

VPB 64.118

(Zwischenentscheid der Rekurskommission UVEK vom 14. Juli 2000; vgl. auch den Endentscheid vom 31. Juli 2000 in VPB 64.119)

Luftfahrt. Beschwerde an die Rekurskommission UVEK (REKO/UVEK) gegen die Änderung des Betriebsreglements für den Flughafen Zürich infolge Bauarbeiten. Entzug der aufschiebenden Wirkung. Anwendung der neuen Verfahrensvorschriften (Koordinationsgesetz).

Zwischenentscheid der REKO/UVEK.

- Voraussetzungen des Entzugs und der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung im Verwaltungsbeschwerdeverfahren (E. 7-9).

- Entscheidungssystematik und Verhältnismässigkeit verschiedener möglicher vorsorglicher Massnahmen (E. 10).

Endentscheid der REKO/UVEK.

Vgl. VPB 64.119.

Navigation aérienne. Recours adressé à la Commission de recours DETEC (REKO/UVEK) contre la modification du règlement d'exploitation de l'aéroport de Zurich suite à des travaux de construction. Retrait de l'effet suspensif. Application des nouvelles dispositions en matière de procédure (loi sur la coordination).

Décision incidente de la Commission de recours DETEC.

- Conditions pour le retrait et la restitution de l'effet suspensif dans la procédure de recours administratif (consid. 7-9).

- Systématique de la décision (Entscheidungssystematik) et proportionnalité de diverses mesures provisionnelles envisageables (consid. 10).

Décision finale de la Commission de recours DETEC.

Cf. JAAC 64.119.

Navigazione aerea. Ricorso alla Commissione di ricorso DATEC contro la modifica del regolamento d'esercizio dell'aeroporto di Zurigo in seguito a lavori di costruzione. Ritiro dell'effetto sospensivo. Applicazione delle nuove disposizioni procedurali (legge sul coordinamento).

Decisione incidentale della Commissione di ricorso DATEC.

- Condizioni per il ritiro e la restituzione dell'effetto sospensivo nella procedura di ricorso amministrativo (consid. 7-9).

- Sistematica della decisione (Entscheidungssystematik) e proporzionalità di diverse misure provvisorie possibili (consid. 10).

Decisione finale della Commissione di ricorso DATEC.

Cfr. GAAC 64.119.

Zusammenfassung des Sachverhalts:

Mit Beschluss vom 9. Februar 2000 nahm der Regierungsrat des Kantons Zürich von der Schliessung der Piste 10-28 des Flughafens Zürich vom 29. Mai bis 20. August 2000, wenn nötig bis 27. August 2000, für den Bau eines Strassentunnels Kenntnis und beschloss eine Änderung des Betriebsreglements, welche er dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) zur Genehmigung unterbreitete.

Am 14. März 2000 publizierte das BAZL das Gesuch im Bundesblatt mit folgender Änderung des Betriebsreglements für die Dauer der Schliessung der Piste 10-28:

«a) Sämtliche Abflüge erfolgen tagsüber auf der Piste 16.

b) Zusätzlich zur bestehenden werden die Abflugrouten 16 rechts und 16 geradeaus geflogen.

c) In der Zeit von 21.00 bis 22.00 Uhr (Lokalzeit) können Starts auf der Piste 16 erfolgen. Die Freigabe erfolgt nur bei ausgewiesenem Bedarf durch die Flughafendirektion Zürich auf Grund der aktuellen Verkehrslage.

d) In Ausnahmefällen (Westwind, Ausfall Landesystem) darf auf die Pisten 32 und 34 gelandet werden.»

Vom 16. März bis zum 16. April fand die öffentliche Auflage statt, während der beim BAZL Einsprache erhoben werden konnte. Ferner wurde in der Publikation darauf hingewiesen, dass das BAZL den Kanton Zürich und die interessierten Bundesstellen direkt anhöre. Die Anhörung beginne mit der Publikation und daure 3 Monate. Mit Verfügung vom 18. Mai 2000 genehmigte das BAZL die Änderung des Betriebsreglements und entzog gleichzeitig allfälligen Beschwerden die aufschiebende Wirkung.

Gegen diese Verfügung erhoben am 16. Juni 2000 die Stadt Opfikon und zwei Privatpersonen (nachfolgend Beschwerdeführer) Verwaltungsbeschwerde bei der Rekurskommission des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (REKO/UVEK). Sie beantragen, die Verfügung des BAZL vom 18. Mai 2000 sei aufzuheben und das Gesuch um Änderung des Betriebsreglements sei

«unter den Auflagen

dass die Abflugrichtung left, straight und right auf Piste 16 bezüglich Anzahl und Flugzeugtyp gleich behandelt werden
dass zur Entlastung der durch die Starts auf Piste 16 betroffenen Gemeinden auch die Piste 14 für Starts mit benutzt wird,
sowie unter der Bedingung dass nach 21.00 Uhr auf Piste 16 keine Starts mehr durchgeführt werden, zu genehmigen.»

Die Beschwerdeführer stellten zudem ein Gesuch um Anordnung vorsorglicher Massnahmen mit dem Antrag, der Flughafen Zürich sei anzuweisen, diese Massnahmen ab sofort umzusetzen.

Aus den Erwägungen des Zwischenentscheides:

7. Als Regel kommt der Verwaltungsbeschwerde aufschiebende Wirkung zu (Art. 55 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG, SR 172.021]). Die grundsätzliche Anordnung des Suspensiveffekts gilt unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten als eine der wichtigsten Neuerungen des VwVG: Es geht um das grundsätzliche Interesse der Beschwerdeführenden an der Nicht-Verwirklichung der angefochtenen Verfügung, damit der Rechtsschutz nicht illusorisch wird (Peter Saladin, Das Verwaltungsverfahren des Bundes, Basel 1979, S. 206). Wäre die aufschiebende Wirkung nicht die Regel, so würde der rechtsstaatliche Sinn eines ordentlichen Rechtsmittels, nämlich die justizmässige Überprüfung von Verfügungen auf deren Rechtmässigkeit, in Frage gestellt (Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 244), mittels Abänderung des Status Quo der ihr gegenüber bestehende Unterlassungsanspruch unterdrückt und so eine unerwünschte Überlegenheit der Verwaltung geschaffen (Isabelle Häner, Vorsorgliche Massnahmen im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zeitschrift für schweizerisches Recht [ZSR] 116, 1997 II, S. 275 und 295). Der Beschwerdeführer soll mit anderen Worten vor der Überprüfung der Rechtmässigkeit einer Verfügung von deren nachteiligen Wirkungen verschont bleiben (André Moser / Peter Uebersax, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Basel 1998, Rz. 3.14) und der Streitgegenstand soll während der Dauer des Verfahrens zwecks Durchsetzung des Beschwerdeentscheides nicht verändert werden (Alfred Kölz / Jürg Bosshard / Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, § 25 N. 2; Thomas Merkli / Arthur Aeschlimann / Ruth Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N. 2 zu Art. 68).

8. Abweichend kann die aufschiebende Wirkung aber auch entzogen werden. Einmal von Gesetzes wegen (vgl. etwa Art. 55 Abs. 5 VwVG; kritisch dazu Gygi, a.a.O., S. 242) oder dann durch die verfügende Behörde oder die Beschwerdeinstanz (Art. 55 Abs. 2 VwVG), welche diese aber auch wiederherstellen kann (Art. 55 Abs. 3 VwVG). Abgesehen von den in Art. 55 Abs. 2 VwVG genannten Geldleistungen nennt das Gesetz keine Kriterien, welche beim Entscheid über den Entzug oder die Wiederherstellung des Suspensiveffekts ausschlaggebend sein sollen. Einzig für willkürliche Entscheide droht Art. 55 Abs. 4 VwVG Konsequenzen an. Dass das Gesetz selbst den Behörden keine Entscheidkriterien zur Verfügung stellt, wird in der Lehre kritisiert (Saladin, a.a.O., S. 206). Es wird zu grosser Zurückhaltung aufgerufen und als mögliche Entzugsgründe werden nur schwere und unmittelbare Gefährdungen wichtiger öffentlicher Interessen, etwa die Bedrohung bedeutender Polizeigüter wie Leib, Leben, Gesundheit, öffentliche Sicherheit oder ein akut umweltgefährdender Zustand genannt (Gygi, a.a.O., S. 244; Saladin, a.a.O., S. 207; Christoph Schaub, Der vorläufige Rechtsschutz im Anwendungsbereich des Umweltschutzgesetzes, Zürich 1989, S. 11). Zum gleichen Resultat führt auch die Auslegung kantonaler Verfahrensvorschriften, welche die Entzugsgründe konkretisiert haben (vgl. dazu Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Rz. 16 und 30 zu Art. 68; Kölz/ Bosshard/Röhl, a.a.O., § 25, N. 13).

9. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts bedarf die Rechtfertigung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung keiner aussergewöhnlichen Umstände. Verlangt wird hingegen eine Abwägung der sich gegenüberstehenden Interessen und nur überzeugende Gründe dürfen zum Entzug der aufschiebenden Wirkung führen (BGE 110 V 45 E. 5b mit Hinweisen). Dabei ist die Behörde nicht verpflichtet, zeitraubende Abklärungen zu machen, die über den Sachverhalt, wie er sich aus den Akten ergibt, hinausgehen. Vielmehr trifft sie ihren Entscheid gleichsam «prima vista» (René Rhinow / Heinrich Koller / Christina Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel 1996, N. 1328; Häner, a.a.O., S. 264).

10. Nachfolgend gilt es im Lichte der oben dargestellten Lehre und Rechtsprechung zu prüfen, ob das BAZL die aufschiebende Wirkung zu Recht entzogen hat oder ob diese im Rahmen der von den Beschwerdeführern verlangten vorsorglichen Massnahmen teilweise wieder herzustellen ist oder ob andere vorsorgliche Massnahmen anzuordnen sind. Dabei gilt es folgende Entscheidungssystematik (vgl. dazu und auch zu den folgenden Erwägungen ausführlich Häner, a.a.O., S. 322 ff.) zu beachten: Zuerst bedarf es einer Entscheidungsprognose, dann ist nach dem Anordnungsgrund zu fragen und schliesslich muss die angeordnete Massnahme auf deren Verhältnismässigkeit hin geprüft werden.

10.1. Die Entscheidungsprognose vermindert die Gefahr, eine dem Endergebnis entgegengesetzte Zwischenlösung zu treffen. Fällt die Prognose - positiv oder negativ - eindeutig aus, erübrigt sich in der Regel ein Entscheid über die aufschiebende Wirkung, weil ebenso gut sofort in der Sache selbst entschieden werden kann. Lässt die summarische Prüfung der massgeblichen Tatsachen und der Rechtslage die Rechtmässigkeit der angefochtenen Verfügung überwiegend oder doch mehr wahrscheinlich erscheinen, spricht dies eher für den Entzug der aufschiebenden Wirkung. Umgekehrt rechtfertigt sich dieser nicht, wenn die Prüfung die Rechtmässigkeit als eher oder gar überwiegend unwahrscheinlich erscheinen lässt. Die Entscheidungsprognose hilft dann nicht weiter, wenn sich die verschiedenen Aspekte die Waage halten.

Vorliegend ist es nicht möglich, eine eindeutige Entscheidungsprognose zu fällen. Die vom BAZL genehmigte befristete Änderung des Betriebsreglements für den Flughafen Zürich hat ausgesprochen komplexe (Lärm-)Auswirkungen auf dessen ganze Umgebung und die im heutigen Zeitpunkt zur Verfügung stehenden Unterlagen ergeben keine eindeutigen Hinweise, ob die von den Beschwerdeführern zusätzlich zu ertragenden Lärmmissionen mit den Vorschriften des Umweltschutzrechts vereinbar sind. Schon deshalb ist der Einwand der Beschwerdeführerin 2, eine Zwischenverfügung über die Anordnung vorsorglicher Massnahmen erübrige sich, weil ein Entscheid in der Sache sofort möglich sei, nicht stichhaltig.

10.2. Weiter ist die Frage zu beantworten, ob ein Anordnungsgrund für die aufschiebende Wirkung oder allfällige vorsorgliche Massnahmen besteht. Dies ist dann zu bejahen, wenn der Verzicht die Wirksamkeit des Entscheides in der Sache selbst vereiteln würde, weil die Entscheidung gegenstandslos würde, sei es, weil der Anfechtungsgegenstand wegfallen oder das Rechtsschutzinteresse nicht mehr bestehen würde (Häner, a.a.O., S. 332 f.).

Diese Voraussetzung ist vorliegend offensichtlich gegeben, denn die vorübergehende Änderung des Betriebsreglements ist bis

zum 20. oder wenn nötig 27. August 2000 befristet. Selbst wenn der Entscheid in der Sache schnell ergeht, ist nicht damit zu rechnen, dass er wesentlich vor Ablauf der Übergangsregelung getroffen werden kann. Dazu kommt, dass bereits heute annähernd die Hälfte der vom vorinstanzlichen Entscheid betroffenen Zeitspanne abgelaufen ist. Eine Verneinung des Anordnungsgrundes hätte einen noch schwereren Nachteil für die Beschwerdeführer zur Folge und die Gesetzesdurchsetzung und damit die Wirksamkeit des Endentscheides wäre nicht mehr sichergestellt.

10.3. Verhältnismässig ist eine Massnahme dann, wenn sie zur Beseitigung des Nachteils geeignet und insbesondere in sachlicher Hinsicht erforderlich ist (Häner, a.a.O., S. 343 f.) Der Entzug - oder hier die allenfalls auch von Amtes wegen (Art. 56 VwVG) zu verfügende Wiederherstellung - der aufschiebenden Wirkung ist nur dann rechtmässig, wenn das Erforderliche nicht mit mildereren (vorsorglichen) Massnahmen erreicht werden kann (Saladin, a.a.O., S. 207; Kölz/Bosshart/Röhl, a.a.O., § 25 N. 15; Kölz/Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, N. 650).

Die Beschwerdeführer verzichten ausdrücklich auf den Antrag der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung, verlangen aber die Anordnung von drei verschiedenen vorsorglichen Massnahmen, von denen eine im Ergebnis einer teilweisen Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gleich kommt. Für die REKO/UVEK besteht kein Anlass, über das von den Beschwerdeführern Verlangte hinauszugehen. Zu prüfen bleibt demnach, welche der begehrten vorsorglichen Massnahmen geeignet und allenfalls erforderlich sind.

Als erste Massnahme wird beantragt, dass die Abflugrichtungen left, straight und right auf Piste 16 bezüglich Anzahl und Flugzeugtyp gleich behandelt werden.

Was die Anzahl betrifft, so wird die Verteilung 25% links, 50% geradeaus und 25% rechts nach einer Intervention der Volkswirtschaftsdirektion vom 6. Juni 2000 bei der Beschwerdegegnerin 2 annähernd eingehalten. Zusätzliche Sicherungsmassnahmen sind nicht erforderlich, da aus den aktenkundigen Abflugstatistiken ersichtlich ist, dass sich die Beschwerdegegnerin 2 an diesen Vorgaben orientiert und die Abweichungen ab dem 16. Juni im Durchschnitt deutlich geringer waren als vor der Intervention durch die Volkswirtschaftsdirektion. Die Beschwerdegegnerin 2 wird aber auch auf diesen Vorgaben behaftet. Zum Begehren um gleichmässige Verteilung der Flugzeugtypen auf die drei Abflugrichtungen ist zu bemerken, dass die Flugspuren über der Gemeinde Opfikon derart gebündelt sind, dass die beantragte Massnahme kaum geeignet ist, die Lärmbelastung zu reduzieren. Die Beschwerdeführer weisen denn auch selber darauf hin, dass die zusätzliche Menge an Überflügen, unabhängig von der Abflugrichtung, praktisch im ganzen Siedlungsgebiet wahrnehmbar ist. Zudem legen die Beschwerdegegnerinnen glaubhaft dar, dass eine gleichmässige Verteilung der Flugzeugtypen auf die drei Abflugrichtungen technisch kaum machbar ist, da der right turn angesichts des Käfer- und Zürichbergs für schwere Langstreckenflugzeuge nicht in jedem Fall als hindernisfrei bezeichnet werden kann. Aus diesen Gründen ist die beantragte vorsorgliche Massnahme nicht anzuordnen.

Als zweite Massnahme wird beantragt, es sei zur Entlastung der durch die Starts auf Piste 16 betroffenen Gemeinden auch die Piste 14 für Starts zu benützen.

Gemäss den nachvollziehbaren Ausführungen der Beschwerdegegnerinnen ist die Piste 14 grundsätzlich nicht für Starts konzipiert. Gerade für die lärmintensiven Langstreckenflugzeuge ist die Piste 14 offenbar nicht geeignet, da zu kurz. Auch ist sie für eine Startpiste ungenügend erschlossen. So mündet der Rollweg 600 Meter vom Pistenanfang entfernt in die Piste ein, sodass auf der restlichen Distanz auch für zahlreiche Kurz- und Mittelstreckenflugzeuge kein sicherer Start möglich ist. Tatsächlich erscheint es als zu zeitaufwendig und umständlich, wenn die einzelnen Flugzeuge jeweils von der Einmündung des Rollwegs an den Pistenanfang rollen und dort eine «Spitzkehre» vollziehen müssten. Diese Massnahme ist aber in Anbetracht der Tatsache, dass die Piste 16 nicht oder nur in sehr geringfügigem Umfang von lärmintensiven Flugbewegungen entlastet würde, nicht geeignet, um eine spürbare Lärmreduktion für die Beschwerdeführer zu bringen. Auch die Anordnung dieser vorsorglichen Massnahme ist deshalb abzulehnen.

Schliesslich verlangen die Beschwerdeführer, dass auf Piste 16 wie bisher nach 21.00 Uhr keine Starts mehr durchgeführt werden dürfen.

Diese Massnahme ist offensichtlich geeignet, dem Ruhebedürfnis der betroffenen Gemeinden Nachachtung zu verschaffen. Auch die Erforderlichkeit ist in Anbetracht der tagsüber unbestritten gravierenden Lärmmehrbelastung der Beschwerdeführer gegeben, geht doch auch das Bundesgericht davon aus, dass eine grössere Belästigung während der Tagesabschnitte einen verbesserten Schutz zu Beginn der Nacht verlangt (BGE 125 II 675 E. 18a). Auch eine geeignete und erforderliche vorsorgliche Massnahme darf nur angeordnet werden, wenn die Gewichtung der sich gegenüberstehenden Interessen ergibt, dass die Vorteile der Anordnung deren Nachteile überwiegen. Unter anderem mit Bezugnahme auf BGE 105 Ia 8 f. weist Häner (a.a.O., S. 291 und 348 ff.) darauf hin, dass die Irreparabilität (vgl. dazu die E. 7) als absolute Schranke für den Erlass einer vorsorglichen Massnahme gelten könne. Vorliegend wäre demnach (vgl. dazu E. 10.2) nicht mehr nach den Interessen der Beschwerdegegnerinnen zu fragen, eine entsprechende Abwägung würde sich erübrigen. Wird die Durchsetzung des Rechtsschutzinteresses hingegen «nur» als gewichtiger Grund bewertet, so ist eine Abwägung der sich gegenüberstehenden Interessen vorzunehmen. Vorerst gilt es die verschiedenen

Interessen zu ermitteln, dann zu bewerten und schliesslich gegeneinander abzuwägen (VPB 63.97 mit Hinweisen). Die Beschwerdeführer machen als Interessen die (erwähnte) Durchsetzung des Rechtsschutzes und die Einhaltung der Lärmschutzvorschriften geltend. Die Beschwerdegegnerinnen führen vorab das öffentliche Interesse an einem möglichst reibungslosen Ablauf der Bauarbeiten und dem Abbau von tagsüber aufgelaufenen Verspätungen an. Die von den Beschwerdeführern geltend gemachten Interessen sind (verfassungs-)rechtlich geschützt und aufgrund der oben gemachten Ausführungen essenziell. Ohne Zweifel besteht aber auch am reibungslosen Ausbau eines nationalen Flughafens ein erhebliches öffentliches Interesse. Beim Abwägungsprozess gilt es aber dennoch zu beachten, dass mit dem Verbot, ab 21.00 Uhr ab Piste 16 zu starten, die vorübergehende Änderung des Betriebsreglements und damit der Ausbau des Flughafens keineswegs grundsätzlich in Frage gestellt wird. Vielmehr muss bei Verspätungssituationen - welche gemäss der Pressemitteilung der Beschwerdegegnerin 2 vom 7. Juni 2000 und einer Meldung in der Neuen Zürcher Zeitung vom 10. Juli 2000 bislang nicht gravierend sind - bloss das Abflugregime geändert werden, was zwar betrieblich ungünstiger sein mag und allfällige Verspätungen weniger schnell abbauen lässt. Dieser Nachteil vermag aber die von den Beschwerdeführern geltend gemachten Interessen nicht zu überwiegen und ist in Kauf zu nehmen.

Mitzugewichten ist überdies auch die Tatsache, dass bereits im letzten Sommer gestützt auf einen Entscheid des BAZL vom 12. August 1999 für die Monate August, September und Oktober ebenfalls unter Entzug der aufschiebenden Wirkung und wie das UVEK in seinem Beschwerdeentscheid vom 5. Januar 2000 feststellen musste unter Verletzung des rechtlichen Gehörs, Starts

bis 22.00 Uhr bewilligt wurden.

Dokumente der REKo/INUM