

VPB 64.119

(Entscheid der Rekurskommission UVEK vom 31. Juli 2000)

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.

Vgl. VPB 64.118.

Endentscheid der REKO/UVEK.

- Eine Änderung des Betriebsreglements kann nur aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung genehmigt werden; Abwägungsfehler (E. 5).
- Das Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren ist am 1. Januar 2000 in Kraft getreten. Es ist auf hängige und neue Gesuche ab diesem Zeitpunkt anwendbar (E. 6.1).
- Pflicht zur Anhörung anderer Fachbehörden insbesondere bei der Anwendung von Umweltschutzrecht (E. 6-6.5). Ausnahmen davon (E. 6.6)
- Folgen der Nichtanhörung (E. 7).

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.

Cf. JAAC 64.118.

Décision finale de la Commission de recours DETEC.

- Une modification du règlement d'exploitation ne peut être approuvée que sur la base d'une pesée globale des intérêts en présence; erreur dans la pesée des intérêts (consid. 5).
- La loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures de décision est entrée en vigueur le 1er janvier 2000. Elle s'applique, dès cette date, aux requêtes pendantes et à celles qui sont nouvellement introduites (consid. 6.1).
- Devoir de prendre l'avis d'autres autorités spécialisées dans le domaine, en particulier dans celui du droit relatif à la protection de l'environnement (consid. 6-6.5). Exceptions en la matière (consid. 6.6).
- Conséquences du défaut de consultation (consid. 7).

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.

Cfr. GAAC 64.118.

Decisione finale della Commissione di ricorso DATEC.

- Una modifica del regolamento d'esercizio può essere approvata solo in virtù di una completa ponderazione di tutti gli interessi in causa; errore nella ponderazione degli interessi (consid. 5).
- La legge federale sul coordinamento e la semplificazione delle procedure di decisione è entrata in vigore il 1° gennaio 2000. A partire da tale data essa è applicabile sia alle richieste pendenti che a quelle nuove (consid. 6.1).
- Obbligo di consultare altre autorità specializzate, in particolare nell'ambito del diritto sulla protezione dell'ambiente (consid. 6-6.5). Eccezioni (consid. 6.6)
- Conseguenze della mancata consultazione (consid. 7).

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 Endentscheides:

5. Der 4. Abschnitt der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1 in der Fassung vom 2. Februar 2000 [AS 2000 715]) verpflichtet die Genehmigungsbehörde, bei der Änderung eines Betriebsreglements eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen, sind doch die luftfahrtspezifischen Anforderungen denjenigen der Raumplanung und des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes gegenüber zu stellen (Art. 24 und 25 VIL). Das BAZL hält in seinem Entscheid fest, dass aus seiner Sicht keine Alternativen zum eingereichten Genehmigungsgesuch für die Änderung des Betriebsreglements vorhanden seien und dass die Ausführungen der Beschwerdegegnerin 2 dazu in jeder Hinsicht zuträfen und geteilt würden. Werden bei der Interessenabwägung keine Alternativen in Betracht gezogen, so wird ein Abwägungsfehler begangen und der Entscheid ist rechtsfehlerhaft (Pierre Tschannen / Ulrich Zimmerli / Regula Kiener, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2000, S. 149). Ob die fehlende eigenständige Auseinandersetzung mit den sich gegenüber stehenden Interessen allein zu einem Rückweisungsentscheid führen müsste, kann ebenso offen gelassen werden, wie die Frage, ob das BAZL zudem seine Prüfungs- und Begründungspflicht und damit den Anspruch auf das rechtliche Gehör verletzt hat, weil es die von den Einsprechern vorgebrachten Alternativen - andere Verteilung der Starts und Landungen sowie der verschiedenen Flugzeugtypen auf dem bestehenden Pistensystem, Einbezug anderer Flughäfen, Streichung gewisser Inlandflüge mit entsprechender Verlagerung auf andere (öffentliche) Verkehrsmittel oder auch die Möglichkeit weiterer vorgezogener Lärmschutzmassnahmen - nicht näher geprüft hat. Die Beschwerde ist aus anderen Gründen gutzuheissen.

Festzuhalten ist immerhin, dass für die Prüfung von Alternativen genügend Zeit zur Verfügung gestanden hätte. Die Änderung des Betriebsreglements ist auf den Bau des Strassentunnels im Rahmen der Bauarbeiten zurückzuführen. Die Erteilung der Rahmenkonzession dafür geht bereits auf das Jahr 1995 zurück und gab dem Bundesgericht Anlass, sich unter anderem eingehend mit dem Verhältnis von Bau-, Betriebs- und Rahmenkonzessionsverfahren auseinander zu setzen. Dieses stellte in seinem Entscheid insofern erhebliche Mängel der einschlägigen gesetzlichen Ordnung fest, als «die abschliessende planerische und normative Einbindung der Landesflughäfen in das System der Raumplanung und des Umweltschutzes» noch auf sich warten lasse (BGE 124 II 317 E. 10). Die Konzessionsbehörde habe aber im Zusammenhang mit wesentlichen baulichen Erweiterungen nicht nur zu prüfen, ob diese notwendigerweise zu einer Anpassung des Betriebsreglements führten, sondern auch, ob die zu erwartende Zunahme des Flugverkehrs mit den Vorschriften des Umweltrechts zu vereinbaren seien (BGE 124 II 337). Bereits bei der Erteilung der Rahmenkonzession, spätestens aber im Verfahren der nachfolgenden Baukonzession, musste der Gesuchstellerin somit klar sein, dass die Bauarbeiten infolge Pistenschliessung zu einer vorübergehenden Änderung des Betriebsreglements führen müssen. Dem letztinstanzlich wiederum vom Bundesgericht beurteilten Streit um die Baukonzession kann jedenfalls entnommen werden, dass der Projektbeschrieb aus dem Jahre 1998 eine Sperrung der Westpiste 10/28 während etwa zehn Wochen vorsehe (BGE vom 9. November 1999 i. S. H., S. 7 E. E).

6. Am 1. Januar 2000 ist das Bundesgesetz vom 18. Juni 1999 über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren (AS 1999 3071), mit welchem Bestimmungen des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 (LFG, SR 748.0) geändert wurden, in Kraft getreten. Am 2. Februar 2000 hat der Bundesrat die erwähnte Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt den neuen Gesetzesbestimmungen angepasst. Es ist im Folgenden zu prüfen, ob und allenfalls welche Auswirkungen diese Änderungen auf das vorliegende Verfahren haben.

6.1. Die Übergangsbestimmungen zur Änderung des Luftfahrtgesetzes vom 18. Juni 1999 (AS 1998 2566) halten in Abs. 2 ausdrücklich fest, dass nur auf hängige Beschwerden das alte Verfahrensrecht anwendbar ist. Der Genehmigungsantrag für die Änderung des Betriebsreglements datiert vom 9. Februar 2000, der Entscheid des BAZL vom 18. Mai 2000 und die Beschwerdeschrift vom 16. Juni 2000. Das neue Recht ist mithin anwendbar, wovon auch das BAZL in seinem Entscheid ausgeht und im Übrigen von den weiteren Verfahrensbeteiligten im Beschwerdeverfahren vor der REKO/UVEK unbestritten blieb.

6.2. Weiter ist unbestritten, dass die - vorübergehende - neue Regelung infolge veränderter Lärmbelastung gegenüber dem üblichen Betriebskonzept eine wesentliche Änderung im Sinne von Art. 36d LFG darstellt (vgl. dazu auch den Entscheid des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [UVEK] vom 5. Januar 2000 i. S. G.).

6.3. Nach Art. 36d Abs. 1 LFG übermittelt das BAZL die Gesuche den betroffenen Kantonen und fordert sie auf, innerhalb von drei Monaten dazu Stellung zu nehmen. Ausnahmsweise kann diese Frist verlängert - aber nicht verkürzt - werden. Weiter sind die Gesuche nach Art. 36d Abs. 2 LFG in den amtlichen Publikationsorganen der betroffenen Kantone und Gemeinden während 30 Tagen öffentlich aufzulegen. Für die Anhörung der Fachbehörden im konzentrierten Entscheidverfahren gilt Art. 62a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) und für das Bereinigungsverfahren Art. 62b RVOG (Art. 36d Abs. 3 LFG). Dabei sieht Art. 62a Abs. 4 RVOG vor, dass Leit- und Fachbehörden einvernehmlich Fälle bestimmen können, in denen ausnahmsweise auf die Einholung einer Stellungnahme der Fachbehörde verzichtet werden kann. Ist eine Bundesbehörde bei der Erfüllung einer Aufgabe auch für den Vollzug des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) zuständig, so wirken die betroffenen Bundesstellen nach den Bestimmungen von Art. 62a und b RVOG beim Vollzug mit. Eignet sich dieses Verfahren für bestimmte Aufgaben nicht, so kann der Bundesrat den Vollzug durch die betroffenen Bundesstellen anders regeln (Art. 41 Abs. 2 USG).

6.4. Das BAZL hat das Gesuch für die Änderung des Betriebsreglements am 14. März im Bundesblatt (BBl 2000 1366 f.) und in den kantonalen Publikationsorganen veröffentlicht und die Gesuchunterlagen vom 16. März bis zum 16. April aufgelegt. In der Publikation hat es darauf hingewiesen, dass sich das Verfahren nach Art. 36d LFG und den einschlägigen Bestimmungen der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt richte und es den Kanton Zürich und die interessierten Bundesstellen direkt anhöre. Die Anhörung daure ab dem 14. März drei Monate, also bis zum 14. Juni 2000. Im Genehmigungsentscheid vom 18. Mai 2000 hält das BAZL zum Anhörungsverfahren einzig fest, dass es auf eine Anhörung der Kantone verzichtet hat. Auf die Aufforderung des Instruktionsrichters, die Akten des Anhörungsverfahrens bei den Bundesstellen der Beschwerdeinstanz zuzustellen, hält das BAZL fest, dass es auf eine Anhörung der Bundesstellen, namentlich des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) verzichtet hat. Vorliegend sei das notwendige Fachwissen zur Fallbeurteilung im BAZL selbst vorhanden gewesen und nach Rücksprache mit dem BUWAL habe es von der Einholung einer entsprechenden Stellungnahme abgesehen. Die amtsinterne Fachstelle für Umweltschutz habe festgestellt, dass bei der befristeten Änderung des Betriebsreglements kein entscheiderelevanter Spielraum mehr bestehe und im Übrigen sei das BAZL daran, gestützt auf Art. 62a Abs. 4 RVOG eine Vereinbarung mit dem BUWAL abzuschliessen, wonach Fälle wie der vorliegende vom Anhörungsverfahren ausgenommen werden sollten.

6.5. Mit der Konzentration des Entscheids bei einer Leitbehörde werden die Bewilligungsverfahren vereinfacht, beschleunigt, wird die Koordination verbessert und damit eine umfassende Gesamtabwägung aller bei einem Vorhaben auf dem Spiel stehenden Aspekte ermöglicht. Das Anhörungs- und anschliessende Bereinigungsverfahren mit den Fachbehörden des Bundes ersetzt deren frühere Bewilligungskompetenz und verhindert eine systematische Schwächung des Vollzugs des Umweltrechts (Botschaft des Bundesrates vom 25. Februar 1998, BBl III 1998 2599) und anderer Bestimmungen des Bundesrechts. Die Fachbehörden haben das Recht und die Pflicht, ein Vorhaben aus ressortspezifischer Sicht zu prüfen und der Leitbehörde entsprechende Anträge zu stellen. Damit werden nicht nur allfällige Uneinigkeiten offengelegt (BBl 1998 III 2599), sondern die Leitbehörde wird zur Auseinandersetzung mit den Fachbehörden gezwungen und muss für den Fall, dass sie den gestellten Anträgen nicht folgen kann oder diese mit Anträgen anderer Fachbehörden nicht vereinbar sind, das Bereinigungsverfahren einleiten. Können bestehende Meinungsverschiedenheiten nicht ausgeräumt werden und wird somit keine einvernehmliche Lösung gefunden, so hat die Leitbehörde in ihrem Entscheid die abweichenden Stellungnahmen der Fachbehörden inhaltlich korrekt wiederzugeben (vgl. Art. 62b Abs. 3 RVOG). Der Ständerat hat zur Verdeutlichung und Stärkung der Fachbehörden den Entwurf des Bundesrates mit dem Recht zur selbständigen Stellungnahme im anschliessenden Beschwerdeverfahren ergänzt (Art. 62b RVOG; vgl. dazu auch A. Marti, Zum Inkrafttreten des Bundeskoordinationsgesetzes und weiteren Neuerungen im Bereich des Umwelt-, Bau und Planungsrechts, in Umweltrecht in der Praxis 2000/4, S. 298).

6.6. Das BAZL hat die Bundesstellen nicht angehört und damit offensichtlich klares Bundesrecht verletzt. Eigener Sachverstand der Leitbehörde kann die Fachkompetenz der anderen Bundesstellen nicht ersetzen. Umwelt- und vorliegend vor allem Lärmschutzfachbehörde beim Bund ist das BUWAL. Es ist zwingend nach den Vorschriften des RVOG anzuhören. Weder der Hinweis, man habe mit dem BUWAL Kontakt gehabt, noch die Absicht, eine Vereinbarung im Sinne von Art. 62a Abs. 4 RVOG anzustreben, können dessen Anhörung ersetzen. Ganz abgesehen davon, dass eine solche Vereinbarung nur im gegenseitigen Einvernehmen getroffen werden kann, soll diese nur Bagatellfälle regeln (BBl 1998, 2614), um unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden.

7. Nach Art. 61 Abs. 2 VwVG entscheidet die Beschwerdeinstanz in der Sache selbst. Ein Rückweisungsentscheid rechtfertigt sich aber dann, wenn weitere Tatsachen festgestellt werden müssen und ein umfassendes Beweisverfahren nachgeholt werden muss (Alfred Kölz / Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl. 1998, Rz. 694), was vorliegend hinsichtlich möglicher Alternativen zur genehmigten Änderung des Betriebsreglements und hinsichtlich der Lärmbelastung unerlässlich wäre. Die Beschwerde ist deshalb gutzuheissen, die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Sache mit der Anweisung, die am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen Bestimmungen im Sinne der Erwägungen anzuwenden, zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen. Da die Bauarbeiten schon weit fortgeschritten sind und spätestens am 27. August 2000 abgeschlossen sein müssen, wird das BAZL allerdings zu prüfen haben, ob das Interesse an einer neuen Entscheidung überhaupt noch aktuell ist.

Dokumente der REKo/INUM