

JAAC 58.7

Entscheid des Bundesrates vom 31. August 1992

Art. 55 al. 2 et 3 PA. Demande de restitution de l'effet suspensif d'un recours contre l'autorisation de mettre en service le système d'atterrissage aux instruments sur l'aérodrome d'Altenrhein.

- La question de savoir si une étude d'impact sur l'environnement est nécessaire au sens de l'art. 9 LPE doit être jugée dans le cadre de la procédure principale et n'exclut pas en soi le retrait de l'effet suspensif.

- Non-restitution de l'effet suspensif vu que l'examen sommaire des intérêts de l'aviation et de la protection de l'environnement montre que l'intérêt public à une mise en service limitée du système d'atterrissage aux instruments pour la sécurité du trafic de ligne Vienne-Altenrhein prévu par une convention entre la Suisse et l'Autriche est prépondérant et parce que le nouveau règlement d'exploitation de l'aérodrome réduit les immissions de bruit; le grief de violation de la protection de la nature devra être examiné dans la procédure au fond.

Art. 55 Abs. 2 und 3 VwVG. Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde gegen die Bewilligung zum Betrieb des Instrumentenlandesystems (ILS) auf dem Flugplatz Altenrhein.

- Die Frage, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne von Art. 9 USG erforderlich ist, muss im Hauptverfahren beurteilt werden und schliesst an sich einen Entzug der aufschiebenden Wirkung nicht aus.

- Keine Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung, nachdem die summarische Prüfung der Interessen der Luftfahrt und des Umweltschutzes zeigt, dass das öffentliche Interesse an der beschränkten Inbetriebnahme des ILS für die Sicherheit des in einem Vertrag zwischen der Schweiz und Österreich vorgesehenen Linienverkehrs Wien-Altenrhein überwiegt, und weil die Lärmbelastung aufgrund des neuen Flugplatz-Betriebsreglements beschränkt wird; die Rüge der Verletzung des Naturschutzes wird im Hauptverfahren zu prüfen sein.

Art. 55 cpv. 2 e 3 PA. Domanda di restituzione dell'effetto sospensivo di un ricorso contro l'autorizzazione per l'esercizio del sistema d'atterraggio strumentale (ILS) sull'aerodromo di Altenrhein.

- La questione circa la necessità di un esame dell'impatto sull'ambiente ai sensi dell'art. 9 LPA deve essere giudicata nella procedura principale e non esclude di per sé il ritiro dell'effetto sospensivo.

- Non restituzione dell'effetto sospensivo dacché l'esame sommario degli interessi dell'aviazione e della protezione dell'ambiente indica che l'interesse pubblico a una messa in servizio limitata del sistema d'atterraggio strumentale per la sicurezza del traffico di linea Vienna Altenrhein, previsto in una convenzione tra Svizzera e Austria, è preponderante e che il nuovo regolamento d'esercizio dell'aerodromo riduce le immissioni foniche; la censura della violazione della protezione della natura dovrà essere esaminata nella procedura principale.

I

A. Die Airport Altenrhein AG stellte dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) am 21. Dezember 1990 ein Bewilligungsgesuch betreffend den Betrieb eines Instrumentenlandesystems (ILS) auf dem Flugplatz Altenrhein. Nach der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens bewilligte das BAZL der Airport Altenrhein AG am 18. März 1991 die beschränkte Inbetriebnahme des ILS auf dem Flugplatz Altenrhein (BBl 1991 I 1179 ff.). Diese Bewilligung beschränkt sich auf sechs Instrumentenflugbewegungen pro Tag, wobei eine Landung oder ein Start eine Bewegung darstellt, und auch dies bloss im Rahmen der Linienflugverbindung Wien - Altenrhein. Im übrigen sistierte es das Gesuchsverfahren und entzog allfälligen Beschwerden gegen die Verfügung die aufschiebende Wirkung.

B. Am 5. April 1991 erhob die Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz (SGU) gegen den Entzug der aufschiebenden Wirkung allfälliger Beschwerden beim EVED Verwaltungsbeschwerde und stellte im Sinne von Art. 55 Abs. 3 VwVG den Antrag, die aufschiebende Wirkung allfälliger Beschwerden gegen den Entscheid des BAZL wiederherzustellen. Sie sieht in der vorzeitigen Inbetriebnahme des ILS am 2. April 1991 einen irreparablen Nachteil, weil dies zusätzliche Flugbewegungen im Winter und bei schlechtem Wetter erlaube und so für das Naturschutzgebiet im Rheindelta Ruheperioden wegfielen. Es entstünden auch zusätzliche Belastungen mit Lärm und Schadstoffen, ohne dass deren Auswirkungen auf die Umwelt abgeklärt worden seien. Zudem kollidierten die ILS-An- und Abflugrouten mit den bestehenden Sichtanflugrouten, was eine gefährliche Situation schaffe. Die SGU bestreitet ein öffentliches Interesse an der Flugverbindung zwischen Wien und Altenrhein; die aufschiebende Wirkung allfälliger Beschwerden sei allein wegen wirtschaftlicher Interessen entzogen worden, was kein ausreichender

Grund sei. Private Interessen könnten den Entzug der aufschiebenden Wirkung nur bei schwerer Gefährdung geschützter Güter rechtfertigen, was hier nicht der Fall sei.

Am 25. April 1991 hat die SGU auch in der Hauptsache Verwaltungsbeschwerde beim EVED eingereicht; dieses Verfahren ist zur Zeit noch beim EVED hängig.

C. Das EVED wies das Gesuch betreffend die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung allfälliger Beschwerden gegen den Entscheid des BAZL am 30. Mai 1991 ab.

Es führte zur Begründung an, zwischen der Schweiz und der Republik Österreich sei ein Vertrag über die Auswirkungen des Betriebs bestehender grenznaher Flugplätze auf das Hoheitsgebiet des anderen Vertragsstaates paraphiert worden. Aufgrund dieses Vertrages sei eine Vereinbarung getroffen worden, welche für den Betrieb des Flugplatzes Altenrhein ein Lärmkorsett mit Grenzwerten für die Jahres- beziehungsweise Tageslärmbegrenzung enthalte; dabei dürfe die Lärmbelastung aus dem Flugbetrieb des Flugplatzes Altenrhein für österreichisches Hoheitsgebiet in einem Kalenderjahr jene des Jahres 1988 (43022 Bewegungen, d. h. der mit Abstand geringste Wert der Jahre 1985-1989) nicht übersteigen. Diesem Lärmkorsett komme die Bedeutung zu, dass der Flugplatzbetreiber innerhalb dieses Lärmkorsetts seinen Betrieb selbst gestalten könne. Dazu seien weitere Beschränkungen des Flugbetriebes gekommen, welche ihren Niederschlag im neuen, vom BAZL genehmigten und gleichzeitig mit der begrenzten Inbetriebnahme des ILS in Kraft getretenen Betriebsreglement des Flugplatzes Altenrhein gefunden hätten. Die Lärm- und Schadstoffbelastung des Flugplatzes Altenrhein nehme daher in jedem Falle ab. Im übrigen habe eine Linienflugverbindung zwischen Wien und Altenrhein bereits einmal bestanden, sei indes wegen des fehlenden ILS eingestellt worden. In Anbetracht der bloss sechs Flugbewegungen pro Tag mit dem ILS seien das öffentliche Interesse an der Fluglinie Wien - Altenrhein und die wirtschaftlichen Interessen der Flugplatzhalterin sowie der Rheintalflug Seewald GmbH als Betreiberin der Fluglinie Wien - Altenrhein höher einzustufen als die Interessen der Beschwerdeführerin an der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. Die im Hauptverfahren zu entscheidende Frage, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich sei, werde durch diesen Entscheid nicht präjudiziert.

D. Gegen diesen Zwischenentscheid reichte die SGU am 10. Juni 1991 beim Bundesrat Verwaltungsbeschwerde ein. Sie beantragte die Aufhebung des Entscheides des EVED und die Gewährung der aufschiebenden Wirkung, *eventualiter* die Aufhebung des Entscheides und die Rückweisung an die Vorinstanz. Im weiteren wurde beantragt, der Beschwerde an den Bundesrat selbst die aufschiebende Wirkung zu erteilen. Sie führte zur Begründung zusätzlich an, die Belastung der Umwelt werde auch infolge eines veränderten Flottenmixes zunehmen.

Schliesslich bezweifelte die SGU die Zuständigkeit des Bundesrates und schlug der Instruktionsbehörde die Einleitung eines Meinungs-austausches mit dem Bundesgericht vor.

E. Das EJPD hat am 19. Juni 1991 mit dem Bundesgericht einen Meinungs-austausch über die Zuständigkeitsfrage aufgenommen.

Das Schweizerische Bundesgericht hielt am 11. Juli 1991 in einer vorläufigen Antwort fest, der Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat komme von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zu, und diese entfalle auch nicht ohne weiteres wegen einer allfälligen Unzuständigkeit des Bundesrates. Die Instruktionsbehörde des Bundesrates müsse sich daher mit der Frage der aufschiebenden Wirkung befassen, insbesondere mit der Frage, welche Bedeutung hier der aufschiebenden Wirkung zukommen könne, wo gerade der Entzug derselben Gegenstand des Verfahrens sei.

Nach Durchführung eines auf die Frage der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde an den Bundesrat beschränkten Schriftenwechsels erliess das EJPD am 17. September 1991 eine Zwischenverfügung, in welcher es feststellte, dass der Beschwerde an den Bundesrat selbst keine aufschiebende Wirkung zukomme, weil sich die Beschwerde gegen eine negative Verfügung richte. Im übrigen lehnte es den Antrag ab, die Benutzung des ILS sei als vorsorgliche Massnahme anzuordnen.

F. Am 3. September 1991 antwortete das Bundesgericht im Meinungsaustausch mit dem Bundesrat und verneinte die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Die Instruktionsbehörde des Bundesrates hat sich dieser Auffassung am 10. September 1991 angeschlossen.

G. Das Bundesamt für Raumplanung (BRP) hat am 15. November 1991 mitgeteilt, aus raumplanerischer Sicht sei kein stichhaltiger Grund ersichtlich, der gegen die beschränkte Inbetriebnahme des ILS spreche.

Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) sprach sich am 15. November 1991 für die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden aus. Es führte aus, die Frage der Umweltbelastung bilde Gegenstand der Beschwerden in der Hauptsache, wobei die Beschwerden nicht als absolut aussichtslos betrachtet werden könnten. Es sei zwar wahrscheinlich, dass die Fluglärmbelastung im österreichischen Luftraum abnehmen werde, doch lasse sich dasselbe für den schweizerischen Luftraum aus den Unterlagen noch nicht ableiten.

H. Das EVED liess sich am 15. November 1991 vernehmen, die Rheintalflug Seewald GmbH sei seit dem 21. März 1991 im Besitz einer Konzession für die gewerbmässige Beförderung von Personen und Gütern auf der internationalen Luftverkehrslinie Wien - Altenrhein; dieser Linienverkehr stelle öffentlichen Verkehr dar. Es wies zudem die Vorwürfe betreffend die Flugsicherheit zurück und präziserte, dass den ökonomischen Interessen nur untergeordnete Bedeutung beigemessen worden sei.

I. Am 5. Dezember 1991 hat das EDA mitgeteilt, der am 23. Juli 1991 unterzeichnete Vertrag zwischen der Schweiz und der Republik Österreich sei noch nicht in Kraft, doch würden wesentliche Bestimmungen aufgrund eines Gentlemen's Agreements seit einiger Zeit angewendet. Der Vertrag sehe sowohl ein ILS als auch einen beschränkten Linienverkehr vor. Der Linienverkehr bestehe und im Interesse der allgemeinen Sicherheit müsse das ILS betrieben werden.

J. Die SGU hat am 24. Februar 1992 geltend gemacht, die im Umweltschutzgesetz vorgeschriebene Umweltverträglichkeitsprüfung verbiete den Entzug der aufschiebenden Wirkung grundsätzlich.

...

II

1. Nach Art. 99 Bst. e OG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig gegen die Erteilung oder Verweigerung von Bau- und Betriebsbewilligungen für technische Anlagen oder für Fahrzeuge. Bundesgericht und Bundesrat sind gemeinsam zum Ergebnis gelangt, dass Gegenstand der Verfügung des BAZL die Inbetriebnahme des ILS, also einer technischen Anlage, sowie die Genehmigung des Flugplatzbetriebsreglements ist. Angefochten ist dabei allerdings nur die Inbetriebnahme des ILS. Die Inbetriebnahme einer technischen Anlage auf einem Flugfeld ist hier gleich zu behandeln wie die Inbetriebnahme eines Flugfeldes ([BGE 109 Ib 248](#) und [VPB 54.44](#)). Auf die Art der von der Beschwerdeführerin erhobenen Rügen - welche das Umweltrecht betreffen - kommt es nicht an.

Der Rechtsmittelzug für die Anfechtung von Zwischenverfügungen folgt nach dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens dem Rechtsweg, der für die Anfechtung von Endverfügungen massgebend ist ([BGE 100 Ib 329 f.](#); [VPB 55.1](#), [VPB 42.67](#); *Gygi Fritz*, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 143).

Nach Art. 6 und 37 des BG vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz - LFG, SR 748.0) in Verbindung mit Art. 72 ff. VwVG ergibt sich daher die Zuständigkeit des Bundesrates zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde.

Die Beschwerdeführerin ist eine der vom Bundesrat bezeichneten beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen (Anhang zu Art. 1 der V vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen [VBUO], SR 814.076). Auf die im übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten (Art. 50-52 VwVG).

2. (Entzug und Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde, vgl. [VPB 58.6 E. 2](#))

3. (Interessenabwägung, Gründe für eine sofortige Vollstreckbarkeit der Verfügung, vgl. [VPB 58.6 E. 3](#)).

Vorliegend kann der mutmassliche Ausgang des Verfahrens nicht als Massstab zur Beurteilung des Antrags auf Entzug der aufschiebenden Wirkung herangezogen werden. Der Entscheid in der Hauptsache, insbesondere die Frage, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorzunehmen sei, ist nach Ansicht des EVED offen; ein sicheres Urteil über den Ausgang des Verfahrens ist daher im jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich. Demzufolge bleibt es bei der vorne angeführten Abwägung der gegenseitigen Interessen.

4. Für den Entzug der aufschiebenden Wirkung sind im wesentlichen folgende Argumente angeführt worden:

4.1. Zusammen mit der beschränkten Inbetriebnahme des ILS wurde ein neues Flugplatz-Betriebsreglement genehmigt und mit dem ILS in Kraft gesetzt; sein Schicksal ist daher mit der vorliegenden Beschwerde

über den Entzug der aufschiebenden Wirkung verknüpft. Dieses neue Betriebsreglement geht hinsichtlich Lärmschutz von einem sogenannten Lärmkorsett aus. Danach besitzt die Flugplatzbetreiberin eine Art Lärmkapital, welches nicht überschritten werden darf, was dazu führt, dass möglichst lärmarme Flugzeuge eingesetzt werden; dies spricht gegen die Befürchtung der Beschwerdeführerin, infolge eines veränderten Flottenmixes werde die Lärmbelastung insgesamt doch zunehmen. Das Lärmkorsett beruht auf dem tiefsten Wert der Jahre 1985-1989, worin eine wesentliche Verbesserung liegt. Dagegen ist die Mehrbelastung von 6 Flugbewegungen pro Tag im ILS-Verfahren, welche auf dieses Lärmkorsett angerechnet werden, nicht von Relevanz.

Als Argument für die Gewährung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde kann zwar angeführt werden, das ILS-Verfahren ermögliche auch Flüge bei Schlechtwetter, was dazu führe, dass die für die Natur im Rheindelta wichtigen Ruheperioden in diesen Zeiten entfielen. Dabei handelt es sich indes aufgrund der hier möglichen, summarischen Prüfung nur um eine untergeordnete Beeinträchtigung; der Vorwurf der Verletzung von Interessen des Naturschutzes wird aber im Rahmen des Hauptverfahrens näher zu prüfen sein.

Für die beschränkte Inbetriebnahme des ILS spricht auch, dass die Lärmbelastung der Anwohner des Flughafens wegen der besseren Verteilung der Flüge abnimmt. Sollte das Lärmkorsett von der Flugplatzbetreiberin nicht eingehalten werden, so sind entsprechende Klagen beim Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) anzubringen.

4.2. Das EVED hat der Rheintalflug Seewald GmbH am 21. März 1991 die Konzession für die Wiederaufnahme des Linienbetriebs auf der Strecke Wien - Altenrhein und zurück erteilt, welcher Gegenstand von Verhandlungen zwischen der Schweiz und der Republik Österreich bildete.

Der zwischen der Schweiz und der Republik Österreich am 23. Juli 1991 abgeschlossene und am 1. Februar 1992 in Kraft getretene Vertrag über die Auswirkungen des Betriebs bestehender grenznaher Flugplätze auf das Hoheitsgebiet des anderen Vertragsstaates (AS 1992 979 ff.) erwähnt nun die Einrichtung einer regelmässigen Flugverbindung von Altenrhein nach Wien ausdrücklich. Dieser Linienverkehr erfordert aus Sicherheitsgründen die beschränkte Inbetriebnahme des ILS.

Der Bundesrat schliesst sich daher der Auffassung des EDA und des EVED an, dass eine beschränkte Inbetriebnahme des ILS öffentlichen Interessen dient. Die dagegen von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Argumente erscheinen nicht stichhaltig.

Für die Bejahung eines öffentlichen Interesses spricht schliesslich auch die Zustimmung des Standortkantons St. Gallen zur beschränkten Inbetriebnahme des ILS.

4.3. Die Vorbehalte wegen der Sicherheit der ILS-Anflugroute sind nicht spezifiziert, wogegen die Experten des BAZL, der Fachinstanz des Bundes in Fragen der Flugsicherheit, detailliert und überzeugend dargetan haben, dass die Normen und Empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahrts-Organisation (ICAO), insbesondere hinsichtlich

Hindernisfreiheit, Sichtflug- und Instrumentenflugverfahren, eingehalten sind. Der Bundesrat hat keinen Anlass, diesen Ausführungen seiner Fachinstanz nicht Glauben zu schenken.

4.4. Aus der Sicht des Raumplanungsrechts steht der Inbetriebnahme des ILS nichts im Wege. In Anbetracht des vorne festgestellten öffentlichen Interesses an der vorzeitigen Inbetriebnahme des ILS erscheint es gerechtfertigt, die vom BUWAL geäußerten Bedenken umweltrechtlicher Natur in das Hauptverfahren zu verweisen. Dies wird zusätzlich dadurch gerechtfertigt, dass angesichts des neuen Betriebsreglements und der minimalen Zahl von ILS-Flugbewegungen pro Tag die Belastung der Umwelt mit Lärm und Schadstoffen mit grosser Wahrscheinlichkeit gegenüber dem Stand vor der Erteilung der angefochtenen Bewilligung insgesamt abnehmen wird.

Der Entscheid in der Hauptsache wird durch den Zwischenentscheid betreffend die Frage der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde nicht präjudiziert.

4.5. Die für den Entscheid betreffend die allfällige Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung massgebliche Interessenabwägung fällt daher zur Zeit zugunsten der beschränkten Inbetriebnahme des ILS aus.

Ob und inwieweit auch private, wirtschaftliche Interessen der Flugplatzbetreiberin oder der Konzessionärin der Linie Wien - Altenrhein bei der Frage des Entzugs der aufschiebenden Wirkung berücksichtigt werden könnten, braucht vorliegend nicht näher untersucht zu werden.

4.6. Art. 9 des BG vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz [USG], SR 814.01) in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 Bst. a und Anhang Ziff. 14.2. der V vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV, SR 814.011) schreiben auch für den Fall wesentlicher Betriebsänderungen von an sich UVP-pflichtigen Vorhaben die Umweltverträglichkeitsprüfung vor. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin kann indes für den vorliegenden Fall, bei welchem noch gar nicht feststeht, ob überhaupt eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist, allein aus diesen Bestimmungen noch nicht gefolgert werden, ein Entzug der aufschiebenden Wirkung sei hier grundsätzlich ausgeschlossen. Die allgemeinen verfahrensrechtlichen Grundsätze des VwVG betreffend die aufschiebende Wirkung von Beschwerden werden durch Art. 9 USG nicht ausser Kraft gesetzt; der Gesetzgeber hätte dies sonst ausdrücklich angeordnet. Die umweltrechtlichen Gesichtspunkte sind bei der im Rahmen von Art. 55 VwVG vorzunehmenden Interessenabwägung zu beachten; dies ist auch hier geschehen, doch überwiegen hier letztlich die öffentlichen Interessen an der beschränkten Inbetriebnahme des ILS. Die Frage, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne von Art. 9 erforderlich ist, mit anderen Worten ob es sich um eine wesentliche Betriebsänderung handelt, ist daher im Hauptverfahren zu beurteilen.

5. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG).

JAAC 58.7 - Entscheid des Bundesrates vom 31. August 1992

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	58
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 002 285

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.