfreien Luftraum nach unten ab (Art. 2 Bst. l VIL) und begründen mit dieser Eigenschaft, ob ein Objekt wegen seiner Lage bzw. Höhe ein Luftfahrthindernis gemäss Art. 2 Bst. k VIL darstellt oder nicht. Durchstösst eine zu erstellende oder zu ändernde Baute oder Anlage eine Hindernisbegrenzungsfläche, so ist der Eigentümer gehalten, nebst der üblichen Baubewilligung auch eine luftfahrtrechtliche Bewilligung bei der Vorinstanz einzuholen (Art. 41 Abs. 1 und Abs. 1^{bis} LFG sowie Art. 63 Bst. c VIL). Wird diese nach entsprechender Prüfung erteilt, so kann sie zugunsten der Luftfahrt gewisse Sicherheitsauflagen enthalten (vgl. Art. 66 Abs. 1 VIL). In diesem Sinne schützen die Hindernisbegrenzungsflächen die An- und Abflugverfahren eines Flugplatzes vor Hindernissen (vgl. Dokumentation des BAZL vom 3. Dezember 2014 betr. Hindernisbegrenzungsflächen-Kataster, „Minimales Geodatenmodell“, Ziff. 1.1; <http://www.bazl.admin.ch> > Für Fachleute > Geoinformation > Geobasisdaten > Hindernisbegrenzungsflächenkataster, letztmals besucht am 12. Mai 2016).

4.

Die Beschwerdeführerin rügt in formeller Hinsicht, dass die Verfügung und der HBK nebst ihr sowie den Gemeinden Rorschacherberg SG, Rheineck SG und St. Margrethen SG nicht auch den ebenfalls betroffenen Gemeinden Eggersriet SG, Heiden AR, Lutzenberg AR und Wolfhalden AR zugestellt wurde.

4.1 Genehmigt die Vorinstanz auf Antrag eines Flugplatzhalters einen HBK bzw. setzt sie diesen in Kraft, so hat sie ihn den Kantonen und Gemeinden zuzustellen. Diese wiederum tragen dem HBK in ihrer Nutzungsordnung Rechnung, bestimmen die nach Art. 63 VIL bewilligungspflichtigen Objekte und orientieren deren Eigentümer sowie die kantonalen Meldestellen (Art. 62 Abs. 2 VIL).

4.2 Die Zustellung des HBK hat dem Gesagten nach an jene Gemeinden zu erfolgen, welche durch dessen Regelung in ihrem Hoheitsgebiet betroffen sind. Dies entspricht der allgemeinen verwaltungsrechtlichen Ordnung gemäss Art. 34 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 6 VwVG, wonach alle von einer Verfügung direkt Betroffenen einen Anspruch auf individuelle Eröffnung des Entscheids haben. Der Anspruch auf individuelle Eröffnung besteht gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung (BGE 133 I 201 E. 2.1; 127 V 119 E. 1c) indessen schon von Verfassungs wegen gestützt auf Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101). Nur bei Kenntnis einer ergangenen Verfügung können sich die Betroffenen wirksam dagegen zur Wehr setzen und die ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel ergreifen (BGE 133 I 201 E. 2.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts D-1713/2015 vom 22. März 2015 E. 4.1; C-237/2013 vom 12. Dezember 2014 E. 4.2).

4.3 Das kommunale Gelände der von der Beschwerdeführerin angesprochenen Gemeinden liegt zumindest teilweise im Perimeter des HBK und weist in diesem Bereich, wie von der Vorinstanz richtig festgestellt, eine rote Färbung auf (vgl. Kartenausschnitt 1:25'000 im HBK). Gemäss Legende werden damit Geländedurchstossungen gekennzeichnet. Bei näherer Betrachtung wird ersichtlich, dass es sich hierbei um Terrain handelt, welches aufgrund seiner Höhe über Meer in den durch die Hindernisbegrenzungsflächen (Horizontalfläche [443 m.ü.M.] und konische Fläche [443 bis 498 m.ü.M.]) abgegrenzten Luftraum hineinragt. Durchstösst nun bereits das Gelände und nicht erst eine zu erstellende Baute oder Anlage die Begrenzungsflächen des sensiblen Luftraums, so scheint es prima facie naheliegend, dass für dort zu realisierende Projekte eine luftfahrtrechtliche Bewilligung gemäss Art. 63 Bst. c VIL einzuholen ist (vgl. E. 3.2). Der davon abweichende Standpunkt der Vorinstanz sowie der damit korrespondierende Vermerk in der Legende des HBK, wonach im fraglichen Gebiet die Bewilligungs- und Meldepflicht gemäss Art. 63 Bst. a und b VIL zum Tragen kommen soll, sind dagegen nicht nachvollziehbar. Sollte diesen Überlegungen folgend für das rot eingefärbte Gelände innerhalb des abgegrenzten Luftraums aber die Bewilligungspflicht gemäss Art. 63 Bst. c VIL

einschlägig sein, so hätten die entsprechenden Gemeinden diesem Umstand in ihrer Nutzungsordnung Rechnung zu tragen bzw. die davon betroffenen Grundeigentümer zu informieren (vgl. Art. 62 Abs. 2 VIL) und wären in diesem Sinne als betroffen anzusehen. Ob die Vorinstanz diesen Gemeinden demzufolge den HBK tatsächlich zu Unrecht nicht eröffnet hat, kann mit Blick auf die nachfolgend darzulegenden Folgen einer entsprechenden Unterlassung letztlich offen bleiben.

4.4 Gemäss Art. 38 VwVG darf den Parteien aus mangelhafter Eröffnung kein Nachteil erwachsen. Eine Verfügung, die gegenüber den Parteien nicht eröffnet wurde und insofern behördenintern bleibt, entfaltet keinerlei Rechtswirkung. Sie gilt als nicht existent, bis sie eröffnet wird (BGE 133 I 201 E. 2.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5540/2013 vom 6. Januar 2014 E. 2.2.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage 2016, Rz. 1124). Wurde eine Verfügung zwar eröffnet, aber nicht allen Parteien, so liegt eine teilweise Nichteröffnung vor. Die Rechtswirkung beschränkt sich in diesem Fall auf die berücksichtigten Parteien. Gegenüber den übergangenen Parteien fehlt es hierfür an der gehörigen Eröffnung, was jedoch nachgeholt werden kann. Bleibt eine solche aus, hindert dies den betroffenen Parteien gegenüber insbesondere auch den Lauf der Beschwerdefrist (vgl. Art. 20 Abs. 1 VwVG; Urteile des Bundesgerichts 2C_657/2014 vom 12. November 2014 E. 2.4.2 und 2C_71/2012 vom 26. April 2012 E. 2.2.1; UHLMANN/SCHILLING-SCHWANK, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Auflage 2016 [Praxiskommentar VwVG], Art. 38 Rz. 10; LORENZ KNEUBÜHLER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar VwVG, 2008, Art. 38 Rz. 15; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage 2014, § 29 Ziff. 22).

4.5 Hätte die Vorinstanz den HBK auch gegenüber den Gemeinden Eggersriet SG, Heiden AR, Lutzenberg AR und Wolfhalden AR eröffnen müssen und wäre ihr in diesem Sinne ein Verfahrensfehler vorzuwerfen, so zeitigte der HBK für die übergangenen Gemeinden keine Rechtswirkung. Unberührt bliebe dagegen die Wirksamkeit gegenüber den berücksichtigten Gemeinden. Unabhängig von einer teilweisen Nichteröffnung des HBK steht mithin fest, dass dieser für die Beschwerdeführerin Bestand hat und für sie die damit einhergehenden Rechtsfolgen nach sich zieht (vgl. Art. 62 Abs. 2 VIL). Die Beschwerdeführerin kann aus einem allfälligen Eröffnungsmangel folglich nichts zu ihren Gunsten ableiten.

5.

Die Beschwerdeführerin bemängelt des Weiteren die Ausgestaltung des HBK und die damit einhergehenden Auswirkungen für ihr Gemeindegebiet.

5.1 In erster Linie gilt es zu klären, ob der HBK zulässigerweise nach den Vorgaben in Anhang 14 zum IZÜ (nachfolgend Anhang 14; <http://www.bazl.admin.ch> > Für Fachleute > Regulation und Grundlagen > Rechtliche Grundlagen, nationales und internationales Recht > Anhänge zur Konvention der ICAO > ICAO Annex 14, Aerodromes, Volume I - Aerodrome Design and Operations, letztmals besucht am 12. Mai 2016) erstellt wurde (vgl. E. 3.1).

5.1.1 Anhänge zum IZÜ sind entgegen ihrem Wortlaut nicht Bestandteile, die das Übereinkommen als verbindlichen völkerrechtlichen Vertrag ergänzen, sondern es sind Beschlüsse, die vom Exekutivorgan der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) gefasst werden (Art. 37 Abs. 2 i.V.m. Art. 54 Bst. I IZÜ), ohne dass jedoch eine zusätzliche landesinterne Genehmigung durch die Vertragsstaaten nötig wäre (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1765/2009 vom 2. Oktober 2009 E. 4.3.1). Sie werden erst nach dem in Art. 90 IZÜ festgelegten Verfahren für die Vertragsstaaten grundsätzlich verbindlich. Insofern und im Gegensatz zum Übereinkommen selber sind die ICAO-Anhänge somit nicht allgemein verbindlich bzw. absolut bindend (vgl. Botschaft vom 27. September 1946 betreffend Ratifikation des IZÜ durch die Schweiz, BBl 1946 III 608, 621 und 628).

5.1.2 Im Schweizer Luftfahrtrecht hat der Gesetzgeber mit Art. 6a LFG eine formellgesetzliche Grundlage geschaffen, um internationale technische Vorschriften ohne Umsetzung in eigene Erlasse ins Landesrecht überführen zu können. Nach dessen Absatz 1 kann der Bundesrat ausnahmsweise einzelne Anhänge zum Übereinkommen, einschliesslich zugehöriger technischer Vorschriften, als unmittelbar anwendbar erklären. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll davon Gebrauch gemacht werden, wenn die Überführung von Vorschriften grösseren Umfangs mit nur einem kleinen Kreis unmittelbar interessierter und verpflichtender Adressaten mit einem verhältnismässig grossen Aufwand verbunden ist (Botschaft vom 20. November 1991 über eine Änderung des Luftfahrtgesetzes, BBl 1991 607, 617).

5.1.3 Von der Möglichkeit, gestützt auf Art. 6a Abs. 1 LFG ausnahmsweise einzelne ICAO-Anhänge für verbindlich zu erklären, hat der Bundesrat rege

Gebrauch gemacht. So sind die Normen und Empfehlungen des hier interessierenden Anhang 14 einschliesslich der technischen Vorschriften – ebenso wie jene der Anhänge 3, 4, 10, 11 und 15 – gestützt auf Art. 3 Abs. 1^{bis} VIL für Flugplätze, Luftfahrthindernisse, das Vermessen des Geländes und den Bau von Flugsicherungsanlagen unmittelbar anwendbar, unter Vorbehalt nach Art. 38 IZÜ von der Schweiz gemeldeten Abweichungen.

5.1.4 Die Vorinstanz beruft sich hinsichtlich der Ausgestaltung des HBK somit zu Recht auf die in Anhang 14 enthaltenen Normen und Empfehlungen.

5.2 Die Beschwerdeführerin stört sich insofern an der Geometrie des HBK, als diese keine Rücksicht auf die spezifischen topografischen Verhältnisse nehme. Statt eines ellipsenförmigen Luftraums definiere der HBK ein kreisförmiges Volumen.

5.2.1 Kapitel 4 von Anhang 14 mit dem Titel „Obstacle Restriction and Removal“ befasst sich mit der Festlegung von hindernisfreien Lufträumen bei Flugplätzen. Zunächst werden die verschiedenen Flächentypen beschrieben, welche in ihrer Gesamtheit den sensiblen Luftraum definieren. Für die beanstandete Ausdehnung ist zum einen die innere Horizontalfäche („inner horizontal surface“) verantwortlich. Hierbei handelt sich typischerweise um eine kreisrunde Fläche mit einem definierten Radius in einer Höhe von 45 Metern über dem Flugplatzbezugspunkt (ARP, „Aerodrome Reference Point“). Am Rande dieser Horizontalfäche schliesst eine ebenfalls kreisrunde konische Fläche („conical surface“) an, welche sich mit einer definierten Steigung auf eine bestimmte Höhe über der inneren Horizontalfäche erhebt. In Abbildung 4-1 wird dieses Muster anhand von verschiedenen Projektionen verdeutlicht. Den einschlägigen Vorgaben kann nicht entnommen werden, dass je nach topografischen Gegebenheiten von dieser Geometrie abgewichen werden soll und die Hindernisbegrenzungsflächen beispielsweise, wie von der Beschwerdeführerin gefordert, elliptisch angelegt werden können. Der angefochtene HBK entspricht in diesem Sinne Anhang 14.

5.2.2 Die Ziele und Vorgaben des SIL für die Infrastruktur der Zivilluftfahrt der Schweiz sind für die Behörden verbindlich (vgl. Art. 3a Abs. 1 VIL und Art. 22 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV, SR 700.1]). Dies gilt grundsätzlich auch für die Gerichtsbehörden. Die Verbindlichkeit des SIL geht allerdings nur so weit, als er mit dem Bundesrecht vereinbar ist. Der SIL entfaltet mithin nur im Rahmen, nicht aber gegen das

anwendbare Recht Wirkung (vgl. BGE 129 II 331 E. 4.2; BVGE 2011/19 E. 30.5; Verbindlichkeit und Wirkung von Richt- und Sachplänen, Umweltrecht in der Praxis [URP] 2001/4, S. 391 ff.). Sollten Festlegungen im SIL den Vorgaben in Anhang 14 betreffend die Gestaltung des HBK zuwiderlaufen, wären diese demnach nicht verbindlich. Soweit sich die Beschwerdeführerin auf eine entsprechende Abweichung beruft, sind ihre Vorbringen unbehelflich. Unabhängig von diesen grundsätzlichen Überlegungen ist darauf hinzuweisen, dass das Objektblatt betreffend den Flugplatz St. Gallen-Altenrhein (SIL, Fortschreibung Objektblatt Regionalflugplatz St. Gallen-Altenrhein [SIL Teil IIIC/11. Serie SG-1] vom 3. Februar 2016, <http://www.bazl.admin.ch> > Politik > Luftfahrtpolitik > Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt > Objektteil, letztmals besucht am 12. Mai 2016) unter anderem gerade infolge des „neu“ in Kraft gesetzten HBK vom 28. Februar 2013 überarbeitet wurde. In Übereinstimmung mit Anhang 14 ist darin der von der Hindernisbegrenzung betroffene Luftraum neu kreisförmig dargestellt. Ein allfälliger Widerspruch in der früheren Version des Objektblattes wurde damit ausgeräumt. Der angefochtene HBK entspricht somit nicht nur den gesetzlichen Grundlagen, sondern korrespondiert auch mit den Festlegungen gemäss SIL.

5.3 Schliesslich macht die Beschwerdeführerin geltend, der HBK wirke sich in unverhältnismässiger Weise auf ihr Gemeindegebiet aus.

5.3.1 Staatliches Handeln muss verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 BV). Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit beansprucht im ganzen Bereich des öffentlichen Rechts Geltung, sowohl für die Rechtsetzung als auch für die Rechtsanwendung. Die Verwaltungsmassnahme muss zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sein. Sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die dem Beschwerdeführer auferlegt werden. Die Massnahme muss mit anderen Worten zumutbar sein (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5713/2015 vom 2. Mai 2016 E. 8.1 und A-5034/2015 vom 11. April 2016 E. 5; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 520 ff.).

5.3.2 Der bemängelte HBK wurde gestützt auf Anhang 14 erlassen. Soweit ersichtlich lassen diese internationalen Rechtsvorschriften bezüglich der beanstandeten kreisförmigen Ausgestaltung des HBK kaum einen Spiel-

raum offen (vgl. E. 5.2.1). Aus diesem Grund ist im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle zu prüfen, ob Anhang 14 mit Blick auf die vorgegebene Geometrie des HBK dem Gebot der Verhältnismässigkeit entspricht.

5.3.3 Indem die um den Flugplatz kreisförmig angeordneten Hindernisbegrenzungsflächen einen grundsätzlich hindernisfreien Luftraum abgrenzen, sind diese ohne weiteres geeignet, die An- und Abflugverfahren vor Hindernissen zu schützen und damit die Flugsicherheit zu erhöhen.

5.3.4 Auch die Erforderlichkeit der beanstandeten geometrischen Ausprägung des HBK ist zu bejahen. Es liegt in der Natur dieses topographisch wirkenden Modells bzw. Systems, dass auch Gelände erfasst sein kann, welches durch seine spezielle Lage erst gar nicht das Potenzial aufweist, für den Flugplatz ein Sicherheitsrisiko hervorzurufen. Ob dies für das Gebiet „Oberfeld“ aufgrund seiner „Abschattung“ durch den „Buechberg“, wie von der Beschwerdeführerin vorgebracht, tatsächlich zutrifft, kann offen bleiben. Aus praktischen Gründen ist ein gewisser Schematismus hinzunehmen, selbst wenn der HBK damit Grenzfällen allenfalls nicht vollumfänglich gerecht zu werden vermag.

5.3.5 Der HBK belastet die betroffenen Gemeinden insofern, als sie gemäss Art. 62 Abs. 2 VIL verpflichtet sind, dem HBK in ihrer Nutzungsordnung Rechnung zu tragen. Ferner müssen sie die nach Art. 63 VIL bewilligungspflichtigen Objekte bestimmen und deren Eigentümer sowie die kantonale Meldestelle informieren. Im Sinne einer unmittelbaren Wirkung werden den Gemeinden mithin administrative Pflichten auferlegt. Für gemäss Art. 63 Bst. c VIL betroffene Eigentümer löst der HBK alsdann eine spezielle Bewilligungspflicht für zu erstellende oder zu ändernde Bauten, Anlagen oder Bepflanzungen aus. Auch für diese Grundeigentümer bringt der HBK somit in erster Linie einen gewissen zeitlichen und finanziellen Zusatzaufwand mit sich (vgl. Richtlinie des BAZL betreffend Luftfahrthindernisse vom 9. März 2015 sowie Bewilligungsformular, <http://www.bazl.admin.ch> > Für Fachleute > Flugplätze > Luftfahrthindernisse > Meldeformular, letztmals besucht am 12. Mai 2016). Im Rahmen der Bewilligungsverfahren entscheidet die Vorinstanz, ob die Projekte errichtet werden dürfen und allenfalls Sicherheitsauflagen einzuhalten sind (vgl. Art. 66 Abs. 1 VIL). Die Vorinstanz legt dar, dass ihr bei dieser Beurteilung ein erheblicher Ermessensspielraum zusteht und dem Einzelfall angemessen Rechnung tragen kann. Gerade mit Blick auf das Teilgebiet „Oberfeld“ deutete sie an, dort die luftfahrtrechtlichen Bewilligungen voraussichtlich ohne Anordnung von Sicherheitsmassnahmen erteilen zu können. Die durch den

HBK unmittelbar begründete Bewilligungspflicht belastet die Grundeigentümer somit für sich betrachtet in geringem Ausmass. Das durch den HBK verfolgte öffentliche Interesse nach einer sicheren Abwicklung des Flugverkehrs überwiegt die tangierten Interessen von Gemeinden und Grundeigentümern, weshalb der in Anhang 14 definierte HBK eine zumutbare Massnahme darstellt.

5.3.6 Die in Anhang 14 enthaltenen Vorgaben zur Erstellung eines kreisförmigen HBK sowie der darauf basierende streitgegenständliche HBK sind unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit nicht zu beanstanden. Die Beschwerdeführerin dringt mit ihren diesbezüglichen Vorbringen nicht durch.

6.

Zusammengefasst ist der von der Vorinstanz genehmigte und in Kraft gesetzte HBK vom 23. Oktober 2015 gegenüber der Beschwerdeführerin wirksam und hinsichtlich seiner Ausgestaltung als rechtmässig zu erachten. Die Beschwerde erweist sich demnach als unbegründet und ist abzuweisen.

7.

7.1 Grundsätzlich werden der unterliegenden Partei die Verfahrenskosten auferlegt (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Gemeinden, die Beschwerde führen und unterliegen, werden Verfahrenskosten jedoch nur auferlegt, wenn sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen dreht (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG; vgl. dazu statt vieler Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3287/2015 vom 2. Juli 2015 E. 4.1). Da dies vorliegend nicht der Fall ist, sind der Beschwerdeführerin keine Kosten aufzuerlegen.

7.2 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Keinen Anspruch darauf haben jedoch Bundesbehörden (Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der nicht anwaltlich vertretenen Vorinstanz steht daher keine Parteientschädigungen zu. Dasselbe gilt für die unterliegende Beschwerdeführerin.

(Dispositiv auf der nächsten Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 361.614-LSZR/00002; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Christoph Bandli

Matthias Stoffel

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 Rechtschrift 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: