

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00439 vom 26. Juni 2012

ZH Verwaltungsgericht, 2012-06-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2013.00439

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00439 du 26 juin 2012

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00439 del 26 giugno 2012

Regeste

Erdölkonzession | Verlängerung einer Erdöl-Schürfkonzession. Gegen die regierungsrätliche Nichtverlängerung einer Erdöl-Schürfkonzession kann Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben werden (E. 1). Der Regierungsrat kam zu Recht zum Schluss, dass die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf eine Verlängerung ihrer 2014 auslaufenden Erdöl-Schürfkonzession hat: Die Konzessionsbestimmungen sehen (abgesehen von einem vorliegend nicht gegebenen Ausnahmefall) eine maximal 10-jährige Konzessionsdauer vor - und zwar auch dann, wenn sich eine Konzessionsinhaberin bewährt bzw. für die Erdölschürfung weiterhin eignen würde (E. 5.1). Der Umstand, dass die Schürfkonzession der Beschwerdeführerin seit 1957 stets im 5-Jahresrhythmus verlängert worden war, hat keinen vertrauensschutzrechtlichen Anspruch auf eine weitere Konzessionsverlängerung ab 2014 zur Folge. Ein solcher Anspruch wäre nur im - vorliegend nicht gegebenen - Ausnahmefall zu bejahen gewesen, dass die Konzessionsinhaberin nach Treu und Glauben dazu gezwungen gewesen wäre, Investitionen zu tätigen, die sich innerhalb der vorgesehenen Konzessionsdauer nicht amortisieren liessen (E. 6.2 und 6.3). Falls die Beschwerdeführerin überhaupt je einen vertrauensschutzrechtlichen Anspruch auf eine Verlängerung der Schürfkonzession gehabt hätte, so wäre dieser spätestens im Juli 2006 entfallen, denn damals wurde die freihändige Vergabe von Monopolkonzessionen aufgrund einer Änderung des Binnenmarktgesetzes unzulässig. Seither musste die Beschwerdeführerin damit rechnen, dass die Schürfkonzession im Rahmen eines offenen Wettbewerbs vergeben wird. Soweit sie Investitionen im Vertrauen darauf tätigte, als Siegerin aus einem solchen Wettbewerb hervorzugehen, tat sie dies auf eigenes finanzielles Risiko hin (E. 6.5). Zum heutigen Zeitpunkt ist höchst ungewiss, ob und wann im Kanton Zürich ein Wettbewerb zur Konzessionsvergabe durchgeführt wird, weshalb der Eventualantrag der Beschwerdeführerin abzuweisen ist, das Verfahren zwecks Sistierung an den Regierungsrat zurückzuweisen (E. 6.7). Der vorinstanzliche Entscheid genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Begründungspflicht (E. 6.8). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2013.00439 Urteil der 3. Kammer vom 3. Oktober 2013 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Bea Rotach, Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Gerichtsschreiber Kaspar Plüss. In Sachen A AG, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, vertreten durch die Baudirektion, Beschwerdegegner, betreffend Erdölkonzession, hat sich ergeben: I. A. Am 24. September 1955 vereinbarten der Kanton Zürich und neun weitere

Schweizer Kantone ein Konkordat betreffend die Schürfung und Ausbeutung von Erdöl, das der Bundesrat am 10. Dezember 1956 genehmigte (LS 931.1; im Folgenden: Konkordat). Das Konkordat bezweckt, dass die beteiligten Kantone bei der Schürfung und Ausbeutung von Erdöl gemeinsam vorgehen – im Hinblick auf die besonderen Verhältnisse bei der Aufsuchung und Ausbeutung von Erdölvorkommen und im Interesse ihrer bestmöglichen Erschliessung (Ziff. 1 Abs. 1 Konkordat). Der Vollzug der Vorschriften des Konkordates und der Konzessionsbestimmungen sowie der gesamte Verkehr mit den Konzessionären erfolgt durch die Konkordatskommission (Ziff. 5 Abs. 1 Satz 1 Konkordat). B. Gestützt auf das Konkordat erteilte der Regierungsrat des Kantons Zürich der A AG am 10. Januar 1957 eine Konzession zur Aufsuchung und Ausbeutung von Erdöl (im Folgenden: Schürfkonzession). Der Regierungsrat erneuerte die jeweils befristete Schürfkonzession mehrfach, letztmals im Jahr 2007 – mit Gültigkeit bis am 31. Dezember 2013. Die A AG ist nicht nur im Kanton Zürich, sondern auch in allen anderen Konkordatskantonen seit 1957 alleinige Inhaberin der Schürfkonzession. C. Am 16. Februar 2012 ersuchte die A AG die Konkordatskommission, den Konkordatskantonen zu empfehlen, die Konzessionen ab 1. Januar 2014 um weitere fünf Jahre zu verlängern. Am 8. März 2013 beschloss die Konkordatskommission nach Anhörung von Vertretern der A AG, den Kantonen die Nichtverlängerung der Konzession zu empfehlen. D. Der Zürcher Regierungsrat erliess in der Folge einen Beschlussentwurf, zu dem die A AG am 4. April 2013 Stellung nahm. Am 30. April 2013 wies der Regierungsrat das Gesuch der A AG vom 16. Februar 2012 um Konzessionsverlängerung ab. II. Am 6. Juni 2013 gelangte die A AG mit "Klage" an das Verwaltungsgericht und beantragte, (1.) der Beschluss des Zürcher Regierungsrats vom 30. April 2013 sei aufzuheben und der A AG sei die 5-jährige Verlängerung der Konzession zu bewilligen; (2.) eventualiter sei der Beschluss des Regierungsrats aufzuheben und die Sache zur weiteren Untersuchung und zur Neuentscheidung an den Regierungsrat zurückzuweisen; (3.) alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich MWST) zulasten des Regierungsrats. Mit Eingabe vom 19. Juli 2013 beantragte die Baudirektion des Kantons Zürich die Abweisung der Beschwerde; zur Begründung verwies sie auf den Mitbericht des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) vom 19. Juli 2013. Das AWEL hatte im Mitbericht die Beschwerdeabweisung beantragt, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der A AG. Zu dieser Stellungnahme äusserte sich die A AG mit Replik vom 9. September 2013, wobei sie an ihren Anträgen festhielt. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Vorab zu prüfen ist die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts (§ 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG]). Gemäss Ziff. 45 Abs. 1 Satz 1 der Schürfkonzession sollen Rechtsstreitigkeiten zwischen dem Kanton Zürich und der Konzessionsinhaberin über die Auslegung und Handhabung der Konzession, soweit dies nach der Bundesgesetzgebung möglich ist, durch das Bundesgericht als einzige Instanz, im Übrigen durch die ordentlichen kantonalen Gerichte beurteilt werden. Die vorliegende Konzessionsstreitigkeit wurde bis anhin einzig durch den Regierungsrat und somit von einer nichtgerichtlichen Instanz beurteilt. Eine Anfechtung des Regierungsratsbeschlusses beim Bundesgericht kommt nicht in Frage, da die Kantone als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts obere Gerichte einsetzen müssen (Art. 86 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes [BGG]). Die Streitigkeit muss demnach von einer oberen kantonalzürcherischen Gerichtsinstanz beurteilt werden. Da die umstrittene (Nicht-)Erteilung einer Schürfkonzession eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit im Sinn von § 1 VRG betrifft, ist das Verwaltungsgericht als zuständige Anfechtungsinstanz zu

erachten. 1.2 Die Rechtsmittelklägerin macht geltend, dass es sich beim von ihr eingereichten Rechtsmittel nicht um eine Beschwerde handle, sondern um eine Klage. 1.2.1 Das Verwaltungsgericht beurteilt im Klageverfahren als einzige Instanz unter anderem Streitigkeiten aus verwaltungsrechtlichen Verträgen, ausgenommen Streitigkeiten aus Arbeitsverhältnissen, die mit öffentlich-rechtlichem Vertrag begründet worden sind (§ 81 lit. b VRG in der seit dem 1. Juli 2010 geltenden Fassung). Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass der von der Rechtsmittelklägerin zitierte § 82 lit. b VRG per 1. Juli 2010 aufgehoben wurde (OS 65, 390). Als Beschwerdeinstanz beurteilt das Verwaltungsgericht – unter anderem – kantonal letztinstanzliche Rechtsmittel gegen Anordnungen (§ 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a VRG). 1.2.2 Nach der Weisung des Regierungsrats vom 29. April 2009 über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrenrechts (ABl 2009, 847 ff.) sollen Streitigkeiten, die den vertraglichen Teil einer Konzession betreffen, gemäss § 81 lit. b VRG im Klageverfahren ausgetragen werden, während bei solchen, die den Verfügungsteil der Konzession betreffen, das Anfechtungsverfahren zu durchlaufen ist. Zum Verfügungsteil einer Konzession gehören diejenigen Bestimmungen, die durch das Gesetz weitgehend festgelegt sind und Pflichten des Konzessionärs regeln, an deren Erfüllung ein wesentliches öffentliches Interesse besteht. Zum vertraglichen Teil der Konzession gehören dagegen jene Teile, bei welchen die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage gering und damit der Spielraum für die Ausgestaltung des Konzessionsverhältnisses im einzelnen Fall gross ist, z. B. die Dauer der Konzession (ABl 2009, 920; vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 1093). 1.2.3 Im Zentrum der vorliegenden Streitigkeit steht die Frage, ob die Rechtsmittelklägerin Anspruch auf Erteilung einer befristeten Schürfkonzession hat. Zur Begründung dieses Anspruchs beruft sie sich zwar am Rande auf die in Ziff. 2 der Konzession vertraglich vereinbarte Konzessionsdauer. In erster Linie stützt sie ihren behaupteten Anspruch aber auf das verfassungsmässige Vertrauensprinzip bzw. auf den Umstand, dass sie seit 1957 Inhaberin der seither mehrmals verlängerten Konzession ist (vgl. E. 3). Die Frage, ob das Verfassungsrecht einen Anspruch auf Konzessionserteilung gewährt, betrifft nicht den vertraglichen, sondern den verfügungsrechtlichen Teil der Konzession, weshalb das eingereichte Rechtsmittel nicht als Klage im Sinn von § 81 VRG, sondern als Beschwerde im Sinn von § 41 VRG entgegenzunehmen ist. 1.3 Da die Formerfordernisse im Übrigen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass die Beschwerdeantwort vom 19. Juli 2013, die von der Unterabteilung Sektion Recht des Generalsekretariats der Baudirektion stamme, mangels Zuständigkeit aus dem Recht gewiesen werden müsse. 2.2 Gemäss § 58 Abs. 1 der Verordnung vom 18. Juli 2007 über die Organisation des Regierungsrats und der kantonalen Verwaltung (VOG RR) richten sich die Zuständigkeitsbereiche der Direktionen nach Anhang 1 VOG RR. Demnach ist die Baudirektion unter anderem für den Bereich öffentlicher Grund einschliesslich Bewilligungen und Konzessionen zuständig (Anhang 1 lit. G Ziff. 2 VOG RR). In ihrem Zuständigkeitsbereich bereiten die Direktionen die Geschäfte des Regierungsrats vor und erledigen selbständig die ihnen durch die Gesetzgebung oder durch besondere Delegation des Regierungsrats übertragenen Aufgaben (§ 58 Abs. 2 VOG RR). Der Generalsekretär der Baudirektion vertritt den Direktionsvorsteher innerhalb der Direktion und ist insoweit gegenüber den Leiterinnen und Leitern der Verwaltungseinheiten weisungsbefugt (§ 4 Abs. 2 der Organisationsverordnung der Baudirektion vom 6. Juli 2012 [BDOV]). Die Leiterinnen und Leiter der Verwaltungseinheiten regeln schriftlich die

Ausgabenkompetenzen, die Delegation von Aufgaben und Entscheidungskompetenzen und bringen diese Regelungen dem Direktionsvorsteher zur Kenntnis (§ 9 Abs. 1 lit. a BDOV). 2.3 Aus den vorliegenden Akten geht nicht hervor, ob der stellvertretende Leiter der Sektion Recht vom Generalsekretär der Baudirektion die Kompetenz erhalten hat, Beschwerdeantworten, die die Direktion für den Regierungsrat verfasst, auszuarbeiten bzw. zu unterzeichnen. Die Frage kann aber offengelassen werden, denn die Beschwerdeantwort enthält keine entscheidungsrelevanten Ausführungen, die nicht auch aus anderen Aktenstücken hervorgehen würden.

E. 3.1

Gemäss § 148 Abs. 1 des Einführungsgesetzes des Kantons Zürich zum Zivilgesetzbuch vom 2. April 1911 (EG ZGB) erstreckt sich das kantonale Bergwerkregal – unter anderem – auf alle fossilen Brenn- und Leuchtstoffe. Die Verleihung eines Bergwerkregals erfolgt für einen oder mehrere Stoffe und in einer nach den Umständen zu bemessenden, zeitlich und örtlich bestimmten Ausdehnung, wobei auf Ermöglichung einer rationellen Ausbeutung Rücksicht zu nehmen und das Heimfallsrecht zu regeln ist (§ 149 Abs. 2 EG ZGB). Der Staat kann die Ausbeutung selbst betreiben (§ 149 Abs. 4 Satz 1 EG ZGB).

E. 3.2

Gemäss Ziff. 1 der Schürfkonzession wird die Beschwerdeführerin ermächtigt, im Molasse- und Juragebiet des Kantons Zürich nach Erdöl zu schürfen. Die Schürfkonzession wird für die Dauer von fünf Jahren erteilt (Ziff. 2 Abs. 1). Wenn nach Ablauf der Schürfkonzession eine Bohrung in Ausführung begriffen ist oder Gewähr besteht für ernsthafte Fortsetzung der Forschung nach Erdöl, wird das Schürfrecht angemessen verlängert (Ziff. 2 Abs. 2). Nach einer Dauer von insgesamt zehn Jahren soll dem gleichen Konzessionär in der Regel keine Schürfkonzession mehr erteilt werden; Ziff. 13 Abs. 1 (wonach die Ausbeutungskonzession zur Weiterführung der Schürfungen im Konkordatsgebiet berechtigt und verpflichtet) bleibt vorbehalten (Ziff. 2 Abs. 3). Erlischt die Schürfkonzession, so tritt der Kanton unentgeltlich in alle Rechte des Konzessionärs ein. Er kann insbesondere über die Bohrlöcher und -stellen sowie über die Gesteinsproben verfügen. Alle geologischen und geophysikalischen Feldberichte sowie allfällige weitere Aufnahmen über ausgeführte Schürfarbeiten sind der Konkordatskommission unentgeltlich zur Verfügung zu stellen (Ziff. 9 Abs. 1). Weist der Konzessionär nach, dass in einem Teil des Schürfgebiets Erdöl in solcher Menge und Beschaffenheit entdeckt wurde, dass eine zur wirtschaftlichen Verwendung führende Gewinnung möglich erscheint, so erhält er für das gesamte Schürfgebiet eine Ausbeutungskonzession für die Dauer von achtzig Jahren (Ziff. 10 Abs. 1 und 2).

E. 3.3

Gemäss Art. 2 Abs. 7 des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 (Binnenmarktgesetz; BGBM; in Kraft seit 1. Juli 2006) hat die Übertragung der Nutzung kantonaler und kommunaler Monopole auf Private auf dem Weg der Ausschreibung zu erfolgen und darf Personen mit Niederlassung oder Sitz in der Schweiz nicht diskriminieren.

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, ihre Schürfkonzession sei während 56 Jahren immer wieder verlängert worden. Der Beschwerdegegner habe ihr damit mehrfach attestiert, dass sie in der Lage sei, den Untergrund zu erforschen und bestmöglich zu

erschliessen. Aufgrund der zahlreichen Konzessionsverlängerungen bestehe ein Vertrauenstatbestand für eine mindestens fünfjährige Weiterführung der Konzession. Es seien keine sachlichen Gründe ersichtlich, die gegen eine Fortsetzung des Konzessionsverhältnisses sprächen, weshalb die Beschwerdeführerin nicht mit dem Erlöschen der Konzession habe rechnen müssen.

E. 4.2

Seit Konzessionsbeginn im Jahr 1957 habe die Beschwerdeführerin allein (teilweise in Zusammenarbeit mit Partnerunternehmen) für Explorationen im Konkordatsgebiet gesorgt. Dabei habe sie insgesamt rund 100 Mio. Franken ausgegeben, rund 3'200 km Seismikforschung betrieben, zwischen 1960 und 2000 acht Bohrungen mit einer Gesamttiefe von fast 17 km unternommen sowie 2004 in C eine zweite Tiefenbohrung vorgenommen. Im Übrigen habe sie im Konkordatsgebiet nicht nur zahlreiche Erdöl- und Erdgasexplorationen vorgenommen, sondern auch ein Bohrkernlager erstellt und eine einmalige Sammlung geologischer Daten angelegt, die sie der interessierten Öffentlichkeit unentgeltlich zur Verfügung gestellt habe.

E. 4.3

Bis anhin habe die Beschwerdeführerin zwar nur wenige ausbeutbare Lagerstätten gefunden. Doch zurzeit biete sie mehr denn je Gewähr für effiziente Erdölexplorationen: Seit 2010 stehe ihr eine höchst erfahrene und äusserst finanzkräftige Partnerin zur Seite, nämlich die amerikanische Explorations- und Ausbeutungsfirma D LLC (E) bzw. die diesem Unternehmen gehörende Tochtergesellschaft F AG – eine zürcherische Aktiengesellschaft, deren Eigner, G, über grosse finanzielle Reserven verfüge. Die D LLC habe sich vertraglich dazu verpflichtet, mit der Beschwerdeführerin in der ganzen Schweiz zusammenzuarbeiten und das Kostenrisiko der Explorationen bis zur ersten Produktionsbohrung zu übernehmen. Als Gegenleistung habe die Beschwerdeführerin der F AG einen Grossteil ihres Gewinnanspruchs für künftige Ausbeutungen abgetreten. Bald würden neue, von der D LLC am 24. Mai 2013 bestellte Bohrgeräte zur Verfügung stehen, die sich für "Slimhole"-Bohrungen eignen. Mit diesen Geräten würden neuartige, horizontale Bohr- und Fördertechniken möglich, die in den USA bereits praktiziert würden und die die Fundwahrscheinlichkeit im Molassebecken des schweizerischen Mittellandes im Vergleich zu den bisherigen Explorationsmethoden deutlich erhöhten. Mit den neuen Geräten werde die Erforschung des tiefen Untergrunds erheblich einfacher, kostengünstiger und umweltschonender.

E. 4.4

Die Beschwerdeführerin habe der Konkordatskommission ein Arbeitsprogramm präsentiert, aus dem sich ergebe, dass ihre Partnerorganisation F AG in den nächsten vier Jahren Aufwendungen in der Höhe von 15,6 Mio. Franken vorsehe. Zurzeit prüfe die F AG Explorationen an drei konkreten Bohrstandorten im Konkordatsgebiet; der aussichtsreichste Standort liege in der Gemeinde H. Im August 2013 habe sich der Gemeinderat H mit Probebohrungen einverstanden erklärt. Anfang September 2013 habe der Gemeinderat die Bewohner mit einem Flyer darüber informiert, dass ein Konsortium aus der F AG (90 %) und der Beschwerdeführerin (10 %) während drei Monaten Probebohrungen vornehmen werde.

E. 4.5

Monopolkonzessionen müssten heute zwar auf dem Ausschreibungsweg vergeben werden. Da aber eine kurzfristige Ausschreibung nicht möglich sei, beantrage die Beschwerdeführerin eventualiter, dass die Sache zur weiteren Untersuchung und zum Neuentscheid durch den Regierungsrat zurückgewiesen und das vorinstanzliche Verfahren bis zur Ausschreibung der Konzession sistiert werde. Falls die Beschwerdeführerin als Siegerin aus dem Ausschreibungsverfahren hervorgehe, sei die Sistierung aufzuheben und die Konzession zu verlängern.

E. 4.6

Die Vorinstanz habe im Übrigen das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin verletzt, indem sie ihren Entscheid unvollständig begründet und nicht alle Akten berücksichtigt habe. Unberücksichtigt geblieben sei insbesondere, dass die Beschwerdeführerin jahrzehntelang Inhaberin der Konzession gewesen sei, dass sie eine Sammlung geologischer Daten des Untergrunds des schweizerischen Mittellandes angelegt habe, dass sie ihre gesammelten Daten der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt habe und dass sie ihre Fündigkeitschancen erhöhen werde, indem sie neue Fördermethoden anwende und mit erfahrenen Unternehmen kooperiere.

E. 5.1

Gemäss Rechtsprechung und Lehre verleiht der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Vorausgesetzt wird, dass die Person, die sich auf den Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann (BGE 137 I 69 E. 2.5.1). Die Privaten können nicht ohne Weiteres auf den Fortbestand eines geltenden Gesetzes vertrauen, sondern müssen mit dessen Revision rechnen. Das Prinzip des Vertrauensschutzes kann aber angerufen werden, wenn die Privaten durch eine unvorhersehbare Rechtsänderung in schwer wiegender Weise in ihren gestützt auf die bisherige gesetzliche Regelung getätigten Dispositionen getroffen werden und keine Möglichkeit der Anpassung an die neue Rechtslage haben (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 641 f.). Diesfalls ergibt sich aus dem Prinzip des Vertrauensschutzes unter Umständen ein Anspruch auf eine angemessene Übergangsregelung (BGE 134 I 23 E. 7.6.1).

E. 5.2

Das Bundesgericht hat sich im Zusammenhang mit der Verlängerung von Bewilligungen verschiedentlich mit der Thematik des Vertrauensschutzes auseinandergesetzt. Darauf ist im Folgenden einzugehen, zumal keine sachlichen Gründe ersichtlich sind, die dafür sprechen könnten, im Fall einer Konzession von einem weitergehenden vertrauensschutzrechtlichen Verlängerungsanspruch auszugehen als im Fall einer Bewilligung.

E. 5.2.1

In einem Urteil von 1976 erwog das Bundesgericht im Zusammenhang mit einer Taxihalterbewilligung, auch eine mehrfache Erneuerung einer Bewilligung gebe dem Bewilligungsinhaber grundsätzlich keinen Anspruch auf unveränderte Fortsetzung des Bewilligungsverhältnisses bei Ablauf der Bewilligungsdauer (BGE 102 Ia 438 E. 7a). Vernünftigerweise lasse sich aber nicht die Regel aufstellen, dass ein Taxihalter nach

Ablauf der zweijährigen Bewilligungsdauer mit der Nichterneuerung der Bewilligung zu rechnen habe und seine geschäftlichen Dispositionen entsprechend treffen müsse. Trotz der zeitlichen Beschränkung der Bewilligung dürfe der Bewilligungsempfänger ein gewisses berechtigtes Vertrauen haben, dass die Erneuerung der Bewilligung nur dann verweigert werde, wenn das öffentliche Interesse an einer von der bisherigen Praxis abweichenden Nichterneuerung das private an der Weiterführung der bisherigen Bewilligungspraxis überwiege. Die im Vertrauen auf die regelmässige Erneuerung der Bewilligung in angemessener Weise getroffenen Dispositionen könnten im Einzelfall im Laufe der Zeit ein derartiges Gewicht erhalten, dass die Rechtsstellung des Bewilligungsinhabers faktisch die gleiche sei, wie wenn ihm die Bewilligung unbefristet auf Dauer erteilt worden wäre (BGE 102 Ia 438 E. 7b). Im konkreten Fall verneinte das Bundesgericht ein überwiegendes Interesse des Taxihalters an der Bewilligungserneuerung, da die vernünftigerweise im Hinblick auf die Bewilligung gemachten Investitionen mittlerweile (nach gesamthaft rund 7 bis 8 Jahren) amortisiert waren (BGE 102 Ia 438 E. 7c).

E. 5.2.2

In einem 1982 ergangenen Urteil hielt das Bundesgericht zum soeben erwähnten Leitentscheid von 1976 folgende Präzisierung fest: Zwar sei daran festzuhalten, dass die im Taxigewerbe erforderlichen Investitionen vernünftigerweise auf längere Sicht hinaus getätigt werden müssten, weshalb der Bewilligungsinhaber die daraus entspringenden Vorteile während einer angemessenen Zeitdauer ausnützen können sollte. Diese Rücksichtnahme auf bisherige Bewilligungsinhaber dürfe aber nicht dazu führen, dass ein Zustand, der andere Gewerbetreibende diskriminiere, auf unabsehbare Zeit hinaus von der Bewilligungsbehörde zementiert werde (BGE 108 Ia 135 E. 5a). Seitens der Lehre wurde zum Leitentscheid von 1976 angemerkt, dass das Bundesgericht die Vertrauensgrundlage in BGE 102 Ia 438 nur deshalb bejaht habe, weil die Taxifahrer ungeachtet der kurzen Bewilligungsdauer dazu gezwungen gewesen seien, längerfristige Dispositionen zu treffen. Die Befristung würde indessen ihre Warnfunktion verlieren und müsste nicht mehr ernstgenommen werden, wenn Inhaber von Bewilligungen auf einen längeren Bestand vertrauen dürften, sobald sich ihr Aufwand sonst nicht mehr lohne (Beatrice Weber-Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basel und Frankfurt am Main 1983, S. 192).

E. 5.3

In einem Entscheid von 2004 folgerte das Bundesgericht aus dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden, dass beschränkt vorhandene Güter im Prinzip nicht so zugeteilt werden dürften, dass einige eine unbeschränkte Leistung erhielten und andere gar nichts. Anzustreben sei vielmehr eine Regelung, die abwechslungsweise allen Konkurrenten die Möglichkeit gebe, am Wettbewerb teilzunehmen. Dabei sei jeweils auch dem aus der Eigentumsgarantie und dem Gebot von Treu und Glauben fliessenden Prinzip des Schutzes getätigter Investitionen Rechnung zu tragen, welches rechtfertige, bereits ausgeübte Tätigkeiten anders zu behandeln als solche, die erst noch beabsichtigt seien (BGE 130 I 26 E. 6.3.3.2).

E. 6.1

Aus dem Wortlaut der Schürfkonzession von 1957 lässt sich nach 56-jähriger Konzessionsdauer kein Anspruch auf eine Verlängerung ableiten: Die Absätze 2 und 3 von Ziff. 2 sehen als Regelfall bereits nach 10-jähriger Konzessionsdauer die Erteilung an einen anderen Konzessionär vor (vgl. E. 2.3) – unabhängig davon, ob der bisherige Konzessionär

Gewähr für eine ernsthafte Fortsetzung der Forschung nach Erdöl bietet oder nicht. Ein Ausnahmefall gemäss Ziff. 2 Abs. 3 in Verbindung mit Ziff. 13 Abs. 1 liegt nicht vor, da die Beschwerdeführerin mangels bisheriger Erdölfunde keine Ausbeutungskonzession erhalten hat (vgl. Ziff. 10). Die Schürfkonzession verbietet eine Konzessionsverlängerung nach 56-jähriger Dauer zwar nicht, gewährt aber gleichzeitig auch keinen Anspruch auf eine Fortsetzung des Konzessionsverhältnisses.

E. 6.2

Aus der Rechtsprechung zu Bewilligungen, die im vorliegenden Zusammenhang auch für Konzessionen massgebend ist (E. 5.2), geht hervor, dass der Vertrauensschutz nur ganz ausnahmsweise einen Verlängerungsanspruch verleiht. Der Umstand allein, dass eine Konzession mehrfach verlängert wurde, bewirkt keinen solchen Anspruch. Hinzukommen muss vielmehr, dass im Hinblick auf die Konzession nach Treu und Glauben Investitionen getätigt werden mussten, die sich innerhalb der vorgesehenen Konzessionsdauer nicht amortisieren liessen (vgl. E. 5.2.1, 5.2.2 und 5.3).

E. 6.3

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass sie für ihre bisherigen Aktivitäten (seit 1957) insgesamt 100 Mio. Franken ausgegeben habe. Gleichzeitig räumt sie ein, dass sie lediglich acht Bohrungen zwischen 1960 und 2000 sowie eine Tiefenbohrung im Jahr 2004 vorgenommen habe (vgl. E. 4.2). Aus den Semesterberichten der Beschwerdeführerin geht denn auch hervor, dass sie seit 2005 keine Feldarbeiten mehr durchgeführt hat. Im Konzessionsgesuch vom 16. Februar 2012 legte sie ferner dar, dass der tiefe Untergrund der Schweiz im Gegensatz zu jenem der Nachbarländer bis heute nur sehr wenig erforscht worden sei; aus den bisherigen Bohrungen ergebe sich ein unvollständiges Bild, das keine endgültigen Schlüsse über mögliche Erdöl- und Erdgasvorkommen in der Schweiz zulasse. Angesichts des relativ bescheidenen Umfangs der Aktivitäten der Beschwerdeführerin liesse sich fragen, ob ihre Behauptung zutrifft, dass sie im Rahmen ihrer bisherigen Konzessionstätigkeit rund 100 Mio. Franken ausgegeben hat. Die Frage kann aber offenbleiben. Massgebend ist vielmehr, dass nicht ersichtlich ist und auch von der Beschwerdeführerin selber nicht geltend gemacht wird, dass sie die Investitionen nicht amortisieren konnte, die sie für ihre bisherigen (bis 2004 erfolgten) Aktivitäten tätigte. Unter diesen Umständen besteht vor dem Hintergrund der Rechtsprechung (vgl. E. 6.2) kein vertrauensschutzrechtlicher Anspruch auf eine weitere Verlängerung der Konzession.

E. 6.4

Soweit sich die Beschwerdeführerin darauf beruft, dass sie Investitionen für künftige Aktivitäten getätigt habe, bezieht sie sich ausschliesslich auf vertragliche Zusicherungen, Dispositionen von Partnerunternehmen und Ankündigungen von Explorationstätigkeiten, die den Zeitraum nach dem 9. März 2012 betreffen (vgl. E. 4.3 und 4.4). Dies ist im Hinblick auf den Vertrauensschutz insofern relevant, als der Vorsitzende der Konkordatskommission an der Sitzung vom 9. März 2012, an der auch Vertreter der Beschwerdeführerin anwesend waren, die Verlängerung der Konzession in Frage stellte. Spätestens von diesem Tag an durfte die Beschwerdeführerin nach Treu und Glauben nicht mehr auf eine Konzessionsverlängerung vertrauen. Soweit sie nach dem 9. März 2012 Investitionen für den Zeitraum ab 2014 tätigte, obwohl sie um das mögliche Konzessionsende am 31. Dezember 2013 wusste, tat sie dies auf eigenes finanzielles Risiko hin. Aus den Investitionen der Beschwerdeführerin für künftige Aktivitäten lässt sich somit

kein Anspruch auf Weitergeltung der Konzession ab 2014 ableiten.

E. 6.5

Anzumerken ist, dass die Beschwerdeführerin bereits vor dem 9. März 2012 nicht (mehr) auf eine weitere Verlängerung der Konzession vertrauen durfte: Angesichts des Inkrafttretens von Art. 2 Abs. 7 BGBM musste vom 1. Juli 2006 an jedermann davon ausgehen, dass die Erteilung der Schürfkonzession an Private zwingend auf dem Weg der Ausschreibung erfolgt bzw. dass die freihändige Vergabe gegen Bundesrecht verstösst und mit den Grundsätzen der Transparenz und Wettbewerbsneutralität nicht mehr vereinbar ist (vgl. Botschaft des Bundesrats vom 24. November 2004 zur Änderung des Binnenmarktgesetzes, BBl 2004 465 ff., 483 und 485). Selbst wenn man davon ausgehen wollte, dass die Beschwerdeführerin bis am 30. Juni 2006 ein berechtigtes Vertrauen auf eine weitere Erneuerung der Konzession gehabt hätte, könnte sie sich seit der Gesetzesänderung vom 1. Juli 2006 nicht mehr darauf berufen: Die freihändige Konzessionsvergabe ist seit diesem Tag gesetzwidrig und die Beschwerdeführerin durfte nicht damit rechnen, aus einem allfälligen offenen Wettbewerb als Siegerin hervorzugehen.

E. 6.6

Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass die Vorinstanz den geltend gemachten Konzessionsfortsetzungsanspruch der Beschwerdeführerin zu Recht verneinte. Dabei kann offenbleiben, ob bzw. wie gut sich die Beschwerdeführerin – allenfalls in Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen – finanziell und betrieblich dazu eignet, den Untergrund zu erforschen und zu erschliessen bzw. die Forschung nach Erdöl fortzusetzen. Diese Frage wird im Rahmen eines allfälligen Ausschreibungsverfahrens zu beantworten sein.

E. 6.7

Im Eventualstandpunkt beantragt die Beschwerdeführerin, das vorliegende Verfahren sei an die Vorinstanz zurückzuweisen und bis zum Abschluss des Ausschreibungsverfahrens zu sistieren. Vorab liesse sich fragen, ob die Beschwerdeführerin überhaupt ein schutzwürdiges Interesse hat, einen solchen Antrag zu stellen. Eine Verfahrenssistierung würde nämlich nichts daran ändern, dass die Konzession am 31. Dezember 2013 endet und die Beschwerdeführerin ihre Aktivitäten ab 2014 nicht mehr weiterführen kann. Die Frage kann aber offenbleiben, denn der Eventualantrag ist angesichts der erheblichen Unsicherheiten in Bezug auf die Durchführung, die Dauer und den Ausgang eines allfälligen Ausschreibungsverfahrens ohnehin abzuweisen: Bereits die Antwort auf die Frage, ob es überhaupt zu einer Ausschreibung kommen wird, ist ungewiss, denn dem Kanton Zürich steht es frei, das Bergwerkregal selber auszubeuten, statt es per Konzession an ein privates Unternehmen zu verleihen (vgl. Art. 94 Abs. 4 BV in Verbindung mit § 148 Abs. 1 und § 149 Abs. 4 EG ZGB). Unsicherheiten bestehen sodann auch in Bezug auf die Dauer eines allfälligen Ausschreibungsverfahrens: Der Regierungsrat beabsichtigt, im Vorfeld der Ausschreibung die während den letzten 50 Jahren gesammelten Daten und Erkenntnisse, die die Beschwerdeführerin gestützt auf Ziff. 9 Abs. 1 der Konzession herauszugeben hat, aufzuarbeiten und aus Gründen der Transparenz und zur Vermeidung einer Vorbefassung allen Bewerbern offenzulegen. Dabei sollen die Konzessionsbedingungen einer grundsätzlichen Überprüfung unterzogen werden, da der Text der aktuellen Konzession nach Auffassung des Regierungsrats keinen Bezug auf heutige Nutzungsinteressen nimmt. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Konzession in absehbarer Zukunft an die Beschwerdeführerin vergeben wird, ist unter diesen Umständen

als derart gering zu erachten, dass sich eine Rückweisung des Verfahrens zwecks Sistierung aus prozessökonomischen Gründen nicht rechtfertigt.

E. 6.8

Schliesslich beantragt die Beschwerdeführerin die Rückweisung des Verfahrens aufgrund von vorinstanzlichen Gehörsverletzungen. Solche sind indessen nicht ersichtlich: Die Vorinstanz hat auf nachvollziehbare Weise dargelegt, welche Gründe sie für die Nichtverlängerung der Bewilligung als entscheiderelevant erachtete, nämlich erstens, dass die maximale Konzessionsdauer abgelaufen sei, zweitens, dass die Ergebnisse der bisherigen Explorationstätigkeit der Beschwerdeführerin enttäuschend ausgefallen seien und drittens, dass die Konzession auf dem Weg der Ausschreibung vergeben werden müsse. Bei der Entscheidbegründung beschränkte sich die Vorinstanz zulässigerweise auf jene Aspekte, die sie als wesentlich erachtete. Sie war nicht dazu verpflichtet, sich mit sämtlichen Parteistandpunkten einlässlich auseinanderzusetzen und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich zu widerlegen (BGE 137 II 266 E. 3.2; VGr, 4. Mai 2011, VB.2011.00023, E. 2.2) . Vor dem Hintergrund der vorstehenden Erwägungen sind für das Verwaltungsgericht keine entscheidewesentlichen Akten oder Vorbringen ersichtlich, mit denen sich die Vorinstanz nicht auseinandergesetzt hätte. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin musste sich die Vorinstanz insbesondere nicht mit der Frage befassen, ob die bisherige Konzessionärin Gewähr für eine ernsthafte Fortsetzung der Forschung nach Erdöl biete (vgl. E. 6.1). Aufgrund der vorinstanzlichen Begründung konnte die Beschwerdeführerin die Tragweite des Entscheids erkennen und ihn in voller Kenntnis der Sache an das Verwaltungsgericht weiterziehen. Damit trug sie den verfassungsmässigen Begründungsanforderungen auf hinreichende Weise Rechnung (vgl. BGE 134 I 83 E. 4.1) .

E. 7

Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen. Ausgangsgemäss sind die Kosten des Verfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Die unterliegende Beschwerdeführerin hat keinen Anspruch auf Zusprechung einer Parteientschädigung (§ 17 Abs. 2 VRG). Gleiches gilt für den obsiegenden Beschwerdegegner: Die Beantwortung von Rechtsmitteln gehört zu den angestammten Aufgabenbereichen des Gemeinwesens, und der Aufwand des Regierungsrats im Rechtsmittelverfahren übertraf jenen im vorinstanzlichen Verfahren nicht wesentlich (VGr, 26. Juni 2012, VB.2012.00201, E. 7.3; RB 2008 Nr. 18 E. 2.3.1).

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