



Abteilung I
A-1029/2021

Urteil vom 24. Februar 2022

Besetzung

Richterin Christine Ackermann (Vorsitz),
Richter Maurizio Greppi,
Richter Jürg Marcel Tiefenthal,
Gerichtsschreiber Marcel Zaugg.

Parteien

AAA Alpine Air Ambulance AG,
vertreten durch
Dr. iur. Daniel Zimmerli, Rechtsanwalt, und
Dr. iur. Pandora Kunz-Notter, Rechtsanwältin,
Walder Wyss AG,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL,
Postfach, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Stationierung eines Helikopters auf dem Spital Limmattal.

Sachverhalt:**A.**

Die AAA Alpine Air Ambulance AG (nachfolgend: AAA) betreibt einen Rettungs- und Patiententransportdienst, u.a. mit Helikoptern. Eine ihrer Basen für die Helikopter bildet der Flugplatz Birrfeld im Kanton Aargau.

B.

Mit Schreiben vom 30. Juli 2020 und 18. August 2020 wurde das Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL von einer Privatperson sowie vom Amt für Verkehr des Kantons Zürich darüber informiert, dass die AAA einen ihrer Rettungshelikopter regelmässig auf dem Landeplatz des Spitals Limmattal stationiere, um von dort aus Aufträge zur Durchführung sogenannter HEMS-Flüge (Helicopter Emergency Medical Services) in Empfang zu nehmen. Der Helikopter würde jeweils am Morgen von seiner eigentlichen Basis auf dem Flugplatz Birrfeld auf den Spitallandeplatz fliegen und am Abend wieder auf den Flugplatz Birrfeld zurückkehren.

C.

Am 6. Oktober 2020 teilte das BAZL der Lions Air Group AG, der Muttergesellschaft der AAA, mit, dass es die systematische Bereitstellung des Helikopters auf dem Landeplatz des Spitals Limmattal, welche morgens und abends zu Leerflügen zwischen der Basis im Birrfeld und dem Spital Limmattal ohne direkten Bezug zu einer Hilfeleistung führe, für unzulässig erachte. Es forderte die Lions Air Group AG auf, solche Bereitstellungsflüge zukünftig zu unterlassen, andernfalls die Einleitung eines Strafverfahrens vorbehalten werde.

D.

Die AAA nahm hierzu mit Schreiben vom 13. Oktober 2020 Stellung. Darin legte sie dar, weshalb ihrer Ansicht nach keine Rechtsverletzung vorliege. Zudem verlangte sie eine anfechtbare Verfügung, sollte das BAZL an seiner Rechtsauffassung festhalten.

E.

Nachdem das BAZL der AAA daraufhin mit Schreiben vom 11. November 2020 den Erlass einer anfechtbaren Verfügung angekündigt und ihr zwecks Gewährung des rechtlichen Gehörs Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt hatte, stellte die AAA mit Eingabe vom 2. Dezember 2020 folgende Anträge:

1. Das Verfahren vor dem BAZL betreffend "Stationierung des Helikopters der Alpine Air Ambulance AG auf dem Spital Limmattal" sei einzustellen.
2. Der AAA sei als Partei des vorliegenden Verfahrens mitzuteilen, in welchen Fällen das BAZL zwischen 2015 und 2020 gegen die Rega und andere Luftrettungsunternehmen Verfahren eröffnet, geführt und abgeschlossen habe in Sachverhalten, welche mit dem vorliegend interessierenden vergleichbar sind (temporäre Stationierung eines Rettungshelikopters auf Spitallandestellen), und der AAA sei vollumfänglich Einsicht in die diesbezüglichen Akten zu gewähren.
3. Sollte das BAZL Antrag 2 nicht entsprechen wollen, so seien der AAA sämtliche Informationen, Dokumente und Akten gemäss Antrag 2 im Rahmen eines Gesuchs um Zugang zu amtlichen Dokumenten als Kopien in Papier- oder elektronischer Form zuzustellen.
4. Der AAA sei eine angemessene Frist anzusetzen, um sich nach Erhalt und Studium der gemäss Antrag 2 oder Antrag 3 offenzulegenden Informationen, Dokumente und Akten noch einmal zum Sachverhalt dieses Verfahrens zu äussern.

Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, für die Benutzung der Landestelle auf dem Dach des Spitals Limmattal würden keine Bewilligungspflichten oder Einschränkungen bestehen. Die Nutzung würde dem Aussenlandungsregime der Verordnung über das Abfliegen und Landen mit Luftfahrzeugen ausserhalb von Flugplätzen (Aussenlandeverordnung, AuLaV, SR 748.132.3) sowie dem Zweck von Spitallandestellen im Sinne von Art. 56 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (VIL, SR 748.131.1) entsprechen. Die Positionierung des Helikopters am Morgen eines Tages stehe in Zusammenhang mit den HEMS-Einsätzen und ermögliche, dass der Helikopter näher beim Patienten sei. Auch die Rega positioniere ihre Rettungshelikopter systematisch auf Spitallandestellen. Sie verlange eine Gleichbehandlung mit der Rega.

F.

Mit Verfügung vom 3. Februar 2021 wies das BAZL die AAA an, Bereitstellungsflüge auf das Spital Limmattal ab sofort zu unterlassen, und wies deren Anträge gemäss Eingabe vom 2. Dezember 2020 ab.

In ihrer Begründung führte das BAZL zusammengefasst aus, die Bereitstellung des Helikopters ab der Basis führe zu Leerflügen am Morgen und Abend, welche keinen direkten Bezug zu einer Hilfeleistung hätten. Dies sei mit den gesetzlichen Grundlagen nicht vereinbar. Die Rega führe so-

dann keine Positionierungsflüge durch, weshalb keine Ungleichbehandlung bestehe. Schliesslich besitze das BAZL keine Akten zu vergleichbaren Fällen, in welche Einsicht bzw. zu welchem Zugang gewährt werden könnte.

G.

Gegen diese Verfügung des BAZL (nachfolgend: Vorinstanz) lässt die AAA (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 8. März 2021 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erheben. Sie beantragt, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben. Eventualiter verlangt sie die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Rückweisung zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz.

In ihrer Begründung rügt sie in verschiedener Hinsicht eine Verletzung von Bundesrecht sowie eine unrichtige bzw. unvollständige Feststellung des Sachverhalts. Die Positionierung ihres Helikopters auf dem Landeplatz des Spitals Limmattal sei rechtmässig. Zudem toleriere die Vorinstanz das beanstandete Vorgehen bei der Rega seit Jahren. Sollte das Verhalten wider Erwarten als rechtswidrig angesehen werden, hätte sie daher einen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht.

H.

In ihrer Vernehmlassung vom 12. April 2021 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde und verweist im Wesentlichen auf ihre Begründung in der angefochtenen Verfügung.

I.

Die Beschwerdeführerin hält in ihrer Replik vom 3. Juni 2021 an ihren Anträgen und Standpunkten fest.

J.

Am 6. Juli 2021 reicht die Vorinstanz ihre Duplik ein. Darin hält sie ebenfalls an ihren bereits gemachten Ausführungen fest.

K.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist.

Die angefochtene Verfügung ist ein zulässiges Anfechtungsobjekt und stammt von einer Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG; eine Ausnahme im erwähnten Sinn liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist somit für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (vgl. auch Art. 6 Abs. 1 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 [LFG, SR 748.0]).

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, sofern das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.3 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c).

Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Adressatin der angefochtenen Verfügungen sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist.

1.4 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist somit einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechterheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Zudem prüft es die Verfügung auf Angemessenheit hin (Art. 49 Bst. c VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

3.

Unbestritten ist, dass die Beschwerdeführerin in Absprache mit dem Spital Limmattal mit einem ihrer Rettungshelikopter jeweils am Morgen (nicht vor 08.00 Uhr) von ihrer Basis auf dem Flugplatz Birrfeld auf den Landeplatz des Spitals Limmattal flog und diesen dort tagsüber stationierte, um von dort aus Aufträge zur Durchführung von Rettungsflügen bzw. HEMS-Flügen in Empfang zu nehmen. Am Abend (nicht später als 20.00 Uhr) flog die Beschwerdeführerin mit ihrem Helikopter wieder zurück auf die erwähnte Basis. Strittig und nachfolgend zu prüfen ist, ob diese "Bereitstellungsflüge" zulässig sind.

4.

4.1 Die Vorinstanz begründet die Unzulässigkeit der "Bereitstellungsflüge" damit, dass die AuLaV entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin für Spitallandestellen nicht zur Anwendung komme. Spitallandestellen seien gemäss Art. 1 Abs. 4 Bst. a AuLaV von deren Geltungsbereich ausgenommen. Massgebend sei ausschliesslich Art. 56 VIL. Demnach sei für die Benutzung von Spitallandestellen keine Bewilligung notwendig. Die Regelung sei jedoch offen formuliert und auslegungsbedürftig. Für die Benutzung würden keine Umweltvorschriften bestehen, wie dies bei Infrastrukturanlagen der Luftfahrt üblich sei. Spitallandestellen würden oft in dicht besiedeltem Gebiet liegen und die Lärmemissionen des Helikopters seien für die Bevölkerung gut wahrnehmbar. Beim Spital Limmattal werde der zusätzlich durch die Positionierungsflüge verursachte Lärm von der Bevölkerung als störend empfunden und kritisiert. Da Art. 56 VIL eine Benutzung der Spitallandestellen ohne zeitliche Einschränkung zu jeder Tages- und Nachtzeit zulasse, rechtfertige sich eine enge Auslegung. Von dieser liberalen Regelung sollen deshalb nur diejenigen Flüge profitieren, die in einem direkten Zusammenhang mit einer Hilfeleistung stünden. Die Bereitstellung des Helikopters ab der Basis führe zu Leerflügen zum und vom Spital Limmattal am Morgen und Abend. Diese hätten keinen direkten Bezug zu einer Hilfeleistung. Die Bereitstellung diene einzig der besseren Positionierung und erhöhe die Chancen, für einen Rettungseinsatz aufgeboden zu werden, da meistens der nächstgelegene Rettungshelikopter aufgeboden werde. Dies sei mit Art. 56 VIL nicht vereinbar.

4.2 Die Beschwerdeführerin führt demgegenüber aus, der Landeplatz auf dem Dach des Spitals Limmattal sei ein Spitallandplatz im Sinne von Art. 56 VIL. Diese Norm umfasse zwei unterschiedliche Kategorien von

Spitallandestellen, nämlich "Landestellen bei Spitälern" und "andere Landestellen, die ausschliesslich zur Hilfeleistung dienen". "Landestellen bei Spitälern" müssten nicht der Hilfeleistung dienen, um als Spitallandestellen im Sinne von Art. 56 VIL qualifiziert zu werden. Diese Landestellen würden jeglichen Arten von medizinisch indizierten Flügen dienen. So könne etwa auch medizinisches Material eingeflogen werden. Die Kompetenz zur Entscheidung, welche Flüge medizinisch indiziert seien, obliege den Spitälern. Somit sei es am Spital Limmattal zu entscheiden, ob die "Bereitstellungsflüge" aus medizinischer Sicht sinnvoll seien. Dieses erachte es als medizinisch sinnvoll, einen Helikopter auf der Spitallandestelle zu platzieren, damit die Reaktionszeit verringert und die Effizienz der Rettungskette erhöht werden könne. Beides diene dem Patientenwohl. Die "Bereitstellungsflüge" seien daher medizinisch bedingt. Aus Art. 56 VIL lasse sich nicht ableiten, dass zwischen einer Positionierung auf einer Spitallandestelle und einem HEMS-Einsatz ein unmittelbarer oder direkter Zusammenhang bestehen müsse. Ein solcher Positionierungsflug sei vielmehr zulässig, wenn er einem HEMS-Einsatz funktional diene, weil er ihn effizienter mache oder die Anflugzeit zum Einsatzort verkürze.

Art. 56 VIL sei mit der Revision der AuLaV per 1. September 2014 eingeführt worden und sei deshalb mit dem Aussenlanderegime der AuLaV zu verstehen. Wegen ihres Zusammenhangs mit der Luftfahrt sei es angebracht, dass Spitallandestellen in der VIL erwähnt würden. Sie seien indes allemal Aussenlandestellen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 LFG i.V.m. der AuLaV. Entsprechend gelte grundsätzlich das Aussenlanderegime der AuLaV. Daran ändere nichts, dass die AuLaV gemäss dem Wortlaut von Art. 1 Abs. 4 Bst. a AuLaV nicht gelte für "den Bau und Betrieb (...) sowie für das Abfliegen und Landen" auf Spitallandestellen. Denn der Wortlaut dieser Bestimmung sei unklar, soweit er das "Abfliegen und Landen" erwähne. Spitallandestellen würden spezielle infrastrukturelle und betriebliche Merkmale aufweisen, weil sie u.a. in bebautem Gebiet und teilweise auf oder zwischen Gebäuden unterhalten würden. Sie würden in Fragen der Ausrüstung und der Ausgestaltung sowie beim Umgang mit Hindernissen im An- und Abflugkorridor differenzierte luftfahrttechnische Regeln verlangen. Technische und operative Aspekte, die für Spitallandestellen wesentlich seien, würden durch die AuLaV nicht adäquat erfasst. Für solche Aspekte (auch für das "Abfliegen und Landen") gelte die AuLaV daher nicht. Soweit die VIL und die dazu erlassenen technischen Vorschriften keine spezifischen Vorschriften formulieren würden, gelte die AuLaV aber subsidiär oder mindestens sinngemäss. Andernfalls gäbe es eine Kategorie von Aussenlandungen, die nur unvollständig geregelt sei. Nach Art. 3

Abs. 1 AuLaV seien Aussenlandungen zulässig, sofern die AuLaV keine Einschränkungen vorsehe. Für Flüge gemäss Art. 38 AuLaV (u.a. für HEMS-Flüge) würden keine Einschränkungen bzw. Bewilligungspflichten bestehen.

4.3 Luftfahrzeuge, wozu auch Helikopter (rechtlich als Hubschrauber bezeichnet) gehören (vgl. Art. 2 Abs. 1 und den Anhang zur Verordnung vom 14. November 1973 über die Luftfahrt [Luftfahrtverordnung, LFV; SR 748.01]; Urteil des BGer 2C_807/2016 E. 5.1), dürfen grundsätzlich nur auf Flugplätzen abfliegen oder landen (Flugplatzpflicht, Art. 8 Abs. 1 LFG). Als Flugplätze gelten Flughäfen und Flugfelder (vgl. Art. 36a Abs. 1 und Art. 36b Abs. 1 LFG; Urteil des BGer 2C_807/2016 E. 5.1). Unter welchen Voraussetzungen Luftfahrzeuge ausserhalb von Flugplätzen abfliegen oder landen dürfen (Aussenlandungen), regelt der Bundesrat (Art. 8 Abs. 2 Bst. a LFG). Von dieser Kompetenz machte er insbesondere in der AuLaV Gebrauch (vgl. Art. 1 Abs. 1 AuLaV und Art. 50 VIL). Weitere Bestimmungen über Aussenlandungen sind sodann in der VIL enthalten (vgl. Art. 1 und Art. 50 ff. VIL). Die AuLaV regelt, unter welchen Voraussetzungen Aussenlandungen und diesen dienende Bauten und Anlagen zulässig sind (Art. 1 Abs. 1 AuLaV). Gemäss Art. 1 Abs. 4 Bst. a AuLaV gilt diese Verordnung indes nicht für den Bau und Betrieb von sowie für das Abfliegen und Landen auf Landstellen bei Spitälern sowie anderen Landstellen zur Hilfeleistung; für diese Landstellen gilt Art. 56 VIL. Der mit der Sachüberschrift "Spitallandstellen" versehene Art. 56 VIL bestimmt, dass Landstellen bei Spitälern sowie andere Landstellen, die ausschliesslich zur Hilfeleistung dienen, namentlich für Rettung und Bergung, ohne Bewilligung der Vorinstanz angelegt und benützt werden können.

4.4 Der Landeplatz des Spitals Limmattal stellt unbestritten keinen Flugplatz dar (vgl. auch BAZL, Richtlinie AD I-012 D, Spitallandeplätze: Grundsätze für die luftfahrtspezifische Ausgestaltung, vom 12. Dezember 2016, Ziff. 1.1, Beilage 6 zur Beschwerde sowie publ. auf www.bazl.admin.ch > Für Fachleute > Flugplätze > rechtliche Grundlagen, Richtlinien, Hilfsmittel – Flugplätze, abgerufen am 9. Februar 2022), sondern eine "Landestelle bei Spitälern" im Sinne von Art. 56 VIL. Nach dem klaren Wortlaut von Art. 1 Abs. 4 Bst. a AuLaV sind das Abfliegen und Landen auf solchen Landstellen vom Geltungsbereich der AuLaV ausgenommen. Stattdessen gilt diesbezüglich ausschliesslich Art. 56 VIL, zumal weder Art. 56 VIL noch die AuLaV eine subsidiäre oder ergänzende Anwendung der AuLaV vorsehen. Daran ändert nichts, dass es sich beim Abfliegen und Landen auf Spital-

landestellen um Aussenlandungen (vgl. zum Begriff vorstehend E. 4.3 sowie Art. 8 Abs. 2 LFG und Art. 1 Abs. 2 AuLaV) handelt. Unter dem alten, bis Ende August 2014 geltenden Recht waren Aussenlandungen insbesondere in den Art. 50–58 VIL geregelt. Mit Inkrafttreten der AuLaV am 1. September 2014 wurden die Regelungen in der VIL zu den Aussenlandungen gestrichen. Einzig die Regelungen zu den Gebirgslandeplätzen (Art. 54 VIL) und den Spitallandestellen (Art. 56 VIL) wurden nicht in die AuLaV überführt (UVEK, Erläuternder Bericht zur AuLaV vom 30. April 2014 [nachfolgend: Erläuternder Bericht zur AuLaV], S. 2, Beilage 7 zur Beschwerde). Auf eine Regelung der Spitallandeplätze in der AuLaV wurde bewusst verzichtet. Vorgesehen war damals, die Spitallandeplätze im Rahmen der Teilrevision des LFG als Flugplätze zu regeln. Dieses Vorhaben scheiterte jedoch am Widerstand der Kantone. Aus diesem Grund sollten Aussenlandungen auf Spitallandeplätze schliesslich in einem neuen Titel in der AuLaV geregelt werden (vgl. UVEK, Erläuterungen zur Änderung der AuLaV, S. 2, Beilage 8 zur Beschwerde; Stellungnahme des Bundesrates vom 4. September 2019 zur Motion 19.3613 von Philipp Matthias Bregy vom 14. Juni 2019 betreffend "Keine unnötige gesetzliche Regelung von Helikopterlandeplätzen von Spitälern", Beilage 2 zur Replik). Wie die Vorinstanz in ihrer Duplik mitteilte, hat das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) jedoch inzwischen entschieden, die angedachte Revision nicht weiterzuverfolgen. Damit werden Aussenlandungen auf Spitallandestellen auch inskünftig nicht in der AuLaV, sondern ausschliesslich durch Art. 56 VIL geregelt. Aus der aufgezeigten Historie geht zudem hervor, dass es nie dem Willen des Gesetz- bzw. Ordnungsgebers entsprach, Bestimmungen der AuLaV subsidiär oder sinngemäss auf Spitallandestellen im Sinne von Art. 56 VIL anzuwenden. Vielmehr war vorgesehen, die bis Ende August 2014 geltende Rechtslage unverändert zu belassen und zu einem späteren Zeitpunkt eine separate Regelung zu treffen.

4.5 Soweit sich die Beschwerdeführerin für die Rechtmässigkeit ihrer "Bereitstellungsflüge" auf Bestimmungen in der AuLaV beruft, kann ihr nach dem Ausgeführten nicht gefolgt werden. Vorliegend massgebend ist einzig Art. 56 VIL.

4.6 Zu klären ist somit, ob die "Bereitstellungsflüge" nach Art. 56 VIL zulässig sind. Zwischen den Parteien ist dabei insbesondere strittig, ob für die bewilligungsfreie Nutzung des Landeplatzes des Spitals Limmattal ein direkter Zusammenhang mit einer Hilfeleistung erforderlich ist. Dies lässt sich Art. 56 VIL nicht direkt entnehmen.

4.6.1 Die Konkretisierung einer Norm im Hinblick auf einzelne Lebenssachverhalte als Teil der Gesetzesanwendung geschieht durch Auslegung. Deren Ziel ist die Ermittlung des Sinngehalts der Bestimmung. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut (grammatikalische Auslegung). Die grammatikalische Auslegung stellt auf Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch ab, wobei die Formulierungen in den Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch gleichwertig sind (vgl. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 des Bundesgesetzes über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt vom 18. Juni 2004 [Publikationsgesetz, PublG, SR 170.512]). Vom klaren, eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, so etwa dann, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Norm wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben. Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden (ratio legis), unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente (sog. Methodenpluralismus). Dabei ist namentlich auf die Entstehungsgeschichte (historisches Element), den Zweck der Norm (teleologisches Element), die ihr zugrunde liegenden Wertungen und ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (systematisches Element) und die gegenwärtigen tatsächlichen Gegebenheiten und herrschenden Wertvorstellungen (zeitgemässes Element) abzustellen. Bleiben bei nicht klarem Wortlaut letztlich mehrere Auslegungen möglich, so ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht (vgl. BGE 142 I 135 E. 1.1.1, 128 I 34 E. 3b und 125 II 206 E. 4a; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020 Rz. 175 ff.). Die Gesetzesmaterialien sind nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Bei der Auslegung neuerer Bestimmungen kommt den Materialien eine besondere Bedeutung zu, weil veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis eine andere Lösung weniger rasch nahelegen (vgl. BGE 141 II 262 E. 4.2 m.w.H.).

4.6.2 Art. 56 VIL trägt die Sachüberschrift "Spitallandestellen" und hat folgenden Wortlaut, wobei die französisch- und italienischsprachigen Fassungen mit der deutschsprachigen übereinstimmen:

"Landestellen bei Spitälern sowie andere Landestellen, die ausschliesslich zur Hilfeleistung dienen, namentlich für Rettung und Bergung, können ohne Bewilligung des Bundesamtes angelegt und benützt werden."

Wie die Beschwerdeführerin zutreffend vorbringt, regelt Art. 56 zwei Kategorien von Landestellen, nämlich "Landestellen bei Spitälern" sowie "andere Landestellen". Ob sich der Satzteil "die ausschliesslich zur Hilfeleistung dienen" lediglich auf die zweite Kategorie bezieht, wovon die Beschwerdeführerin ausgeht, oder auch auf die "Landestellen bei Spitälern", lässt sich dem Wortlaut nicht eindeutig entnehmen. Die Bezeichnung der zweiten Kategorie als "andere Landestellen" spricht jedoch dafür, dass sich der erwähnte Satzteil auch auf die "Landestellen bei Spitälern" bezieht. Andernfalls hätte auf das Wort "andere" verzichtet und nur von "Landestellen" gesprochen werden können. Der Wortlaut spricht somit dafür, dass der Verordnungsgeber davon ausging, "Landestellen bei Spitälern" würden – ebenfalls – ausschliesslich zur Hilfeleistung dienen, und er die bewilligungsfreie Benützung der Landestellen gemäss Art. 56 VIL ausschliesslich zur Hilfeleistung vorsehen wollte.

4.6.3 Unter dem alten, bis Ende August 2014 geltenden Recht waren Aussenlandungen grundsätzlich bewilligungspflichtig (vgl. aArt. 50 VIL, AS 1994 3064, in Kraft vom 1. Januar 1995 bis 31. August 2014). Eine Ausnahme galt lediglich für Hilfeleistungen (aArt. 56 VIL, AS 1994 3066, in Kraft vom 1. Januar 1995 bis 31. August 2014) sowie für Luftfahrzeuge gemäss aArt. 57 VIL (worunter Helikopter nicht fielen; AS 1994 3066, in Kraft vom 1. Januar 1995 bis 31. August 2014). Mit dem Inkrafttreten der AuLaV erfolgte ein Paradigmenwechsel. Seither sind Aussenlandungen zulässig, sofern die AuLaV keine Einschränkungen vorsieht und sie nicht ausdrücklich einer Bewilligung bedürfen (Art. 3 AuLaV; vgl. auch Urteil des BVGer A-5661/2015 vom 26. Juli 2016 E. 6.1). Wie erwähnt waren Aussenlandungen auf Spitallandestellen auch unter dem alten Recht bereits in aArt. 56 VIL geregelt. Allerdings trug aArt. 56 VIL damals noch die Sachüberschrift "Hilfeleistungen" und lautete wie folgt:

"¹ Aussenlandungen für Hilfeleistungen, namentlich für Rettungen und Bergungen, können ohne Bewilligung des BAZL ausgeführt werden.

"² Landestellen bei Spitälern gelten als Aussenlandestellen für Flüge zur Hilfeleistung. Sie können ohne Bewilligung des BAZL angelegt und benützt werden. Das BAZL kann Richtlinien für den Bau und die Benützung solcher Landestellen erlassen."

Abs. 2 von aArt. 56 VIL hielt somit ausdrücklich fest, dass Landestellen bei Spitälern als "Aussenlandestellen für Flüge zur Hilfeleistung" gelten und – wie unter geltendem Recht – ohne Bewilligung der Vorinstanz angelegt und

benützt werden können. Daraus erhellt, dass der historische Verordnungsgeber die bewilligungsfreie Benützung der Landestellen bei Spitälern nur für Flüge zur Hilfeleistung vorsah. Mit Inkrafttreten der AuLaV wurde zwar der Wortlaut von Art. 56 VIL geändert. Inhaltlich erfolgte in Bezug auf die Landestellen bei Spitälern jedoch keine Änderung. So wird im Erläuternden Bericht zur AuLaV (S. 3) denn auch ausgeführt, die Regelung der Aussenlandungen zu Hilfeleistungen würden vorerst unverändert in der VIL verbleiben (S. 2; vgl. auch vorstehend E. 4.4).

Die historische Auslegung führt damit zum Ergebnis, dass Art. 56 VIL die bewilligungsfreie Benützung der "Landestellen bei Spitälern" ausschliesslich für Flüge zur Hilfeleistung vorsieht.

4.6.4 In Übereinstimmung damit wird im Erläuternden Bericht zur AuLaV (S. 7) zudem Folgendes ausgeführt: *"Die Bestimmungen zu Landestellen, die ausschliesslich der Hilfeleistung dienen (Spitallandeplätze und weitere fest eingerichtete Rettungsstellen), verbleiben in Artikel 56 VIL"*. Der Erläuternde Bericht zur AuLaV geht somit ebenfalls davon aus, dass Spitallandestelle, womit offensichtlich die Landestellen bei Spitälern gemeint sind, ausschliesslich der Hilfeleistung dienen.

4.6.5 Art. 56 VIL lässt die bewilligungsfreie Benützung der Spitallandestellen ohne zeitliche, räumliche und zahlenmässige Einschränkungen zu. Auch bestehen keine bundesrechtlichen Vorschriften in Bezug auf den Lärmschutz, wie dies ansonsten bei Infrastrukturanlagen der Luftfahrt üblich ist (vgl. in Bezug auf Flugplätze Art. 36 ff. VIL). Anwohner von Spitallandeplätzen sind nicht einheitlich gegen die unvermeidbaren Lärmimmissionen geschützt und haben – im Gegensatz zur Bevölkerung in der unmittelbaren Nähe von Flugplätzen – keinen Anspruch auf Schallschutzfenster (vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 4. September 2019 zur Motion 19.3613 von Philipp Matthias Bregy vom 14. Juni 2019 betreffend "Keine unnötige gesetzliche Regelung von Helikopterlandeplätzen von Spitälern", Beilage 2 zur Replik). Kommt hinzu, dass Spitallandeplätze häufig in dicht besiedeltem Gebiet gelegen sind und daher eine Vielzahl von Personen von den durch die Helikopterflüge verursachten Lärmimmissionen betroffen sind. Es ist daher der Vorinstanz zuzustimmen, wenn sie ausführt, dass die liberale Regelung von Art. 56 VIL restriktiv anzuwenden ist. Nur dadurch kann dem öffentlichen Interesse am Schutz der Anwohner vor Lärmbelastungen Rechnung getragen werden. Auch dies spricht dafür, den Kreis der zulässigen Aussenlandungen möglichst eng zu ziehen und auf Flüge zu Hilfeleistungen zu beschränken. Der Sinn und Zweck von Art. 56

VIL scheint denn auch einzig darin zu liegen, Hilfeleistungen jederzeit uneingeschränkt zu ermöglichen. Dies würde jedenfalls erklären, weshalb Aussenlandungen bei Spitälern bereits unter dem alten Recht bewilligungsfrei und ohne Einschränkungen zulässig waren, während ansonsten grundsätzlich eine Bewilligungspflicht galt (vgl. vorstehend E. 4.6.3). Es ist sodann auch nicht einsichtig, weshalb das Abfliegen und Landen auf Spitallandeplätzen zu anderen Zwecken unbeschränkt zu jeder Tages- und Nachtzeit ohne Bewilligung zulässig sein soll. Selbst auf Flugplätzen sind Starts und Landungen ohne Bewilligung und zeitliche Einschränkung nur für einen eng umschriebenen Kreis von Flügen erlaubt und – abgesehen von Starts und Landungen von schweizerischen Militärluftfahrzeugen – auf eigentliche Hilfeleistungen (Notlandungen, Such- und Rettungsflüge, Ambulanzflüge, Polizeiflüge, Flüge zur Katastrophenhilfe) beschränkt (vgl. Art. 39–39d VIL). In ähnlicher Weise lässt auch die AuLaV bewilligungsfreie Aussenlandungen ohne zeitliche Einschränkung nur aus Sicherheitsgründen (Notlandungen), für Hilfs-, Ambulanz-, Rettungs-, Suchflüge zum Zweck der Hilfe bei Unfällen oder Not, Polizeiflüge sowie Dienstflüge der Grenzschutz, der Vorinstanz und der Schweizerischen Unfalluntersuchungsstelle zu (vgl. insbesondere Art. 22 und 38 AuLaV).

4.6.6 Aus der systematischen Stellung von Art. 56 VIL im 4. Titel "Aussenlandungen" der Verordnung lässt sich für die vorliegend relevante Fragestellung nichts ableiten.

4.6.7 Insgesamt ergibt die Auslegung somit, dass die bewilligungsfreie Benützung von "Landestellen bei Spitälern" gemäss Art. 56 VIL ausschliesslich für Flüge zur Hilfeleistung zulässig ist.

4.7 Bleibt zu klären, ob die "Bereitstellungsflüge" als Flüge zur Hilfeleistung gelten. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin obliegt die Beantwortung dieser Frage nicht den Spitälern, sondern ist einzig nach Art. 56 VIL zu beurteilen.

4.7.1 Was unter dem Begriff "Hilfeleistung" zu verstehen ist, definiert Art. 56 VIL nicht abschliessend. Namentlich genannt werden lediglich Rettung und Bergung. Die Benützung der Spitallandeplätzen für Rettungsflüge (auch HEMS-Flüge) ist somit ohne Weiteres zulässig. Ob dies auch für die vorgelagerten "Bereitstellungsflüge" der Beschwerdeführerin, welche nicht direkt zur Hilfeleistung erfolgen, gilt, lässt sich dem Wortlaut nicht eindeutig

entnehmen und ist wiederum durch Auslegung zu ermitteln. Die beispielhafte Aufzählung in Art. 56 VIL (Rettung und Bergung) spricht aber dafür, dass die Flüge einen direkten Bezug zur Hilfeleistung haben müssen.

4.7.2 Sinn und Zweck von Art. 56 VIL ist es, das Abfliegen und Landen für Flüge zur Hilfeleistung jederzeit zu ermöglichen (vgl. vorstehend E. 4.6.5). Die "Bereitstellungsflüge" dienen jedoch lediglich der besseren Positionierung für allfällige (spätere) Rettungseinsätze. Die Beschwerdeführerin nutzt die Landestelle als eigentliche Tagesbasis für ihren Rettungshelikopter. Dies entspricht nicht dem erwähnten Zweck.

4.7.3 Im Zeitpunkt der Durchführung der Positionierungsflüge auf die Landestelle des Spitals (jeweils am Morgen) steht noch nicht fest, ob es überhaupt zu einem Rettungseinsatz kommen wird. Erfolgt kein solcher Einsatz, erweisen sich die "Bereitstellungsflüge" am Morgen und Abend schlussendlich als unnützlich und stehen in keinem Zusammenhang mit einer Hilfeleistung. Aber selbst wenn es zu einem Rettungseinsatz kommen sollte, könnte sich der Positionierungsflug auf die Landestelle des Spitals je nach Einsatzort als unnötiger Leerflug ohne Nutzen für die spätere Hilfeleistung erweisen. Es kann nämlich nicht allgemein gesagt werden, dass durch die Positionierung des Helikopters auf der Landesstelle des Spitals die Anflugzeit zum Einsatzort verkürzt wird, hängt dies doch immer vom konkreten Einsatzort ab. Solche unnötigen Leerflüge sind aber gerade auch mit Blick auf die Lärmemissionen des Helikopters möglichst zu vermeiden. Die Beschwerdeführerin hat ihre "Bereitstellungsflüge" zwar aus Rücksicht auf die Anwohner darauf beschränkt, am Morgen nicht vor 08.00 Uhr auf die Landestelle des Spitals und am Abend nicht nach 20.00 Uhr zurück auf ihre Basis zu fliegen, womit die zusätzliche Lärmbelastung verhältnismässig moderat ausfällt. Allerdings sieht Art. 56 VIL eine solche Einschränkung nicht vor und sie wird von der Beschwerdeführerin denn auch "freiwillig, d.h. nach eigener Einschätzung, gemacht. Würde man der Rechtsauffassung der Beschwerdeführerin folgen und "Bereitstellungsflüge" gestützt auf Art. 56 VIL als zulässig erachten, so wären solche Flüge grundsätzlich ohne Einschränkung zu jeder Tages- und Nachtzeit erlaubt. Dies könnte selbstredend zu einer weit grösseren Lärmbelastung für die Anwohner führen. Schliesslich ist zu beachten, dass die Landestelle des Spitals durch die Bereitstellung eines Helikopters darauf besetzt wird und von anderen Rettungshelikoptern (z.B. bei einem Notfall) nur dann angefliegen werden kann, wenn der Helikopter zuerst wegfliegt und den Landeplatz dadurch freigibt. Dies führt ebenfalls zu vermeidbaren Leerflügen, welche zusätzlich Lärm verursachen.

4.7.4 Aus den weiteren Auslegungselementen lässt sich für die relevante Fragestellung nichts ableiten.

4.7.5 Aus den genannten Gründen und da Art. 56 VIL restriktiv auszulegen ist (vgl. vorstehend E. 4.6.5), können die "Bereitstellungsflüge" der Beschwerdeführerin nicht als Flüge zur Hilfeleistung im Sinne von Art. 56 VIL qualifiziert werden.

4.8 Im Ergebnis erweisen sich die "Bereitstellungsflüge" somit als unzulässig.

5.

5.1 Die Beschwerdeführerin beruft sich ferner auf den Grundsatz der Gleichbehandlung (Art. 8 der Bundesverfassung [BV, SR 101]). Die Vorinstanz toleriere das bei ihr bemängelte Verhalten bei direkten Konkurrentinnen, insbesondere bei der Rega, seit Jahren. Sollten sich die "Bereitstellungsflüge" als rechtswidrig erweisen, stünde ihr daher ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht zu. Die Vorinstanz habe diesbezüglich den Sachverhalt nicht oder nur unvollständig festgestellt. Obwohl es allgemein bekannt sei und sie die Vorinstanz mehrfach darauf hingewiesen habe, dass das beanstandete Verhalten von der Rega ebenfalls praktiziert werde, habe die Vorinstanz lediglich eine telefonische Auskunft bei der Rega eingeholt. Den weiteren Hinweisen sei sie nicht nachgegangen. Die Beschwerdeführerin beantragt in diesem Zusammenhang deshalb die Einvernahme verschiedener Zeugen sowie die Edition der Flight Logs der Rettungshelikopter der Rega aus den Jahren 2015–2020.

5.2 Die Vorinstanz bestreitet eine Ungleichbehandlung. Die Rega führe keine Positionierungsflüge auf Spitallandeplätze durch. Aufgrund ihrer Aufsicht über die Rega sei ihr deren Tätigkeit bekannt. Sie habe die Rega vor Erlass der angefochtenen Verfügung zudem mit den Vorwürfen konfrontiert.

5.3 Ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht besteht grundsätzlich nicht, da das Gesetzmässigkeitsprinzip dem Gleichheitsgrundsatz vorgeht. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts wird der Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht ausnahmsweise anerkannt, wenn eine ständige gesetzwidrige Praxis einer rechtsanwendenden Behörde vorliegt und die Behörde zu erkennen gibt, dass sie auch in Zukunft nicht von dieser Praxis abzuweichen gedenke (BGE 139 II 49 E. 7.1 und 136 I 65 E. 5.6; BVGE 2016/21 E. 6.2).

5.4 Die Vorinstanz hat in keiner Weise zu erkennen gegeben, dass sie künftig in Abweichung des Gesetzes und des vorliegenden Urteils, das sich erstmals zur konkreten Frage äussert, "Bereitstellungsflüge" dulden möchte. Bereits deshalb fällt ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht ausser Betracht. Entsprechend braucht nicht mehr geklärt zu werden, ob die Vorinstanz das bei der Beschwerdeführerin bisher gezeigte und nun beanstandete Verhalten bei direkten Konkurrenten der Beschwerdeführerin in ständiger Praxis tolerierte. Die diesbezüglichen Beweisanträge (Zeugeneinvernahmen, Edition Flight Logs) sind folglich abzuweisen.

6.

Schliesslich ist auch nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die weiteren Anträge der Beschwerdeführerin gemäss Eingabe vom 2. Dezember 2020 auf Akteneinsicht, Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss Art. 6 des Öffentlichkeitsgesetzes vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3) sowie Gewährung des rechtlichen Gehörs zu diesen Akten (vgl. Rechtsbegehren Ziff. 2–4 der Eingabe vom 2. Dezember 2020; vorstehend Sachverhalt Bst. E) abwies. Begründet wurde dies von der Vorinstanz damit, dass sie keine solchen Akten besitze. Die Beschwerdeführerin bringt hierzu nichts vor, das darauf schliessen lassen könnte, dass diese Angabe unzutreffend wäre.

7.

Es bleibt, über die Kosten- und Entschädigungsfolgen zu befinden.

7.1 Dem Verfahrensausgang entsprechend gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend und hat die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 VwVG). Diese sind auf Fr. 3'000.– festzusetzen (Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Der von der Beschwerdeführerin einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

7.2 Angesichts ihres Unterliegens hat die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE). Dasselbe gilt für die obsiegende Vorinstanz als Bundesbehörde (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Beweisanträge der Beschwerdeführerin werden abgewiesen.

3.

Die Verfahrenskosten von Fr. 3'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

4.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz und das Generalsekretariat UVEK.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Christine Ackermann

Marcel Zaugg

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand:

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)