

CH_VB JAAC 70.43 vom 18. Februar 2003

Bundesverwaltung, 2003-02-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_70.43__

FR: CH_VB JAAC 70.43 du 18 février 2003

IT: CH_VB JAAC 70.43 del 18 febbraio 2003

Erwägungen

E. 18

Februar 2003; vgl. Entscheide des Bundesgerichts 1A.61/2003, 1A.62-63/2003, 1A.64-69/2003, alle vom 8. Juli 2003 [Bestätigung des Entscheids der REKO/UVEK] Aviation. Qualité pour recourir en matière de contestation de la concession d'exploitation accordée à l'aéroport de Zürich. Décision partielle. - Contenu d'une concession d'exploitation en matière de droit de la navigation aérienne (art. 36a LA, art. 10 ss OSIA) et délimitation par rapport au contenu possible d'un règlement d'exploitation (consid. 2). - Le contenu de la concession comprend seulement le droit d'exploiter à Zürich un aéroport national comme plaque tournante européenne pour le trafic aérien national et international pendant une certaine durée et d'y prélever des taxes. La concession détermine le lieu et l'importance de l'aéroport ainsi que le choix de la concessionnaire en tant qu'exploitante de l'aéroport. Toutes les questions en rapport avec la forme et l'étendue de l'exploitation de l'aéroport de même que les répercussions qui y sont liées se rapportent au règlement d'exploitation (consid. 2.8). - Etant donné que les procédures concernant l'octroi de la concession d'exploitation et l'approbation du règlement d'exploitation ont pour objet quelque chose de différent, le cercle des personnes concernées diffère suivant chaque procédure et il doit en résulter un examen séparé de la qualité pour recourir (consid. 3.2). 1

- En tant que concessionnaire, l'aéroport de Zürich S.A. a qualité pour recourir (art. 48 let. a PA; consid. 3.3), ce qui n'est pas le cas, en l'espèce, d'autres entreprises actives dans l'industrie aéronautique (consid. 3.4). La question de la qualité pour recourir de concurrents lors de l'octroi de la concession est laissée ouverte (consid. 3.4.1). - S'agissant des autres recourants, il y a lieu d'examiner quelles conclusions des parties sont recevables dans la procédure de concession (question de l'objet du litige) et quels requêtes et griefs concernent des domaines en dehors de ladite procédure, une entrée en matière sur ceux-ci n'étant pas possible (consid. 4). - A cet égard, il faut tenir compte du fait que l'exploitation de l'aérodrome doit être régie dans tous ses aspects opérationnels par le règlement d'exploitation (art. 23 OSIA). Des requêtes en matière de droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement - également celles concernant le déroulement de l'étude de l'impact sur l'environnement - doivent être rattachées à la procédure du règlement d'exploitation (éventuellement à la procédure d'approbation des plans), de même que les réserves quant à la sécurité de l'exploitation de l'aérodrome (cf. JAAC 70.44). Le grief selon lequel le règlement d'exploitation serait illégal et ne pourrait pas être approuvé est également irrecevable dans la procédure de concession (consid. 4.2). - Examen de la qualité des recourants tiers quant à la prise de conclusions recevables (consid. 5) suivant le point de vue que la procédure de concession concerne en première ligne le rapport entre l'autorité concédante et la concessionnaire (consid. 5.4.2). Luftfahrt. Beschwerdebefugnis zur Anfechtung der Betriebskonzession für den Flughafen Zürich. Teilentscheid. - Inhalt einer

luftfahrtrechtlichen Betriebskonzession (Art. 36a LFG, Art. 10 ff. VIL) und Abgrenzung zum möglichen Inhalt des Betriebsreglements (E. 2). - Inhalt der Konzession ist allein das Recht, in Zürich einen Landesflughafen als europäische Drehscheibe für den nationalen und internationalen Luftverkehr über eine bestimmte Dauer zu betreiben und Gebühren zu erheben. Mit der Konzession wird über den Standort und den Stellenwert des Flughafens sowie die Wahl der Konzessionärin als Flughafenbetreiberin entschieden. Alle Fragen hinsichtlich Art und Umfang des Betriebs des Flughafens als auch der damit verbundenen Auswirkungen ergeben sich aus dem Betriebsreglement (E. 2.8). - Weil die Verfahren betreffend Erteilung der Betriebskonzession und Genehmigung des Betriebsreglements Unterschiedliches zum Gegenstand haben, ist der Kreis der Betroffenen je nach Verfahren verschieden und es hat eine getrennte Beurteilung der Beschwerdebefugnis zu erfolgen (E. 3.2). 2

- Die Flughafen Zürich AG ist als Konzessionärin beschwerdeberechtigt (Art. 48 Bst. a VwVG; E. 3.3), nicht dagegen im konkreten Fall andere im Fluggeschäft tätige Unternehmungen (E. 3.4). Die Frage der Beschwerdelegitimation von Mitbewerbern bei der Konzessionserteilung wird offen gelassen (E. 3.4.1). - Bei den übrigen Beschwerdeführenden ist zu prüfen, welche Parteibehören im Konzessionsverfahren zulässig sind (Frage des Anfechtungsgegenstands) und welche Anträge und Rügen Bereiche ausserhalb des Konzessionsverfahrens betreffen, wobei auf letztere nicht eingetreten werden kann (E. 4). - Dabei ist zu beachten, dass der Flug(platz)betrieb in allen Belangen im Betriebsreglement zu regeln ist (Art. 23 VIL). Anträge raumplanungs- und umweltrechtlicher Art - auch solche betreffend Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung - sind dem Betriebsreglementsverfahren (allenfalls Plangenehmigungsverfahren) zuzuordnen, ebenso Sicherheitsbedenken hinsichtlich des Flugbetriebs (vgl. VPB 70.44). Desgleichen ist die Rüge, das Betriebsreglement sei rechtswidrig und könne nicht genehmigt werden, im Konzessionsverfahren unzulässig (E. 4.2). - Beurteilung der Befugnis der Drittbeschwerdeführenden zur Erhebung der zulässigen Behören (E. 5) unter dem Gesichtspunkt, dass das Konzessionsverfahren in erster Linie das Verhältnis zwischen Konzessionsbehörde und Konzessionärin betrifft (E. 5.4.2).
Aviazione. Legittimazione ricorsuale per contestare la concessione d'esercizio per l'aeroporto di Zurigo. Decisione parziale. - Contenuto di una concessione d'esercizio nell'ambito del diritto della navigazione aerea (art. 36a LNA, Art. 10 segg. OSIA) e delimitazione rispetto al possibile contenuto del regolamento d'esercizio (consid. 2). - Nella concessione è contenuto solo il diritto di esercitare un aeroporto nazionale a Zurigo quale piattaforma europea per il traffico aereo nazionale ed internazionale per un certo periodo e di riscuotere le relative tasse. La concessione determina l'ubicazione e l'importanza dell'aeroporto come pure la scelta della concessionaria incaricata dell'esercizio dell'aeroporto. Tutte le questioni concernenti la forma e l'estensione dell'esercizio dell'aeroporto e anche i relativi effetti sono contenute nel regolamento d'esercizio (consid. 2.8). - Dato che le procedure concernenti l'attribuzione della concessione d'esercizio e l'approvazione del regolamento d'esercizio hanno oggetti differenti, la cerchia degli interessati è diversa secondo la procedura e la legittimazione ricorsuale è quindi giudicata separatamente (consid. 3.2). - La società anonima dell'aeroporto di Zurigo è legittimata al ricorso quale concessionaria (art. 48 lett. a PA; consid. 3.3), ma nel caso concreto non sono legittimate altre società attive nel campo del traffico 3

aereo (consid. 3.4). È lasciata aperta la questione della legittimazione ricorsuale di concorrenti nel quadro dell'attribuzione della concessione (consid. 3.4.1). - Per gli altri ricorrenti occorre esaminare quali conclusioni di parte sono ricevibili nella procedura di concessione (questione dell'oggetto litigioso) e quali richieste e argomenti giuridici concernono ambiti che esulano dalla procedura di concessione. Su questi ultimi non si può entrare nel merito (consid. 4). - È necessario considerare che l'esercizio dell'aeroporto deve essere regolato in modo esaustivo nel regolamento d'esercizio (art. 23 OSIA). Richieste di natura pianificatoria ed ambientale - anche quelle concernenti l'esecuzione di un esame di compatibilità ambientale - rientrano nella procedura concernente il regolamento d'esercizio (eventualmente nella procedura di approvazione dei piani). Questo vale anche per le riserve concernenti la sicurezza dell'esercizio dell'aeroporto (cf. GAAC 70.44). Anche la contestazione, secondo cui il regolamento d'esercizio sarebbe illegale e non potrebbe essere approvato, non è ricevibile nella procedura di concessione (consid. 4.2). - Valutazione della legittimazione ricorsuale di terzi che fanno valere motivi ricevibili (consid. 5), sulla base della considerazione secondo cui la procedura di concessione concerne in prima linea il rapporto fra autorità di concessione e concessionaria (consid. 5.4.2).

Zusammenfassung des Sachverhalts: A. Am 20. Oktober 1951 erteilte das eidgenössische Post- und Eisenbahndepartement (heute Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [UVEK]) dem Kanton Zürich eine bis am 31. Mai 2001 befristete Konzession zum Betrieb eines interkontinentalen Flughafens. Bis zum 31. März 2000 wurde der Flughafen in der Folge durch eine spezielle Verwaltungsabteilung des Kantons, die Flughafendirektion (FDZ), betrieben. Die für den Flughafenbetrieb notwendigen Hochbauten wurden durch eine gemischtwirtschaftliche börsennotierte Aktiengesellschaft, die Flughafen-Immobilien-Gesellschaft (FIG), erstellt. Am 28. November 1999 nahmen die Stimmberechtigten des Kantons Zürich das Gesetz vom 12. Juli 1999 über den Flughafen Zürich (Flughafengesetz; ZH-LEX 748.1) an. § 2 dieses Gesetzes sieht vor, dass der Flughafen Zürich einer Aktiengesellschaft gemäss Art. 762 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220) übertragen werden soll, die den Anforderungen des Flughafengesetzes genügt. Diese Aktiengesellschaft wurde durch Zusammenschluss der FDZ und der FIG per 30. März 2000 gebildet (Absorptionsfusion der FDZ durch die FIG). Sie betreibt den Flughafen Zürich seit dem 1. April 2000 unter der Firma Flughafen Zürich AG. B. Die ersten Flughafenanlagen in Zürich wurden am 17. November 1948 eröffnet. Seither wurde der Flughafen in verschiedenen Etappen ausgebaut. Zur Zeit werden Bauten und Anlagen der fünften Etappe realisiert, die eine weitere Kapazitätssteigerung erlauben sollen. Sowohl über die Erteilung der Rahmenkonzession als auch über die Baukonzession für diese fünfte

Ausbauetappe hatte das Schweizerische Bundesgericht letztinstanzlich zu entscheiden. In beiden Urteilen nahm es verschiedentlich auf vorliegendes Verfahren über die Neukonzessionierung und den Erlass eines neuen Betriebsreglements Bezug. C. Im Entscheid vom 24. Juni 1998 über die Rahmenkonzession (BGE 124 II 293 ff.) liess das Bundesgericht unter Hinweis auf die anstehende Neukonzessionierung die Frage offen, «was im Lichte der heutigen Gesetzgebung Gegenstand der Betriebskonzession sein müsse und welche bauliche Erweiterung eines Flughafens eine Anpassung der Betriebskonzession bedinge» (BGE 124 II 293 E. 10d). Die dem Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) zu Grunde gelegte Prognose für das Verkehrsaufkommen mit 240'000 Flugbewegungen im Jahre 2005 beurteilte das Bundesgericht als «eindeutig und in erheblichem Ausmass unzutreffend». Der angefochtene Entscheid beruhe deshalb auf einem unrichtig

festgestellten Sachverhalt. Dieser Mangel müsse und könne im Baukonzessionsverfahren behoben werden (BGE 124 II 293 E. 14). Bei der zu wiederholenden Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) habe die Konzessionsbehörde auch zu beurteilen, ob der Flugbetrieb als Folge des Ausbaus derart zunehmen könnte, dass er mit dem Umweltschutzrecht nicht mehr vereinbar wäre und sich bei der Neuregelung der Betriebskonzession und dem sie ergänzenden und konkretisierenden Betriebsreglement betriebliche Einschränkungen zur Wachstumsbegrenzung erforderlich seien (BGE 124 II 293 E. 20). D. Am 15. Dezember 2000 reichte die Flughafen Zürich AG dem UVEK ein Gesuch um Erteilung einer Konzession zum Betrieb des Flughafens Zürich für die Dauer von 50 Jahren ab 1. Juni 2001 ein. Dem Gesuch lagen ein der neuen Organisation angepasstes Betriebsreglement, ein Synthesebericht über die volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens Zürich für die Schweiz, der Nachweis des Handelsregistereintrags, Unterlagen zur Finanzierung des Flughafens, Informationen über den zuständigen Flugplatzleiter sowie ein Schreiben des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 12. Juli 2000 bei, in dem der Regierungsrat den Vorsteher des UVEK ersucht hatte, die neue Betriebskonzession per 1. Juni 2001 der Flughafen Zürich AG zu erteilen. E. Das mit der Instruktion des Verfahrens betraute Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) publizierte das Konzessionsgesuch im Bundesblatt vom 27. Februar 2001 und hörte die betroffenen Kantone, die Landkreise Konstanz und Waldshut-Tiengen sowie das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL; heute: Bundesamt für Umwelt [BAFU]) an. Über 1'000 Privatpersonen, Unternehmen, Organisationen und Gemeinwesen erhoben in der Folge beim BAZL Einsprache gegen das Konzessionsgesuch. F. Mit Verfügung vom 31. Mai 2001 erteilte das UVEK der Flughafen Zürich AG unter verschiedenen Auflagen eine Konzession zum Betrieb des Flughafens Zürich für die Dauer vom 1. Juni 2001 bis zum 31. Mai 2051. Das UVEK kam in seiner Verfügung zum Schluss, dass das von der Flughafen Zürich AG unterbreitete Konzessionsgesuch unter den gegebenen Umständen den rechtlichen Anforderungen genüge, obwohl es keinen UVB enthalte. Art. 74a Abs. 2 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) sehe zwar vor, dass bei der erstmaligen Erneuerung der Betriebskonzession der Landesflughäfen (Genf und Zürich) 5

im Jahr 2001 sämtliche Regelungen des Betriebsreglements zu überprüfen seien und eine UVP durchgeführt werden müsse. Die mit dem in Verhandlung stehenden Staatsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz verbundene Regelung über die Benützung des süddeutschen Luftraums werde jedoch aller Voraussicht nach zu Änderungen der An- und Abflugverfahren und somit zu einem veränderten Betriebskonzept führen. Da im jetzigen Zeitpunkt bloss die wesentlichen Eckwerte dieser neuen Regelung bekannt seien, könne heute noch kein neues Betriebskonzept vorgelegt werden. Ob das von der Flughafen Zürich AG zusammen mit dem Konzessionsgesuch eingereichte Betriebsreglement genehmigt werden könne, habe gestützt auf Art. 36c Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (LFG, SR 748.0) das BAZL zu entscheiden. Die in Art. 12 Abs. 1 Bst. c VIL formulierte Voraussetzung, wonach die Betriebskonzession nur erteilt werde, wenn das Betriebsreglement genehmigt werden könne, stelle für das Departement demnach bloss eine formelle Voraussetzung dar. Mit der Revision des LFG und der VIL seien die Funktionen von Betriebskonzession und Betriebsreglement klar getrennt worden. Die Konzession lege nur mehr fest, wem bestimmte Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit dem Betrieb eines Flughafens

übertragen würden, während sich die konkrete Ausgestaltung des Betriebs und der Infrastruktur aus dem Betriebsreglement ergäben. In die Konzession seien deshalb keine betrieblichen Vorgaben aufzunehmen. Aus der Konzession könnten aber auch keine Rechte abgeleitet werden oder entstehen, eine bestimmte Menge Flugverkehr abwickeln zu dürfen. G. Ebenfalls am 31. Mai 2001 genehmigte das BAZL das von der Flughafen Zürich AG zusammen mit dem Konzessionsgesuch eingereichte Betriebsreglement. Das BAZL führt in seiner Verfügung zusammengefasst aus, die vom UVEK erteilte Betriebskonzession enthalte keine Vorgaben für ein Betriebsreglement. Die Flughafen Zürich AG habe im Betriebsreglement sämtliche Auflagen übernommen, die vom UVEK in der Baukonzession vom 5. November 1999 für das Dock Midfield vorgesehen und vom Bundesgericht mit Entscheid vom 8. Dezember 2000 bestätigt worden seien. Sowohl in der Konzessionsverfügung des UVEK als auch in der Genehmigungsverfügung des BAZL wurde allfälligen Beschwerden die aufschiebende Wirkung mit dem Hinweis entzogen, dass der Flughafen Zürich grundsätzlich nicht ohne Konzession bzw. Betriebsreglement betrieben werden könne. H. Gegen beide Verfügungen zusammen, nur gegen die Konzessionserteilung bzw. nur gegen die Genehmigung des Betriebsreglements haben zahlreiche Privatpersonen, Organisationen und Gemeinwesen bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (REKO/UVEK) Verwaltungsbeschwerde erhoben. I. Mit Zwischenentscheid vom 19. Juli 2001 wies die REKO/UVEK die Anträge auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung oder den Erlass anderer vorsorglicher Massnahmen ab. Dieser Entscheid ist in Rechtskraft erwachsen. Im gleichen Entscheid wurden die Verfahren derjenigen 6 Beschwerdeführenden, die den Erlass vorsorglicher Massnahmen verlangt hatten, vereinigt und fortan unter der Verfahrensnummer Z-2001-58 weitergeführt. J. Am 14. September 2001 beantragte die Flughafen Zürich AG, es seien sämtliche bei der REKO/UVEK in dieser Sache hängigen Verfahren betreffend die Genehmigung des Betriebsreglements vom 31. Mai 2001 zu sistieren. Mit Zwischenentscheid vom 19. Oktober 2001 lehnte die REKO UVEK dieses Begehren ab und vereinigte sämtliche im Zusammenhang mit den Verfügungen des UVEK und/oder des BAZL vom 31. Mai 2001 bei ihr eröffneten Beschwerdeverfahren. Ebenfalls abgewiesen hat die REKO/ UVEK am 26. Oktober 2001 den Antrag der InteressenGemeinschaft zur Erhaltung der Lebensqualität IGEL, die Flughafen Zürich AG sei mittels Vorabentscheid zu verpflichten, bis zum 31. Dezember 2001 einen Umweltverträglichkeitsbericht nachzureichen. Beide Zwischenentscheide sind in Rechtskraft erwachsen. K. Nachdem die REKO/UVEK die Flughafen Zürich AG mit Verfügungen vom 20. September 2001 und 23. Oktober 2001 aufgefordert hatte, ihr den vollständigen 10-Jahres-Businessplan sowie aktualisierte Angaben zur Finanzierbarkeit eines sicheren Flughafenbetriebs in Zürich einzureichen, verpflichtete sie die Flughafen Zürich AG mit Zwischenentscheid vom 3. Dezember 2001, ihr die erwähnten Unterlagen innert fünf Tagen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Zwischenentscheides zukommen zu lassen. Im gleichen Zwischenentscheid wies sie den Antrag der Flughafen Zürich AG vom 14. November 2001, einen Teilentscheid über die Frage der Legitimation der Beschwerdeführenden in Bezug auf die Anfechtung der Betriebskonzession vom 31. Mai 2001 bzw. in Bezug auf die verlangte Edition des 10-Jahres-Businessplan und anderer Finanzierungsunterlagen zu fällen, ab. Am 11. Januar 2002 sandte die Flughafen Zürich AG der REKO/UVEK die verlangten Finanzierungsunterlagen zu. Am 6. Februar 2002 liess sie der REKO/UVEK zudem Verträge über die Gepäcksortier-, Gepäckförderungs- und die Flugzeugenergieversorgungsanlagen sowie Verträge über den Erwerb der

«De-Icing»-Installationen, «De-Icing»-Fahrzeuge und die «Push-Back Trucks» zur vertraulichen Behandlung zukommen. Mit Zwischenentscheid vom 18. Februar 2002 entschied die REKO/UVEK über die Akteneinsicht der Beschwerdeführenden in die erwähnten Finanzierungs- und Vertragsunterlagen. Sie verfügte, die von der Flughafen Zürich AG am 11. Januar 2002 eingereichten Finanzierungsunterlagen würden den Beschwerdeführenden insoweit offen gelegt, als dadurch nicht kursrelevante Tatsachen oder Geschäftsgeheimnisse der Flughafen Zürich AG bekannt gegeben würden. In die eingereichten Verträge werde hingegen keine Akteneinsicht gewährt. L. Mit Urteil vom 19. August 2002 hiess das Bundesgericht eine von der Flughafen Zürich AG gegen diesen Zwischenentscheid erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde gut. Es hat in den Erwägungen festgehalten, dass die Beurteilung der Beschwerdelegitimation in einem Verfahren dann nicht hinausgeschoben werden darf, wenn verfahrensrechtliche Ansprüche - wie etwa das Recht auf Akteneinsicht - geltend gemacht werden, die nur einer Partei im Sinne von Art. 6 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) zukommen können, und die Parteistellung bestritten ist. Aus prozessökonomischen Gründen hat 7

das Bundesgericht im Hinblick auf den von der REKO/UVEK zu treffenden Teilentscheid über die Befugnis der Beschwerdeführenden zur Anfechtung der Konzessionsverfügung zusammengefasst Folgendes erwogen: Der Auffassung, wonach das Beschwerderecht gegenüber der Konzessionsverfügung dasselbe wäre wie jenes gegenüber dem Betriebsreglement, könne nicht zugestimmt werden. Seit der Änderung des LFG durch das Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren würden die Aufgaben der Betriebskonzession und der Betriebsbewilligung einerseits und des Betriebsreglements andererseits klar auseinandergelassen. Mit der Konzession werde das Recht zum Betrieb eines Flughafens verliehen, der Flugbetrieb hingegen werde «in allen Belangen» im Betriebsreglement geregelt. Wer sich durch den Flugbetrieb betroffen und gefährdet fühle, habe seine Einwendungen demnach im Rahmen des Verfahrens zur Genehmigung des Betriebsreglements und nicht im Konzessionsverfahren zu erheben. Auch die Voraussetzung von Art. 12 Abs. 1 Bst. c VIL, wonach die Konzession nur erteilt werden dürfe, wenn auch das Betriebsreglement genehmigt werden könne, ändere daran nichts, weil sich das UVEK lediglich beim BAZL zu vergewissern habe, ob dieses den Reglementsentwurf genehmigen könne. Sollte sich das Betriebsreglement später als bundesrechtswidrig erweisen, so habe das UVEK allenfalls die Konzession zu entziehen. Aus den Erwägungen: (...) 2. Die Prüfung der Frage nach dem Inhalt der Konzession, nach den Rechten und Pflichten also, die auf Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsstufe mit der Konzessionserteilung verbunden sind, ergibt Folgendes: 2.1. Nach Art. 87 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) ist die Gesetzgebung über die Luftfahrt Bundessache. Diese Kompetenznorm räumt dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz ein (vgl. Martin Lendi, Offene Fragen im Bereich des Verkehrs - die neue Bundesverfassung als Vorgabe, Zeitschrift für schweizerisches Recht [ZSR] 120/2001, I S. 491 ff.). Der Bund hat das Recht, die Luftfahrtmaterie nach allen Seiten zu regeln; er darf insbesondere auch Vorschriften über den Bau und Betrieb von Flugplätzen erlassen (Martin Lendi, in: Kommentar BV, Art. 37ter Rz. 2; Tobias Jaag, Der Flughafen Zürich im Spannungsfeld von lokalem, nationalem und internationalem Recht, in: Das Recht in Raum und Zeit, Festschrift für Martin Lendi, Zürich 1998, S. 205; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl., Bern 2002, S. 466). Der umfassende Charakter von Art. 87 BV gibt dem Bund die Befugnis zur Errichtung eines

Monopols. Ob und in welchem Umfang ein Monopol besteht, bestimmt die (einfache) Gesetzgebung (Ulrich Häfelin / Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl., Zürich 2001, Rz. 717; Lendi, a.a.O., Rz. 5; Botschaft über die neue Bundesverfassung, BBl 1996 I 266). Im Bereich des Betriebs von Flugplätzen, die dem öffentlichen Verkehr dienen (Flughäfen), hat der Bund von seiner Kompetenz zur Errichtung eines Monopols Gebrauch gemacht. Er will die Flughäfen allerdings nicht selber betreiben, sondern hat es vorgezogen, die entsprechenden Aufgaben und Rechte mittels Konzession an ausserhalb der Bundesverwaltung stehende 8

Betriebe, seien diese nun staatlicher oder privater Natur, abzutreten (Peter Baltensberger, Untersuchung der luft- und verkehrspolizeilichen Befugnisse des Flughafenhalters, Diss. Basel 1984, S. 45). 2.2. Mit der Monopolisierung einer wirtschaftlichen Tätigkeit behält sich der Staat deren Ausübung unter Ausschluss aller anderen Personen vor und entzieht sie der verfassungsrechtlich gewährleisteten Wirtschaftsfreiheit. Mittels Konzessionierung wird das Recht auf Ausübung der monopolisierten Tätigkeit - meist auf Private - übertragen. Die Konzessionärin führt einen staatlichen Auftrag aus, der sonst durch die Verwaltung ausgeführt würde (Pierre Tschannen / Ulrich Zimmerli / Regina Kiener, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2000, S. 299 ff.). Die Rechtsnatur der Konzession ist umstritten. Ulrich Häfelin / Georg Müller (Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 4. Aufl., Zürich 2002, Rz. 2593) gehen unter Hinweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung von einer Unterteilung in einen Verfügungsmässigen und einen vertraglich begründeten Teil der Konzession aus. Zum Verfügungsteil zählen sie diejenigen Konzessionsbestimmungen, welche durch das Gesetz vorbestimmt sind. Andere Autoren gehen von einer (der Bewilligung verwandten, mitwirkungsbedürftigen) Verfügung aus, auf deren Erteilung in der Regel kein Anspruch besteht. Immer hat die Konzessionsbehörde das Gleichbehandlungsgebot, das Willkürverbot und den Grundsatz von Treu und Glauben zu respektieren (Häfelin/Haller, a.a.O., Rz. 12; Tschannen/Zimmerli/Kiener, a.a.O., S. 302 ff.). Bei der Verleihung einer Konzession wird unter den Gesuchstellern eine Auswahl getroffen (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 2598) und bestimmt, wem eine Aufgabe überantwortet werden soll. Die in der Konzession begründeten Rechte und Pflichten sind so auszugestalten, dass die Aufgabe rentabel und zu Bedingungen erfüllt werden kann, die den Allgemeininteressen gerecht werden (Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 200; Tschannen/Zimmerli/Kiener, a.a.O., S. 305). Mit der Konzessionierung können wohlerworbene Rechte begründet werden, allerdings nur soweit, als sie durch freie Vereinbarung der Parteien - und nicht durch einen Rechtssatz - entstehen (Tschannen/Zimmerli/Kiener, a.a.O., S. 308 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts). Die Konzession ist nicht eine in sich geschlossene Art eines Verwaltungsrechtsverhältnisses. Bestenfalls kann die Konzession als Gattungsbezeichnung für eine Reihe von Rechtsverhältnissen dienen, die sich in dieser oder jener Beziehung gleichen, in anderer Hinsicht aber wesentlich voneinander abweichen (Gygi, a.a.O., S. 198). Der rechtliche Gehalt des Rechtsinstituts lässt sich nicht aus dem Begriff der Konzession ableiten (Tomas Poledna, Staatliche Bewilligungen und Konzessionen, Bern 1994, S. 23 f.). Er ergibt sich vielmehr aus der dem Konzessionsverhältnis zugrunde liegenden verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Lage (Poledna, a.a.O., S. 70). Die Antwort auf die Frage, welchen Inhalt die für Flughäfen 9

zu erteilende Betriebskonzession haben soll, ist mithin im Luftfahrtrecht zu suchen (vgl. auch Dominik Strub, Wohlerworbene Rechte, insbesondere im Bereich des

Elektrizitätsrechts, Diss. Freiburg 2001, S. 96). 2.3. Die Verfassungsbestimmung (Art. 87 BV) dient - wie in E. 2.1 ausgeführt - unter anderem der Vereinheitlichung der Vorschriften über die Luftfahrt und erlaubt dem Gesetzgeber, diese in jeder Hinsicht zum Gegenstand der Bundesgesetzgebung zu machen. Aussagen, wie die Konzession auszugestaltet ist, können hingegen dem Verfassungstext nicht entnommen werden. 2.4. Auf Gesetzesebene hält Art. 36a Abs. 2 LFG fest, welche Rechte mit der Konzessionserteilung verliehen werden und welche Pflichten die Konzessionsnehmerin zu übernehmen hat. Als Rechte werden der gewerbsmässige Betrieb eines Flughafens und insbesondere die Erhebung von Gebühren genannt. Als Pflichten der Konzessionärin werden der Zulassungszwang - unter Vorbehalt der im Betriebsreglement genannten Einschränkungen - für nationale und internationale Luftfahrzeuge, die Gewährleistung eines ordnungsgemässen, sicheren Betriebs und die Bereitstellung der dazu erforderlichen Infrastruktur erwähnt. In der Konzessionsverfügung kann das Departement diese Pflichten wohl näher umschreiben. Dem Gesetzestext lässt sich aber kein Hinweis entnehmen, dass das Departement die Pflichten darüber hinaus erweitern dürfte, da Art. 36a Abs. 2 LFG diesbezüglich in der Form einer abschliessenden Aufzählung verfasst ist. Das spricht gegen die Aufnahme betrieblicher Rahmenbedingungen in die Konzession (vgl. auch Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren vom 25. Februar 1998, BBl 1998 III 2612, 2591 ff.). Art. 36c LFG verpflichtet die Konzessionsnehmerin aber, ein Betriebsreglement auszuarbeiten (Abs. 1), welches die im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), in der Konzession und in Plangenehmigungen festgelegten Rahmenbedingungen zu konkretisieren hat (Abs. 2). Insbesondere geht es um die Organisation und die Benützung des Flughafens sowie die Regelung der An- und Abflugverfahren. Das Betriebsreglement ist vom BAZL zu genehmigen (Abs. 3). 2.5. Art. 36 LFG enthält die gesetzliche Grundlage für bundesrätliches Verordnungsrecht über den Bau und den Betrieb von Flughäfen. Gestützt auf diese Bestimmung hat der Bundesrat die Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) erlassen. Was die Frage des Inhalts der Betriebskonzession betrifft, so wiederholt der im Anschluss an den Erlass des Koordinationsgesetzes revidierte Art. 10 Abs. 1 VIL fast wörtlich den Gesetzestext (vgl. E. 2.4). Neu wird hingegen das Recht, den Flughafen gewerbsmässig zu betreiben, an die Ziele und Vorgaben des SIL gebunden. Entsprechend statuiert Art. 12 Abs. 1 Bst. a VIL als Voraussetzung für die Konzessionserteilung, dass der Betrieb der Anlage den Zielen und Vorgaben des SIL zu entsprechen hat. 2.5.1. Die Sachplanungspflicht, der Inhalt und die Verbindlichkeit der Sachpläne richten sich in erster Linie nach Art. 13 des Bundesgesetzes vom

E. 22

Hintergrund zumindest teilweise in einem absoluten Verständnis des Zulassungszwangs, wonach all denjenigen, welche auf dem Flughafen Zürich landen und starten wollen, dies ohne Einschränkungen gestattet werden müsste. Schon aus Satz 2 der Dispositivziffer 3.1 geht aber hervor, dass dies nicht zutreffen kann. Mit den obenerwähnten Anträgen nehmen die Beschwerdeführenden öffentliche Interessen wahr und sind in persönlichen Interessen nicht betroffen. Eine solche Betroffenheit könnte sich aber im Betriebsreglementsverfahren ergeben, wo Beschränkungen des Zulassungszwangs (wie auch andere Beschränkungen des Flugverkehrs) Thema sein können. Im Konzessionsverfahren hingegen ist keine besondere und beachtenswerte Beziehungsnähe zu solchen Anträgen gegeben; die Beschwerdeführenden sind - falls überhaupt - nicht mehr betroffen als die Allgemeinheit. Auf sämtliche Anträge ist daher nicht einzutreten. (...) 6. Im vorliegenden Teilentscheid

haben sich zum Teil neue Rechtsfragen gestellt, deren Beantwortung aufgrund der bisherigen Ausgangslage nicht zum vornherein klar war. Wegweisend war dabei das Urteil des Bundesgerichts vom 19. August 2002 (1A.72/2002). Diese Schwierigkeiten und Rechtsunsicherheiten können mit Blick auf den Grundsatz von Treu und Glauben wie auch das Prinzip der Verfahrensfairness nicht ohne weiteres zu Lasten der Beschwerdeführenden gehen, die bei Beschwerdeeinreichung noch von der bisherigen Legitimationspraxis ausgehen durften. Zu beachten ist - auch im Hinblick auf die Art. 8 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 2 VwVG - der in der gesamten Rechtsordnung geltende Grundsatz, dass der Rechtsuchende nicht ohne Not um die Beurteilung seines Rechtsbegehrens durch die zuständige Instanz gebracht werden soll (BGE 121 I 93 E. 1d). Generell kann vorliegend niemandem zum Vorwurf gemacht werden, dass bei Beschwerdeeinreichung die neue Aufgabenteilung zwischen Konzession und Betriebsreglement nicht in allem Umfang erkannt wurde. So ist aufgrund der luftfahrtrechtlichen Vorschriften fraglich, ob ein Konzessionsgesuch zu publizieren und öffentlich aufzulegen ist - mit entsprechender Einsprachemöglichkeit -, da dies eigentlich nur beim Betriebsreglements- und Plangenehmigungsverfahren vorgesehen ist (vgl. Art. 36d und Art. 37c ff. LFG). Diese Frage muss zwar hier nicht abschliessend beantwortet werden. Es ist aber klar, dass die durch das UVEK veranlasste Publikation im Bundesblatt (BBl 2001 I 1114) und die öffentliche Auflage mit dem umfassenden Hinweis auf die Einsprachemöglichkeit sowie der falsche Verweis auf Verfahrensvorschriften des Plangenehmigungsverfahrens (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.72/2002 vom 19. August 2002, E. 3.2) bei den zahlreichen Einsprechenden den Eindruck hervorrufen konnte, sie seien bei einem anschliessenden Beschwerdeverfahren grundsätzlich legitimiert. Dieser Eindruck wurde noch verstärkt mit der an weite Kreise erfolgten direkten Eröffnung der Konzessionsverfügung (mit entsprechender Rechtsmittelbelehrung). In diesem Zusammenhang ist auch auf in diesem Verfahren ergangene Zwischenentscheide der REKO/UVEK selber hinzuweisen, wo ebenfalls Auffassungen wiedergegeben wurden, an denen im Lichte des Urteils des Bundesgerichts vom 19. August 2002 nicht mehr festgehalten werden kann.

E. 23

Diesen besonderen Umständen Rechnung tragend, werden ausnahmsweise sämtliche Anträge der Beschwerdeführenden, auf welche infolge falschen Anfechtungsgegenstands nicht einzutreten ist, in das bei der REKO/UVEK hängige Beschwerdeverfahren betreffend die Genehmigung des Betriebsreglements (Z-2001-58; vgl. VPB 70.44) übernommen und dort geprüft. Dies gilt einzig für Anträge, die richtigerweise im Betriebsreglementsverfahren hätten gestellt werden müssen (vgl. E. 4). Beschwerdeführende, welche diese Rügen nicht im Verfahren betreffend die Genehmigung des Betriebsreglements behandelt haben wollen, steht die Möglichkeit offen, ihre Beschwerden ganz oder teilweise zurückzuziehen. Der Rückzug muss der REKO/ UVEK ausdrücklich und bedingungslos erklärt werden (Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 638). (...)

E. 24

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 70.43 - Auszug aus dem Teilentscheid Z-2001-58 der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation REKO/ UVEK [heute: Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt] vom 18. Februar... In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des

autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità
amministrative della Confederazione Jahr 2006 Année Anno Band 70 Volume Volume
Seite --- Page Pagina Ref. No 150 007 319 Das Dokument wurde durch das Schweizerische
Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les
Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito
dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

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