

JAAC 58.80

Entscheid des Schweizerischen Bundesrates vom 20.
Oktober 1993

Modification de la concession pour l'aéroport de Berne-Belp. Extension à titre d'essai des heures d'exploitation pour un vol matinal.

Art. 36 al. 2 ONA. Modification de la concession.

Un essai de durée limitée ne constitue pas une modification de la concession ayant une influence importante sur les zones de sécurité et de bruit (consid. 4).

Art. 38 let. b, e et f ONA. Pesée des intérêts.

Pesée des intérêts économiques de la société exploitante de l'aéroport, de la société de navigation aérienne et des intérêts publics à un vol matinal pour Bruxelles par rapport à la surcharge de bruit, limitée dans le temps et réduite par des mesures particulières, subie par la population des communes avoisinantes (consid. 5).

Änderung der Konzession für den Flughafen Bern-Belp. Versuchsweise Ausdehnung der Betriebszeiten für einen Frühflug.

Art. 36 Abs. 2 LFV. Konzessionsänderung.

Ein befristeter Versuchsbetrieb stellt keine Konzessionsänderung mit einem wesentlichen Einfluss auf die Sicherheits- und Lärmzonen dar (E. 4).

Art. 38 Bst. b, e und f LFV. Interessenabwägung.

Abwägung zwischen den wirtschaftlichen Interessen der Flugplatzgesellschaft, der Luftfahrtgesellschaft und den öffentlichen Interessen an einem Frühflug nach Brüssel gegenüber der zeitlich begrenzten und durch besondere Massnahmen minimierten Lärmmehrbelastung der Bevölkerung umliegender Gemeinden (E. 5).

***Modificazione della concessione per l'aeroporto di Berna-Belp.
Ampliamento in via sperimentale dell'orario d'esercizio per un volo
mattutino.***

Art. 36 cpv. 2 ONA. Modificazione della concessione.

***L'esercizio sperimentale di durata limitata non costituisce una
modificazione della concessione che ha influsso essenziale sulle zone
di sicurezza e quelle di rumore (consid. 4).***

Art. 38 lett. b, e, f ONA. Ponderazione degli interessi.

***Ponderazione degli interessi economici della società che esercita
l'aeroporto, della società di navigazione aerea e degli interessi pubblici
a un volo mattutino per Bruxelles rispetto al sovraccarico fonico,
limitato nel tempo e ridotto al minimo con particolari provvedimenti,
imposto alla popolazione dei Comuni circostanti (consid. 5).***

I

A. Der Firma X (im folgenden Flugplatzgesellschaft) wurde am 16. Oktober 1985 die Konzession für den Betrieb des Flughafens Bern-Belp erteilt; diese Konzession ersetzte die ursprünglich am 31. Mai 1951 erteilte Konzession.

Art. 7 der Konzession sieht in der heute massgeblichen Fassung gemäss Bundesratsentscheid vom 29. Juni 1988 für Linienflüge Betriebszeiten zwischen 07.00 Uhr und 22.00 Uhr vor (Ziff. 7.1 Bst. a).

Am 12. Februar 1993 stellte die Flugplatzgesellschaft dem Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED) aus wirtschaftlichen Gründen das Gesuch, für eine Versuchsperiode von einem Jahr (28. März 1993 bis 31. März 1994) die Flughafenbetriebszeit morgens auf 06.15 Uhr vorzuverlegen, wobei in der Zeit zwischen 06.15 und 07.00 Uhr lediglich ein Start für den Flug LX von Bern nach Brüssel zulässig sein soll.

B. Die Flughafenkommission, der neben der Stadt Bern und den Gemeinden Belp, Rubigen, Muri-Gümligen, Köniz, Allmendingen sowie Kehrsatz Vertreter des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL), der Flugplatzgesellschaft und des kantonalen Amtes für öffentlichen Verkehr angehören, behandelte das Gesuch am 18. Februar 1993 und beschloss, durch das Amt für öffentlichen Verkehr eine Konsultation der erwähnten Gemeinden durchzuführen.

Im Rahmen dieses am 19. Februar 1993 eingeleiteten Konsultationsverfahrens wurden auch die Fluglärmkommission des Kantons Bern und die Flughafenkommission angeschrieben.

Die Fluglärmkommission gab angesichts der unterschiedlichen Ansichten ihrer Mitglieder keine Stellungnahme ab; sie übermittelte statt dessen dem Amt für öffentlichen Verkehr das Protokoll ihrer Sitzung vom 24. Februar 1993, das die unterschiedlichen Auffassungen wiedergibt.

Am 16. März 1993 fand in Anwesenheit von Vertretern des BAZL, des Kantons Bern, der Kantonalen Vereinigung für Fluglärmbekämpfung und der Presse ein Demonstrationsflug statt, wobei durch das BAZL Lärmmessungen vorgenommen wurden.

Am 17. März 1993 gab die Flugplatzgesellschaft eine Absichtserklärung über die für den Frühflug vorgesehenen Massnahmen zur Lärminderung ab:

1. Die Triebwerke werden im Bereich der Flughafengebäude gestartet.
2. Das Flugzeug wird durch ein schallgedämpftes Schleppfahrzeug, mit in Leerlauf drehenden Turbinen, zur Startposition gezogen.
3. Als Vorzugspiste für den Start gilt die Piste 14 (Richtung Aaretal).
4. Das Startverfahren wird nach folgenden Prioritäten durchgeführt:
 - 4.1. Startmethode C (sogenannter rollender Start; die Startleistung wird rollend gesetzt).
 - 4.2. Startmethode B (Flugzeug steht gebremst bis ca. 60 % Triebwerkleistung; nach Lösen der Bremsen rollt das Flugzeug an).
 - 4.3. Startmethode A (Flugzeug steht gebremst, bis die errechnete Startleistung erreicht ist).

Zudem ist zur weiteren Lärminderung ein hohes Eindrehen in einem Gegenanflug auf Piste 32 in einer Höhe von 950 m über Grund geplant.

Ein Abweichen von diesen Massnahmen ist im Grundsatz nur bei begründeten Sicherheitsaspekten zulässig, jeweils im Logbuch der Flugplatzgesellschaft anzuführen und der Flughafenkommission des Kantons Bern zu berichten.

Obwohl sich die Gemeinden Allmendingen, Rubigen, Kehrsatz und Muri-Gümligen dem Kanton gegenüber negativ zur Verlängerung der Betriebszeiten geäussert hatten, erklärte die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern dem BAZL am 18. März 1993 ihre grundsätzliche Zustimmung zu einer einjährigen versuchsweisen Verlängerung der Betriebszeiten für einen Frühflug von Bern nach Brüssel.

C. Das EVED verfügte am 26. März 1993, die in der Betriebskonzession und im Betriebsreglement des Flughafens Bern-Belp festgelegten Betriebszeiten (täglich von 07.00 Uhr bis 22.00 Uhr) für die Dauer eines Jahres von Montag bis Freitag auf 06.15 Uhr bis 22.00 Uhr zu ändern; in der Zeit zwischen 06.15 Uhr und 07.00 Uhr ist dabei nur ein Linienflug der Firma Y von Bern nach Brüssel zulässig (fahrplanmässiger Abflug 06.30 Uhr). Als lärmmindernde Massnahmen wurden verfügt: Schleppen des Flugzeuges zur Startposition mit im Leerlauf drehenden Triebwerken; Starten in Richtung Süden, wenn immer die meteorologischen Verhältnisse dies erlauben; Setzen der Startleistung während des Anrollens, wenn immer die Startberechnungen dies erlauben (Take-off Methode C); soweit zulässig und operationell möglich, keine lärmmässig relevanten Systemkontrollen in Bern.

Während des Versuchsbetriebs sind für diesen Frühkurs als statistische Angaben zu ermitteln und dem BAZL mitzuteilen: Startzeit, Startrichtung und Abflugroute, Take-off Methode sowie Anzahl der Passagiere und Angabe des Bestimmungsortes ihrer Reise. Die Erfahrungen des Flugbetriebs sind

nach Ablauf der ersten 6 Monate des Versuchsbetriebs auszuwerten; das Ergebnis wird vom BAZL dem Kanton Bern sowie weiteren Interessierten zur Kenntnis gebracht.

Das EVED entzog allfälligen Beschwerden gegen seine Verfügung die aufschiebende Wirkung.

Zur Begründung der Verfügung führte es an, dass die Region Bern mit dem früheren Start des Morgenkurses nach Brüssel und dem damit verbundenen Zwischenhalt in Basel eine Vielzahl neuer Verbindungen mit anderen Städten Europas erhalte, die direkte Flugverbindung mit der Hauptstadt der Europäischen Gemeinschaft (EG) Brüssel für Bund und Region Bern von politischer und wirtschaftlicher Bedeutung sei und lärmmindernde Massnahmen angeordnet würden, welche die Störwirkung des Frühfluges so gering hielten, dass diese als zumutbar erscheine.

D. Gegen diese Verfügung erhob die Kantonale Vereinigung für Fluglärmbekämpfung am 12. Mai 1993 beim Bundesrat Verwaltungsbeschwerde. Sie beantragte, die Verfügung aufzuheben, eventualiter (für den Fall, dass der Versuchsbetrieb nicht eingestellt werde) Lärmmessungen an vier exponierten Stellen durchzuführen und die Erfahrungen des Versuchsbetriebes erst nach einem Jahr auszuwerten. Auf die Stellung eines Antrages auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde verzichtete sie, weil sie davon ausging, dass der Bundesrat seinen Entscheid in Kürze treffen werde.

Sie machte geltend, das EVED gehe selbst davon aus, dass es sich bei der Änderung der Betriebszeiten um eine wesentliche Änderung der Konzession handle, bei der nach Gesetz vor dem Entscheid die Regierungen der interessierten Kantone und die öffentlichen Transportanstalten anzuhören seien. Die Änderung der Konzession könne namentlich dann verweigert werden, wenn eine Kantonsregierung Einspruch erhebe. Im vorliegenden Fall fehle eine Stellungnahme des Kantons Bern, weil die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern für die hier abzugebende Stellungnahme nicht zuständig gewesen sei. In der Stellungnahme fehle auch eine Interessenabwägung zwischen wirtschaftlichen und ökologischen Gesichtspunkten und den Lärmimmissionen. Die Verfügung des EVED sei mithin fehlerhaft.

Die Änderung der Betriebszeiten werde in nicht überzeugender Art vor allem mit wirtschaftlichen Überlegungen begründet; es bestünden indes andere Alternativen als der bewilligte Frühflug. Der Frühflug werde - gesamthaft betrachtet - automatisch eine Zunahme der Lärmimmissionen bewirken.

Im weiteren wurde gerügt, dass seitens der kantonalen Behörden auch die Gemeinde Münsingen in die Vernehmlassung miteinbezogen wurde, die Flughafenkommission im Entscheid nicht erwähnt werde und die Stellungnahmen von zwei Gemeinden irreführend wiedergegeben würden. Die konsultierten Gemeinden seien zudem gar nicht in der Lage gewesen, sich genügend zu informieren, weil sie zum Demonstrationsflug vom 16. März 1993 nicht eingeladen worden seien; darin liege eine Verletzung des rechtlichen Gehörs.

In der Beschwerde wurde auch darauf hingewiesen, dass die Flugplatzgesellschaft im Juni 1992 anlässlich einer Einspracheverhandlung in Sachen Überbauungsordnung Flughafenzone zugesichert habe, die Betriebszeiten würden nicht geändert.

Zudem wurde geltend gemacht, man schaffe hier einen Präzedenzfall; anderen Gesellschaften müssten später aus Gründen der Rechtsgleichheit auch entsprechende Bewilligungen erteilt werden. Zudem würden bereits heute - aus völlig unzureichenden Gründen - Frühflüge durchgeführt, zum Teil sogar ohne explizite Bewilligung.

Schliesslich sei im Zeitpunkt der Konzessionserteilung (1. Juni 1986) das BG vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz [USG], SR 814.01) bereits in Kraft gewesen, und der Vernehmlassungsentwurf der V vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV, SR 814.011) habe bereits im Mai 1986 vorgelegen; man habe sich daher bewusst sein müssen, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) hätte durchgeführt werden müssen. Auch liege der geforderte Lärmbelastungskataster, der spätestens Ende März 1992 hätte erstellt sein sollen, noch nicht vor.

Der Eventualantrag auf Durchführung von Lärmmessungen an vier exponierten Stellen werde gestellt, weil Erfahrungen mit einem Versuchsbetrieb in Kloten gezeigt hätten, dass theoretische Berechnungen von Lärmimmissionen nicht zuverlässig seien. Der Eventualantrag betreffend die Auswertung des Versuches erst nach einem Jahr sei dadurch begründet, dass im Winterhalbjahr wegen der besonderen Windlagen wohl oft nach Norden hin gestartet werden müsse.

E. Auf Anfrage der Instruktionsbehörde des Bundesrates erklärte der Regierungsrat des Kantons Bern am 2. Juni 1993, die von der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion am 18. März 1993 abgegebene Stellungnahme sei in Abwägung aller Interessen erfolgt und als Stellungnahme des Kantons Bern zu betrachten.

F. In seiner Vernehmlassung vom 10. Juli 1993 beantragte das EVED die Abweisung der Beschwerde, soweit auf sie einzutreten sei.

Insoweit es um Interessen des Regierungsrates des Kantons Bern und von Gemeinden gehe, sei die Beschwerdeführerin nicht beschwerdelegitimiert. Für die Anhörung sei hier nicht Art. 28 des BG vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz [LFG], SR 748.0), der die Konzessionierung der gewerbsmässigen Luftfahrt betreffe, sondern Art. 37 Abs. 3 LFG (Anlage und Betrieb von Flugplätzen, die dem öffentlichen Verkehr dienen) massgeblich.

Die Frage der Rechtsgleichheit im Falle der Einreichung weiterer Gesuche sei rein theoretischer Natur; vorliegend fehle ein Rechtsschutzinteresse zur Beurteilung dieser Frage.

Es handle sich hier nicht um eine wesentliche Änderung im Sinne von Art. 36 Abs. 2 der V vom 14. November 1973 über die Luftfahrt (Luftfahrtverordnung [LFV], SR 748.01); die Verfügung sei bloss deshalb vom EVED getroffen worden, weil sie eine Bestimmung betroffen habe, die Bestandteil der Konzession gebildet habe.

Die Nachtruhe, welche Art. 95 LFV mit 22.00 Uhr bis 06.00 Uhr festlege, sei durch den Frühflug nicht betroffen. Analoges gelte gemäss Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) für Eisenbahn und Strasse. Die Wirtschaftlichkeit dürfe bei einer Luftfahrtgesellschaft nicht bloss global betrachtet werden; jede einzelne Linie müsse möglichst wirtschaftlich betrieben werden können.

Die Gemeinde Münsingen sei konsultiert worden, weil der Frühflug zur Lärminderung in Richtung Aaretal (Münsingen) starte. Die Flughafenkommission habe sich durch Einreichung des Protokolls ihrer Sitzung vom 18. Februar 1993, an der die Vertreter von Allmendingen, Bern, Kehrsatz und Muri-Gümligen abwesend gewesen seien, geäussert.

Zurzeit sei eine umfassende UVP in Bearbeitung, weshalb es grotesk erscheine, allein für den hier zu beurteilenden Frühflug eine weitere UVP anzuordnen; eine solche sei nach Art. 9 USG auch nicht nötig.

Die Lärmbelastungskurven des Flughafens seien seit dem Zwischenbericht vom Februar 1992 zur UVP bekannt und würden durch den Frühflug nicht beeinflusst. Für die Fertigstellung des Lärmbelastungskatasters fehlten dem BAZL noch verbindliche Angaben über die Nutzungsplanungen und Empfindlichkeitsstufen der zuständigen kantonalen und kommunalen Stellen.

Zusätzliche Lärmmessungen seien abzulehnen, da sie keine neuen Informationen liefern könnten. Eine erste Auswertung erfolge bloss deshalb bereits nach 6 Monaten, damit Ergebnisse bereits in einem allfällig durchzuführenden formellen Konzessionsverfahren zur Verfügung stünden; die Erfahrungen aus dem Winterbetrieb würden rechtzeitig vorliegen.

...

II

1.1. Die angefochtene Konzessionsänderung ist eine Verfügung nach Art. 5 VwVG, welche der Beschwerde unterliegt (Art. 44 VwVG). Da gemäss Art. 99 Bst. d und e OG gegen Verfügungen betreffend die Erteilung oder Verweigerung von Konzessionen, auf welche das Bundesrecht keinen Anspruch gewährt, sowie gegen Verfügungen betreffend die Erteilung oder Verweigerung von Bau- und Betriebsbewilligungen für technische Anlagen und Fahrzeuge die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht ausgeschlossen ist, kann nach Art. 72 ff. VwVG beim Bundesrat Verwaltungsbeschwerde erhoben werden.

1.2. Die Beschwerdeführerin bezweckt den Schutz der Bevölkerung vor Belästigung durch Fluglärm. Sie setzt sich mit publizistischen, politischen und rechtlichen Mitteln unter anderem ein für die Reduktion des Fluglärms in Siedlungsgebieten sowie die Beschränkung des Flugbetriebs in örtlicher und zeitlicher Hinsicht. Sie recurriert hier, um die Interessen ihrer Mitglieder zu wahren, von denen unbestritten eine grosse Mehrheit vom Fluglärm betroffen wird.

Sie ist daher durch die angefochtene Verfügung berührt, hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung und ist mithin im Rahmen ihres Vereinszwecks zur Verbandsbeschwerde berechtigt (Art. 48

Bst. a VwVG; [BGE 113 Ib 365](#), [BGE 112 Ib 130](#), [BGE 104 Ib 384](#); [VPB 55.6](#) und [VPB 55.32](#), je mit Hinweisen). Nicht zu ihrem Vereinszweck gehört indes die Interessenwahrung von Gemeinden, seien diese nun Vereinsmitglieder oder nicht, sowie des Kantons Bern. Die Geltendmachung von Rügen, welche Interessen dieser Gemeinden oder des Kantons Bern betreffen, bleibt daher der Beschwerdeführerin verwehrt. Ein Verband ist eben nicht zur Geltendmachung allgemeiner öffentlicher Interessen legitimiert; die Beschwerdeführerin kann die erwähnten Rügen also auch nicht unter diesem Titel vorbringen.

...

2. Die Beschwerdeführerin hat in mehrfacher Hinsicht eine Verletzung des rechtlichen Gehörs durch das EVED gerügt. Insoweit sie damit Interessen von Gemeinden, des Kantons Bern oder von Privatpersonen, die ihr nicht als Mitglieder angehören, wahrnimmt, fehlt ihr - wie vorne, vgl. E. 1.2, dargelegt - die Beschwerdelegitimation. Im übrigen erweisen sich diese Rügen ohnehin als unberechtigt.

2.1. Die Konzession für den Betrieb des Flughafens Bern-Belp ist im wesentlichen in Anwendung von Art. 37 LFG erteilt worden. Danach bedarf es für die Anlage und den Betrieb von Flugplätzen, die dem öffentlichen Verkehr dienen, einer Konzession (Abs. 1). Art. 28 LFG, der die gewerbsmässige Beförderung von Personen und Gütern betrifft, findet hier mithin zum vornherein keine Anwendung.

Bei der Erteilung einer Flugplatzkonzession sind vor dem Entscheid die Regierungen der beteiligten Kantone anzuhören (Art. 37 Abs. 3 LFG). Weitere Mitwirkungsrechte sind im Luftfahrtgesetz nicht vorgesehen.

2.2. Die Beschwerdeführerin rügt vorerst, dass keine öffentliche Publikation des Versuchsbetriebes stattgefunden habe und es so der betroffenen Bevölkerung und den umliegenden Gemeinden verunmöglicht worden sei, gegen die Änderung der Betriebszeiten Einsprache zu erheben; zudem seien die Gemeinden zum Demonstrationsflug vom 16. März 1993 nicht eingeladen worden.

Da die umliegenden Gemeinden, die als Mitglieder der Flughafenkommission vom laufenden Verfahren Kenntnis hatten, nach Lage der Akten keine verfahrensrechtlichen Anträge stellten, sie vom Kanton Bern konsultiert wurden, dieser dem EVED die Stellungnahmen der Gemeinden bekanntgab und die Gemeinden, nachdem ihnen die Verfügung des EVED eröffnet worden war, auch keine Beschwerde gegen diese Verfügung erhoben, ist davon auszugehen, dass die Gemeinden ihren Anspruch auf rechtliches Gehör nicht als verletzt erachten. Das gleiche gilt hinsichtlich der unterlassenen Einladung der Gemeinden zum Demonstrationsflug vom 16. März 1993.

Es kann daher offen gelassen werden, ob den Gemeinden überhaupt Parteistellung zugekommen wäre.

Das gleiche gilt sinngemäss betreffend Privatpersonen, welche nicht Mitglieder der Beschwerdeführerin sind. Diesen musste aus der Presse bekannt sein, dass ein Verfahren betreffend die Bewilligung eines Frühfluges eingeleitet und dann später auch bewilligt worden war.

2.3. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs wird schliesslich damit begründet, die Stellungnahmen des Kantons Bern und einzelner Gemeinden seien unrichtig wiedergegeben worden.

Die Instruktionsbehörde des Bundesrates hat im Rahmen des Beschwerdeverfahrens eine Stellungnahme des Regierungsrates des Kantons Bern eingeholt, welcher erklärt hat, dass die seinerzeitige Stellungnahme der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion in Abwägung sämtlicher Interessen erfolgt und als Stellungnahme des Kantons Bern zu betrachten sei; eine weitere materielle Stellungnahme erübrige sich daher. Die diese Stellungnahme betreffenden Rügen der Beschwerdeführerin sind daher haltlos. Dies gilt auch hinsichtlich der Konsultation von Gemeinden durch den Kanton Bern, ist es doch in erster Linie Sache des kantonalen Rechts zu bestimmen, ob und gegebenenfalls welche Gemeinden der Kanton vor der Abgabe einer Stellungnahme zuhanden von Bundesbehörden konsultieren will. In einer allfälligen Verletzung von kantonalem Recht im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Stellungnahme des Kantons Bern liegt daher im vorliegenden Fall keine Verletzung von Bundesrecht (vgl. *Gygi Fritz*, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 93). Der Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 4 BV) erscheint jedenfalls nicht verletzt, weil für die Auswahl der konsultierten Gemeinden überzeugende sachliche Gründe vorgetragen worden sind.

Im übrigen kannten alle umliegenden Gemeinden die Entscheidungsbegründung des EVED, ohne dass eine derselben dies zum Anlass genommen hätte, gegen die angefochtene Verfügung Beschwerde beim Bundesrat einzureichen. Es erübrigt sich mithin, detailliert auf die Stellungnahmen der einzelnen Gemeinden, insbesondere auch auf die zwischen dem Gemeinderat der Stadt Bern und dem EVED nach Erlass der Verfügung geführte Korrespondenz, weiter einzutreten.

2.4. Die Flughafenkommission hat - abgesehen von ihrem Protokoll vom 18. Februar 1993 - keine weitere Stellungnahme zum geplanten Frühflug eingereicht.

Die Fluglärmkommission hat ebenfalls keine eigene Stellungnahme abgegeben, sondern - durch Einreichung des Sitzungsprotokolls - bloss auf die Stellungnahmen seiner Mitglieder verwiesen. Dabei haben sich die Präsidentin der Beschwerdeführerin und der Vertreter des Verkehrsclubs der Schweiz (VCS), Sektion Bern, klar gegen den Versuchsbetrieb ausgesprochen.

Bei dieser Sachlage kann dem EVED nicht vorgeworfen werden, dass es auf die Stellungnahmen dieser beiden Kommissionen nicht näher eingetreten sei. Auf die Stellungnahme des Kantons Bern ist das EVED zudem - soweit entscheidrelevant - mit der Anordnung der lärmmindernden Massnahmen materiell eingetreten.

...

2.5. Die Beschwerdeführerin selbst hat sich durch ihre Vertreterin in der Fluglärmkommission bereits vor Erlass der Verfügung des EVED äussern können und war beim Demonstrationsflug anwesend.

Was die Beweisanträge der Beschwerdeführerin betrifft, so befinden sich die relevanten Dokumente im Dossier der Vorinstanz, das der Beschwerdeführerin nach Abschluss des ersten Schriftenwechsels zur Einsichtnahme zugestellt wurde. Da sich nach Auffassung der Instruktionsbehörde des Bundesrates im Rahmen des ersten Schriftenwechsels keine wesentlich neuen Gesichtspunkte ergeben haben und die Beschwerdeführerin ein eminentes Interesse an einem schnellen Entscheid des Bundesrates geltend gemacht hat, wurde auf die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels verzichtet (Art. 57 VwVG). Schliesslich erübrigt es sich auch, die weiteren, von der Beschwerdeführerin beantragten Beweise zu erheben, weil sie Sachverhalte betreffen, die nicht entscheidrelevant sind. Da die Experten des BAZL aufgrund eingehender Lärmmessungen festgestellt haben, die Lärmehrbelastung sei minim, und nach Abschluss des Versuches eine eingehende Auswertung erfolgen wird, erscheint die Anordnung zusätzlicher Lärmmessungen zurzeit nicht geboten.

2.6. Da der angefochtene Entscheid den in Art. 30 Abs. 1 VwVG in Verbindung mit Art. 6 VwVG umschriebenen Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör nicht verletzt, kommt hier der Frage, ob diese Bestimmungen als *lex posterior* Art. 37 LFG vorgehen, keine praktische Bedeutung zu; sie kann daher offen bleiben.

3. Zum Inhalt der Konzession gehört nach Art. 39 Abs. 5 Bst. c LFV unter anderem die Festlegung der Betriebszeiten.

Nachträgliche Änderungen der Konzession unterliegen nach Art. 36 Abs. 2 LFV der Konzessionspflicht unter anderem, wenn sie wesentlichen Einfluss auf die Sicherheits- und Lärmzonen haben. Andere Änderungen der Anlagen und des Betriebes bedürfen bloss der Bewilligung durch das BAZL.

Die Bestimmung von Art. 39 Abs. 6 LFV, wonach das EVED die Konzession ergänzen oder ändern kann, wenn die Sicherheit der Luftfahrt, die Anforderungen des Umweltschutzes oder technische Neuerungen dies erfordern, ist hier nicht anwendbar, da das Gesuch um Bewilligung eines Frühfluges beziehungsweise die Änderung der Betriebszeiten allein mit wirtschaftlichen Argumenten begründet wird.

Die Erteilung der Konzession kann unter anderem verweigert werden, wenn ein ausreichendes Bedürfnis fehlt, die Regierung eines Kantons Einspruch erhebt oder der Betrieb mit wesentlichen Anforderungen der Flugsicherheit, des Umweltschutzes und des Natur- und Heimatschutzes nicht vereinbar ist (Art. 38 Bst. b, e und f LFV). Diese Gesichtspunkte sind im Rahmen der im folgenden vorzunehmenden Interessenabwägung zu beachten.

4. Vorliegend geht es nun nicht um eine definitive Änderung einer Konzession, sondern um die Anordnung eines befristeten, einjährigen Versuchsbetriebs. Besondere Bestimmungen über solche Versuche enthalten weder das Luftfahrtgesetz noch die Luftfahrtverordnung. Es erscheint

indes ohne weiteres einleuchtend, einen solchen, befristeten Versuch nicht als Änderung mit einem wesentlichen Einfluss auf die Sicherheits- und Lärmzonen (Art. 36 Abs. 2 LFV) zu behandeln.

Dass die Verfügung vom EVED, und nicht vom BAZL, getroffen worden ist, ändert daran nichts. Nach Art. 14 Bst. b der V vom 9. Mai 1979 über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter (SR 172.010.15) gehört der Luftverkehr zum allgemeinen Aufgabenbereich des EVED, und eine besondere Regelung für die Bewilligung befristeter Versuche fehlt. Es erscheint daher sachgemäss, dass das EVED die Verfügung selbst traf und der betroffene Kanton angehört wurde.

5.1. Die Flugplatzgesellschaft hat ihr Gesuch um Bewilligung eines Frühfluges damit begründet, dass so eine bessere Auslastung der Flugzeuge der Firma Y ermöglicht werde, das heisst weniger unausgelastete Standzeit sowie mehr Passagiere wegen der Anschlussflüge in Basel. Die heutige Situation im Luftverkehr erfordere es wegen des immer stärker werdenden Kostendruckes, dass die Fluggesellschaften jede einzelne Linie möglichst wirtschaftlich führten und insbesondere die Flugstundenproduktion der eingesetzten Maschinen verbesserten. Im weiteren hat die Flugplatzgesellschaft auf die Bedeutung des Flugplatzes Bern-Belp für den Bund und die Region Bern hingewiesen, insbesondere auch darauf, dass die Fluglinie in die EG-Hauptstadt Brüssel häufig von Bundesbeamten benutzt werde.

Das nachgewiesene wirtschaftliche Interesse der Firma Y an einer besseren Auslastung ihrer Flugzeuge mittels Einschaltung eines Frühfluges von Bern via Basel nach Brüssel erscheint als wesentlich. Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, sie erziele insgesamt immer noch einen Gewinn. Die von der Beschwerdeführerin angeführten Alternativen zu einem Anschlussflug nach Basel würden die Standzeit der Flugzeuge nicht beeinflussen; zudem werden mit diesem Argument sämtliche Inlandanschlussflüge in Frage gestellt.

Es ist daher davon auszugehen, dass die Flugplatzgesellschaft ein wesentliches wirtschaftliches Interesse an der Einführung eines Frühfluges geltend machen kann. Der Frühflug in die EG-Hauptstadt Brüssel liegt zudem - trotz der Ablehnung des Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) durch Volk und Stände - unbestreitbar sowohl im Interesse des Bundes als auch der Region Bern, mithin im öffentlichen Interesse.

5.2. Auf der anderen Seite ist nicht zu bestreiten, dass die nachgesuchte Verlängerung der Betriebszeiten eine lärm-mässige Mehrbelastung der Bevölkerung mit sich bringt, auch wenn mit der Bewilligung eines Frühfluges keine zusätzliche Flugbewegung verbunden ist.

Die zusätzliche Lärmbelastung erscheint indes angesichts der vom EVED angeordneten lärm-mindernden Massnahmen als minim. Das Flugzeug ist mit im Leerlauf drehenden Triebwerken zur Startposition zu schleppen, wo nach Süden hin zu starten ist, wann immer es die meteorologischen Verhältnisse gestatten. Anzuwenden ist dabei die Take-off Methode C (Setzen der Startleistung während des Rollens), und lärm-mässig relevante Systemkontrollen sind in Bern zu unterlassen.

Um eine Kontrolle darüber zu erhalten, ob diese lärm mindernden Massnahmen tatsächlich erfolgreich sind, hat das EVED die monatliche Zustellung statistischer Angaben an das BAZL vorgeschrieben. Zu melden sind Startzeit, Startrichtung und Abflugroute, Take-off Methode sowie Anzahl der zahlenden Passagiere und Angabe des Bestimmungsortes ihrer Reise.

Die Erfahrungen des Versuchsbetriebes sind gemäss Verfügung nach 6 Monaten auszuwerten. Es versteht sich von selbst, dass nach Abschluss des Versuches eine Auswertung des ganzen Versuches erfolgen wird, was vom EVED in seiner Vernehmlassung an die Instruktionsbehörde des Bundesrates denn auch bestätigt worden ist. Dem zweiten Eventualantrag ist daher bei richtiger Interpretation der Verfügung bereits entsprochen.

Zurzeit liegen bereits die Statistiken bis und mit Juni 1993 vor, die zeigen, dass mit ganz wenigen Ausnahmen praktisch immer die Abflugroute nach Süden gewählt wurde. Das Flugzeug wurde mit einer Ausnahme (temperaturbedingt) immer geschleppt. 38 mal konnte die Take-off Methode C angewandt werden, 30 mal die Methode B (Flugzeug gebremst auf Piste mit 60 % Triebwerkleistung; nach Lösen der Bremsen Anrollen des Flugzeuges bis zu voller Triebwerkleistung) und 10 mal die Methode A (Lösen der Bremsen erst bei 100 % Triebwerkleistung).

Diese Ergebnisse sprechen dafür, dass die lärm mindernden Massnahmen greifen. Den Eingang vermehrter Klagen wegen des Frühfluges, der im übrigen die Nachtruhe, welche Art. 95 LFV in Übereinstimmung mit dem Strassen- und Eisenbahnverkehr (Anhang 3 und 4 der LSV) auf 22.00 Uhr bis 06.00 Uhr festlegt, nicht verletzt, wird von der Beschwerdeführerin nicht geltend gemacht.

5.3. Die Bewilligung des Frühfluges setzt eine sorgfältige Interessenabwägung zwischen den wirtschaftlichen Interessen der Flugplatzgesellschaft, der Firma Y, der Region Bern sowie den Interessen des Bundes an dieser Fluglinie einerseits und jenen der von den Lärmimmissionen betroffenen Bevölkerung anderseits voraus.

Diese Interessenabwägung zeigt auf der einen Seite die erwähnten wesentlichen wirtschaftlichen Interessen am Linienverkehr von Bern nach Brüssel und an einer existenzsichernden Auslastung der Luftflotte der Firma Y, auf der anderen Seite die zeitlich befristeten und durch besondere Massnahmen minim gehaltene Lärm mehrbelastung durch den Frühflug. Berücksichtigt man zusätzlich, dass es sich um einen Versuchsbetrieb handelt, der gerade auch zeigen soll, wie weit ein solcher Frühflug ein zusätzliches Störungspotential mit sich bringt, so fällt die Interessenabwägung nach Auffassung des Bundesrates zugunsten der Anordnung eines einjährigen Versuchsbetriebes aus.

Aus diesem Grund, wie auch wegen der inzwischen veränderten tatsächlichen Verhältnisse, erscheint es als irrelevant, dass die Flugplatzgesellschaft am 16. Juni 1992 anlässlich einer Einspracheverhandlung in Sachen Überbauungsordnung Flughafenzone einem Einsprecher gegenüber noch erklärt hatte, die damaligen Flugbetriebszeiten würden beibehalten.

Ein allfälliges Gesuch der Flugplatzgesellschaft um eine definitive Änderung der Konzession, die ein Verfahren nach Art. 36 Abs. 2 LFV bedingte, wird durch den vorliegenden Entscheid nicht präjudiziert.

6. Nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bilden die gemäss EVED unberechtigten Befürchtungen der Beschwerdeführerin, aus Gründen der Rechtsgleichheit müssten später auch Gesuche anderer Gesellschaften für Frühflüge bewilligt werden und die Firma Y werde in die Lage versetzt, zusätzliche Flüge einzuschalten. Für den hier bewilligten Versuchsbetrieb sind solche Befürchtungen ohnehin ohne Relevanz.

Ohne weitere Begründung erscheint es schliesslich einsichtig, dass für den vorliegenden Versuchsbetrieb keine UVP anzuordnen ist. Einerseits schreibt das Gesetz hier keine UVP vor (Ziff. 14 Abs. 1 des Anhangs zur UVPV), andererseits ist - in anderem Zusammenhang - bereits eine UVP für den Flughafen Bern-Belp in Arbeit.

Der Lärmkataster ist nach Angabe des EVED ebenfalls in Bearbeitung; dass er noch nicht vorliegt, kann nicht dem BAZL angelastet werden, nachdem diesem seitens von Kanton und Gemeinden noch Unterlagen zu liefern sind.

7. Über die Vorwürfe, es würden auf dem Flughafen Bern-Belp zu Unrecht weitere Frühflüge - zum Teil sogar ohne explizite Bewilligung - durchgeführt, ist nicht an diesem Ort zu befinden; sie sind für den hier zu treffenden Entscheid ohnehin irrelevant. Wie einem Schreiben der Flugplatzgesellschaft vom 27. April 1993 zu entnehmen ist, geht diese von einem Missverständnis aus und weist die Segelfluggruppe unmissverständlich auf die gesetzlichen Bestimmungen hin. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Flugplatzgesellschaft in Zukunft solche Verstösse verhindern wird.

Die Beschwerde wird daher abgewiesen, soweit auf sie eingetreten wird.

JAAC 58.80 - Entscheid des Schweizerischen Bundesrates vom 20. Oktober 1993

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	150 002 288

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.