Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-121/2013

Urteil vom 17.Dezember 2013

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richterin Kathrin Dietrich,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiber Stephan Metzger.

Parteien

1. **Verband Schweizer Flugplätze,** Postfach 5206, 1002 Lausanne,
2. **AeroClub der Schweiz Regionalverband Aargau,** Regionalflugplatz Birrfeld, 5242 Lupfig,
3. **Aéro-Club du Val-de-Travers,** CP 15, 2112 Môtiers NE,
4. **Aero-Club der Schweiz, Regionalverband Fricktal,** Flugplatz Fricktal-Schupfart, 4325 Schupfart,
5. **Air-Club d'Yverdon-les-Bains,** case postale 20, 1401 Yverdon-les-Bains,
6. **Airport-Buochs AG Aecherli,** Postfach 992, 6371 Stans,
7. **ASFG Ausserschwyzerische Fluggemeinschaft Wangen,** Franzrüti, 8855 Wangen SZ,
8. **Engadin Airport AG,** Plazza Aviatica 2, 7503 Samedan,
9. **Flugplatzgenossenschaft Biel und Umgebung,** Postfach 1154, 2501 Biel/Bienne,
10. **Flugplatzgenossenschaft Reichenbach,** Flugplatzstrasse 11a, 3713 Reichenbach im Kandertal,
11. **Fluggruppe Oberwallis,** Postfach 32, 3942 Raron,
12. **Fondation Montricher Aerodrome de Montricher,** Le Dévin, 1350 Orbe,
13. **Genossenschaft Gstaad-Saanenland,** Postfach 328, 3780 Gstaad,
14. **Groupe de vol à voile de Courtelary,** rue des Coillards 12, 2738 Court,

15. **Segelfluggruppe Biel,** Postfach, 2502 Biel/Bienne,
16. **Flugbetriebs AG Sitterdorf,** Postfach,
8588 Zihlschlacht,
alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Philip Bärtschi,
Anwaltskanzlei Bärtschi, Haldenstrasse 23, 6006 Luzern,
Beschwerdeführende,

gegen

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Richtlinie des BAZL betreffend "Prior Permission Required (PPR) / Restricted (R)".

Sachverhalt:

A.
Mit Schreiben vom 26. November 2012 orientierte das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) alle Flugplatzhalter, alle Flugplatzleiter und den Verband Schweizer Flugplätze über die Genehmigung der neuen Richtlinien AD I-008 SNOWTAM und AD I-009 Prior Permission Required (PPR) / Restricted (R) – am 15. Oktober 2012 durch das BAZL genehmigt – sowie deren Inkraftsetzung per 1. Dezember 2012. Die beiden Richtlinien wurden dem Schreiben beigelegt und auf der Webseite des BAZL unter der Rubrik "Rechtliche Grundlagen und Richtlinien – Flugplatzleiter" der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

B.
Mit Eingabe vom 9. Januar 2013 erheben der Verband Schweizer Flugplätze, verschiedene Regionalgruppen des AeroClubs der Schweiz sowie verschiedene Betreiber von Flugplätzen (nachfolgend: Beschwerdeführende) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Die Beschwerde richtet sich einerseits gegen das Schreiben des BAZL (nachfolgend: Vorinstanz) vom 26. November 2012, andererseits gegen die Richtlinie AD I-009 D, genehmigt am 15. Oktober 2012, mit dem Gegenstand Prior Permission Required (PPR) und Restricted (R): Bedeutung und Verwendung der Begriffe auf Flugplätzen (nachfolgend: Richtlinie AD I-009).

Die Beschwerdeführenden beantragen,

"1. Das Schreiben der Vorinstanz vom 26. November 2012 und die damit auf den 1. Dezember 2012 in Kraft gesetzte Richtlinie AD I-009 D sei aufzuheben und an die Vorinstanz zur Überarbeitung im Sinne der Ausführungen zurückzuweisen.

2. Eventualiter seien Ziff. 2.4 Abs. 2, Ziff. 2.5 zu streichen und Ziff. 2.3 und Ziff. 4.1.1 im Sinne der Ausführungen der Beschwerdeführer abzuändern.

3. Der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung nicht zu entziehen.

4. Das Verfahren sei solange zu sistieren, bis der Beschwerdeführer 1 und die Flugplatzhalter im anstehenden Vernehmlassungsverfahren um die Revision des Luftfahrtgesetzes (Revision LFG II) und der damit einhergehenden Neuordnung der Flugplatzkategorien eine einvernehmliche Lösung für die Richtlinie finden konnten, die vorliegende Richtlinie durch die Neuordnung des LFG obsolet wird oder die Parteien sich anderweitig über eine neue Fassung der Richtlinie geeinigt haben.

5. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Vorinstanz bzw. der Schweizerischen Eidgenossenschaft.".

Sie machen im Wesentlichen geltend, die Richtlinie AD I-009 auferlege den Flugplatzbetreibern im Sinne einer Verfügung neue Pflichten und schränke sie in ihrer wirtschaftlichen Freiheit sowie in ihrem wirtschaftlichen Fortkommen ein, müssten sie doch neuerdings den Betrieb des Flugfeldes als Luftfahrtanlage während der Öffnungszeiten ständig aufrechterhalten. Faktisch habe dies zur Folge, dass sie einem Zulassungszwang unterworfen würden, d.h. dass sie dazu verpflichtet würden, ständig eine Flugplatzinfrastruktur zu betreiben, selbst wenn mit keinem Luftverkehr gerechnet werden müsse.

Im Weiteren beantragen die Beschwerdeführenden, das Verfahren sei so lange zu sistieren, bis sie im anstehenden Vernehmlassungsverfahren um die Revision des Bundesgesetzes über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (Luftfahrtgesetz, LFG, SR 748.0) und der damit einhergehenden Neuordnung der Flugplatzkategorien eine einvernehmliche Lösung für die Richtlinie AD I-009 finden konnten, diese durch Neuordnung des LFG obsolet werde oder die Parteien sich anderweitig über eine neue Fassung der Richtlinie geeinigt hätten.

C.
Mit Zwischenverfügung vom 8. Februar 2013 weist das Bundesverwaltungsgericht das Sistierungsgesuch der Beschwerdeführer ab. Ebenso werden die Verfahrensanträge der Vorinstanz, auf die Beschwerde sei einzelrichterlich nicht einzutreten und das Beschwerdeverfahren sei auf die Eintretensfrage zu beschränken, abgewiesen.

D.
Mit Vernehmlassung vom 25. März 2013 beantragt die Vorinstanz, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, für den Fall eines (teilweisen) Eintretens habe das Bundesverwaltungsgericht im Fünfergremium und unter Beachtung der Vorgehensweise nach Art. 25 des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32) zu entscheiden und eventualiter sei die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen.

Sie macht im Wesentlichen geltend, die Richtlinie stelle in keiner Art und Weise eine Verfügung i.S. des Art. 5 des Bundesgesetzes über das verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021) dar. Es fehle somit an einer zwingenden Pro-

zessvoraussetzung in Form eines Anfechtungsobjektes, weshalb auf die Beschwerde nicht einzutreten sei.

E.
In der Replik vom 26. April 2013 halten die Beschwerdeführenden an ihren Anträgen fest, beantragen im Übrigen jedoch die superprovisorische, eventualiter vorsorgliche Entfernung der Richtlinie von der Webseite der Vorinstanz sowie die Durchführung einer Instruktionsverhandlung zur Klärung der Aussenwirkung der Richtlinie und zur einvernehmlichen Lösungsfindung.

F.
Mit Zwischenverfügung vom 30. April 2013 weist das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch der Beschwerdeführenden um superprovisorische Anordnung der vorsorglichen Massnahme – die Entfernung der angefochtenen Richtlinie von der Webseite der Vorinstanz – ab und stellt den Entscheid in dieser Sache auf den Zeitpunkt nach Eingang der Duplik in Aussicht.

G.
In der Duplik vom 19. Juni 2013 hält auch die Vorinstanz an ihren Anträgen und bisherigen Ausführungen fest. Ausserdem beantragt sie, die Anträge der Beschwerdeführenden auf Entfernung der Richtlinie von der Webseite sowie auf Durchführung einer Instruktionsverhandlung seien abzuweisen.

H.
Mit Zwischenverfügung vom 27. Juni 2013 weist das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch der Beschwerdeführenden um Erlass einer vorsorglichen Massnahme sowie das Gesuch um Durchführung einer Instruktionsverhandlung ab.

I.
Mit Eingabe vom 23. Juli 2013 nehmen die Beschwerdeführenden im Sinne von Schlussbemerkungen Stellung zur Duplik und beantragen, die Duplik sei aus dem Recht zu weisen.

J.
Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Das BAZL gehört zu den Behörden nach Art. 33 Bst. d VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben. Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht für die Beurteilung der erhobenen Beschwerde zuständig.

2.
Vorweg ist der Verfahrensantrag der Beschwerdeführenden in ihrer Eingabe vom 23. Juli 2013 zu behandeln, die Duplik der Vorinstanz sei aus dem Recht zu weisen. Sie machen geltend, die der Vorinstanz durch das Bundesverwaltungsgericht angesetzte Frist zur Einreichung einer Duplik sei um 12 Tage verpasst worden. Die Vorinstanz habe am 11. Juni 2013 telefonisch um Wiederherstellung der Frist ersucht, doch habe das Bundesverwaltungsgericht bereits am 7. Juni 2013 die Frist bereits unaufgefordert wieder hergestellt. Die Beschwerdeführenden begründen ihr Begehren damit, dass es gegen das Prinzip der Waffengleichheit und des fairen Verfahrens verstosse, wenn die Vorinstanz faktisch über längere Rechtsfristen verfüge und wenn verpasste Fristen sogar ohne Ersuchen wiederhergestellt würden.

2.1. Das Prinzip der Waffengleichheit stützt sich auf Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) i.V.m. Art. 6 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK, SR 0.101) und ist den verfassungsmässigen Verfahrensrechten zuzuordnen. Als solches stellt es einen grundlegenden Ausdruck des prozessualen Fairnessgrundsatzes dar und stellt sicher, dass sich alle Parteien mit gleicher Wirksamkeit am Verfahren beteiligen können, gleichermassen über den Gang des Verfahrens unterrichtet werden und ihre Anliegen unter den gleichen Bedingungen und Möglichkeiten vortragen können. In Bezug auf verlängerte Vernehmlassungsfristen gehen Lehre und Rechtsprechung davon aus, dass der Grundsatz der Waffengleichheit verletzt wäre, wenn der Vorinstanz generell längere Vernehmlassungsfristen gewährt würden als der beschwerdeführenden Partei (vgl. BGE 133 I 1 E. 5.3.1; GEROLD STEINMANN, Art. 29, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich/St.Gallen 2008, Rz. 20; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA

KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl., Basel 2010, Rz. 306, 308). In Präzisierung des Ausgeführten ist weiter festzuhalten, dass Art. 29 Abs. 1 BV eine Individualgarantie beinhaltet, weshalb nur das Verfahren der beschwerdeführenden Person für die Beurteilung eines fairen Verfahrens ausschlaggebend ist. Zu beachten ist auch, dass Stellungnahmen der Fachbehörden einen wichtigen Bestandteil zu einer umfassenden, den Vorgaben der Rechtsweggarantie entsprechenden Sachverhaltsabklärung bilden. Diese sind insofern auch Voraussetzung dafür, dass der verwaltungsrechtlichen Ordnung in gleichmässiger Weise Nachachtung verschafft wird (Urteil des Bundesgerichts 2C_391/2013 vom 30. November 2013 E.2.1).

2.2. Unter Berücksichtigung, dass Stellungnahmen der Fachbehörden, was hier die Vorinstanz zweifellos ist, der Aufklärung des Sachverhalts dienen und das Bundesverwaltungsgericht aufgrund der Untersuchungsmaxime verpflichtet ist, diesen richtig abzuklären (Art. 12 VwVG), benachteiligte die erneute Fristansetzung an die Vorinstanz die Beschwerdeführenden nicht in unfairer Weise. Zudem konnten sich die Beschwerdeführenden in der unaufgefordert eingereichten Eingabe vom 23. Juli 2013 auch zur Duplik der Vorinstanz äussern (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_391/2013 vom 30. November 2013 E.2.1). Demzufolge besteht kein Grund, die Duplik aus dem Recht zu weisen.

3.

3.1. Das Vorliegen einer Verfügung bzw. eine verwaltungsinternen Beschwerdeentscheids ist Sachurteilsvoraussetzung für ein Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht. Liegt keine Verfügung vor oder ist eine solche ausnahmsweise nichtig, so existiert kein Anfechtungsobjekt für eine Beschwerde (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl., Basel 2013, Rz. 2.6). Eine abstrakte Normenkontrolle, d.h. die Prüfung der Gültigkeit einer Norm in einem besonderen Verfahren unabhängig von einer konkreten Anwendung, ist im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht ausgeschlossen. Gegeben ist nur die konkrete (akzessorische, inzidente, vorfrageweise) Normenkontrolle, d.h. die vorfrageweise Überprüfung einer Norm, deren Anwendung auf den konkreten Einzelfall infrage steht (ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich 2013, Rz. 1062). In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass auch Verwaltungsverordnungen in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes als sol-

che nicht anfechtbar sind (BGE 121 II 473 E. 2.b; Urteil des Bundesgerichts 1P.560/1999 vom 14. Februar 2000).

3.2. Gemäss Art. 5 Abs. 1 VwVG gelten als Verfügungen hoheitliche, auf Rechtswirkungen ausgerichtete und verbindliche Anordnungen einer Behörde im Einzelfall, welche sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten zum Gegenstand haben (Bst. a). Ebenso gelten als Verfügung in diesem Sinne Feststellungen des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfanges von Rechten und Pflichten (Bst. b) sowie die Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten und Pflichten, oder das Nichteintreten auf solche Begehren (Bst. c; vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2010, Rz. 854 ff.; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 28 Rz. 17 f. und 31; RENÉ WIEDERKEHR/PAUL RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, Rz. 2145 ff.). Verfügungen sind den Parteien schriftlich zu eröffnen (Art. 34 VwVG). Sie sind, auch wenn sie in Briefform ergehen, als solche zu bezeichnen, zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen (Art. 35 Abs. 1 VwVG). Aus mangelhafter Eröffnung darf den Parteien kein Nachteil erwachsen (Art. 38 VwVG). Im Falle von Unklarheiten über den Verfügungscharakter eines Schreibens ist nicht massgebend, ob die Verwaltungshandlung als Verfügung gekennzeichnet ist oder den gesetzlichen Formvorschriften für eine Verfügung entspricht, sondern ob die Strukturmerkmale einer Verfügung vorhanden sind (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 29 Rz. 3).

4.
Die Beschwerdeführenden stellen sich zunächst auf den Standpunkt, dass das Schreiben der Vorinstanz vom 26. November 2012 die Richtlinie AD I-009 in Kraft setze, dadurch neue Pflichten auferlege bzw. bestehende Rechte sowie Pflichten ändere und deshalb als Verfügung zu werten sei.

4.1. Das Schreiben der Vorinstanz vom 26. November 2012 ist nicht als Verfügung gekennzeichnet und enthält auch keine Rechtsmittelbelehrung. Es beinhaltet keine konkreten Anordnungen, hat also keine Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten zum Gegenstand. Eben so wenig werden Bestehen, Nichtbestehen oder Umfang von Rechten und Pflichten festgestellt. Das Schreiben hat rein informativen Charakter, begleitet die Zustellung der beiden Richtlinien AD I-008 sowie AD

I-009 und fasst die aufgrund einer durchgeführten Vernehmlassung erfolgten Änderungen an den Richtlinienentwürfen zusammen. Es setzt auch nicht – wie von den Beschwerdeführenden geltend gemacht – die Richtlinie AD I-009 in Kraft. Letzteres geschieht durch die Ziff. 5 dieser Richtlinie selbst. Dieses Schreiben erfüllt also weder die materiellen Voraussetzungen einer Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG noch jene in formeller Hinsicht (vgl. BGVE 2008/17 E.1.4; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-36/2013 vom 7. August 2013 E. 2.2).

4.2. Hinsichtlich des Schreibens vom 26. November 2012 liegt somit kein Anfechtungsobjekt vor. Demzufolge ist auf die Beschwerde diesbezüglich nicht einzutreten (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.6).

5.
Es gilt weiter zu prüfen, ob mit dem von der Vorinstanz am 15. Oktober 2012 genehmigten Dokument "Richtlinie AD I-009 – Prior Permission Required (PPR) und Restricted (R): Bedeutung und Verwendung der Begriffe auf Flugplätzen" ein Anfechtungsobjekt vorliegt. Dieses Dokument ist ebenfalls weder als Verfügung bezeichnet und begründet, noch ist es mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen. Es fehlt ihm damit zumindest an den formellen Merkmalen einer Verfügung.

5.1. Die Beschwerdeführenden machen aber geltend, die Richtlinie AD I-009 enthalte neue Verpflichtungen und weise deshalb den Charakter einer Verfügung auf. Insbesondere verlange die Richtlinie von privat betriebenen Flugfeldern, jederzeit den Betrieb des Flugfeldes sicherstellen zu müssen, selbst dann, wenn sie keine Landungen bewilligt hätten oder wenn nicht mit Flugverkehr zu rechnen sei. Diese Richtlinie führe faktisch zu einem Zulassungszwang und für die Flugplatzbetreiber zu einem enormen Mehraufwand in jeder Hinsicht. Das Instrument der Bezeichnung "PPR" oder "R" für ein Flugfeld erlaube es hingegen, den Verkehr in einer Form zu regulieren, welche den betrieblichen Möglichkeiten des Flugplatzes angemessen sei. Ausserdem machen die Beschwerdeführenden auch geltend, es fehle eine gesetzliche Grundlage für das Vorgehen der Vorinstanz.

5.2. Die Vorinstanz macht grundsätzlich geltend, es liege kein Anfechtungsobjekt vor, weshalb auf die Beschwerde nicht einzutreten sei. Sie begründet diese Position damit, dass die angefochtene Richtlinie AD I-009 eine Ausführungsvorschrift der gesetzlichen Vorgaben auf einer tieferen Normstufe darstelle, welche unterhalb der Bundesratsverordnungen liege. Es handle sich dabei um eine generell-abstrakte Grundlage für zu-

künftige Anwendungen im Einzelfall, welche durch individuell-konkrete Verfügung erfolgen würden. Die Richtlinie AD I-009 begründe deshalb auch keine neuen Rechte oder Pflichten. Hinsichtlich des rechtlichen Charakters der Richtlinie stellt sich die Vorinstanz auf den Standpunkt, dass es sich um eine Verwaltungsverordnung handle.

5.3. Laut Ziff. 1 der Richtlinie AD I-009 bezweckt diese, die Bedeutung und Verwendung der in der Schweiz angewendeten Begriffe "Prior Permission Required (PPR)" und "Restricted (R)" in Zusammenhang mit der Benutzung der Flugplätze durch Luftfahrzeuge zu harmonisieren. Es sollen damit die Informationen in den Luftfahrtpublikationen qualitativ verbessert werden, um einen Beitrag an die Erhöhung der Sicherheit im Luftverkehr zu leisten. PPR und R sind Mittel, um bei der Benutzung eines Flugplatzes Prioritäten, Betriebsvorschriften und andere Vorgaben durchzusetzen. Gemäss Ziff. 4.1.1 und 4.2.1 der Richtlinie ist die Anwendung von PPR und R in den offiziellen Luftfahrtpublikationen resp. im Luftfahrthandbuch zu publizieren. Zumal der vorliegend zu beurteilende Sachverhalt offensichtlich Fragen der Information im Luftverkehr tangiert, ist für seine Beurteilung der Anhang 15 zum Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. März 1944 (Chicago-Übereinkommen, SR 0.748.0) massgebend, insbesondere dessen Kapitel 5 (derzeit gültig in der 14. Ausgabe vom Juli 2013; nachfolgend ICAO-Anhang 15).

5.3.1. Anhänge zum Übereinkommen werden von der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) gestützt auf Art. 37 Abs. 2 i.V.m. Art. 54 Bst. l des Chicago-Übereinkommens herausgegeben. Sie enthalten sogenannte "Standards" und "Recommended Practices" bzw. "Recommendations". Diese werden in der schweizerischen Gesetzgebung im deutschen Text mit den Begriffen "Normen" und "Verfahren" umschrieben (vgl. Art. 37 und 38 des Chicago-Übereinkommens). Nachfolgend werden sie übereinstimmend mit der bisherigen Rechtsprechung als Normen und Empfehlungen bezeichnet (vgl. BGE 125 I 182 E. 3c.aa; Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 44.127 E. 1.1). Normen enthalten im Sinne von Minimalanforderungen Regeln, deren einheitliche Anwendung in den Mitgliedstaaten aus Gründen der Sicherheit und der Regulierung der internationalen Flugsicherung als notwendig erachtet wird. Abweichende Regelungen müssen die Vertragsstaaten der ICAO melden (Art. 38 des Chicago-Übereinkommens sowie Vorwort Ziff. 1a ICAO-Anhang 15). Mit den Normen wird demnach ein Mindestmass in Bezug auf den Informationsfluss in der Luftfahrt definiert. Die Einhaltung der Empfehlungen wird aus Gründen der Sicherheit sowie der Regulierung und Effizienz der internationalen Flugsicherung lediglich als wünschbar erachtet. Deshalb

sind die Mitgliedstaaten auch nicht verpflichtet, Abweichungen zu melden (Vorwort Ziff. 1a ICAO-Anhang 15). Empfehlungen legen ein über den Mindeststandard hinausgehendes Sicherheitsniveau fest (vgl. zum Ganzen Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1851/2006 vom 18. Oktober 2010 E. 7.1.1, A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 56.3.4 und A-1765/2009 vom 2. Oktober 2009 E. 4).

5.3.2. Die ICAO-Anhänge sind entgegen ihrem Wortlaut nicht Bestandteile, die das Chicago-Übereinkommen als verbindlichen völkerrechtlichen Vertrag ergänzen, sondern es sind Beschlüsse, die vom Exekutivorgan der ICAO gefasst werden (Art. 54 Chicago-Übereinkommen), ohne dass jedoch eine zusätzliche landesinterne Genehmigung durch die Vertragsstaaten nötig wäre (PETER BALTENSPERGER, Untersuchung der luft- und verkehrspolizeilichen Befugnisse des Flughafenhalters, Diss., Basel 1984, S. 45 f.). Sie werden erst nach dem in Art. 90 des Chicago-Übereinkommens festgelegten Verfahren für die Vertragsstaaten grundsätzlich verbindlich. Insofern und im Gegensatz zum Chicago-Übereinkommen selber sind die ICAO-Anhänge somit nicht allgemein verbindlich bzw. absolut bindend (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 27. September 1946 betreffend Ratifikation des Übereinkommens durch die Schweiz, BBl 1946 III 608, S. 621 und 628). Als Folge des unterschiedlichen Gehalts zwischen Normen und Empfehlungen stellt sich deshalb die Frage, ob hinsichtlich der innerstaatlichen Anwendbarkeit und Verbindlichkeit zu unterscheiden ist. Nach den von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen sind völkerrechtliche Bestimmungen dann direkt anwendbar (sog. "self-executing"), wenn sie inhaltlich hinreichend bestimmt und klar sind, um im Einzelfall Grundlage eines Entscheides bilden zu können. Bei blossen Programmartikeln und Bestimmungen, die eine Materie nur in Umrissen regeln oder dem Vertragsstaat einen beträchtlichen Ermessens- oder Entscheidungsspielraum belassen, fehlen diese Voraussetzungen (BGE 133 I 58 E. 4.2.3, BGE 126 I 240 E. 2b, BGE 125 I 182 E. 3a).

5.3.3. ICAO-Normen sind für die Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Ablehnungsrechts, einem sog. "opting out", verbindlich (BALTENSPERGER, a.a.O., S. 45 f. mit Hinweisen). In Lehre und Rechtsprechung ist allerdings anerkannt, dass im landesinternen Recht auch von Normen im Sinne einer Verschärfung ohne weiteres abgewichen werden darf (VPB 44.127 E. 1.3; BGE 125 I 182 E. 3c.aa, je mit Hinweisen). Dies müsste allerdings durch den Gesetzgeber im Rahmen des Erlasses generell-abstrakter Normen erfolgen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1765/2009 vom 2. Oktober 2009 E. 4.7.3). Die ICAO-Normen sind somit

völkerrechtlich zwingend in Bezug auf weniger strenges Landesrecht. Soweit sie hinreichend klar und bestimmt und damit unmittelbar anwendbar sind, berechtigen oder verpflichten sie ihre Adressaten direkt.

5.3.4. Bei den Empfehlungen ist es hingegen den Mitgliedstaaten überlassen, zu entscheiden, ob sie diese annehmen oder eine davon abweichende nationale Lösung zulassen wollen (REGULA DETTLING-OTT, Internationaler Luftverkehr, in: Georg Müller [Hrsg.], Verkehrsrecht, Band IV, Basel 2008, S. 406 f.; vgl. auch VPB 44.127 E. 1.2). Ihnen geht damit bereits die Verbindlichkeit ab. In der Rechtsprechung wird denn auch die Meinung vertreten, Empfehlungen seien grundsätzlich nicht bindend (BVGE 2008/41 E. 5.3.3; BGE 125 I 182 E. 3c.aa). Überdies lassen die ICAO-Empfehlungen den Vertragsstaaten definitionsgemäss einen grossen Ermessens- und Entscheidungsspielraum, weshalb sie für eine unmittelbare Anwendbarkeit nicht ausreichend bestimmt sind. Daraus ist zu folgern, dass Empfehlungen im Landesrecht zuerst umgesetzt werden müssen. Zudem muss der Gesetzgeber definieren, in welchem Ausmass vom gebotenen Spielraum Gebrauch gemacht werden soll. Erst dann entfalten die ICAO-Empfehlungen eine bindende Wirkung bei der Rechtsanwendung (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1851/2006 vom 18. Oktober 2010 E. 7.1.1, A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 56.3.4 und A-1765/2009 vom 2. Oktober 2009 E. 4.3; DETTLING-OTT, a.a.O., S. 406, Fn. 36).

5.3.5. Im Schweizer Luftfahrtrecht hat der Gesetzgeber mit Art. 6a LFG eine formellgesetzliche Grundlage geschaffen, um internationale technische Vorschriften ohne Umsetzung in eigene Erlasse ins Landesrecht überführen zu können. Nach Abs. 1 dieser Bestimmung kann der Bundesrat ausnahmsweise einzelne Anhänge zum Übereinkommen, einschliesslich zugehöriger technischer Vorschriften, als unmittelbar anwendbar erklären. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll davon Gebrauch gemacht werden, wenn die Überführung von Vorschriften grösseren Umfangs mit nur einem kleinen Kreis unmittelbar interessierter und verpflichtender Adressaten mit einem verhältnismässig grossen Aufwand verbunden ist (Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1991 über eine Änderung des Luftfahrtgesetzes, BBl 1991 607, S. 617). Mit Art. 108a LFG verfügt der Bundesrat über eine umfassende formellgesetzliche Grundlage, um an den Empfehlungen orientierte Sicherheitsanforderungen im Luftverkehr festzulegen. Er orientiert sich dabei an den für die Schweiz verbindlichen internationalen Vorschriften und berücksichtigt den Stand der Technik sowie die wirtschaftliche Tragbarkeit (Botschaft des

Bundesrates vom 20. Mai 2009 zur Teilrevision 1 des Luftfahrtgesetzes, BBl 2009 4915, S. 4969 und 4999).

5.3.6. Von der Möglichkeit, einzelne ICAO-Anhänge für verbindlich zu erklären, hat der Bundesrat bisher rege Gebrauch gemacht. So hat er auch gestützt auf Art. 6a Abs. 1 LFG i.V.m. Art. 3 Abs. 1^{bis} der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) den hier interessierenden ICAO-Anhang 15 mit seinen Normen und Empfehlungen sowie die dazugehörenden technischen Vorschriften für unmittelbar anwendbar erklärt (vgl. zum Ganzen Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1851/2006 vom 18. Oktober 2010 E. 7.1.1 und A-1765/2009 vom 2. Oktober 2009 E. 4.4 f.)

5.4. Gemäss Art. 3 Abs. 3 VIL kann das BAZL zur Konkretisierung der internationalen Normen und Empfehlungen Vorgaben (Richtlinien und Weisungen) für einen hochstehenden Sicherheitsstandard erlassen, wobei es bei der Anwendung der einschlägigen Bestimmungen des Schweizer Luftfahrtrechts und der Bestimmungen des ICAO-Anhangs 15 die Gebote der Verhältnismässigkeit und der Rechtsgleichheit zu beachten hat. Werden diese unmittelbar anwendbaren Bestimmungen umgesetzt, so wird vermutet, dass die Anforderungen nach den internationalen Normen und Empfehlungen erfüllt sind. Wird von den Vorgaben abgewichen, so muss dem Bundesamt nachgewiesen werden, dass die Anforderungen auf andere Weise erfüllt werden (vgl. DETTLING-OTT, a.a.O., S. 406, Fn. 36). Auch wenn es nicht explizit erwähnt wird, hat aber das BAZL daneben die Möglichkeit, luftfahrtspezifische Anforderungen (im Einzelfall) zu verfügen (Erläuterungen zur Änderung der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 10. Januar 2008, S. 2). Es gilt im Folgenden zu prüfen, ob die Richtlinie AD I-009 generell-abstrakten oder individuell- resp. generell-konkreten Charakters ist. Unerheblich ist die gewählte Form, denn die Qualifikation eines Hoheitsaktes hängt vom Inhalt der Anordnung ab (WIEDERKEHR/RICHLI, a.a.O., Rz. 297).

5.4.1. Die Richtlinie richtet sich landesweit an die Flugplatzhalter, Flugplatzleiter und Piloten. Der Adressatenkreis ist demnach zwar gross, erscheint aber auf den ersten Blick bestimmbar. Bei näherer Betrachtung lassen sich die Adressaten dennoch nicht eindeutig bestimmen, zumal aus der Richtlinie nicht ersichtlich ist, welche Flugplätze von der Neuregelung betroffen sind und welche die Vorgaben bereits erfüllen. Demzufolge steht fest, dass sich die Richtlinie nicht an individuelle Adressaten wendet. Die Richtlinie hat bezüglich Adressatenkreis einen generellen Charakter, in Bezug auf seine Offenheit jenem einer Allgemeinverfügung ver-

gleichbar, welche sich an eine individuell nicht bestimmte Vielzahl von Adressaten richtet (vgl. BGE 134 II 272 e. 3.2; BGE 125 I 313 E. 2a; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-8386/2010 vom 1. Dezember 2011 E. 1; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., §28 Rz. 31, 49 ff.; WIEDERKEHR/ RICHLI, a.a.O., Rz. 379, 381). Diese werden nicht als eigene Kategorie – abgesehen von verfahrensrechtlichen Besonderheiten – sondern weitgehend, insbesondere was deren Eignung als Anfechtungsobjekt betrifft, wie Verfügungen behandelt (WIEDERKEHR/RICHLI, a.a.O., Rz. 2227; vgl. auch BGE 134 II 272 E. 3.2).

5.4.2. Eine Verfügung bezieht sich in der Regel auf Rechte und Pflichten eines einzelnen oder gegebenenfalls mehrerer bestimmter Verfügungsadressaten im Einzelfall, also mit Blick auf einen spezifischen, abgrenzbaren Lebenssachverhalt. Dieser konkrete Charakter der Verfügung dient als primäres Abgrenzungskriterium gegen den abstrakten Erlass, der mehrere Sachverhalte regelt und sich somit als generell-abstrakt erweist (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., §28 Rz. 22 f., 31; WIEDERKEHR/RICHLI, a.a.O., Rz. 2209 ff.). Sie gilt dann als konkret, wenn sie sich auf einen bestimmten, räumlich und zeitlich abgegrenzten Lebenssachverhalt bezieht und dermassen spezifiziert ist, dass sie sich unmittelbar und ohne weitere Konkretisierungsschritte vollziehen lässt. Dabei muss das Verfügungsdispositiv so formuliert sein, dass für den Verfügungsadressaten und die verfügende Behörde gleichermassen klar und unmissverständlich wird, was zwischen ihnen genau gilt. Nur so erfüllt die Verfügung die für sie spezifischen Kriterien der direkten Vollstreckbarkeit und der beschwerdemässigen Anfechtbarkeit (vgl. BGE 133 II 450 E. 2.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3141/2011 vom 23. August 2012 E. 4.3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.1, 2.3, 2.5; MARKUS MÜLLER, Art. 5, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich 2008, Rz. 12, 19, 20).

5.4.3. Demgegenüber sind Erlasse (Rechtssätze) Anordnungen generellerer und abstrakter Natur, die für eine unbestimmte Vielzahl von Personen gelten und eine unbestimmte Vielheit von Sachverhalten regeln ohne Rücksicht auf einen bestimmten Einzelfall oder auf eine einzelne Person, das heisst die letztlich Allgemeinverbindlichkeit beanspruchen (BGE 135 II 38 E. 4.3, 125 I 313 E. 2a; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1534/2006 vom 14. April 2009 E. 4.3 und 4.4). Zu berücksichtigen ist, dass unter Umständen Rechtssätze auch konkrete (nicht rechtssetzende) Bestimmungen enthalten, weil je nach zu regelnder Angelegenheit die

Abgrenzung zu den Einzelakten schwierig und die Übergänge fliessend sind (WIEDERKEHR/RICHLI, a.a.O., Rz. 2212).

5.5. Die Richtlinie AD I-009 konkretisiert die Begriffe "PPR" sowie "R" und will in erster Linie deren Begriff und Verwendung im Zusammenhang mit der Benutzung der Flugplätze durch Luftfahrzeuge harmonisieren. Sie bezieht sich somit auf eine abgegrenzte Thematik, regelt innerhalb dieser jedoch mehrere Sachverhalte: So kommt die Verwendung von "PPR" bei einem für die Öffentlichkeit grundsätzlich zugänglichen Flugplatz zur Anwendung, wobei die Richtlinie AD I-009 u.a. Anwendungsbereich und operative Verantwortlichkeit spezifisch regelt. "R" hingegen drückt die grundsätzliche Schliessung eines Flugplatzes für die Öffentlichkeit aus. Auch diesbezüglich regelt die Richtlinie AD I-009 den Anwendungsbereich. Im Weiteren legt sie die Publikation von "PPR" sowie "R" fest und führt die fallweise unterschiedlichen Eigenheiten der Begriffe auf. Daraus ist ersichtlich, dass die Richtlinie eine Vielfalt von Sachverhalten regelt und keinen bestimmten Einzelfall zum Gegenstand hat. Sofern sich aus der Richtlinie neue Verpflichtungen der Flugplatzbetreiber ergeben sollten – die Beschwerdeführenden rügen hauptsächlich die faktische Verpflichtung der privaten Flugplatzbetreiber zu einer ständigen Betriebsbereitschaft – ist festzustellen, dass dies nicht gegen das Vorliegen eines Rechtssetzungsaktes spricht. Im Gegenteil müsste eine solche Verpflichtung, zumal sie nach Auffassung der Beschwerdeführenden zu einem erheblichen Wechsel des Betriebsregimes auf einzelnen privaten Flugplätzen führte, wohl zwingend mittels eines generell-abstrakten Erlasses eingeführt werden. Ob eine solche Verpflichtung in Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht und den Gesetzesdelegationskompetenzen steht, kann in Verwaltungsrechtspflege des Bundes nur im Verfahren der konkreten Normenkontrolle, sprich bei Vorliegen einer Verfügung, überprüft werden (vgl. E. 3.1).

5.6. Auch die Tatsache, dass die Richtlinie AD I-009 die Verwendung der Begriffe "PPR" und "R" relativ detailliert regelt, vermag das Vorliegen einer Verfügung nicht zu begründen. Insbesondere bei Materien mit technischen oder fachspezifischen Inhalten werden nämlich sehr oft bereits auf generell-abstrakter Ebene konkrete Vorgaben gemacht, welche jedoch nicht die individuell-konkrete Qualität einer Verfügung haben. Diese wird erst später in der Durchsetzung erreicht (vgl. dazu TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., §28 Rz. 56 ff.).

5.7. Der abstrakte Charakter eines Erlasses hat zur Folge, dass er einen Umsetzungsakt erfordert. So ist auch in der vorliegend zu beurteilenden

Richtlinie AD I-009 vorgesehen, dass die jeweiligen Flugplätze in Absprache mit der Vorinstanz entscheiden, in welchen konkreten Situationen und Fällen sie "PPR" anwenden wollen und dass diese in den offiziellen Luftfahrtpublikationen bekanntzugeben sind. So ist eine längerfristige Benutzungsbeschränkung im Luftfahrthandbuch, eine kurzzeitige Anwendung von "PPR" im NOTAM mitzuteilen. Sollten sich daraus in der Folge Änderungen für den Betrieb des Flugplatzes ergeben, müsste gegebenenfalls auch eine Anpassung des Betriebsreglements erfolgen, also eine weitere Umsetzungsmassnahme, welche auf die Verwendung von "PPR" zurückzuführen wäre. Entsprechend gelten diese Überlegungen auch für die Verwendung der Bezeichnung "R". Aus diesen Erwägungen folgt, dass der Richtlinie AD I-009 ein generell-abstrakter Charakter zuzuschreiben ist, dass diese also einer weiteren Umsetzung bedarf (vgl. BGE 134 II 272 E. 3.2).

5.8. Sollte sich herausstellen, dass die Flugplatzleiter und Flugplatzhalter dieser Richtlinie keine Folge leisten, wäre durch die Vorinstanz eine – dannzumal anfechtbare – Verfügung im konkreten Einzelfall zu erlassen, welche auch die Rechtsfolgen bei Nichtbefolgen festzuhalten hätte. Auf diese Weise würde die Verbindlichkeit individuell-konkret geschaffen und ein allfälliger zwangsmässiger Vollzug sichergestellt. (WIEDERKEHR/RICHLI, a.a.O., Rz. 2252, 2282, 2361; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., §28 Rz. 31, 34.). Nicht ausgeschlossen ist im Weiteren, dass eine Feststellungsverfügung nach Art. 25 Abs. 1 VwVG verlangt werden kann. Das Feststellungsinteresse ist insbesondere gegeben, wenn die Rechtmässigkeit einer Verordnung in Frage steht (BGE 108 Ib 540 E. 4).

5.9. Es gilt auch zu berücksichtigen, dass die Richtlinie AD I-009 von der Regelungsthematik her in das systematische Gefüge der durch die Vorinstanz erlassenen Richtlinien und Weisungen einzuordnen ist, beispielsweise gleich der zusammen mit ihr erlassenen Richtlinie AD I-008 "SNOWTAM". Dies wird durch die Art und Weise sowie den Ort ihrer Publikation auf der Webseite der Vorinstanz innerhalb der rechtlichen Grundlagen und Richtlinien unterstrichen. Auch dieser Umstand spricht für das Vorliegen eines generell-abstrakten Erlasses.

6.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Richtlinie AD I-009 keinen Verfügungscharakter aufweist, weder im Sinne einer individuell-konkreten Anordnung noch im Sinne einer Allgemeinverfügung. Bei der Richtlinie AD I-009 handelt es sich um einen – von einem Verwaltungsträger mit Rechtssetzungsbefugnissen erlassenen – generell-abstrakten Erlass, der

im Einzelfall der weiteren Umsetzung bedarf. Die Rechtmässigkeit der Richtlinie kann deshalb im vorliegenden Verfahren nicht überprüft werden und auf die Beschwerde ist mangels Anfechtungsobjekt i.S.v. Art. 5 VwVG und nicht einzutreten.

7.

Bei diesem Verfahrensausgang gelten die Beschwerdeführenden als unterliegend und haben daher die Verfahrenskosten zu tragen. Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 3'500.-- festgesetzt (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Sie sind mit dem bereits geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.

Die obsiegende Vorinstanz hat als Bundesbehörde keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE). Den unterliegenden Beschwerdeführenden steht ebenfalls keine Parteientschädigung zu (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.
Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 3'500.-- werden den Beschwerdeführenden auferlegt. Sie werden mit dem von diesen geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 62-06.10; Einschreiben)
– das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Maurizio Greppi	Stephan Metzger

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Frist steht still vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar (Art. 46 Abs. 1 Bst. c BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: