

## Gericht

Verwaltungsgerichtshof

## Entscheidungsdatum

26.04.1995

## Geschäftszahl

94/03/0065

## Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Baumgartner und die Hofräte Dr. Sauberer, DDr. Jakusch, Dr. Gall und Dr. Zorn als Richter, im Beisein des Schriftführers Oberkommissär MMag. Dr. Balthasar, über die Beschwerde 1. des Dr. I, Rechtsanwalt in B, und 2. des K in B, vertreten durch den Erstbeschwerdeführer, gegen den Bescheid des Landeshauptmannes von Vorarlberg vom 24. Jänner 1994, Zl. Ib-525-23/93, betreffend Bewilligung von Außenlandungen und Außenabflügen, zu Recht erkannt:

## Spruch

Die Beschwerde wird als unbegründet abgewiesen.

Die Beschwerdeführer haben dem Bund Aufwendungen in der Höhe von 3.035 S binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

## Begründung

Mit dem angefochtenen Bescheid sprach die belangte Behörde aus, daß den Beschwerdeführern die beantragte Bewilligung für eine unbestimmte Anzahl von Außenlandungen und -abflüge mit einem Amphibienflugzeug in der Bregenzer Bucht des Bodensees nach § 9 Abs. 2 Luftfahrtgesetz, BGBl. Nr. 253/1957 (LFG), nicht erteilt werde. Zur Begründung führt die belangte Behörde aus, die Bewilligungswerber hätten einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Bewilligung, wenn nicht öffentliche Interessen entgegenstünden. Dabei kämen insbesondere öffentliche Interessen an der Gewässer Reinhaltung, an der Trinkwasserversorgung, an der Verkehrssicherheit (Schifffahrt, Schwimmer) sowie an der Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen in Betracht. Um die öffentlichen Interessen und die Betroffenheit von Anrainerstaaten im Sinne der von Österreich eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen zu klären, habe die belangte Behörde eine Reihe von Stellen, u.a. auch die Bodenseeanrainerstaaten gehört. Die Internationale Schifffahrtskommission für den Bodensee habe bei der 37. Sitzung am 28. und 29. Oktober 1992 den Beschluß gefaßt, sich aufgrund der Gefährdung des Bodensees als einen der größten Trinkwasserspeicher Europas und der Sicherheit der Schifffahrt gegen die Zulassung von Wasserflugzeugen auf dem See auszusprechen. Der ständige Ausschuß der Internationalen Bodenseekonferenz sei mit dem Antrag der Beschwerdeführer befaßt worden und habe die Meinung vertreten, daß der Beschluß der Regierungschefs der Bodenseeländer, sich grundsätzlich gegen die Erteilung von Start- und Landeerlaubnis für private Wasserflugzeuge auf dem Bodensee auszusprechen, aufrecht erhalten werden solle. Die Konferenz der Regierungschefs der Bodenseeländer habe sich am 13. November 1992 in Lindau mit der Problematik von Wasserflugzeugen befaßt und gegen die Bewilligung von Starts und Landungen ausgesprochen, weil diese den Bemühungen zum Schutz des Trinkwassers zuwiderliefen und eine zusätzliche Belastung für die Umwelt darstellten, die vorgesehene Einführung von Abgasvorschriften für Bootsmotoren unglaublich machten, einen unerwünschten zusätzlichen Nutzungsdruck auf den Bodensee bewirkten und die Sicherheit der Schifffahrt gefährdeten. Die Österreichischen Bundesbahnen, Geschäftseinheit Bodenseeschifffahrt, hätten darauf hingewiesen, daß durch Wasserungen und Starts von Wasserflugzeugen die Schifffahrt sowohl im Kurs- als auch im Sonderfahrtenverkehr beeinträchtigt werde und daß Wasserflugzeuge gemäß § 11.03 der Bodensee-Schifffahrts-Ordnung den gleichen Verkehrsvorschriften unterworfen seien wie Schiffe, was bedeute, daß sie eine Fahrgeschwindigkeit von 40 km/h nicht überschreiten dürften. Durch die Bregenzer Bucht würden die Wege der Kurs- und Sonderschiffe verlaufen. Der nautisch-technische Sachverständige des Amtes der Vorarlberger Landesregierung habe vorgebracht, gegen die Zulassung von Wasserflugzeugen auf dem Bodensee spreche eine Vielzahl von Gründen, wie insbesondere Emissionen, Verkehrstrennung, Geschwindigkeit und Verkehrsvorschriften. Zum Schutz des Bodensees sei 1960 ein Staatsvertrag zwischen den Bodenseeanrainerländern abgeschlossen worden, nämlich das Übereinkommen über den Schutz des Bodensees gegen Verunreinigungen, BGBl. Nr. 289/1961. Gemäß Art. 1 Abs. 3 dieses Abkommens sei Österreich

verpflichtet, den anderen Anliegerstaaten des Bodensees alle geplanten Wassernutzungen, die die Reinhaltung des Bodensees beeinträchtigen könnten, mitzuteilen und erst nach gemeinsamer Erörterung ausführen zu lassen. Der Zusammenarbeit in diesen Angelegenheiten diene die Internationale Gewässerschutzkommission für den Bodensee, die in ihrer Sitzung am 18. und 19. Mai 1993 in Rapperswil einhellig zur Überzeugung gelangt sei, daß die Nutzung des Bodensees durch Wasserflugzeuge den Bemühungen zur Reinhaltung des Bodensees völlig zuwiderlaufen würde. Durch die Genehmigung würde ein Präzedenzfall geschaffen, der nicht absehbare Folgen für die weitere Seebelastung nach sich ziehen könne. Angesichts der wachsenden Besiedlungsdichte im Bodensee-Einzugsgebiet und der damit verbundenen Restbelastung des Sees müßten alle vermeidbaren Belastungen verhindert werden. Es sei deshalb die Bodensee-Schiffahrts-Ordnung geändert worden und es seien neue Abgasvorschriften für Schiffsmotoren, die ab dem 1.1.1993 zugelassen werden, erlassen worden (BGBl. Nr. 538/1991). Laut den vorgelegten Unterlagen und der Stellungnahme des maschinentechnischen Sachverständigen würden von dem von den Beschwerdeführern beschriebenen Luftfahrzeug weitaus größere Abgasemissionen ausgestoßen als in dieser Verordnung festgelegt. Die Erteilung der Bewilligung würde daher Bemühungen zur Reinhaltung des Bodensees als Trinkwasserspeicher zunichte machen. Überdies sei der See ein Erholungsgebiet von internationaler Bedeutung. Die Abteilung Umweltschutz im Amt der Vorarlberger Landesregierung habe mitgeteilt, daß die limnologischen und biologischen Bedingungen am Ufer aufgrund der starken Inanspruchnahme des Bodensees durch die Vergnügungsschifffahrt nachteilig verändert worden seien. In der Flachwasserzone seien bereits zahlreiche wichtige Lebensräume der Fische und Vögel entweder eingeschränkt oder vernichtet worden. Jede weitere Inanspruchnahme des Bodensees durch Wasserfahrzeuge könne daher nicht mehr geduldet werden. Bei der Landung eines Amphibienflugzeuges würden zudem Schmieröle und Treibstoffreste ins Wasser gelangen. Schließlich würden Flugzeuge übermäßig viel Lärm verursachen, was den Naturgenuß am Bodensee massiv beeinträchtige. Die belangte Behörde komme aufgrund dieser Ermittlungen zur Auffassung, daß der beantragten Bewilligung bedeutende öffentliche Interessen entgegenstünden. Hierzu gehörten das Interesse an der Vermeidung von Lärm durch Flugmotoren, insbesondere beim Flugzeugstart, und das Interesse an der Reinhaltung des Bodensees, zumal die Möglichkeit bestehe, daß Schmieröle und Treibstoffreste ins Wasser gelangten. Weiters berücksichtige die belangte Behörde die mit der beantragten Bewilligung verbundene Gefahr für die öffentliche Sicherheit; Starts und Landungen von Wasserfahrzeugen würden nämlich ein nicht unerhebliches Risiko von Kollisionen mit Wasserfahrzeugen und Schwimmern mit sich bringen. Da das beabsichtigte Start- und Landegebiet nicht gesichert oder durch Seezeichen eingegrenzt sei und eine solche Sicherung wegen der Größe des Gebietes kaum möglich sei, könnten Schiffe nicht von diesem Gebiet ausgeschlossen werden. Für den Bodensee seien derzeit ca. 50.000 Sportboote zugelassen, die insbesondere in der Zeit von März bis Oktober gewässert seien. In Anbetracht dieser Verkehrsdichte würden Starts und Landungen von Wasserflugzeugen - die Flugzeuge würden dabei Geschwindigkeiten von über 40 km/h erreichen - ohne unverhältnismäßig hohen Sicherungsaufwand erhebliche Kollisionsgefahren mit sich bringen. Die Häufigkeit von Nebelwetterlagen am Bodensee würde ebenfalls eine nicht unerhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit mit sich bringen. Von Bedeutung sei auch, daß der Bodensee ein Trinkwasserspeicher für eine große Personenanzahl sei. Landungen und Starts von Wasserflugzeugen würden zwar angesichts der Vielzahl der sich auf dem See befindlichen Sportboote nur geringfügige Gefahren einer Wasserverunreinigung mit sich bringen, aber doch ein neu hinzukommendes Gefahrenpotential darstellen. Weil mit 1.1.1993 Abgasvorschriften für Schiffsmotoren für den Bodensee eingeführt worden seien, laufe es dem öffentlichen Interesse auch zuwider, durch die Erteilung der beantragten Bewilligung vermeidbare, zusätzliche Schadstoffbelastungen zuzulassen. Schließlich sei der Schutz der Anrainer und der Urlauber auf dem Bodensee vor Lärmemissionen durch Wasserflugzeuge von öffentlichem Interesse und höher zu werten als das private Interesse an der Erlangung der Bewilligung. Es sei unzweifelhaft, daß beim Starten und Landen von Wasserflugzeugen ein höherer Geräuschpegel erreicht werde als bei Sportbooten. Die Beschwerdeführer verfolgten mit ihrem Antrag lediglich das rein private Interesse an der Ausübung des Flugsportes. Unter dem Aspekt des öffentlichen Interesses sei es zudem von Bedeutung, daß ein Hinwegsetzen über den Beschluß der Internationalen Gewässerschutzkommission vom 18. und 19. Mai 1993 mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Belastungen in der internationalen Zusammenarbeit in der Bodenseeregion führen würde. Öffentliche Interessen, die für die Erteilung der beantragten Bewilligung sprechen würden, bestünden nicht. Da aber öffentliche Interessen der beantragten Bewilligung entgegenstünden, müsse diese versagt werden.

Gegen diesen Bescheid richtet sich die vorliegende Beschwerde.

Die belangte Behörde legte die Verwaltungsakten vor und beantragte in ihrer Gegenschrift die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

Gemäß § 9 Abs. 2 LFG ist für Abflüge und Landungen außerhalb eines Flugplatzes (Außenabflüge und Außenlandungen), soweit es sich um Zivilluftfahrzeuge handelt, eine Bewilligung des Landeshauptmannes erforderlich. Die Bewilligung ist zu erteilen, wenn öffentliche Interessen nicht entgegenstehen oder ein am Außenabflug oder an der Außenlandung bestehendes öffentliches Interesse ein allenfalls entgegenstehendes öffentliches Interesse überwiegt.

Ein Antragsteller hat somit einen Anspruch auf die Erteilung der Bewilligung, wenn seinem Vorhaben öffentliche Interessen nicht entgegenstehen oder ein am Vorhaben bestehendes öffentliches Interesse überwiegt. Der Schutz der Allgemeinheit vor Gefahren und störenden Einwirkungen der Luftfahrt, zu denen auch die

Hintanhaltung von Gefährdungen und Belästigungen im Zusammenhang mit der Durchführung von Außenabflügen und Außenlandungen gehört, liegt grundsätzlich im öffentlichen Interesse (vgl. hg. Erkenntnis vom 4. März 1992, Zl. 92/03/0014). Überhaupt stellt § 9 Abs. 2 LFG auf die Berücksichtigung des gesamten Spektrums der in jedem Einzelfall in Betracht kommenden öffentlichen Interessen ab. Solcherart können auch die mit Außenabflügen und Außenlandungen verbundene Lärmbelastigung der Bevölkerung (vgl. hg. Erkenntnis vom 10. Oktober 1990, Zl. 89/03/0253) sowie Umweltschutzüberlegungen (vgl. hg. Erkenntnis vom 3. Juli 1991, Zl. 91/03/0064) Berücksichtigung finden.

Besonders in Erholungsgebieten werden Umweltschutzinteressen und wohlverstandene Fremdenverkehrsinteressen gewichtige öffentliche Interessen darstellen.

Im vorliegenden Fall treten die Beschwerdeführer der Feststellung der belangten Behörde, daß ein öffentliches Interesse für die Erteilung der Bewilligung nicht besteht, nicht entgegen. Wie die Beschwerdeführer richtig erkennen, ist daher relevant, ob die belangte Behörde zu Recht entgegenstehende öffentliche Interessen angenommen hat.

Die Beschwerdeführer wenden ein, die Begründung des angefochtenen Bescheides befasse sich mit "Wasserflugzeugen", während ihr Antrag ein Amphibienflugzeug betreffe. Dieser Unterschied sei bedeutsam, weil der Pilot eines Amphibienflugzeuges nicht auf dem Wasser landen müsse, wenn er beispielsweise erkenne, daß die Landung im Bereich der vorgesehenen Wasserfläche aus meteorologischen Gründen oder zufolge zahlreicher Boote oder allfälliger Schwimmer unterlassen werden sollte. Dem ist entgegenzuhalten, daß die belangte Behörde im angefochtenen Bescheid sowohl den Ausdruck "Amphibienflugzeug" als auch den Ausdruck "Wasserflugzeug" verwendet. Aus der Bescheidebegründung ergibt sich, daß die belangte Behörde unter "Wasserflugzeug" ein solches Luftfahrzeug versteht, das zumindest auch im Wasser landen kann. Da die Bescheidebegründung in keiner Weise darauf abstellt, daß das Flugzeug, welches vom Antrag der Beschwerdeführer erfaßt ist, ausschließlich auf dem Wasser landen und starten werde, zeigt dieses Vorbringen der Beschwerdeführer keine Rechtswidrigkeit des angefochtenen Bescheides auf. Andererseits zeigt dieses Vorbringen aber auf, daß auch nach der Ansicht der Beschwerdeführer Situationen eintreten können, in denen die Landung des Flugzeuges auf der Wasserfläche in Anbetracht von Booten und Schwimmern bzw. wegen der Wettersituation "unterlassen werden sollte". Während nun die belangte Behörde im Ergebnis auch deshalb ein entgegenstehendes öffentliches Interesse angenommen hat, weil nicht Vorsorge getroffen werden kann, daß unbeteiligte Dritte auf dem See derart von der Lande- bzw. Startfläche ferngehalten werden können, daß sie nicht zu Schaden kommen, gehen die Beschwerdeführer davon aus, der Pilot könne in gefährlichen Situationen ohnedies von einer Landung im See Abstand nehmen. Damit verkennen die Beschwerdeführer, daß sich ihr Antrag auf eine unbestimmte Anzahl von Außenlandungen und Außenabflügen erstreckt und nicht erkennbar ist, unter welchen Voraussetzungen der Pilot eine Situation - so er sie überhaupt zur Gänze erkennen kann - als gefährlich ansieht. Der belangten Behörde kann jedenfalls nicht entgegengetreten werden, wenn sie angenommen hat, daß die Landung und der Start eines Flugzeuges auf dem See - u.a. auch wegen der dabei entwickelten Geschwindigkeit des Flugzeuges - die Gefahr von Kollisionen mit den zahlreichen den See benützenden Schiffen und Booten sowie den Schwimmern herbeiführten und daher dem öffentlichen Interesse an der Sicherheit dieser Benutzer des Sees zuwiderlaufen würden. Da es für diese Feststellung besonderer Fachkenntnisse nicht bedurfte, war die Behörde auch nicht nach § 52 Abs. 1 AVG gehalten, einen Sachverständigen beizuziehen. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer kann aus dem Umstand, daß der Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr als Oberste Zivilluftfahrtbehörde in seiner mit Schreiben vom 2. März 1993 im gegenständlichen Verfahren abgegebenen Stellungnahme grundsätzlich keine Einwendungen gegen die Erteilung der Bewilligung nach § 9 Abs. 2 LFG erhoben hat, nicht abgeleitet werden, daß die beantragten Maßnahmen nicht eine Gefährdung der Sicherheit für anderer Benutzer des Sees mit sich bringen. Die genannte Stellungnahme beschränkt sich nämlich auf die allgemeine rechtliche Beurteilung des Antrages, ohne daß auf die Frage konkreter öffentlicher Interessen - diese festzustellen obliegt nach § 9 Abs. 2 LFG dem Landeshauptmann - eingegangen wird. Nicht zielführend ist auch der Einwand der Beschwerdeführer, die Bodenseeschifffahrt beschränke sich auf die Zeit der Hochsaison von Mai bis Oktober, ergibt sich doch aus ihrem Antrag in keiner Weise, daß sie nur außerhalb dieses Zeitraumes Landungen und Abflüge auf dem See durchführen wollten.

Die Beschwerdeführer bringen weiters vor, das Flugzeug, das sie einzusetzen beabsichtigten, würde keinen störenden Lärm erzeugen. Ein Flugzeug, welches störenden Lärm erzeuge, werde zum Luftverkehr gar nicht zugelassen und könne auch an Land nicht betrieben werden. Im übrigen dürften Flugzeuge den Bodensee ohnedies in einer Höhe von 150 m überfliegen; die Lärmentwicklung dieser überfliegenden Flugzeuge sei zufolge der Ausbreitung des Schallkegels größer als jene eines Amphibienflugzeuges, welches die 150 m Höhe zwecks Landung oder Start kurzfristig durchfliege. Mit diesem Vorbringen bestreiten die Beschwerdeführer nicht, daß das Amphibienflugzeug Lärm entwickelt. Ohne jegliche stichhaltige Begründung bringen die Beschwerdeführer vor, daß dieser Lärm nicht als "störend" anzusehen sei. Sollten sie damit meinen, die Lärmentwicklung verstoße nicht gegen gesetzliche Vorschriften, so bedeutet dies noch keineswegs, daß sie nicht gegen ein öffentliches Interesse am Schutz vor Lärmemissionen verstößt. Die Beschwerdeführer bringen auch keine stichhaltigen Argumente gegen die Feststellung der belangten Behörde vor, es sei allgemein bekannt und bedürfe nicht eines Sachverständigengutachtens, daß insbesondere der Start eines Wasserflugzeuges Lärm verursache.

Die Vermeidung von Lärm liegt sowohl im Hinblick auf den Schutz der Anrainer als auch im Hinblick auf die volkswirtschaftliche Bedeutung des Fremdenverkehrs im öffentlichen Interesse. Der belangten Behörde kann nicht entgegengetreten werden, wenn sie die Außenlandungen und Außenabflüge auf dem Bodensee im Hinblick auf die Lärmentwicklung als gegen öffentliche Interessen verstoßend angesehen hat.

Bereits aus dem Gesichtspunkt der Gefährdung anderer Benutzer des Bodensees und aus dem Gesichtspunkt der Lärmentwicklung kann es der Verwaltungsgerichtshof nicht als rechtswidrig erkennen, wenn die belangte Behörde angenommen hat, daß öffentliche Interessen der Erteilung der beantragten Bewilligung entgegenstehen und daher diese Bewilligung versagt hat. Ob die zusätzliche Bescheidsbegründung, wie etwa der Hinweis auf die Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses an der Reinhaltung des Bodensees, den Bescheid zu stützen vermöchten, kann daher dahingestellt bleiben. Ebenfalls dahingestellt bleiben kann die Frage, ob im Rahmen der öffentlichen Interessen auch die von der belangten Behörde befürchteten Beeinträchtigungen der internationalen Zusammenarbeit durch eine allfällig Erteilung der Bewilligung nach § 9 Abs. 2 LFG Berücksichtigung finden durften. Der Umstand, daß die belangte Behörde angenommen hat, die Genehmigung von Außenlandungen und Außenabflügen stelle einen Anwendungsfall des Übereinkommens über den Schutz des Bodensees gegen Verunreinigung zwischen der Republik Österreich, dem Land Baden-Württemberg, dem Freistaat Bayern und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, BGBl. Nr. 289/1961, dar, und - wie in diesem Abkommen vorgesehen - die Frage der Internationalen Gewässerschutzkommission für den Bodensee vorgetragen hat, bildet entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer jedenfalls in keiner Weise einen Grund, der iSd § 7 Abs. 1 Z. 4 AVG geeignet wäre, die volle Unbefangenheit von Verwaltungsorganen in Zweifel zu ziehen. Mit dem Vorbringen zur Befangenheit übersehen die Beschwerdeführer im übrigen, daß nur ein Mensch als Organwalter, nicht aber eine Behörde einen Befangenheitstatbestand erfüllen kann (vgl. die bei Hauer/Leukauf, Handbuch des österreichischen Verwaltungsverfahrens<sup>4</sup>, Seite 92, zitierte hg. Judikatur).

Da somit die Beschwerdeführer durch den angefochtenen Bescheid nicht in ihren Rechten verletzt werden, war die Beschwerde gemäß § 42 Abs. 1 VwGG als unbegründet abzuweisen.

Der Antrag der Beschwerdeführer, die Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof abzutreten, entbehrt der gesetzlichen Grundlage.

Die Kostenentscheidung gründet sich im Rahmen des gestellten Antrages auf die §§ 47 ff VwGG in Verbindung mit der Verordnung BGBl. Nr. 416/1994.