



Abteilung I
A-603/2017, A-609/2017

Urteil vom 31. Januar 2018

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian, Richter Christoph Bandli,
Gerichtsschreiber Oliver Herrmann.

Parteien

Verfahren A-603/2017

1. Einwohnergemeinde Grindelwald,

handelnd durch den Gemeinderat,
Spillstattstrasse 2, Postfach 104, 3818 Grindelwald,

2. Einwohnergemeinde Innertkirchen,

handelnd durch den Gemeinderat,
Grimselstrasse 1, 3862 Innertkirchen,
beide vertreten durch Fürsprecher Andreas Hubacher,
Advokatur Bundesgasse 16, Hubacher & Rolli Rechtsanwälte,
Bundesgasse 16, Postfach, 3001 Bern,
Beschwerdeführerinnen 1,

gegen

**Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK,**

Bundeshaus Nord, 3003 Bern,
vertreten durch das Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL,
Postfach, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Verfahren A-609/2017

Einwohnergemeinde Saanen,

handelnd durch den Gemeinderat,

3792 Saanen,

vertreten durch Fürsprecher Dr. Michael Pflüger,

AD!VOCATE, Helvetiastrasse 5, Postfach 179, 3000 Bern 6,

Beschwerdeführerin 2,

gegen

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,

Energie und Kommunikation UVEK,

Bundeshaus Nord, 3003 Bern,

vertreten durch das Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL,

Postfach, 3003 Bern,

Vorinstanz.

Gegenstand

Aufhebung der Gebirgslandeplätze
Rosenegg-West und Gumm.

Sachverhalt:

A.

Am 18. Oktober 2000 verabschiedete der Bundesrat den allgemeinen Teil (Konzeptteil) des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), Teile I bis III B (abrufbar unter < <http://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/politik/luftfahrt-politik/sachplan-infrastruktur-der-luftfahrt--sil-/konzeptteil-sil.html> >, abgerufen am 22.01.2018). Er beauftragte darin die Verwaltung, unter Einbezug der betroffenen Kreise das Netz der Gebirgslandeplätze (GLP; zum Begriff vgl. Art. 2 Bst. r der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt [VIL, SR 748.131.1]) zu überprüfen (SIL Teil III B1–B7 S. 31).

Nach der Aufteilung der Gebirgslandeplätze in Regionen und zahlreichen Koordinationsgesprächen mit den betroffenen Kreisen verabschiedete der Bundesrat mit Beschluss vom 17. September 2010 für die erste Region (Wallis Südost) die Gebirgslandeplätze im SIL (Teil III C, Gebirgslandeplätze, 1. Serie Region Wallis Südost; BBI 2010 6043). Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) bezeichnete in der Folge mit Verfügung vom 2. bzw. 16. November 2010 die Gebirgslandeplätze in der erwähnten Region Wallis Südost (BBI 2010 7797 ff.). Das Bundesverwaltungsgericht hob diesen Entscheid auf Beschwerde hin mit Urteil A-8386/2010 vom 1. Dezember 2011 (teilweise publiziert in: BVGE 2011/59) auf und wies die Angelegenheit zur Neubeurteilung an das UVEK zurück. Es verlangte unter anderem das Einholen eines Gutachtens der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK), das diese am 28. November 2012 erstattete.

Aufgrund unüberwindbarer Differenzen zwischen der Gruppe der betroffenen Kantone, Standortgemeinden und Nutzergruppen sowie der Gruppe der involvierten Umweltschutzorganisationen, die eine Einigung verunmöglichten, entschied der Bundesrat am 14. Mai 2014, den Prozess zur Überprüfung der Gebirgslandeplätze abubrechen und den entsprechenden Auftrag im Konzeptteil des SIL zu streichen, die Massnahmen zur Konfliktminderung zwischen Gebirgslandeplätzen und Schutzzielen beizubehalten sowie die maximale Anzahl der Gebirgslandeplätze auf 40 festzulegen. Er hob gleichzeitig den Beschluss vom 17. September 2010 betreffend den SIL Teil III C auf und beauftragte das UVEK, die erforderlichen Änderungen im SIL vorzunehmen sowie allfällige notwendige rechtliche Anpassungen auszuarbeiten und ihm diese zur Genehmigung vorzulegen (vgl. Medienmitteilung vom 14. Mai 2014, abrufbar unter < <http://www.admin.ch/gov/de/>

start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-52951.html >, abgerufen am 22.01.2018).

B.

Am 21. Oktober 2015 genehmigte der Bundesrat den überarbeiteten SIL Teil III B6a Gebirgslandeplätze (< <http://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/politik/luftfahrtpolitik/sachplan-infrastruktur-der-luftfahrt--sil-/gebirgslandeplaetze.html> > > Dokumente, abgerufen am 22.01.2018). Nach dessen Festlegung 1 gehören "zum Netz der Gebirgslandeplätze [...] mit Ausnahme der GLP Rosenegg-West und Gumm die 40 bisherigen Landestellen gemäss Teilnetzkarte" (mit Berücksichtigung der beiden GLP Rosenegg-West und Gumm bestehen zurzeit 42 Gebirgslandeplätze, vgl. < <http://www.bazl.admin.ch/sil> >, abgerufen am 22.01.2018). Gleichzeitig hiess der Bundesrat die Anpassung von Art. 54 Abs. 3 VIL gut und reduzierte die Anzahl zulässiger Gebirgslandeplätze von maximal 48 auf höchstens 40 (BBl 2015 7697).

C.

Mit Verfügung vom 15. Dezember 2016 hob das UVEK die Gebirgslandeplätze Rosenegg-West und Gumm per 22. Juni 2017 auf (BBl 2016 8884 f.).

D.

Gegen diesen Entscheid des UVEK (nachfolgend: Vorinstanz) erheben die Einwohnergemeinden Grindelwald und Innerktirchen (nachfolgend: Beschwerdeführerinnen 1; Verfahren A-603/2017) sowie die Einwohnergemeinde Saanen (nachfolgend: Beschwerdeführerin 2; Verfahren A-609/2017) je mit Eingabe vom 27. Januar 2017 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragen die Aufhebung der Verfügung vom 15. Dezember 2016 bezüglich der Streichung des Gebirgslandeplatzes Rosenegg-West (Beschwerdeführerinnen 1) bzw. Gumm (Beschwerdeführerin 2).

Die Beschwerdeführerinnen rügen insbesondere ein fehlendes öffentliches Interesse an der von der Vorinstanz verfügten Aufhebung der Gebirgslandeplätze und eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips sowie einen Verstoss gegen das Rechtsgleichheitsgebot und die Eigentumsgarantie. Die Beschwerdeführerin 2 beanstandet ferner, dass die Vorinstanz vor dem Erlass der angefochtenen Verfügung kein Gutachten der ENHK eingeholt hat.

E.

Die Vorinstanz ersucht mit Vernehmlassungen vom 8. März 2017 um Abweisung der Beschwerden.

F.

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) verzichtet im Verfahren A-603/2017 mit Schreiben vom 7. April 2017 auf eine Stellungnahme und verweist stattdessen vollumfänglich auf die Vernehmlassung der Vorinstanz.

Im Verfahren A-609/2017 bringt das BAFU gleichentags namentlich vor, Streitgegenstand der angefochtenen Verfügung bzw. des vorliegenden Beschwerdeverfahrens sei die Aufhebung des Gebirgslandeplatzes Gumm, die sich positiv auf das betroffene BLN-Gebiet (Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung) auswirke, da dadurch dessen Erhaltung gefördert und die bestehende Beeinträchtigung verkleinert werde. Die Voraussetzungen nach Art. 7 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) zur Erstellung eines Gutachtens durch die ENHK seien demnach nicht erfüllt. Ob betreffend die übrigen geprüften Gebirgslandeplätze ein ENHK-Gutachten hätte eingeholt werden müssen, könne offenbleiben, da die Erteilung einer Bewilligung für die Fortführung dieser übrigen Gebirgslandeplätze im vorliegenden Verfahren nicht Streitgegenstand sei.

G.

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) kommt in seinen Fachberichten vom 10. April 2017 zum Schluss, die von der Vorinstanz getroffenen Auswahlkriterien erlaubten eine objektive Auswahl der aufzuhebenden Gebirgslandeplätze. Die Interessenabwägung sei korrekt erfolgt. Die zur Bewertung der verschiedenen Gebirgslandeplätze geschaffene Kriterienmatrix "Gebirgslandeplätze und nationale Schutzgebiete: Kriterien zur Interessenabwägung" (vgl. < <http://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/politik/luftfahrt politik/sachplan-infrastruktur-der-luftfahrt--sil-/gebirgslandeplaetze.html> > > Dokumente, abgerufen am 22.01.2018) erweise sich als transparent und aussagekräftig. Aus raumplanungsrechtlicher Sicht gebe die angefochtene Verfügung zu keinen Beanstandungen Anlass.

H.

Die Beschwerdeführerin 2 reicht am 24. April 2017 eine weitere Stellungnahme ein und hält an ihrem Rechtsbegehren fest.

I.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Dokumente wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Den Verfahren A-603/2017 und A-609/2017 liegen dasselbe Anfechtungsobjekt und im Wesentlichen derselbe Sachverhalt zugrunde und es stellen sich gleiche oder ähnliche Rechtsfragen. Es rechtfertigt sich daher aus prozessökonomischen Gründen, die beiden Verfahren unter der erstgenannten Geschäfts-Nummer zu vereinigen und die Beschwerden in einem einzigen Urteil zu erledigen (vgl. statt vieler Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-7000/2016 vom 1. November 2017 E. 1 sowie Art. 24 des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess [BZP, SR 273] i.V.m. Art. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes [VwVG, SR 172.021] und dazu Urteil des BVGer A-680/2016 vom 2. November 2016 E. 1 m.w.H.).

2.

2.1 Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, die von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) erlassen wurde. Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerden zuständig (Art. 31 VGG und Art. 44 VwVG).

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

2.2 Das BAFU vertritt die Ansicht, Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bilde lediglich die Aufhebung der Gebirgslandeplätze Rosenegg-West und Gumm.

Streitgegenstand der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege und damit des Beschwerdeverfahrens ist grundsätzlich einzig das Rechtsverhältnis, das Gegenstand des angefochtenen Entscheides bildet oder bei richtiger

Rechtsanwendung hätte bilden sollen, soweit es nach Massgabe der Beschwerdebegehren im Streit liegt (statt vieler Urteil des BVGer A-383/2017 vom 12. Dezember 2017 E. 2.1 m.H.).

Die Beschwerdeführerin 2 macht jedoch zu Recht geltend, dass im vorliegenden Verfahren vorfrageweise auch die vom Bundesrat am 21. Oktober 2015 beschlossene Anpassung des SIL überprüft werden kann, da eine direkte Anfechtung nicht zulässig war. Dabei ist der dem Bundesrat zustehende Ermessens- bzw. Beurteilungsspielraum zu respektieren (vgl. BGE 139 II 499 E. 4.1; Urteil des BVGer A-2415/2016 vom 16. Oktober 2017 E. 4.2). Ebenso kann das Bundesverwaltungsgericht im Rahmen der konkreten Normenkontrolle die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit von Art. 54 Abs. 3 VIL prüfen (vgl. dazu nachfolgend E. 5).

2.3 Die Beschwerdeführerinnen wurden von der Vorinstanz vor dem Erlass des angefochtenen Entscheides angehört und haben sich insofern am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt. Als Adressatinnen der Verfügung sind sie formell beschwert. Im Zusammenhang mit dem Entscheid über die Aufhebung der Gebirgslandeplätze Rosenegg-West und Gumm stellen sich wesentliche Fragen der Raumordnung und des Lärmschutzes, ferner sind touristische und damit bedeutende ökonomische Interessen der Beschwerdeführerinnen betroffen. Sie sind daher in ihren spezifischen hoheitlichen Aufgaben und Befugnissen berührt und materiell beschwert, weshalb sie im Sinne von Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde legitimiert sind (vgl. eingehend Urteil des BVGer A-8386/2010 vom 1. Dezember 2011 E. 1.2.1 m.w.H., nicht publ. in: BVGE 2011/59; ferner Urteil des BVGer A-383/2017 vom 12. Dezember 2017 E. 3.3 m.w.H.).

2.4 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichten Beschwerden (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG) ist demnach einzutreten.

3.

3.1 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).

Es auferlegt sich allerdings namentlich dann eine gewisse Zurückhaltung, wenn die zu überprüfende Verfügung die Beurteilung von Fachfragen durch die sachkundige Vorinstanz voraussetzt und deren Entscheid mit

Amtsberichten bzw. Stellungnahmen von Fachstellen des Bundes übereinstimmt. In solchen Fällen weicht es nicht ohne Not bzw. zwingenden Grund von der Auffassung der Vorinstanz ab. Voraussetzung dafür ist indes, dass keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts bestehen und die Vorinstanz alle für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte prüfte bzw. alle berührten Interessen ermittelte und beurteilte, sich von sachgerechten Erwägungen leiten liess und ihre Abklärungen sorgfältig und umfassend vornahm (zum Ganzen statt vieler Urteil des BVGer A-2415/2016 vom 16. Oktober 2017 E. 2.2 m.w.H.).

3.2 Das Bundesverwaltungsgericht wendet das Recht grundsätzlich frei und von Amtes wegen an, ohne an die Anträge oder die rechtliche Begründung der Parteibeglehen gebunden zu sein (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Es kann eine Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer von der Vorinstanz abweichenden Begründung bestätigen (sog. Motivsubstitution; statt vieler Urteil des BVGer A-5744/2016 vom 11. Dezember 2017 E. 2.2 m.H.).

4.

Die Beschwerdeführerinnen 1 rügen vorab eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Zwar hätten sie im Rahmen des Entwurfs des SIL Teil III B6a GLP Stellung nehmen können. Vor dem Erlass der Verfügung sei jedoch – entgegen Art. 30 VwVG – jegliche Anhörung unterblieben.

Die Rüge ist unbegründet. Wie sich aus den Akten und den nicht bestrittenen diesbezüglichen Ausführungen der Vorinstanz ergibt, hatten die Beschwerdeführerinnen ausreichend Gelegenheit, ihre Anliegen im Prozess zur Überarbeitung des SIL Teil III B6a GLP einzubringen. Im ersten Quartal 2015 war ein breites Konsultationsverfahren nach Art. 19 der Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1) durchgeführt worden. Die betroffenen Kantone und Gemeinden sowie die in Art. 54 Abs. 2 VIL genannten Stellen (ENHK, Schweizerischer Alpenclub SAC und interessierte Kurvereine) waren angehört, die Bevölkerung und interessierte Kreise im Rahmen eines Mitwirkungsverfahrens begrüsst worden. Im Mai 2015 hatte nach Einwänden des Kantons Bern zudem ein "runder Tisch" mit Vertretern des Kantons und der betroffenen Gemeinden im Berner Oberland sowie Bergführern und Vertretern der Helikopterunternehmen stattgefunden.

Art. 30 Abs. 1 VwVG statuiert zwar, dass die Behörde die Parteien anhört, "bevor sie verfügt". Daraus kann aber nicht abgeleitet werden, dass das

rechtliche Gehör unmittelbar vor dem Erlass der fraglichen Verfügung (nochmals) zu gewähren ist. Im Übrigen wäre eine jedenfalls nicht schwere Verletzung des rechtlichen Gehörs im vorliegenden Beschwerdeverfahren geheilt worden (vgl. dazu statt vieler Urteil des BVGer A-4129/2016 vom 14. Dezember 2017 E. 3.3 m.w.H.).

5.

Die Beschwerdeführerinnen bestreiten weiter die Gesetzmässigkeit von Art. 54 Abs. 3 VIL, weshalb dieser Bestimmung die Anwendung zu versagen sei.

5.1 Das Bundesverwaltungsgericht kann auf Beschwerde hin im Rahmen der konkreten Normenkontrolle vorfrageweise prüfen, ob eine Rechtsverordnung des Bundesrates bundesrechtskonform ist (vgl. dazu eingehend BGE 143 II 87 E. 4.4; Urteile des BVGer A-2777/2016 vom 4. Juli 2017 E. 1.3.2 und A-7471/2016 vom 5. Mai 2017 E. 3.1; je m.w.H.).

5.2

5.2.1 Gemäss Art. 8 Abs. 1 des Luftfahrtgesetzes (LFG, SR 748.0) dürfen Luftfahrzeuge nur auf Flugplätzen abfliegen oder landen. In der gestützt auf Art. 8 Abs. 2 LFG erlassenen Verordnung vom 14. Mai 2014 über das Abfliegen und Landen mit Luftfahrzeugen ausserhalb von Flugplätzen (Aussenlandeverordnung, AuLaV, SR 748.132.3) ist geregelt, unter welchen Voraussetzungen davon abweichend sogenannte Aussenlandungen zulässig sind. Die Aussenlandeverordnung gilt indes nicht für Gebirgslandeplätze (Art. 1 Abs. 4 Bst. b AuLaV mit Verweis auf Art. 8 Abs. 3–5 LFG und Art. 54 VIL).

5.2.2 Im Gebirge dürfen Aussenlandungen zu Ausbildungs- und Übungszwecken sowie zur Personenbeförderung zu touristischen Zwecken nur auf Landeplätzen erfolgen, die von der Vorinstanz im Einverständnis mit dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und den zuständigen kantonalen Behörden bezeichnet werden (Art. 8 Abs. 3 LFG; zu den Ausnahmen vgl. Abs. 5). Die Zahl solcher Landeplätze ist zu beschränken (Art. 8 Abs. 4 Teilsatz 1 LFG).

Gemäss Art. 54 Abs. 3 VIL, der in seiner aktuellen Fassung am 1. Dezember 2015 in Kraft trat, bezeichnet die Vorinstanz höchstens 40 – statt bis dahin 48 – Gebirgslandeplätze im Sinne von Art. 54 Abs. 1 VIL. Die zuständigen Behörden hatten gemäss der Übergangsbestimmung von Art. 74d VIL innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung, mithin

bis am 1. Dezember 2017, die nötigen Verfügungen zu erlassen, damit die Begrenzung der Anzahl Gebirgslandeplätze eingehalten werden kann.

5.3 Es ist nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführerinnen nicht dargetan, inwiefern Art. 54 Abs. 3 VIL, mit dem lediglich die Höchstzahl der Gebirgslandeplätze festgelegt wird, verfassungs- oder gesetzwidrig sein soll. Die Gesetzgebung über die Luftfahrt ist gemäss Art. 87 der Bundesverfassung (BV, SR 101) Sache des Bundes. Das gestützt auf diese Bestimmung erlassene Luftfahrtgesetz schreibt in Art. 8 Abs. 4 vor, dass die Zahl der Gebirgslandeplätze zu beschränken ist. Dies hat der Bundesrat mit Art. 54 Abs. 3 VIL getan. Eine Verfassungs- oder Gesetzwidrigkeit kann auch nicht darin erblickt werden, dass der Bundesrat die Höchstzahl der Gebirgslandeplätze per 1. Dezember 2015 relativ moderat von bisher 48 auf 40 reduzierte, umso mehr, als zu diesem Zeitpunkt nur noch 42 Gebirgslandeplätze bestanden.

Zur Zuständigkeit für die Bezeichnung der Gebirgslandeplätze – welche Aufgabe im Übrigen unstrittig in die Kompetenz des Bundes fällt (BVGE 2011/59 E. 6) – äussert sich Art. 54 Abs. 3 VIL ebenso wenig wie zum entsprechenden Verfahren. Die Beschwerdeführerinnen rügen denn auch nicht die Reduktion der Anzahl Gebirgslandeplätze an sich, sondern vielmehr das von der Vorinstanz konkret gewählte Vorgehen zur Umsetzung der genannten Verordnungsbestimmung und die getroffene Auswahl der im SIL festgesetzten Gebirgslandeplätze. Darauf ist nachfolgend näher einzugehen.

6.

6.1 Der Bund erarbeitet Grundlagen, um seine raumwirksamen Aufgaben erfüllen zu können; er erstellt die nötigen Konzepte und Sachpläne und stimmt sie aufeinander ab (Art. 13 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes [RPG, SR 700]; im Einzelnen vgl. Art. 14 RPV). Der SIL ist das übergeordnete Planungs- und Koordinationsinstrument des Bundes für die zivile Luftfahrt, das die Ziele und Vorgaben für die Infrastruktur der Zivilluftfahrt für die Behörden verbindlich festlegt (Art. 2 Bst. g und Art. 3a Abs. 1 VIL sowie Art. 22 Abs. 1 RPV). Er bestimmt für die einzelnen dem zivilen Betrieb von Luftfahrzeugen dienenden Infrastrukturanlagen insbesondere den Zweck, das beanspruchte Areal, die Grundzüge der Nutzung, die Erschliessung sowie die Rahmenbedingungen zum Betrieb. Er stellt zudem die Auswirkungen auf Raum und Umwelt dar (Art. 3a Abs. 2 VIL; zum Ganzen Urteil des BVGer A-2415/2016 vom 16. Oktober 2017 E. 4.1; vgl. ferner

< <http://www.bazl.admin.ch/sil> >, abgerufen am 22.01.2018). Darüber hinaus werden im SIL Abstimmungsanweisungen zu raumwirksamen Tätigkeiten mit überörtlichen Auswirkungen im Bereich der Zivilluftfahrt erteilt. Dies sind insbesondere Tätigkeiten, welche grosse Flächen beanspruchen, durch ihre Intensität erhebliche raumwirksame Auswirkungen verursachen, Bodennutzung, Besiedlung oder Umwelt tiefgreifend und dauernd verändern können, komplexe Koordinationsprobleme auslösen und/oder politisch besonders umstritten sind (SIL Teil I S. 1).

Der Bundesrat verabschiedete den allgemeinen Teil (Konzeptteil, Teile I–III B) des SIL im Jahr 2000 (vgl. vorstehend Bst. A).

6.2 Die Gebirgslandeplätze wurden – abgesehen von wenigen Ausnahmen – in den Jahren 1964 bis 1973 bezeichnet, der GLP Gumm 1966, der GLP Rosenegg-West 1972 (vgl. SIL Teil III B6a GLP S. 3 f.). Die mit dem SIL bezweckte übergeordnete Planung der Bundeszuständigkeiten fehlte mit Bezug auf die Gebirgslandeplätze bisher. Ihre Festsetzung im SIL erfolgte erst mit dem vorliegend strittigen Teil III B6a GLP. Das Bundesverwaltungsgericht hat indes bereits entschieden, dass die vorbestehende Gebirgsfliegerie bzw. die schon bezeichneten Gebirgslandeplätze nichts daran ändern, dass bei der Überarbeitung des SIL auch die BLN-relevanten Schutzmassnahmen darin aufzunehmen sind (BVGE 2011/59 E. 6.3). Dies bedeutet, dass die Festsetzung der Gebirgslandeplätze im SIL nach den allgemein geltenden, in Art. 15 Abs. 3 RPV normierten Grundsätzen zu erfolgen hat. Nach dessen Bst. d ist namentlich zu prüfen, ob das Vorhaben mit der massgeblichen Gesetzgebung voraussichtlich vereinbar ist. Dabei ist – soweit BLN-Gebiete tangiert sind – insbesondere auch das NHG zu beachten.

6.3 Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Mass die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG). Als solches nationales Interesse qualifizierte die Vorinstanz die Nutzung der Gebirgslandeplätze zu Ausbildungszwecken, zu Recht jedoch nicht die touristischen Anliegen einer einzelnen Destination (BVGE 2011/59 E. 6.3).

Die Rechtsprechung unterscheidet schwere Eingriffe, das heisst umfangreiche, nicht rückgängig zu machende, auf das Schutzziel ausgerichtete Beeinträchtigungen, von leichten Eingriffen, die nur mit einem geringfügigen Nachteil für das Schutzziel verbunden sind. Schwere Eingriffe sind nur zulässig, wenn sie durch ein mindestens gleichwertiges Interesse gerechtfertigt werden; dieses Interesse muss von nationaler Bedeutung sein. Leichte Eingriffe sind zulässig, wenn sie im Rahmen der Interessenabwägung gerechtfertigt erscheinen. Das bedeutet, dass immer dann, wenn das zu einem Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung vorgebrachte Interesse nicht von nationaler Bedeutung ist, der Eingriff unzulässig ist und von der Entscheidbehörde keine Interessenabwägung mehr durchgeführt werden darf, denn in diesen Fällen hat der Gesetzgeber bereits zugunsten der ungeschmälernten Erhaltung entschieden. Ist ein Eingriff in ein Schutzziel bloss mit einem geringfügigeren Nachteil verbunden, ist er grundsätzlich bei der Interessenabwägung bezüglich der grösstmöglichen Schonung mit entsprechenden (qualitativ gleichwertigen) Ersatzmassnahmen auszugleichen (Urteile des Bundesgerichts [BGer] 1C_173/2016 vom 23. Mai 2017 E. 3.4 und 1C_357/2015 vom 1. Februar 2017 E. 4.2.4; BVGE 2016/13 E. 6.2 und 2013/31 E. 5.5; je mit Verweis auf BGE 127 II 273 E. 4c). Vor der Festsetzung der einzelnen Gebirgslandeplätze im SIL ist demnach jedenfalls eine umfassende Interessenabwägung durchzuführen.

Kann bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe – um eine solche handelt es sich bei der Bezeichnung bzw. Festsetzung von Gebirgslandeplätzen (vgl. vorstehend E. 5.3) – ein Objekt, das in einem Bundesinventar aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden oder stellen sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen, so verfasst die ENHK zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten. Die ENHK gibt darin an, ob das Objekt ungeschmäkert zu erhalten oder wie es zu schonen ist (Art. 7 Abs. 2 NHG). Das Bundesverwaltungsgericht hat in diesem Sinn bereits entschieden, dass ein ENHK-Gutachten zumindest dann zwingend erforderlich ist, wenn der Standort eines Gebirgslandeplatzes innerhalb eines Inventarobjektes oder so nahe an dessen Grenzen liegt, dass er sich darauf auswirken kann. Daran ändert auch Art. 54 Abs. 2 VIL nichts, wonach die ENHK vor der Bezeichnung eines Gebirgslandeplatzes (lediglich) anzuhören ist (BVGE 2011/59 E. 6.4).

6.4 Entgegen der Ansicht des BAFU durfte der Bundesrat bzw. die Vorinstanz vor der Festsetzung der Gebirgslandeplätze im SIL und dem Erlass des angefochtenen Entscheides nicht auf ein Gutachten der ENHK ver-

zichten (zu dessen Bedeutung für die zuständigen Behörden vgl. statt vieler Urteil des BGer 1C_173/2016 vom 23. Mai 2017 E. 5.1 m.w.H.). Unmittelbarer Streitgegenstand der Verfügung vom 15. Dezember 2016 ist zwar lediglich die Aufhebung der Gebirgslandeplätze Rosenegg-West und Gumm. Grundlage dieser Verfügung bildet jedoch der – vorfrageweise zu überprüfende – SIL Teil III 6Ba GLP, der die Liste der Gebirgslandeplätze bereits behördenverbindlich festlegt mit der Festsetzung: "Zum Netz der Gebirgslandeplätze gehören mit Ausnahme der GLP Rosenegg-West und Gumm die 40 bisherigen Landestellen gemäss Teilnetzkarte" (S. 5). Damit beschloss der Bundesrat nicht nur die Aufhebung der beiden genannten Gebirgslandeplätze, sondern er setzte gleichzeitig (in Erfüllung einer Bundesaufgabe) die übrigen 40 – bisher zwar bestehenden, aber noch nicht im SIL enthaltenen – Gebirgslandeplätze fest. Diese Festsetzung im SIL ist ohne Weiteres geeignet, die von den Gebirgslandeplätzen betroffenen (insbesondere) BLN-Objekte erheblich zu beeinträchtigen und es stellen sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen (vgl. dazu nachfolgend E. 6.6).

Das ENHK-Gutachten vom 28. November 2012 äussert sich im Übrigen lediglich zur Situation in der Region Wallis Süd-Ost und wurde noch vor der Kursänderung durch den Bundesrat in Sachen Gebirgslandeplätze erstattet, weshalb es ein neues Gutachten nicht zu ersetzen vermag.

6.5 Wie bereits erwähnt, entschied der Bundesrat am 14. Mai 2014, die maximale Anzahl der Gebirgslandeplätze auf 40 festzulegen (vgl. vorstehend Bst. A und E. 5.2.2). Für die Auswahl der zwei zu streichenden Gebirgslandeplätze wurde ein schrittweises Vorgehen gewählt (vgl. dazu SIL Teil III B6a GLP, Erläuterungen, Ziff. 1 S. 6). Vorab wurde festgelegt, dass für eine Aufhebung nur solche Gebirgslandeplätze in Betracht fallen sollten, die innerhalb von nationalen Schutzgebieten liegen oder deren Landradius von 400 Metern ein solches tangiert. In der Folge wurden die 22 Gebirgslandeplätze ermittelt, die dieses Kriterium erfüllten, und diese wurden schliesslich betreffend Eignung für die Schulung und im Hinblick auf die gewerbliche Nutzung beurteilt. Hierzu wurden als wichtigste Kriterien die Höhe über Meer, die Einbettung in die Topographie, die vorherrschenden Wind- und Lichtverhältnisse sowie die anzutreffenden Schneebedingungen untersucht. Daneben erfolgte eine Beurteilung der Entfernung der Gebirgslandeplätze von den wichtigsten Helikopterbasen (Flugweg, Treibstoffverbrauch, Überfluglärm und Kosten) und der Netzfunktion der betroffenen Gebirgslandeplätze (räumliche Verteilung über die ganze Schweiz). Als Ergebnis resultierte die bereits erwähnte Kriterienmatrix, die für jeden der

22 ermittelten Gebirgslandeplätze die Kriterien "Wichtigkeit für Schulung" und "Wichtigkeit allgemein (inkl. Gewerbliche Interessen)" sowie "Konfliktpotential" entweder mit den Prädikaten "mittel" oder "hoch" bewertet. Die Kriterienmatrix enthält überdies – in einigen wenigen Sätzen – eine kurze Beurteilung der einzelnen Gebirgslandesplätze ("Bemerkungen"), für die beiden streitgegenständlichen Landeplätze Rosenegg-West und Gumm zudem eine nicht weniger knappe abschliessende Einschätzung ("Fazit").

Weder aus der Kriterienmatrix noch aus dem SIL Teil III B6a GLP geht indes hervor, inwiefern die einzelnen BLN- und weiteren nationalen Schutzgebiete sowie die damit verfolgten Schutzziele durch die Gebirgslandeplätze und deren Betrieb tangiert sind. Die Beurteilung der ermittelten 22 Gebirgslandeplätze anhand der drei vorstehend genannten Kriterien und die kurze Begründung vermögen den Anforderungen an eine umfassende und nachvollziehbare Interessenabwägung, wie sie Art. 6 NHG verlangt, nicht zu genügen. Auch dafür bzw. deshalb ist ein ENHK-Gutachten notwendig.

6.6 Der Bundesrat bzw. die Vorinstanz hätte somit vor der Festlegung der Gebirgslandeplätze im SIL und dem Erlass der angefochtenen Verfügung ein Gutachten der ENHK einholen müssen, in dem sich diese zumindest zu den 22 Gebirgslandeplätzen äussert, die BLN-Gebiete tangieren, und darlegt, inwieweit dadurch die Schutzziele berührt werden. Erst gestützt (auch) auf das ENHK-Gutachten wird eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen werden können. Hauptsächlich massgebend wird dabei der jeweilige Eingriff in das oder die betroffenen BLN-Gebiete (und weitere in Bundesinventaren verzeichnete Objekte) bzw. deren Schutz sein. Dieser war denn auch der Ausgangspunkt für die geplante Reduktion der Gebirgslandeplätze. Es ist zu untersuchen, wie die in Art. 6 Abs. 1 NHG verankerten Ziele – die ungeschmälerte Erhaltung bzw. jedenfalls grösstmögliche Schonung der in Bundesinventare aufgenommenen Objekte – am besten erreicht werden können. Neben oder anstelle der Aufhebung von Gebirgslandeplätzen können sich aufgrund der Interessenabwägung betriebliche Restriktionen bei den aufrechtzuerhaltenden Landeplätzen aufdrängen, etwa Einschränkungen hinsichtlich der Anzahl Flugbewegungen und/oder der Lande-/Abflugzeiten. Dies insbesondere insoweit, als die Flugbewegungen keinen nationalen, sondern lediglich regionalen oder lokalen (touristischen) Interessen dienen. Denn es ist fraglich, ob (einzig) die Aufhebung von zwei Gebirgslandeplätzen tatsächlich die zweckmässigste Anordnung zum bestmöglichen Erreichen der Schutzziele ist. Es wird mithin zu prüfen sein, ob nicht vielmehr Massnahmen auch bei weiteren

und/oder anderen Landeplätzen, die BLN-Gebiete tangieren, oder sogar zusätzliche Schliessungen von solchen Landeplätzen unabdingbar sind. So hat das Bundesverwaltungsgericht bereits in BVGE 2011/59 E. 6.5 erwogen, dass bei der Neufestsetzung der Gebirgslandeplätze einerseits alle Aspekte erneut zu beurteilen sowie gegeneinander abzuwägen und andererseits mehrere sachgerechte Lösungen denkbar seien. Aus dieser Abwägung werde sich ergeben, welche Kompensations- und Schutzmassnahmen, beispielsweise zeitliche oder nutzungsbezogene Einschränkungen, erforderlich, aber auch ausreichend seien (vgl. ferner Urteil des BVGer A-8386/2010 vom 1. Dezember 2011 E. 6.7, nicht publ. in: BVGE 2011/59). In der Folge wird der Bundesrat allenfalls den SIL Teil III 6Ba GLP anzupassen haben. Aus diesem Grund fällt auch ein Einholen des ENHK-Gutachtens durch das Bundesverwaltungsgericht mit anschliessendem reformatorischem Entscheid ausser Betracht (vgl. dazu auch BVGE 2011/59 E. 6.5).

7.

Die Beschwerden sind demnach gutzuheissen und die angefochtene Verfügung ist aufzuheben.

Bei diesem Ergebnis erübrigt sich eine Prüfung weiterer Rügen der Beschwerdeführerinnen (namentlich fehlendes öffentliches Interesse sowie Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips, des Rechtsgleichheitsgebots, des Willkürverbots und der Eigentumsgarantie).

8.

8.1 Verfahrenskosten sind keine zu erheben (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG).

8.2 Den obsiegenden, anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerinnen ist ausgangsgemäss eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen, die der Vorinstanz zur Bezahlung aufzuerlegen ist (Art. 64 Abs. 1 und 2 VwVG).

Für die Beschwerdeführerinnen 1 wird die Parteientschädigung vom Bundesverwaltungsgericht aufgrund der Akten auf Fr. 4'000.– (inkl. Auslagen) festgesetzt (Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]), nachdem ihre Rechtsvertretung keine Kostennote eingereicht hat (Art. 14 Abs. 2 VGKE).

Die Rechtsvertretung der Beschwerdeführerin 2 hat eine Kostennote eingereicht. Der darin ausgewiesene Aufwand erscheint dem Umfang und der Komplexität des vorliegenden Beschwerdeverfahrens angemessen, weshalb der Beschwerdeführerin 2 – entsprechend der Kostennote – eine Parteientschädigung von Fr. 5'670.– (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuerzuschlag im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE) zuzusprechen ist.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Verfahren A-603/2017 und A-609/2017 werden unter erstgenannter Geschäfts-Nummer vereinigt.

2.

Die Beschwerden werden gutgeheissen und die Verfügung der Vorinstanz vom 15. Dezember 2016 wird aufgehoben.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

4.

Die Vorinstanz hat nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils den Beschwerdeführerinnen 1 eine Parteientschädigung von Fr. 4'000.– und der Beschwerdeführerin 2 eine Parteientschädigung von Fr. 5'670.– zu bezahlen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerinnen 1 (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdeführerin 2 (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 046.1; Gerichtsurkunde)
- das ARE z.K.
- das BAFU z.K.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Kathrin Dietrich

Oliver Herrmann

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 des Bundesgerichtsgesetzes [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift 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: