

BGer 1A.62/2003 vom 8. Juli 2003

Bundesgericht, 2003-07-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.62_2003

FR: TF 1A.62/2003 du 8 juillet 2003

IT: TF 1A.62/2003 del 8 luglio 2003

Erwägungen

E. 1

Das Schicksal der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid über die aufschiebende Wirkung der Beschwerde hängt vom Ausgang des Verfahrens in der Hauptsache ab. Es rechtfertigt sich daher, über die beiden Verwaltungsgerichtsbeschwerden in einem einzigen Urteil zu befinden.

E. 2.1

Nach der Ausnahmebestimmung von Art. 99 Abs. 2 lit. c OG können Betriebskonzessionen für Flugplätze mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist demnach auch gegen die im Konzessionserteilungsverfahren gefällten Zwischenentscheide zulässig, soweit diese einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (vgl. Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 und 45 Abs. 1 VwVG, Art. 101 lit. a OG). Die Beschwerdeführerin legt nicht dar, inwiefern ihr aus dem negativen Entscheid über ihr Gesuch um teilweise Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ein nicht wieder gutzumachender Nachteil erwachsen könnte. Die Frage, ob hier von einem solchen Nachteil auszugehen sei, darf indessen offen bleiben, da der gegen die Präsidialverfügung gerichteten Beschwerde, wie sich aus dem Folgenden ergibt, ohnehin kein Erfolg beschieden sein kann.

E. 2.2

Die Gemeinde Zollikon ist zur Anfechtung des Entscheides der Rekurskommission UVEK vom 18. Februar 2003 legitimiert, soweit diese auf ihre Verwaltungsbeschwerde gegen die Konzessionsverfügung nicht eingetreten ist und sie zur Bezahlung einer Parteientschädigung verpflichtet hat. Dagegen ist sie nicht befugt, im Namen und Interesse anderer Verfahrensbeteiligter Beschwerde zu führen. Auf die Beschwerdebegehren ist daher nicht einzutreten, soweit mit diesen mehr als die Aufhebung des gegenüber der Gemeinde gefällten Nichteintretens- und Entschädigungsentscheides verlangt wird.

E. 3

Die Beschwerdeführerin vertritt vor Bundesgericht weiterhin die Auffassung, dass gewisse Rahmenbedingungen über den Flugbetrieb und dessen Auswirkungen in die Betriebskonzession selbst hätten aufgenommen werden müssen. Die Erteilung einer "leeren" Konzession verletze die Pflicht zur Prüfung, ob die Konzessionsvoraussetzungen erfüllt seien, wobei hierzu zwangsläufig auch betriebliche Vorgaben gehörten.

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. 3.1

Inhalt und Tragweite der Flugplatz-Betriebskonzession sind bei der Änderung der luftfahrtrechtlichen Bestimmungen durch das Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren 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. 3.2

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. 3.3

Das Bundesgericht hat im Weiteren in seiner Entscheidung 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. 4

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. 4.1

Die Beschwerdeführerin verweist zunächst auf die Bestimmung von Art. 36c Abs. 2 LFG , wonach das Betriebsreglement die in der Konzession "vorgegebenen Rahmenbedingungen" konkret auszugestalten habe. Diese Vorschrift zeige, dass sich die Betriebskonzession zum Betrieb des Flughafens Kloten äussern und hierfür den Rahmen setzen müsse.

Art. 36c LFG umschreibt aber gleich wie Art. 25 VIL 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. 3.1) 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 der "leeren Konzession" als unbegründet.

E. 4.2

In der Beschwerde wird weiter geltend gemacht, bei der Unterscheidung von Betriebskonzession und Betriebsreglement dürfe nicht auf die Normen der VIL abgestellt werden, da Art. 36c LFG nach den Verordnungsbestimmungen geschaffen worden sei. Aus diesem Grund führe auch der Verweis auf Art. 23 VIL nicht weiter, hätten doch im Zeitpunkt des Erlasses dieser Verordnungsvorschrift Art. 36c LFG und damit auch das Institut der Betriebskonzession noch gar nicht existiert.

Diese Vorbringen sind unverständlich, gibt doch die Gemeinde Zollikon in ihrer Beschwerdeschrift selbst die Erwägung 3.2 des bundesgerichtlichen Urteils 1A.72/2002 vom 19. August 2002 wörtlich wieder, in welcher dargelegt worden ist, dass die Bestimmungen der VIL im Nachgang zur Revision des Luftfahrtgesetzes ihrerseits geändert und an die neue gesetzliche Ordnung angepasst worden sind (vgl. oben E. 3.1; Verordnung zum Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren vom 2. Februar 2000, AS 2000 S. 709 ff.). Sie dürfen daher sehr wohl zur Beantwortung der Frage des erforderlichen Konzessionsinhaltes beigezogen werden. Wie dem ebenfalls von der Beschwerdeführerin selbst zitierten BGE 124 II 293 E. 8 bis 10 und dem insbesondere in E. 9 genannten Gesetzes- und Verordnungsrecht entnommen werden kann, wurde das Institut der Bau- und Betriebskonzession für Flugplätze bereits im Jahre 1948 geschaffen. Dem Kanton Zürich ist denn auch am 20. Oktober 1951 eine Betriebskonzession für den Flughafen Zürich für eine Dauer von fünfzig Jahren verliehen worden, um deren Erneuerung es heute geht.

E. 4.3

Nach Auffassung der Beschwerdeführerin ergibt sich ebenfalls aus der Zuständigkeitsordnung, dass die Betriebskonzession betriebliche Rahmenbedingungen enthalten müsse. Während die Betriebskonzession durch das Departement zu erteilen sei, würden die Änderungen des Betriebsreglementes lediglich durch das BAZL, also durch ein Bundesamt, genehmigt. Es sei daher anzunehmen, dass dem Departement mit der Kompetenz zur Betriebskonzessionierung auch die Aufgabe überbürdet worden sei, politisch schwergewichtige Entscheidungen zu treffen, und diese nicht bloss von einem Bundesamt ausgehen dürften.

Es ist nicht restlos klar, was die Beschwerdeführerin im vorliegenden Zusammenhang mit "politisch schwergewichtigen Entscheidungen" meint. Die Gemeinde Zollikon hat in ihrer

Beschwerde gegen die Konzessionsverfügung verlangt, in der Konzession selbst sei sicherzustellen, dass das Nachtflugverbot ausgedehnt und das An- und Abflugverfahren so geregelt werde, dass die Zahl der lärmbeeinträchtigten Personen nicht ansteige und die Raumplanung der Gemeinden respektiert werde. Gemäss diesen Anträgen betreffen somit die politisch bedeutsamen und daher im Konzessionsverfahren zu erlassenden Entscheidungen offenbar die Betriebszeiten sowie die An- und Abflugverfahren. Nun sind diese beiden Materien nach den klaren Normen von Gesetz und Verordnung gerade im - vom BAZL zu genehmigenden - Betriebsreglement zu regeln. Art. 36c Abs. 2 lit. b LFG und Art. 23 lit. b und c VIL sehen ausdrücklich vor, dass die An- und Abflugverfahren sowie die Betriebszeiten im Betriebsreglement festzulegen sind. Art. 8 Abs. 7 LFG ermächtigt denn auch das BAZL und nicht das Departement, bestimmte Flugräume oder Flugwege vorzuschreiben, welche die Luftfahrzeuge zu benützen haben. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die Nachtflugordnung für die Landesflughäfen Genf und Zürich im Verordnungsrecht (Art. 39 und 39a VIL) speziell festgelegt wird und sich eine Verlängerung der Nachtflugsperrung in diesem niederschlagen müsste. Es kann daher keine Rede davon sein, dass das UVEK im Konzessionserteilungsverfahren zwingend Entscheidungen über die Länge des Nachtflugverbotes und über die An- und Abflugverfahren zu treffen hätte, welche politische Bedeutung diesen Fragen auch immer beigemessen wird.

E. 4.4

Soweit die Beschwerdeführerin in ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde Teile ihrer im vorinstanzlichen Verfahren eingereichten Replik kopiert, ohne sich mit den betreffenden Erwägungen der Rekurskommission UVEK auseinander zu setzen, geht die Beschwerdebeurteilung an der Sache vorbei.

E. 5

Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die sich gegen den Nichteintretensentscheid der Rekurskommission UVEK vom 18. Februar 2003 richtet, als unbegründet abzuweisen, soweit auf sie eingetreten werden kann. Damit wird auch dem Gesuch der Beschwerdeführerin um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung bzw. ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Präsidialverfügung vom 13. März 2003 der Boden entzogen. Wird (zu Recht) auf eine Beschwerde nicht eingetreten und damit das Verfahren abgeschlossen, so kann der - nicht mehr hängigen - Beschwerde auch keine aufschiebende Wirkung mehr beigelegt werden. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Verfahren 1A.63/2003 ist daher ebenfalls abzuweisen, soweit überhaupt auf sie einzutreten ist.

E. 6

Auf die Erhebung einer Gerichtsgebühr ist in Anwendung von Art. 156 Abs. 2 OG gemäss bisheriger Praxis in den Flughafenverfahren zu verzichten (Art. 156 Abs. 2 OG), obschon die Gemeinde mit ihren Beschwerden wohl ebenfalls eigene Vermögensinteressen verfolgt.

Die Beschwerdeführerin ist dagegen zu verpflichten, der Flughafen Zürich AG für die beiden bundesgerichtlichen 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.