{T 0/2}
1A.92/2001/sch

I. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG
****

9. November 2001

Es wirken mit: Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger, Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung, Bundesrichter Nay, Aeschlimann, Féraud, Catenazzi und Gerichtsschreiberin Schilling.
———

In Sachen

Flugplatzgenossenschaft Biel und Umgebung, Postfach 468, Biel, Beschwerdeführerin, vertreten durch Fürsprecher Samuel Keller, Monbijoustrasse 10, Postfach 6921, Bern,

gegen

1. A._____,
2. B._____,
Beschwerdegegner, beide vertreten durch Fürsprecher Dr. Peter M. Keller, Monbijoustrasse 10, Postfach 6921, Bern,

Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK),

betreffend
Flugfeld Biel-Kappelen, Neubau Flugplatzrestaurant; Plangenehmigungsverfügung des BAZL, Kostenauflage,
zieht das Bundesgericht in Erwägung:

1.- Mit Plangenehmigungsverfügung vom 17. Oktober 2000 bewilligte das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) auf Gesuch der Flugplatzgenossenschaft Biel und Umgebung die Erstellung eines Flugplatzrestaurants auf dem Flugfeld Biel-Kappelen. Gegen diese Plangenehmigung erhoben sowohl die Nachbarn A._____ und B._____ als auch die Einwohnergemeinde Kappelen bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) Verwaltungsbeschwerde. Die Beschwerdeführer machten geltend, es handle sich beim Bauvorhaben nicht um eine Flugplatzanlage im Sinne von Art. 37 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (LFG; SR 748.0) in der Fassung vom 18. Juni 1999, sondern um eine Nebenanlage, die in die kantonale Baubewilligungskompetenz falle. Im Verfahren vor der Rekurskommission UVEK verzichtete die Flugplatzgenossenschaft auf eine Beschwerdeantwort. Auf Aufforderung der Rekurskommission erteilte sie dieser jedoch mit Schreiben vom 15. Februar 2001 Auskunft

über das Passagieraufkommen, das angestellte Personal sowie die Anzahl Flugbewegungen, wobei sie in äbschliessenden Bemerkungenñoch auf das grosse Interesse der Flugbegeisterten am Bauvorhaben hinwies und um ẅohlwollende Prüfung¨ ersuchte.

Die Rekurskommission UVEK hiess am 9. April 2001 die Beschwerde gut und hob die Plangenehmigungsverfügung des BAZL vom 17. Oktober 2000 auf. Die Kosten des Verfahrens vor der Rekurskommission in Höhe von Fr. 1'500.– wurden der Flugplatzgenossenschaft Biel und Umgebung auferlegt (Dispositiv Ziffer 3). Diese wurde ausserdem verpflichtet, den beschwerdeführenden Privaten eine Parteientschädigung von Fr. 4'841.35 zu bezahlen (Dispositiv Ziffer 5). Zur Begründung ihres Kostenentscheides verwies die Rekurskommission auf Art. 63 Abs. 1 VwVG (SR 172.021). Zur Entschädigungsregelung hielt sie fest, der ganz oder teilweise obsiegenden Partei könne in Anwendung von Art. 64 Abs. 1 VwVG von Amtes wegen oder auf Gesuch eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zugesprochen werden. Die Entschädigung werde der Körperschaft oder autonomen Anstalt auferlegt, in deren Namen die Vorinstanz verfügt habe, soweit sie nicht einer unterliegenden Gegenpartei auferlegt werden könne. Der Rechtsvertreter der beschwerdeführenden Privaten habe eine Parteientschädigung verlangt und ordnungsgemäss eine Kostennote eingereicht, gegen die nichts eingewendet werden könne. Da sich die Beschwerdegegnerin implizit mit selbständigen Begehren am Verfahren beteiligt habe, müsse sie den obsiegenden Privaten eine der Kostennote entsprechende Parteientschädigung entrichten. Die beschwerdeführende Gemeinde habe sich dagegen nicht anwaltlich vertreten lassen; ihr seien deshalb keine notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten im Sinne von Art. 64 VwVG entstanden, so dass kein Grund für die Ausrichtung einer Parteientschädigung bestehe.

Die Flugplatzgenossenschaft Biel und Umgebung ficht die von der Rekurskommission UVEK getroffene Kosten- und Entschädigungsregelung mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an. Sie stellt den Antrag, die Ziffern 3 und 5 des Beschwerdeentscheides seien derart abzuändern, dass die Flugplatzgenossenschaft von der Pflicht zur Bezahlung von Verfahrenskosten und einer Parteientschädigung befreit werde.

2.- Die Beschwerdeführerin wendet zunächst gegen die Kostenauflage ein, diese widerspreche jahrelanger konstanter Praxis der Bundesbehörden. Als unterliegende Partei im Sinne von Art. 63 Abs. 1 VwVG sei seit jeher nur jene Partei verstanden worden, welche sich mit selbständigen Anträgen am Verfahren beteiligt habe; insofern finde Art. 64 Abs. 3 VwVG auch bei der Verlegung der Verfahrenskosten Anwendung. Sie sei in diesem Sinne im Verfahren vor der Rekurskommission

nicht Partei gewesen, da sie bewusst auf eine Teilnahme am Verfahren und auf die Stellung von eigenen Anträgen verzichtet habe.

Zur Entschädigungsregelung wird in der Beschwerde ausgeführt, der Anspruch der rekurrierenden Privaten auf Ausrichtung einer Parteientschädigung werde nicht bestritten, doch sei diese nicht von ihr, der Beschwerdeführerin, zu bezahlen. Nach dem klaren und unmissverständlichen Wortlaut von Art. 64 Abs. 3 VwVG bestehe die Pflicht zur Ausrichtung einer Parteientschädigung nur, wenn sich die unterliegende Gegenpartei mit selbständigen Begehren am Verfahren beteiligt habe. Das habe sie gerade nicht getan. Auch in das Schreiben vom 15. Februar 2001 könne nicht hineininterpretiert werden, die Flugplatzgenossenschaft habe sich implizit mit selbständigen Begehren am Verfahren beteiligt. Sie habe mit jenem Schreiben einzig und allein die Fragen der instruierenden Behörde beantwortet, wozu sie nach dem massgebenden Verfahrensrecht verpflichtet gewesen sei.

a) Es ist unbestritten, dass der Entscheid über die Prozesskosten und die Parteientschädigungen im Verfahren vor der Rekurskommission UVEK nach den Bestimmungen des VwVG zu treffen ist. In Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 lit. d VwVG wird dieses Gesetz generell auf das erstinstanzliche oder Beschwerdeverfahren in Verwaltungssachen vor den eidgenössischen Kommissionen anwendbar erklärt. Nach Art. 71a Abs. 1 und 2 VwVG in der Fassung vom 4. Oktober 1991 bestimmt sich das Verfahren vor den eidgenössischen Rekurskommissionen als Beschwerdeinstanzen nach diesem Gesetz. Zu den Prozesskosten hält Art. 26 der Verordnung vom 3. Februar 1993 über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen (SR 173.31) ausdrücklich fest, dass sich die Verfahrenskosten nach Art. 63 VwVG und, mit Ausnahme von Artikel 6 Abs. 2, nach der Verordnung vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren (SR 172.041.0) richten. Auch aus der massgeblichen Spezialgesetzgebung ergibt sich nichts anderes. Da die Halter von Flugfeldern nicht über das Enteignungsrecht verfügen, fällt hier insbesondere die Anwendung der enteignungsrechtlichen Sonderregeln über die Kosten und Parteientschädigung ausser Betracht (vgl. Art. 37a LFG in der Fassung vom 18. Juni 1999). Es ist daher in der Tat nur zu prüfen, ob die Rekurskommission UVEK die Kostenregeln des VwVG, insbesondere die Bestimmungen von Art. 63 Abs. 1 und Art. 64 Abs. 3 VwVG, unrichtig angewendet habe.

b) Die Beschwerdeführerin vertritt die Meinung, sie sei im Beschwerdeverfahren nicht (unterliegende) Partei gewesen und könne daher nicht kostenpflichtig werden. Dieser Auffassung ist nicht zuzustimmen.

Nach Art. 63 Abs. 1 VwVG auferlegt die Beschwerde-

instanz die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei. Wer im bundesrechtlichen Verwaltungs- und Beschwerdeverfahren Partei ist, wird in Art. 6 VwVG umschrieben. Danach gelten als Parteien die Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll, und andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht. Nun ist hier das verwaltungs- bzw. luftfahrtrechtliche Verfahren, das zur Erteilung der Plangenehmigung geführt hat, auf Begehren und im Interesse der Flugplatzgenossenschaft Biel und Umgebung durchgeführt worden.
Mit der Plangenehmigung ist dieser das Recht zum Bau eines Flugplatzrestaurants eingeräumt und sind die dagegen erhobenen Einsprachen abgewiesen worden. Die Flugplatzgenossenschaft ist somit als Gesuchstellerin im Plangenehmigungsverfahren im Sinne von Art. 5 VwVG als (Haupt-)Partei aufgetreten. Dieser Parteistellung kann sie sich im nachfolgenden Beschwerdeverfahren, das durch die Einsprecher veranlasst wird, jedenfalls insoweit nicht entledigen, als es auch dort um die Hauptsache geht, das heisst um die durch die Plangenehmigung erteilten Rechte. Bleibt aber die Baugesuchstellerin im Beschwerdeverfahren notwendigerweise Partei, so bleibt auch ihre Kostenpflicht bestehen, sofern sie - wenn auch nur stillschweigend - an ihrem Vorhaben festhält. Selbst ein Verzicht auf ihr Bauvorhaben im Laufe des von Dritten veranlassten Beschwerdeverfahrens liesse die Pflicht zur Bezahlung von Kosten grundsätzlich nicht untergehen (vgl. beispielsweise die Regelung in der bernischen Verwaltungsrechtspflege: Thomas Merkli/Arthur Aeschlimann/Ruth Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N. 2-5 zu Art. 110 VRPG). Jedenfalls kann der Umstand allein, dass die Baugesuchstellerin ihr anhaltendes Interesse am Projekt nicht durch ausdrückliche Anträge bekundet hat, keinen Einfluss auf die Parteistellung und damit auch auf die Kostenregelung haben. Sonst könnten sich die im erstinstanzlichen Verfahren obsiegenden Gesuchsteller im Beschwerdeverfahren, in dem es um den Bestand der erteilten Bewilligung geht, von ihrem Kostenrisiko stets durch Stillschweigen befreien. Im vorliegenden Fall muss daher die Beschwerdeführerin, die ihren Willen auf Festhalten am Projekt im Schreiben vom 15. Februar 2001 sinngemäss bestätigt hat, im Beschwerdeverfahren angesichts des für sie nachteiligen Ausgangs - der Aufhebung der Plangenehmigung - die Kostenpflicht übernehmen.
Aus ähnlichen Überlegungen hat übrigens das Eidgenössische Versicherungsgericht in einem neueren Entscheid zu Art. 156 Abs. 1 OG festgestellt, dass im Verwaltungsgerichtsverfahren die Gerichtskosten aufgrund der Anträge der beschwerdeführenden Partei, gemessen am Ergebnis der Anfechtung des vorinstanzlichen Entscheids - und somit ohne Rücksicht auf die Anträge der Gegenpartei - zu verlegen sind (BGE 123 V 156). Da Art. 63 Abs. 1 Satz 1 VwVG der Bestimmung von Art. 156 Abs. 1 OG inhaltlich entspricht, kann eine

übereinstimmende Auslegung und Anwendung der beiden Normen in vergleichbaren Verfahren nicht bundesrechtswidrig sein. Offen bleiben kann dagegen, ob in einem Mehrparteienverfahren wie dem vorliegenden Plangenehmigungsverfahren gleich zu entscheiden wäre, wenn nicht die Plangenehmigung selbst, sondern eine rein prozessrechtliche Frage Gegenstand des Beschwerdeverfahrens bildete (vgl. BGE 120 V 265 E. 3 S. 270 mit Hinweisen; 123 V 156 E. 3a).

c) Die soeben angestellten Erwägungen haben auch ihre Bedeutung für die Entschädigungsregelung. Wohl sieht Art. 64 Abs. 3 VwVG ausdrücklich vor, dass die unterliegende und an sich leistungsfähige Partei nur dann zur Bezahlung einer Parteientschädigung angehalten werden kann, wenn sie sich mit selbständigen Begehren am Verfahren beteiligt hat. Auch in diesem Zusammenhang darf jedoch berücksichtigt werden, ob der Verzicht auf selbständige Anträge auf das fehlende oder geringe Interesse an der Mitwirkung am Beschwerdeverfahren oder nur auf die Absicht zurückzuführen ist, sich der Entschädigungspflicht zu entschlagen. Liegt das Interesse der Gegenpartei am Verfahrensausgang auf der Hand, so darf bei der Entschädigungsregelung von der Voraussetzung, dass diese ausdrücklich Antrag gestellt habe, abgesehen werden (anders und wohl etwas zu undifferenziert: Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2.Aufl., N. 703 und 707, sowie Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., N. 3 zu Art. 108 VRPG). Die fragliche Bedingung, die erst im Laufe des parlamentarischen Verfahrens ins Gesetz eingefügt worden ist (vgl. Art. 58 des Entwurfes für das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, BBl 1965 II 1390; AB 1967 S 185 f., 1968 N 613 f.) kann nicht bezwecken, der im Beschwerdeverfahren unterliegenden Hauptpartei die Möglichkeit zu verschaffen, die prozessuale Entschädigungspflicht trotz ihrer Leistungsfähigkeit auf die Behörden zu überwälzen. Dass hier die Beschwerdeführerin nicht leistungsfähig sei, wird von ihr selbst nicht geltend gemacht.

d) Der Kosten- und Entschädigungsentscheid der Rekurskommission UVEK erweist sich mithin als bundesrechtmässig und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als unbegründet.

3.- Die bundesgerichtlichen Kosten sind dem Verfahrensausgang gemäss der unterliegenden Beschwerdeführerin zu belasten (Art. 156 Abs. 1 OG). Den Beschwerdegegnern, die auf eine Vernehmlassung verzichtet haben, ist keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.

2.- Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.- Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4.- Dieses Urteil wird den Parteien sowie der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) schriftlich mitgeteilt.

_____

Lausanne, 9. November 2001

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin: