

BGer 1A.61/2003 vom 8. Juli 2003

Bundesgericht, 2003-07-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.61_2003

FR: TF 1A.61/2003 du 8 juillet 2003

IT: TF 1A.61/2003 del 8 luglio 2003

Erwägungen

E. 1

Nach der Ausnahmebestimmung von Art. 99 Abs. 2 lit. c OG können Betriebskonzessionen für Flugplätze mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden. Der Kanton Aargau ist Adressat des Nichteintretensentscheides der Rekurskommission UVEK und daher zur Beschwerdeerhebung legitimiert. Auf die eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

E. 2

Der Kanton Aargau vertritt vor Bundesgericht weiterhin die Auffassung, dass gewisse Rahmenbedingungen über den Flugbetrieb und dessen Auswirkungen in die Betriebskonzession selbst hätten aufgenommen werden müssen. Es gehe nicht an, sämtliche Anordnungen über Art und Umfang des Flugbetriebs in das Betriebsreglement zu verweisen.

Das Bundesgericht hat sich mit der Frage des (notwendigen) Inhalts von Betriebskonzession und Betriebsreglement und der entsprechenden Anfechtungsmöglichkeiten im vorliegenden Konzessionserteilungsverfahren bereits - als obiter dictum - befasst (vgl. Urteil 1A.72/2002 vom 19. August 2002) und sie erneut in dem zur amtlichen Publikation bestimmten BGE 1A.226/2002 vom 8. April 2003 i.S. Genossenschaft Flugplatz Oberengadin geprüft.

Die dort angestellten Erwägungen seien hier wie folgt in Erinnerung gerufen:

E. 2.1

Inhalt und Tragweite der Flugplatz-Betriebskonzession sind bei der Änderung der luftfahrtrechtlichen Bestimmungen durch das Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren vom 18. Juni 1999 (AS 1999 S. 3071, 3112 ff.) und die zugehörige Verordnung vom 2. Februar 2000 (AS 2000 S. 703, 709 ff.) neu umschrieben worden. Während bis zu dieser Revision - wie in BGE 124 II 293 E. 8 bis 10 einlässlich geschildert - weitgehend unklar war, durch welche rechtlichen Institute und in welchen Verfahren der Flugplatz-Betrieb zu regeln und zu überprüfen sei, werden in den nunmehr geltenden Vorschriften die Aufgaben der Betriebskonzession einerseits und des Betriebsreglementes andererseits klar auseinander gehalten. Gemäss der Bestimmung von Art. 36a des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0) in der Fassung vom 18. Juni 1999 wird mit der Konzessionierung durch hoheitlichen Akt das Recht zum Betrieb eines dem öffentlichen Verkehr dienenden Flugplatzes verliehen und der Inhaber in grundsätzlicher Weise verpflichtet, diesen Betrieb ordnungsgemäss zu führen. Die Organisation des Flugplatzes im Einzelnen sowie die An- und Abflugverfahren, also der Flugbetrieb, werden demgegenüber im Betriebsreglement festgelegt (Art. 36c LFG). Art. 10 Abs. 2 und Art. 17 Abs. 2 der Verordnung vom 23.

November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.1131.1) in der Fassung vom 2. Februar 2000 halten denn auch ausdrücklich fest, dass die Ausgestaltung des Betriebs und der Infrastruktur eines Flugplatzes nicht Gegenstand der Betriebskonzession bzw. der Betriebsbewilligung sei. Der Flug- und Flugplatzbetrieb ist vielmehr in allen Belangen im Betriebsreglement zu regeln (Art. 23 VIL). Dementsprechend ist im Gesuch um Genehmigung eines Betriebsreglementes darzulegen, welche Auswirkungen der Betrieb auf Raum und Umwelt hat, und ist die Umweltverträglichkeitsprüfung in diesem Genehmigungsverfahren vorzunehmen (Art. 24 lit. b VIL , Anhang Nr. 14 zur Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 [UVPV; SR 814.011] in der Fassung vom 2. Februar 2000). Wer sich demnach durch den Flugbetrieb betroffen fühlt, hat heute seine Einwendungen im Rahmen des Verfahrens zur Genehmigung des Betriebsreglementes und nicht im Konzessionserteilungsverfahren zu erheben (vgl. auch BGE 127 II 306 E. 7b S. 315).

E. 2.2

Wie in den zitierten Entscheiden weiter ausgeführt worden ist, kann die Befugnis zur Anfechtung des Konzessionsentscheides auch nicht aus Art. 12 Abs. 1 lit. c VIL hergeleitet werden, wonach die Konzession nur erteilt werden darf, wenn das Betriebsreglement genehmigt werden kann. Diese Voraussetzung ändert nichts daran, dass die zwei fraglichen Institute unterschiedliche Funktionen haben und die beiden Entscheidverfahren auseinander zu halten sind. Der Entscheid darüber, ob ein neues oder abgeändertes Betriebsreglement genehmigt werden kann, liegt in der alleinigen Kompetenz des Bundesamtes (Art. 36c Abs. 3 und 4 LFG), während die Erteilung der Konzessionen Sache des Departementes ist (Art. 36a Abs. 1 LFG). Das Departement hat sich daher bei der Prüfung des Konzessionsgesuchs hinsichtlich des Betriebsreglements lediglich beim BAZL zu vergewissern, ob dieses den Reglements-Entwurf (Art. 11 Abs. 1 lit. e VIL) genehmigen könne. Stellt sich im Nachhinein - etwa im Laufe eines Beschwerdeverfahrens - heraus, dass das Betriebsreglement gegen Bundesrecht verstösst, fällt die Konzession nicht per se dahin, sondern ist allenfalls vom UVEK zu entziehen, wobei dieses gemäss Art. 16 Abs. 2 VIL die erforderlichen Massnahmen zur Fortführung des Flughafenbetriebes anordnen kann. Steht demnach den Flugplatzanwohnern, den Umweltschutzorganisationen und den betroffenen Gemeinwesen mit der Einsprache gemäss Art. 36d Abs. 4 LFG und der nachfolgenden Beschwerdemöglichkeit ein besonderer Rechtsweg offen, um auf die Mängel des Betriebsreglementes hinzuweisen, so ist die Einwendung, das Betriebsreglement sei rechtswidrig und hätte nicht genehmigt werden dürfen, im Konzessionsverfahren ausgeschlossen (vgl. Art. 102 lit. d OG und sinngemäss BGE 108 Ib 376).

E. 2.3

Das Bundesgericht hat im Weiteren in seinem Entscheid vom 8. April 2003 - also nach Erlass des hier angefochtenen Urteils - dargelegt, dass auch die gemäss Art. 36a Abs. 2 LFG mit der Konzessionierung verbundene Ermächtigung zur Gebührenerhebung keine Befugnis von Dritten zur Anfechtung der Konzessionsverfügung zu begründen vermöge. Dass der Flughafenhalter mit der Konzessionierung u.a. zur Enteignung und zur Gebührenerhebung berechtigt werde, heisse nicht, dass im Rahmen des Konzessionsverfahrens unter Gewährung des Rechtsschutzes zugleich festzulegen wäre, wie diese Befugnisse auszuüben seien. Nach welchen Grundsätzen die Gebührenordnung auszugestalten sei, in welchem Verfahren sie zu erlassen sei und inwieweit und in welchem Verfahren sie angefochten werden könne, bestimme sich allein nach den

Spezialvorschriften der VIL über die Flughafengebühren (vgl. Art. 32 ff. VIL ; s.a. Art. 39 LFG).

E. 3

Die Rekurskommission UVEK hat sich im angefochtenen Entscheid den vom Bundesgericht angestellten Überlegungen angeschlossen. Was in der Beschwerde gegen diese vorgebracht wird, ist nicht geeignet, den Inhalt der Konzessionsverfügung und den Beschwerdeentscheid als bundesrechtswidrig erscheinen zu lassen.

E. 3.1

Der Beschwerdeführer verweist zunächst auf die Bestimmungen von Art. 36c LFG und Art. 25 Abs. 1 lit. b VIL , wonach das Betriebsreglement die in der Konzession "vorgegebenen Rahmenbedingungen" ausgestalten bzw. die "Vorgaben der Betriebskonzession" umsetzen müsse. Diese Vorschriften zeigten, dass nach dem Willen sowohl des Gesetzgebers wie auch des Verordnungsgebers mit der Konzession der äussere Rahmen des Betriebs und die wesentlichen betrieblichen Grundsätze festgelegt werden müssten.

Art. 36c LFG und Art. 25 VIL umschreiben aber nicht den Inhalt der Betriebskonzession, sondern den Inhalt des Betriebsreglementes bzw. die Voraussetzungen, unter denen dieses genehmigt werden kann. Nach Art. 36c Abs. 2 LFG sind bei der Ausgestaltung des Betriebsreglementes "die im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt, in der Konzession ... sowie in der Plangenehmigung vorgegebenen Rahmenbedingungen" zu berücksichtigen. Von diesen drei rechtlichen Instrumenten hat nach den Umschreibungen in Gesetz und Verordnung nur der SIL zwingend Vorgaben und Rahmenbedingungen zum Betrieb der fraglichen Infrastruktur zu enthalten (vgl. Art. 3a Abs. 2 VIL). Art. 36a LFG sieht, wie oben (E. 2.1) erwähnt, für die Betriebskonzession nichts Derartiges vor. Und die Plangenehmigung als Bewilligung für die Errichtung oder Änderung von Flugplatzanlagen legt nach geltendem Recht in aller Regel keine Grundsätze für den Flugbetrieb fest; bedingt die Änderung von Flugplatzanlagen auch betriebliche Änderungen, so sind diese ins Betriebsreglement aufzunehmen (vgl. Art. 36c Abs. 4 LFG ; BGE 126 II 522 nicht publ. E. 11). Art. 36c Abs. 2 LFG und Art. 25 Abs. 1 VIL sind daher so zu verstehen, dass im Betriebsreglement allfällige in der Betriebskonzession und in der Plangenehmigung enthaltene - betriebliche oder nichtbetriebliche - Vorgaben und Rahmenbedingungen umzusetzen seien. Dagegen lässt sich aus den genannten Bestimmungen kein Anspruch Dritter darauf herleiten, dass die Betriebskonzession derart konkrete Angaben über den künftigen Flugbetrieb und insbesondere die An- und Abflugverfahren enthalten müsse, dass ein Rechtsschutzinteresse der betroffenen Anwohner und Gemeinwesen zu bejahen wäre.

Im Übrigen enthält die umstrittene Konzessionsverfügung mit der Verpflichtung der Konzessionärin, sämtliche Massnahmen zur Umsetzung der staatsvertraglichen Regelungen über die Benützbarkeit des deutschen Luftraumes zu treffen, eine Rahmenbedingung bzw. eine Vorgabe, die sich, wenn auch nur mittelbar, auf den Flugbetrieb auswirkt. Insofern erweist sich der Vorwurf fehlender Vorgaben als unbegründet.

E. 3.2

In der Beschwerde wird weiter geltend gemacht, die Erwägungen des angefochtenen Entscheides stünden mit dem allgemeinen Rechtsbegriff der Konzession in Widerspruch. Die Konzession sei nach gefestigter Lehre und bundesgerichtlicher Rechtsprechung ein gemischter Verwaltungsakt, der sowohl Verfügungselemente wie auch

verwaltungsvertragliche Bestandteile umfasse. Da die betrieblichen Rahmenbedingungen und Vorgaben im Luftfahrtrecht selbst nicht festgelegt seien, müssten sie zwischen den Parteien vereinbart werden. Die erteilte Konzession enthalte keine solche Vereinbarungen und werde daher ihrem Namen nicht gerecht.

Es ist höchst fraglich, ob Dritte im an die Konzessionserteilung anschliessenden Rechtsmittelverfahren überhaupt zur Rüge berechtigt sind, die Konzession enthalte zu wenige oder keine vertraglichen Elemente über die Ausübung der übertragenen Rechte. Wäre der Einwand zuzulassen, wäre er abzuweisen. Zum einen trifft die Behauptung, wonach das Luftfahrtrecht über den Betrieb von Flugplätzen nichts bestimme, nicht zu; ganz abgesehen von den Vorgaben des SIL enthält insbesondere das Verordnungsrecht zahlreiche Bestimmungen, die direkt oder indirekt betriebliche Belange regeln (vgl. etwa Verordnung vom 23. Februar 1994 über lärmbedingte Betriebseinschränkungen für Strahlflugzeuge [SR 748.121.12] sowie die Lärmschutzbestimmungen und die Nachtflugordnung in Kapitel 4 der VIL; s.a. Anhang 5 zur Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV, SR 814.41]). Zum anderen kennt das schweizerische Bundesrecht keine Normen, die für alle Arten von Konzessionen einheitlich festlegen würden, was Inhalt der Konzessionserteilung und insbesondere Gegenstand vertraglicher Vereinbarung im Rahmen der Konzessionserteilung sein müsse. Es ist dem Gesetzgeber daher unbenommen, gewisse Regelungen, die an sich auch im Rahmen der Konzessionierung getroffen werden könnten, in ein gesondertes Bewilligungs- oder Genehmigungsverfahren zu verweisen, das gleichzeitig mit der Konzessionserteilung oder anschliessend an diese durchzuführen ist. So kann die Bewilligung zur Errichtung der für die Konzessionsausübung nötigen Bauten und Anlagen in der Konzessionsverfügung selbst (wie etwa in der Bundeskonzession zur Wasserkraftnutzung) oder in einem separaten Plangenehmigungsverfahren eingeräumt werden (z.B. für Eisenbahninfrastruktur-, Seilbahn-, Trolleybus- und Schifffahrtsanlagen). Auch die Inbetriebnahme und der Betrieb der Anlagen kann von der Durchführung zusätzlicher Bewilligungsverfahren abhängig sein (vgl. z.B. Art. 32 der Verordnung vom 10. März 1986 über den Bau und Betrieb der eidgenössisch konzessionierten Seilbahnen [SR 743.12] und Art. 8 der Verordnung vom 23. November 1983 über Bau und Betrieb der Eisenbahnen [SR 742.141.1]). Richtet sich demnach, wie auch im angefochtenen Urteil dargelegt, der Inhalt der Konzession nach der spezialgesetzlichen Ordnung, so kann nicht unter Berufung auf die Konzessionsnatur eine Erweiterung des Inhalts durch Regelungen gefordert werden, welche die spezialgesetzliche Ordnung ausdrücklich in andere Verfahren verweist. Dem Beschwerdeführer vermag deshalb auch der Hinweis auf sein Interesse an einer rechtsbeständigen und langfristigen betrieblichen Regelung im Konzessionsakt selbst nichts zu helfen.

E. 3.3

Nach Auffassung des Beschwerdeführers steht sodann die Koordinationspflicht der im angefochtenen Entscheid getroffenen Unterscheidung des Verfahrens zur Erteilung der Konzession einerseits und zur Genehmigung des Betriebsreglementes andererseits entgegen. Diese verlange, dass die beiden Verfahren und die entsprechende materielle Beurteilung aufeinander abgestimmt würden, was nicht geschehen sei. Auch fehle noch das Objektblatt des SIL für den Flughafen Zürich und habe das Betriebsreglement bei Erteilung der Konzession nicht in der geforderten überprüften Form vorgelegen, was bedeute, dass die Grundlagen für eine sachgerechte Regelung der betrieblichen Fragen nicht vorhanden gewesen seien. Dass die Konzession trotzdem erteilt worden sei, laufe auf eine Verletzung

der Koordinationspflicht hinaus.

Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die umfassende Regelung des Flugplatzbetriebs ausschliesslich im Rahmen des Betriebsreglements mit den Grundsätzen koordinierten Vorgehens unvereinbar wäre, ganz abgesehen davon, dass die Koordinationsvorschriften des Bundesgesetzes über die Raumplanung (vgl. Art. 25a und 33 Abs. 4 RPG ; SR 700) auf Vorhaben, die der Bewilligungshoheit des Bundes unterstehen, nicht anwendbar sind. Zwar ist der diesen Vorschriften zugrunde liegende Gedanke, dass verschiedene Entscheidungsverfahren für das gleiche Projekt formell und materiell aufeinander abzustimmen sind, auch auf bundesrechtlicher Ebene zu verfolgen. In diesem Sinne hat das bereits genannte Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Entscheidungsverfahren die Plangenehmigung für Flugplatzanlagen ins Luftfahrtrecht eingeführt und mit dieser die bisherige Baukonzession und die zusätzlich erforderlichen Bewilligungen ersetzt (vgl. Art. 37 LFG in der Fassung vom 18. Juni 1999). Im gleichen Zuge wurden, wie schon geschildert (E. 2.1), die Regelungsbereiche von Betriebskonzession und Betriebsreglement neu umschrieben und voneinander abgegrenzt. Der Abstimmungsbedarf ist demzufolge kleiner geworden; es genügt, wenn - wie in Art. 12 Abs. 1 lit. c VIL vorgeschrieben - im Zeitpunkt der Konzessionserteilung auch das Betriebsreglement genehmigt werden kann. Grösserer Koordinationsbedarf bestünde dagegen, wenn die Ausgestaltung des Flugplatzbetriebs, wie vom Beschwerdeführer verlangt, sowohl (in Grundzügen) in der Betriebskonzession als auch (im Einzelnen) im Betriebsreglement geregelt werden müssten. Dies ist aber nach geltender luftfahrtrechtlicher Ordnung gerade nicht der Fall. - Eine andere, hier nicht zu behandelnde Frage ist, ob das Betriebsreglement auch ohne die in Art. 74a Abs. 2 VIL geforderte Überprüfung habe genehmigt werden dürfen; diese Frage bildet Gegenstand des Beschwerdeverfahrens gegen die Genehmigung des Betriebsreglementes. Das Gleiche gilt für die Frage, ob die Interessen der Flughafenhalterin und jene der durch den Flugbetrieb betroffenen Anwohner und Gemeinwesen richtig gegeneinander abgewogen worden seien.

E. 4

Der Beschwerdeführer bringt ferner vor, bei der Übertragung der öffentlichen Aufgabe, einen Interkontinentalflughafen zu erstellen und zu betreiben, seien verschiedene Regelungen zu treffen. Darunter seien einige, die weder im Betriebsreglement noch im Plangenehmigungsverfahren ihren Platz hätten und daher in die Konzessionsverfügung aufzunehmen seien. Als solche regelungsbedürftige Bereiche nennt der Beschwerdeführer verschiedene der Konzessionärin aufzuerlegende Verpflichtungen; demnach müsste sich diese an den Kosten des Ausbaus der Infrastruktur ausserhalb des Flughafens beteiligen, an der Erarbeitung und Umsetzung eines Konzepts "Flughafen Schweiz" mitwirken sowie ein geeignetes Verfahren zur Verfügung stellen, in welchem gewährleistet sei, dass die vom Fluglärm Betroffenen die ihnen zustehenden Leistungen (Entschädigungen, Schallschutzmassnahmen) erhielten.

Die Rekurskommission UVEK hat im angefochtenen Entscheid erklärt, die beantragten Regelungen seien nicht "Konzessionsmaterie". Zu Recht:

Eine Beteiligung des Flughafenhalters an der strassen- und bahnmässigen Erschliessung des Flughafens könnte aus Gründen der Gleichbehandlung offensichtlich nicht nur für einen einzigen Flughafen statuiert werden, sondern wäre für alle Flugplatzanlagen, die dem öffentlichen Verkehr dienen, vorzuschreiben. Es bedürfte daher einer entsprechenden

gesetzlichen Grundlage.

Die Schaffung geeigneter Verfahren, in denen die lärmbeeinträchtigten Anwohner ihre Ansprüche auf Schallschutz und Entschädigung geltend machen können, ist ebenfalls Sache des Gesetzgebers und nicht des Flughafenhalters. Diese Verfahren stehen denn auch zur Verfügung. Wie das Bundesgericht in BGE 126 II 522 E. 47 S. 590 ff. entschieden hat, ist für den Flughafen Zürich in einem dem Baukonzessionsverfahren für das Dock Midfield nachlaufenden gesonderten Verfahren ein neues Schallschutzkonzept zu erstellen, wobei der Flughafenhalter aufgefordert worden ist, mit den Schallschutzmassnahmen sofort zu beginnen, wo diese unbestritten sind. Die Ermächtigung zum sofortigen Vollzug ist nunmehr in die Betriebskonzession aufgenommen worden. Was die Entschädigungsforderungen für Überflug und übermässige Lärmeinwirkungen betrifft, so können diese nach Gesetz und ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung im bundesrechtlichen Verfahren der formellen Enteignung angemeldet werden (vgl. etwa BGE 124 II 543 E. 3 S. 548 f., 126 II 522 E. 50 S. 598 und 129 II 72 mit Hinweisen). Offen ist einzig noch, welche Tragweite der in Art. 37 LSV umschriebene Lärmbelastungskataster gegenüber den Grundeigentümern habe. Diese Lücke ist jedoch, wie in BGE 126 II 522 E. 49 S. 597 festgehalten, vom Bundesgesetzgeber selbst zu füllen.

Bevor schliesslich die Konzessionärin verpflichtet werden könnte, an der Erarbeitung und Umsetzung eines Konzepts "Flughafen Schweiz" teilzunehmen, müssten sich die mit der Luftfahrtpolitik betrauten Behörden - in erster Linie Bundesrat und UVEK - für ein solches Konzept ausgesprochen haben. Dieses wäre gemäss Art. 13 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG, SR 700) von den Bundesbehörden unter Beizug der Kantone zu entwickeln. Jedenfalls sprengt die Ausarbeitung eines Konzepts des Bundes den Rahmen des Konzessionserteilungsverfahrens und kann daher im Rechtsmittelverfahren nicht Streitgegenstand sein. Sollte dagegen der Beschwerdeführer mit seinem Antrag betreffend das Konzept "Flughafen Schweiz" lediglich die im SIL vorgesehene Zusammenarbeit der Flughäfen in der Konzession festschreiben wollen, ist daran zu erinnern, dass der SIL den Grundsatz der freiwilligen Zusammenarbeit und Verkehrsaufteilung unter den Flugplätzen aufstellt (vgl. SIL IIIb-4 Ziffer 9).

E. 5

Der Kanton Aargau legt grossen Wert darauf, früh in alle Konzessions-, Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren sowie in Vertragsverhandlungen einbezogen zu werden, die sich auf den Kanton Aargau auswirken könnten. Er fordert daher eine entsprechende Verpflichtung der Konzessionärin. Die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen bei der Planung und Erfüllung raumwirksamer Aufgaben des Bundes, zu denen auch die Sicherstellung des Baus und Betriebs der öffentlichen Flugplatzanlagen zählt, ist jedoch im massgeblichen Gesetzes- und Verordnungsrecht vorgesehen und - mit einer Ausnahme (s. unten E. 5.2) - in den entsprechenden Verfahren klar geregelt. Es ist daher schlecht verständlich, weshalb dem Kanton Aargau in der umstrittenen Betriebskonzession eine Sonderstellung eingeräumt werden sollte.

E. 5.1

Nach Art. 13 Abs. 2 RPG arbeitet der Bund bei der Erstellung von Grundlagen für die Erfüllung seiner raumwirksamen Aufgaben mit den Kantonen zusammen und gibt diesen seine Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben rechtzeitig bzw. möglichst frühzeitig bekannt (vgl. Art. 18 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV, SR 700.1]).

Können sich Bund und Kantone nicht darüber einigen, wie raumwirksame Tätigkeiten aufeinander abzustimmen sind, kann nach Art. 7 Abs. 2 RPG die Durchführung des in Art. 12 RPG vorgesehenen Bereinigungsverfahrens verlangt werden (vgl. Art. 20 Abs. 1 und 2 RPV). Auch das Luftfahrtrecht sieht die Beteiligung der Kantone an den verschiedenen Verfahren für den Bau und Betrieb der Infrastruktur ausdrücklich vor. So sind nach Art. 37d Abs. 1 LFG Plangenehmigungsgesuche den betroffenen Kantonen sofort zur Stellungnahme vorzulegen. Das Gleiche gilt für Gesuche um wesentliche Änderungen des Betriebsreglements (Art. 36d Abs. 1 LFG). Speziell weist das Luftfahrtgesetz in Art. 8 Abs. 7 das BAZL an, die Regierungen der interessierten Kantone anzuhören, bevor es bestimmte Flugräume oder Flugwege vorschreibt, welche die Luftfahrzeuge zu benützen haben. Ferner verlangen die Art. 37 Abs. 4 LFG und Art. 27d Abs. 2 VIL die Berücksichtigung kantonrechtlicher Anträge insoweit, als dadurch der Bau oder Betrieb der Flugplätze nicht unverhältnismässig eingeschränkt wird. Der Einbezug der Kantone und ihrer Interessen in die raumwirksamen Entscheidungsverfahren darf daher als gesichert gelten.

E. 5.2

Einzuräumen ist indessen, dass auch das revidierte Luftfahrtrecht nicht regelt, welches Verfahren bei der Erteilung der Betriebskonzession einzuhalten sei. Vorgeschrieben werden in den "gemeinsamen Bestimmungen" für den Bau und Betrieb der Flugplätze lediglich die Veröffentlichung des Konzessionsgesuchs und die Behandlungsfristen (Art. 4 und 6 VIL). Auch in der Praxis ist die Frage des verfahrensmässigen Vorgehens bisher nicht schlüssig beantwortet worden.

In der bundesrätlichen Botschaft zum Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren (später: Entscheidverfahren) vom 25. Februar 1998 wurde zum damals eingeführten Art. 36a LFG festgehalten, das Verfahren für die Erteilung einer Betriebskonzession oder einer Betriebsbewilligung richte sich nach den allgemeinen Bestimmungen des VwVG (vgl. BBl 1998 III 2645). Danach wäre vor der Konzessionserteilung ein Anhörungsverfahren im Sinne von Art. 31 VwVG oder allenfalls ein besonderes Einwendungsverfahren gemäss Art 30a VwVG durchzuführen. In der Ausschreibung des Konzessionsgesuches für den Flughafen Zürich im Bundesblatt (BBl 2001 I 1114) wurde - wohl aus Versehen - auf Art. 37f Abs. 1 LFG und damit auf die Vorschriften für das Plangenehmigungsverfahren verwiesen. Bei der Konzessionserteilung ist das UVEK davon ausgegangen, dass die für die Änderung des Betriebsreglementes geltenden Verfahrensregeln von Art. 36d LFG auch für die Konzessionierung zum Zuge kämen. In diesem Fall erwiese sich ein eigentliches Einspracheverfahren als unabdingbar. Im angefochtenen Entscheid (E. 6) hat die Rekurskommission UVEK indes in Zweifel gezogen, ob ein Konzessionsgesuch überhaupt bekannt zu machen und - mit entsprechender Einsprachemöglichkeit - öffentlich aufzulegen sei. Tatsächlich fragt sich, ob es sinnvoll sei, ein Auflage- und Einspracheverfahren vorzusehen, wenn in der Konzession praktisch nichts geregelt wird, was Dritte (ausser Mitbewerber) betreffen könnte. Die spezialrechtlichen Verfahrensbestimmungen für andere Infrastruktur-Konzessionen sehen denn auch, falls die baulichen und betrieblichen Fragen in separaten Plangenehmigungs- und Bewilligungsverfahren geprüft werden, in der Regel nur ein Vernehmlassungsverfahren vor (vgl. etwa Art. 6 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 [SR 742.110], Art. 6 der Verordnung vom 25. November 1998 über die Konzessionierung von Eisenbahnstrukturen [SR 742.121], Art. 12 der Verordnung vom 8. November 1978 über die Konzessionierung von Luftseilbahnen [SR 743.11]). Gegen die Erforderlichkeit eines Einspracheverfahrens

scheint auch zu sprechen, dass Betriebskonzessionen für Flugplätze nach Art. 36a Abs. 3 LFG offenbar ohne ein solches auf einen Dritten übertragen werden können.

Die Frage, ob vor der Konzessionserteilung notwendigerweise ein eigentliches Einspracheverfahren durchgeführt werden müsse oder ob auch ein - allenfalls auf die Kantone und interessierten Bundesstellen beschränktes - Anhörungs- bzw. Vernehmlassungsverfahren genügen würde, braucht hier nicht abschliessend entschieden zu werden. Wie dargelegt, sind auf jeden Fall die betroffenen Kantone auch im Konzessionserteilungsverfahren zumindest anzuhören. Für eine Verpflichtung des Konzessionsgesuchstellers, einzelne Kantone vermehrt zur Mitwirkung beizuziehen, ist in der Konzessionsverfügung kein Platz.

E. 6

Die Rekurskommission UVEK hat einige der erhobenen Anträge und Einwendungen als im Konzessionsverfahren zulässig erklärt, den Beschwerdeführern aber das schutzwürdige Interesse zu ihrer Verfechtung abgesprochen. Dies trifft für den Kanton Aargau auf die Anträge betreffend die Kürzung der Konzessionsdauer, die Frist zur Einreichung des überarbeiteten Betriebsreglementes (bzw. des Betriebskonzepts) sowie die - im Zusammenhang mit dem Hinweis auf das Koordinationsprinzip vorgebrachte - Rüge zu, es liege noch kein vollständiger SIL vor.

Im angefochtenen Entscheid wird zur Konzessionsdauer ausgeführt, es sei nicht ersichtlich, inwiefern die Beschwerdeführenden als Dritte von einer kürzeren oder längeren Konzessionsdauer in ihren Rechten oder faktischen Interessen in beachtenswerter Weise betroffen würden. Die Konzessionsdauer betreffe einzig das Verhältnis zwischen Konzessionsbehörde und Konzessionärin; eine genügende Beziehungsnähe von Dritten zur Frage der Konzessionsdauer bestehe nicht. Das Gleiche gelte für die Frist zur Einreichung oder Überprüfung des künftigen Betriebsreglementes. Sobald sich, aus welchen Gründen auch immer, betriebliche Änderungen für den Flughafen Zürich aufdrängten, müsse eine Anpassung des Betriebsreglementes vorgenommen werden. Überprüfungen des Betriebsreglementes seien grundsätzlich jederzeit möglich und sicher dann erforderlich, wenn sich die Verhältnisse wesentlich geändert hätten. Auszulösen seien solche Anpassungen durch die Flughafenhalterin oder aufsichtsrechtlich durch das BAZL. Die Beschwerdeführer hätten daher ohnehin die Möglichkeit, die Aufsichtsbehörde zur Vornahme von Änderungen des Betriebsreglementes aufzufordern. Aus diesen Gründen hätten sie kein schutzwürdiges Interesse an den beantragten Ergänzungen, von denen überdies fraglich sei, ob sie in eine Konzessionsverfügung gehörten. Auf die Rüge der Unvollständigkeit der Sachplanung geht die Rekurskommission UVEK schliesslich nicht weiter ein, weil der für die Konzessionserteilung notwendige konzeptionelle Teil des SIL bereits seit Oktober 2000 vorliege. Ein weiterer Abstimmungsbedarf bestehe im vorliegenden Verfahren nicht.

Diesen Erwägungen ist zuzustimmen. Der Beschwerdeführer leitet seine Beschwerdebefugnis als Planungsträger und Verantwortlicher für das Gesundheitswesen aus dem Umstand ab, dass das Kantonsgebiet vom Flugbetrieb betroffen wird, und geht bei seinen Darlegungen über die Schutzwürdigkeit seiner Interessen davon aus, dass die Konzessionsverfügung betriebliche Rahmenbedingungen enthalten müsse. Da dies nach dem Gesagten nicht zutrifft, stossen seine Ausführungen ins Leere.

E. 7

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich somit als unbegründet.

Der Beschwerdeführer stellt im Weiteren ein Eventualbegehren um Überweisung der Beschwerdesache zur aufsichtsrechtlichen Beurteilung an den Bundesrat. Dieser Eventualantrag gilt, wie sich aus der Begründung ergibt, nicht etwa für den Fall des Nichteintretens wegen Unzuständigkeit, sondern für den Fall der Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Art. 8 Abs. 1 VwVG und Art. 107 Abs. 2 OG sehen jedoch die Weiterleitung einer Beschwerde nur von der unzuständigen an die zuständige Behörde vor. Da das Bundesgericht zur Behandlung der vom Kanton Aargau eingereichten Verwaltungsgerichtsbeschwerde zuständig ist, ist auf das Eventualbegehren nicht einzutreten. Es bleibt dem Kanton Aargau unbenommen, die Rechtsschrift beim Bundesrat direkt einzureichen.

E. 8

Auf die Erhebung einer Gerichtsgebühr ist zu verzichten (Art. 156 Abs. 2 OG).

Der Beschwerdeführer ist dagegen zu verpflichten, der Flughafen Zürich AG für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 159 Abs. 1 und 2 OG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.