Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-6154/2010

Urteil vom 21. Oktober 2011

Besetzung

Richterin Marianne Ryter Sauvant (Vorsitz),
Richterin Kathrin Dietrich, Richter Markus Metz,
Gerichtsschreiber Bernhard Keller.

Parteien

Aktiengesellschaft Hasenstrick Airport,
c/o Peter Kellenberger, Sandbüchel, 9424 Rheineck,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL, 3003 Bern,
Vorinstanz,

und

Fluggruppe Hasenstrick, 8635 Dürnten,
vertreten durch Rechtsanwalt Ferdi Schlegel,
Webernstrasse 5, 8610 Uster,
Beigeladene.

Gegenstand

Betriebsbewilligung.

Sachverhalt:

A.
Das Flugfeld Hasenstrick in der Gemeinde Dürnten im Zürcher Oberland liegt zum grössten Teil auf Grundstück Nr. 12496, der dazu gehörige Hangar auf Grundstück Nr. 12002. Beide Grundstücke stehen im Eigentum der Hasenstrick Liegenschaften AG, wobei Letzteres (Nr. 12002) Gegenstand eines betreibungsrechtlichen Pfandverwertungsverfahrens ist. Das östliche Ende der Piste befindet sich auf einem Grundstück, das im Eigentum eines Dritten steht.

B.
Die Fluggruppe Hasenstrick war bis Ende 2009 Pächterin oder Mieterin aller Grundstücke, die zum Flugplatz gehören, und hatte den Flugplatz betrieben. Sie ist nach wie vor Inhaberin der Betriebsbewilligung für das Flugfeld Hasenstrick und Pächterin des Grundstücks am östlichen Pistenende bzw. Inhaberin von Überflugsrechten. Der Flugbetrieb ist seit Ende 2009 eingestellt, die demontierbare Infrastruktur entfernt und in der Nähe des Flugplatzes eingelagert.

C.
Am 16. Dezember 2009 reichte die Aktiengesellschaft Hasenstrick Airport beim BAZL ein Gesuch um Erteilung einer Betriebsbewilligung für das Flugfeld Hasenstrick sowie ein Betriebsreglement ein. Peter Kellenberger ist einziger Verwaltungsrat sowohl der Aktiengesellschaft Hasenstrick Airport wie auch der Hasenstrick Liegenschaften AG; erstere ist Mieterin des Grundstücks Nr. 12496.

D.
In der Folge hörte das BAZL die Fluggruppe Hasenstrick zum Gesuch der Aktiengesellschaft Hasenstrick Airport an. Diese lehnte eine Übertragung der Betriebsbewilligung ab; nur sie sei in der Lage, auf dem anspruchsvollen Flugfeld Hasenstrick einen sicheren Betrieb zu gewährleisten. Weiter wies die Fluggruppe auf zahlreiche Betreibungen und die Grundpfandverwertung gegen die Hasenstrick Liegenschaften AG hin. Später erklärte sie zudem, dass sie mit der vom Betreibungsamt eingesetzten externen Verwalterin in Verhandlungen über Nutzungsrechte sei. Die Aktiengesellschaft Hasenstrick Airport hielt indes an ihrem Gesuch fest und machte geltend, dass sie die Nutzungsrechte an den Flugplatzgrundstücken habe und auch in der Lage sei, einen sicheren Flugbetrieb zu gewährleisten.

E.
In seiner Verfügung vom 18. Juni 2010 hielt das BAZL fest, ein Flugfeld könne jeweils nur von einem einzigen Halter betrieben werden. Die Betriebsbewilligung könne der Aktiengesellschaft Hasenstrick Airport nur dann erteilt werden, wenn die bisherige Inhaberin darauf verzichte oder ihr die Bewilligung entzogen werden müsste. Zudem müsse die Aktiengesellschaft Hasenstrick Airport auch die übrigen Bewilligungsvoraussetzungen erfüllen. Weiter führte die Vorinstanz aus, dass ein Verfahren zur Grundpfandverwertung für das Grundstück des Flugfeldes hängig sei, so dass die Gesuchstellerin auf absehbare Zeit nicht darüber verfügen könne und auch nicht über die Rechte zur Nutzung der weiteren durch das Flugfeld belegten oder zu überfliegenden Grundstücke verfüge. Es erscheine ferner als fraglich, ob ein Bewerber, der nicht über die für den Betrieb eines Flugfelds nötigen Rechte verfüge, überhaupt ein rechtlich schützenswertes Interesse an der Erteilung einer Betriebsbewilligung haben könne. Fehle dieses, so wäre auf das Gesuch nicht einzutreten. Zurzeit sei weder die Fluggruppe noch die Aktiengesellschaft in der Lage, das Flugfeld zu betreiben. Weil noch gewisse Chancen bestünden, dass die Fluggruppe die nötigen Nutzungsrechte wieder erwerben könne, sehe das BAZL vom Entzug der Bewilligung ab. Ein Festhalten an der Bewilligung stelle angesichts der erst kurzen Dauer seit der Einstellung des Flugbetriebes noch keinen Rechtsmissbrauch dar.

F.
Am 28. August 2010 erhebt die Aktiengesellschaft Hasenstrick Airport (Beschwerdeführerin) Beschwerde gegen die Verfügung des BAZL (Vorinstanz), verlangt deren Aufhebung und die Übertragung der Betriebsbewilligung für das Flugfeld Hasenstrick auf sie. Eventuell beantragt sie, dass der Fluggruppe Hasenstrick die Betriebsbewilligung entzogen und in einem zweiten Schritt ihr diese Bewilligung erteilt werde sowie subeventuell die Aufhebung der Verfügung und die Zurückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zu neuer Entscheidung im Sinne ihrer Anträge.

Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, dass das Festhalten der Fluggruppe an der für sie nutzlosen Betriebsbewilligung rechtsmissbräuchlich sei. Die Dauer des eingestellten Flugbetriebes sei zu lange, die Vorinstanz habe insofern ihr Ermessen missbraucht. In jedem Fall sei die Dauer nach Ablauf zweier weiterer Monate zu lange. Es treffe auch nicht zu, dass das Grundstück des Flugfeldes von der

Pfandverwertung betroffen sei, die entsprechende Annahme der Vorinstanz sei wohl ein Versehen und das Ergebnis willkürlich. Es sei willkürlich, dass die Vorinstanz verlange, die Beschwerdeführerin müsse zuerst alle Rechte an den Flugplatzgrundstücken haben. Erst mit der Bewilligung könne sie mit den Grundeigentümern verhandeln. Zudem werde die Beschwerdeführerin ungleich behandelt, da weder die Fluggruppe noch sie über alle erforderlichen Rechte verfügten, was nach Auffassung der Vorinstanz für die Fluggruppe keinen Grund für den Entzug der Bewilligung darstelle, für sie anderseits einen Grund zur Verweigerung der Bewilligung.

G.

Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 12. November 2010 die Beiladung der Fluggruppe Hasenstrick zum Beschwerdeverfahren und die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Sie führt aus, dass die Beigeladene vom Ausgang des Verfahrens direkt betroffen sei. Der Beschwerdeführerin fehle ein schützenswertes Interesse, da sie derzeit von der Bewilligung keinen Gebrauch machen könne. Die Grundeigentümerin könne wegen der Grundpfandverwertung nicht mehr über die Grundstücke verfügen. Selbst wenn auf die Beschwerde einzutreten wäre, fehle der Beschwerdeführerin ein Anspruch auf die Bewilligung. Die der Fluggruppe erteilte Bewilligung könne nicht entzogen werden, daran habe sich seither nichts geändert.

H.

Mit Verfügung vom 17. November 2010 wurde die Fluggruppe Hasenstrick (Beigeladene) ins Verfahren einbezogen. Sie beantragt in ihrer Stellungnahme vom 8. Dezember 2010 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten wird. Sie weist auf Forderungen aus Schuldbriefen gegenüber der Hasenstrick Immobilien AG im Betrag von mehreren Millionen Franken hin. Über den betriebsnotwendigen Hangar könne die Beschwerdeführerin nicht verfügen. Die Beigeladene wolle den Flugbetrieb so bald als möglich wieder aufnehmen und sei hierzu im Gegensatz zur Beschwerdeführerin technisch, personell und materiell in der Lage. Die Beigeladene sei auch nicht bereit, ihre Nutzungsrechte am Drittgrundstück zu übertragen. Die Betriebsbewilligung sei eine unbefristete Polizeierlaubnis und es sei keiner der im Gesetz genannten Entzugsgründe erfüllt. Ebenso wenig sei eine vorübergehende Unterbrechung des Flugbetriebes ein Entzugsgrund noch verhalte sich die Beigeladene rechtsmissbräuchlich.

I.
In ihrer Replik vom 11. Februar 2011 hält die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen und Darlegungen fest, verlangt den Ausschluss der Beigeladenen aus dem Verfahren und bestreitet die Ausführungen der Vorinstanz und der Beigeladenen sowie ein Interesse Letzterer am Verfahren. Sie betont insbesondere, dass das Grundstück mit der Flugpiste nicht von der Pfandverwertung betroffen sei und fügte eine Bestätigung der Hasenstrick Liegenschaften AG bei, wonach ein Mietvertrag mit ihr abgeschlossen sei und dass das Gesuch betreffend Betriebsbewilligung deren volle Zustimmung habe.

J.
Auch die Beigeladene hält in ihrer Duplik vom 8. März 2011 an ihren Anträgen und Darlegungen fest.

K.
Ebenfalls am 8. März 2011 nimmt die Vorinstanz ein zweites Mal Stellung und hält an ihren bisherigen Ausführungen fest.

L.
Auf Antrag der Beschwerdeführerin vom 3. Mai 2011 fand am 25. August 2011 eine öffentliche Verhandlung statt.

M.
Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die sich in den Akten befindlichen Dokumente wird in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen, soweit sie für den Entscheid relevant sind.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) ist eine Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG und damit eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Art. 32 VGG sieht keine Ausnahme für Verfügungen vor, die sich auf das Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948 (LFG, SR 748.0) stützen (vgl. auch Art. 6 Abs. 1 LFG). Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren

richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2. Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c).

Die Beschwerdeführerin war im vorinstanzlichen Verfahren Gesuchstellerin und ist formelle Adressatin der Verfügung. Ihr Gesuch ist von der Vorinstanz abgewiesen worden, soweit diese überhaupt darauf eingetreten ist. Die Vorinstanz macht zur Legitimation geltend, es sei fraglich, ob der Beschwerdeführerin überhaupt ein rechtlich relevantes Interesse an der Beschwerdeführung zukomme. Sie bezweifelt dies, da die Beschwerdeführerin von einer Betriebsbewilligung zurzeit keinen Gebrauch machen könnte, weil sie nicht über alle notwendigen Nutzungsrechte an den Grundstücken verfüge.

Ein Rechtsschutzinteresse ist zu bejahen, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation der Beschwerdeführerin durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann, eine erfolgreiche Beschwerde ihr also einen praktischen Nutzen einträgt oder einen materiellen oder ideellen Nachteil von ihr abwendet (BGE 131 II 361 E. 1.2; BVGE 2007/1 E. 3.4; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5155/2008 vom 4. November 2008 E. 4.2 und A-1813/2009 vom 21. September 2011 E. 2.2.1; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, S. 48 Rz. 2.67). Die angestrebte Bewilligung bzw. umfassende Prüfung ihres Gesuchs stellt offensichtlich einen solchen Nutzen dar. Die Beschwerdeführerin ist demnach von der Verfügung besonders berührt und auch beschwert, da ihren Anträgen nicht entsprochen worden ist. Ob eine Betriebsbewilligung nur zu erteilen ist, wenn von ihr sogleich Gebrauch gemacht werden kann, ist demgegenüber eine materiell-rechtliche und keine Eintretensfrage. Die Beschwerdeführerin verfügt demnach über ein hinreichendes schutzwürdiges Interesse.

1.3. Die Beschwerde wurde im Übrigen form- und fristgerecht eingereicht (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG), weshalb auf sie einzutreten ist.

2.
Das Bundesverwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid mit voller Kognition auf Verletzungen von Bundesrecht – einschliesslich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhalts und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

3.
Die Beschwerdeführerin beantragt den Ausschluss der Beigeladenen; sie sei durch die Beendigung des Mietvertrages über das Flugfeld Hasenstrick nicht weiter beteiligt.

3.1. Die Beiladung Dritter zum Verfahren ist im Verfahrensrecht des Bundes nicht ausdrücklich geregelt, in der Praxis aber ohne Weiteres zugelassen (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.2). Der Begriff wird freilich höchst unterschiedlich verwendet (vgl. dazu ALFRED KÖLZ/JÜRG BOSSHART/MARTIN RÖHL, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, § 21 N. 107 ff. mit Hinweisen). Gemäss der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts kann als Zweck der Beiladung neben der Ausdehnung der Rechtskraft des anstehenden Entscheids auf die beigeladene Person auch die Gewährung des rechtlichen Gehörs verstanden werden. Eine Beiladung erfolgt entsprechend, wenn ein Dritter, der in einem Beschwerdeverfahren nicht Partei ist, von dessen Ausgang unmittelbar in seinen rechtlichen oder tatsächlichen Interessen berührt sein kann. Vorausgesetzt ist dabei, dass es dem Betroffenen nicht möglich war bzw. er keinen Anlass hatte, die Verfügung selber anzufechten und von Anfang an als Partei aufzutreten (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-7841/2010 vom 7. Februar 2011 E. 2 und A‑7597/2010 vom 7. Januar 2011 E. 3.1).

3.2. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens ist die Betriebsbewilligung für das Flugfeld Hasenstrick und damit auch die Frage, ob diese der Beigeladenen zu Recht belassen worden ist. Gemäss Praxis erteilt die Vorinstanz nämlich für ein Flugfeld nur eine Betriebsbewilligung. Mit dieser sind gemäss Art. 36*b* Abs. 2 LFG und Art. 17 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) Rechte und Pflichten verbunden, weshalb die Beigeladene durch das Verfahren in jedem Fall direkt in ihren eigenen Rechten betroffen und funktionell als Beschwerdegegnerin einzustufen ist. Gemäss Art. 6 VwVG gelten als Parteien Personen, deren Rechte oder

Pflichten die Verfügung berühren soll. Dieses Erfordernis erfüllt die Beigeladene offensichtlich. Der Beigeladenen stehen daher sämtliche Parteirechte, namentlich das rechtliche Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) bzw. Art. 29 VwVG zu, und es gibt keinen Anlass, sie aus dem Verfahren auszuschliessen oder ihre Eingaben aus den Akten zu weisen. Dies würde eine Verletzung des rechtlichen Gehörs und damit einen schwerwiegenden Verfahrensfehler darstellen. Der Antrag auf Ausschluss der Beigeladen ist daher als unbegründet abzuweisen.

4.
Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass das Grundstück mit der Flugpiste nicht Gegenstand eines Verfahrens betreffend Grundpfandverwertung sei, wie die Vorinstanz geltend mache. Die Vorinstanz habe den Sachverhalt falsch festgestellt.

Gemäss den in diesem Punkt übereinstimmenden Aussagen der Beschwerdeführerin und der Beigeladenen, aber auch den Vorakten, ist zu entnehmen, dass sich die Grundpfandverwertung auf das Grundstück Nr. 12002 mit dem Hangar bezieht, nicht aber auf dasjenige mit der Flugpiste. Die Feststellung der Vorinstanz in Ziff. 6.3 der angefochtenen Verfügung, wonach die Eigentümerin nicht in der Lage sei, über das Grundstück mit der Flugpiste zu verfügen und der Beschwerdeführerin daran Nutzungsrechte einzuräumen, findet keine Stütze in den Akten und Parteieingaben und erweist sich somit als unzutreffend.

Anlässlich der öffentlichen Verhandlung vom 25. August 2011 wurde in Bezug auf den Sachverhalt von der Beschwerdeführerin nochmals betont, dass sie Mieterin des Grundstücks Nr. 12496 sei und dass dieses nicht von einem Pfandverwertungsverfahren betroffen sei. Die Beigeladene ihrerseits bestätigte die Pacht des Grundstücks am östlichen Pistenende und die Lagerung der demontierbaren Infrastruktur; diese könne innerhalb von etwa 2 Wochen wiederhergestellt werden. Zur Bedeutung des Hangars führte das BAZL überdies aus, dass dieser für den Flugbetrieb zwar entbehrlich, aber für den Unterhalt von Flugzeugen notwendig sei. Ohne diesen sei der Betrieb eines Flugplatzes schwierig, es handle sich dann mehr um eine Aussenlandestelle.

Unstreitig hat die Beschwerdeführerin jedoch weder eine Berechtigung, das Grundstück am östlichen Pistenende zu nutzen noch dasjenige Grundstück mit dem Hangar. Der Vorinstanz ist daher ihrer Folgerung

zuzustimmen, dass die Beschwerdeführerin eine allfällige Betriebsbewilligung derzeit nicht nutzen könnte. Die unzutreffende Feststellung zum Grundstück Nr. 12496 stellt somit ein einzelnes Element der Sachverhaltsfeststellung dar, dem letztlich keine entscheidwesentliche Bedeutung zukommt. Der wesentliche Sachverhalt, auf den sich die Vorinstanz stützt, trifft demgegenüber zu.

Zum Sachverhalt ist schliesslich festzuhalten, dass gestützt auf die Parteidarlegungen und Aktenstücke sowohl die Beschwerdeführerin als auch die Beigeladene an einem Teil der Flugpiste berechtigt sind und sich gegenseitig an der Ausübung dieser Rechte hindern, soweit und solange sich diese nicht über die Nutzung einigen. Wer künftig den im Betriebsreglement vorgesehenen Hangar nutzen kann, hängt vom Fortgang der Grundpfandverwertung ab, die sich anscheinend wegen Rechtsmittelverfahren verzögert.

5.
Die Vorinstanz erteilt für ein Flugfeld nur eine einzige Betriebsbewilligung nach Art. 36*b* LFG. Diese beinhaltet insbesondere die Verpflichtung, die Voraussetzungen für eine geordnete Benützung sicherzustellen und das Flugfeld nach den einschlägigen Vorschiften zu betreiben (Art. 17 Abs. 1 Bst. b VIL). Es leuchtet ohne Weiteres ein, dass diese Verpflichtung nicht auf verschiedene, voneinander unabhängig handelnde oder gar unter sich zerstrittenen Personen oder Organisationen aufgeteilt werden kann.

5.1. Die Betriebsbewilligung kann demnach nur dann erteilt werden, wenn der bisherige Inhaber auf diese verzichtet oder sie ihm entzogen wird. Gemäss Art. 21 VIL kann sie zudem mit der Zustimmung des BAZL übertragen werden. Die Beigeladene ist nicht bereit, auf die Bewilligung zu verzichten oder diese zu übertragen.

5.2. Gemäss Art. 22 Abs. 1 VIL kann die unbefristete Betriebsbewilligung entzogen werden, wenn die Voraussetzungen für eine sichere Benützung [des Flugfeldes] nicht mehr gegeben sind (Bst. a), der Flugfeldhalter seine Pflicht wiederholt in schwerer Weise verletzt hat (Bst. b), der Betrieb mit den Anforderungen des Umweltschutzes nicht mehr vereinbar ist (Bst. c) oder der Flugfeldhalter nicht über einen Flugplatzleiter oder eine Flugplatzleiterin verfügt, dessen oder deren Ernennung vom BAZL genehmigt ist. Es wird von keiner Seite geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich, dass einer dieser Gründe bei der Beigeladenen gegeben ist. Es besteht weiter auch keine Ausübungspflicht und auch kein

besonderes öffentliches Interesse am Betrieb des Flugplatzes Hasenstrick, zumal dieser keinen Zulassungszwang im Sinne von Art. 20 VIL kennt und für Nichtmitglieder der Beigeladenen sogar gesperrt ("restrictet") ist.

Die Beschwerdeführerin macht hierzu geltend, das Festhalten an der Bewilligung sei rechtsmissbräuchlich bzw. willkürlich, nachdem die Beigeladene die Nutzungsrechte an einem Teil des Flugfeldes verloren und damit keine Möglichkeit mehr habe, dieses zu betreiben. Zudem habe die Vorinstanz ihr Ermessen falsch ausgeübt, indem sie die Bewilligung nicht entzogen habe.

Die Vorinstanz hat einen Rechtsmissbrauch durch die Beigeladene verneint mit der Begründung, es bestünden zurzeit gewisse Chancen, dass sie die erforderlichen Rechte wieder erwerben könne. Auch die Dauer der Einstellung des Flugbetriebes sei zu kurz, um einen Rechtsmissbrauch darzustellen.

5.3. Rechtsmissbräuchlich handeln können sowohl Private als auch Behörden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 717). Das Verbot des Rechtsmissbrauchs gilt nicht nur für das Privatrecht, sondern auch im öffentlichen Recht und ist insbesondere im Verwaltungsrecht ein seit langem von der Rechtsprechung anerkannter Grundsatz (vgl. BGE 88 I 145, S. 148; 112 Ib 1 E. 3b; 131 I 166 E. 6.1; HEINRICH HONSELL, in: Honsell/Vogt/Geiser [Hrsg.], Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 4. Aufl., Basel 2010, Art. 2 Rz. 35).

Von Willkür wird demgegenüber nur im Zusammenhang mit der Auslegung und Anwendung von Rechtsnormen sowie bei der Rechtsetzung gesprochen, also beim Verhalten staatlicher Organe (vgl. Art. 9 BV). Ein Entscheid ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts willkürlich, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (statt aller: BGE 134 I 140 E. 5.4).

Einer Behörde kommt schliesslich Ermessen zu, wenn eine Rechtsnorm offen ist, wenn die Anordnung einer Massnahmen nicht zwingend vorgeschrieben oder wenn ein Rechtssatz einen Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Wahl zwischen verschiedenen Massnahmen oder

hinsichtlich deren Ausgestaltung einräumt. Typisches Beispiel für Normen die Ermessen einräumen sind sog. Kann-Vorschriften. Das Ermessen ist pflichtgemäss auszuüben, d.h. der Entscheid hat rechtmässig und angemessen zu sein (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 429, 431 434 und 441). Art. 22 VIL ist eine Kann-Vorschrift, die den Entzug der Bewilligung nicht zwingend vorschreibt.

5.4. Die Vorinstanz hat erwogen, dass auch eine länger andauernde Nichtausübung eines Rechts einen Rechtsmissbrauch darstellen kann; dies im konkreten Fall jedoch verneint. Gemäss bundesgerichtlicher Praxis liegt ein Rechtsmissbrauch insbesondere dann vor, wenn ein Rechtsinstitut zweckwidrig zur Verwirklichung von Interessen verwendet wird, die dieses Institut nicht schützen will (BGE 134 I 65 E. 5; 131 I 166 E. 6.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 716), oder wenn das Interesse an der Rechtsausübung entweder fehlt oder nur von geringer Schutzwürdigkeit ist und dessen Ausübung als Schikane erscheint (HONSELL, a.a.O., Art. 2 Rz. 39). Hingegen bejaht die Rechtsprechung einen Rechtsmissbrauch oder eine Verwirkung nur sehr zurückhaltend, wenn ein Recht über eine gewisse Zeit nicht ausgeübt wird (HONSELL, a.a.O., Art. 2 N. 49). Eine längere Untätigkeit ist somit nicht per se ein Rechtsmissbrauch, sie kann jedoch ein wichtiges Indiz dafür sein, dass der Untätige gar kein Interesse an der Ausübung seiner Berechtigung hat oder dass er damit andere Absichten als deren bestimmungsgemässe Nutzung verfolgt und insofern rechtsmissbräuchlich handelt.

Die Beigeladene hat von der Betriebsbewilligung viele Jahre lang Gebrauch gemacht und möchte auch weiterhin das Flugfeld Hasenstrick betreiben. Sie verfügt unstreitig noch über Nutzungsrechte am östlichen Pistenende sowie Überflugrechte. Weiter sind die für den Betrieb des Flugfeldes erforderlichen Fähigkeiten und Kenntnisse bei ihr vorhanden und sie besitzt auch die demontierbare Infrastruktur für das Flugfeld. Anscheinend hat sie zudem gegenüber den Grundpfandgläubigern ihr Interesse am Abschluss eines Miet- oder Pachtvertrages bekundet und erste Verhandlungen geführt. Aus der in der Eingabe der Beschwerdeführerin vom 3. Mai 2011 beigefügten Erklärung der Eigentümerin des Grundstücks Nr. 12496, wonach diese mit der Beigeladenen keinen Mietvertrag eingehen wolle, ist zudem zu schliessen, dass auch an sie eine entsprechende Anfrage gerichtet worden ist.

Die Beschwerdeführerin möchte gemäss ihrem Entwurf des Betriebsreglements das Flugfeld Hasenstrick mit einer Stationierungsmöglichkeit für Flugzeuge sowie mit einem Hangar für kleinere Reparaturen betreiben und nicht nur eine Aussenlandestelle. Dies entspricht den Ausführungen des BAZL anlässlich der öffentlichen Verhandlung zur Bedeutung eines Hangars bzw. zu einem Flugfeld ohne Hangar. Für die Beurteilung eines allfälligen Rechtsmissbrauchs ist ferner zu berücksichtigen, dass derzeit auch die Beschwerdeführerin von einer Betriebsbewilligung keinen Gebrauch machen könnte, sie damit zurzeit auch nicht von der Beigeladenen behindert wird. Unter all diesen Umständen erscheint daher das Festhalten der Beigeladenen an der Bewilligung nicht als rechtsmissbräuchlich, also als zweckwidrig oder Schikane, sondern dem durchaus noch legitimen Zweck dienend, den Flugbetrieb selber wiederaufzunehmen und ihre Verhandlungsposition gegenüber den Grundeigentümern zu wahren.

Solange die Beigeladene aber noch Nutzungsrechte an einem Grundstück des Flugplatzes hat und auch in der Lage wäre, diesen zu betreiben, und sich zudem um die Wiederaufnahme des Flugbetriebes bemüht, soweit es ihr zumutbar ist, handelt sie nicht rechtsmissbräuchlich. Die Vorinstanz hat somit weder das Recht falsch angewandt noch das ihr gemäss Art. 22 VIL eingeräumte Ermessen überschritten. Die Rüge des Rechts- und Ermessensmissbrauchs erweist sich damit als unbegründet.

6.

Schliesslich macht die Beschwerdeführerin geltend, die Vorinstanz habe keine 'Eigenschaften' an der Hasenstrick Liegenschaften AG erkannt, welche es nötig machen würde, der Beigeladenen die Bewilligung zu entziehen. Es gäbe daher aber auch keine Ursache, die Betriebsbewilligung aus denselben 'Eigenschaften' bzw. Gründen der Beschwerdeführerin zu verweigern. Dies stelle vielmehr eine willkürliche Ungleichbehandlung dar, die gegen Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verstosse.

Vorweg ist festzuhalten, dass die Vorinstanz nichts derartiges geltend gemacht hat. Die Betriebsbewilligung hängt nicht von irgendwelchen 'Eigenschaften' der Grundeigentümerin ab, vielmehr hat die Gesuchstellerin die in der VIL genannten persönlichen und sachlichen Voraussetzungen zu erfüllen. Da die Vorinstanz die Bewilligung aus

anderen Gründen verweigert hat, prüfte sie – aus ihrer Sicht folgerichtig – nicht mehr, ob die Beschwerdeführerin diese Voraussetzungen erfüllt. Hierbei handelt es sich um Fragen, deren Beantwortung entsprechendes Fachwissen voraussetzt, über das das Bundesverwaltungsgericht nicht verfügt. Diese zusätzlichen Beurteilungen erfolgten am besten durch die zuständige Fachbehörde und nicht durch das Bundesverwaltungsgericht, weshalb im Falle der Bejahung einer unzulässigen Ungleichbehandlung der Beschwerdeführerin die Sache der Vorinstanz zur ergänzenden Prüfung zurückzuweisen wäre (vgl. Art. 61 Abs. 1 VwVG; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6594/2010 vom 29. April 2011 E. 8.2.3 mit weiteren Hinweisen).

6.1. Nach dem allgemeinen Grundsatz der Rechtsgleichheit im Sinn von Art. 8 Abs. 1 BV (bzw. dem aus der Wirtschaftsfreiheit fliessenden Gleichbehandlungsgebot der Konkurrenten [Art. 27 und Art. 94 BV]) ist Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Dabei kommt dem Gesetzgeber oder einer rechtsanwendenden Behörde eine erhebliche Gestaltungsfreiheit zu. Untersagt sind jedoch Differenzierungen, für die sachliche und vernünftige Gründe fehlen oder sich über erhebliche tatsächliche Unterschiede hinwegzusetzen. Das Rechtsgleichheitsgebot ist verletzt, wenn rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlassen werden, die sich auf Grund der Verhältnisse aufdrängen (vgl. BGE 129 I 346 E. 6, BGE 130 V 18 E. 5.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-300/2010 vom 8. April 2011 E. 8.2.5 am Ende; vgl. auch ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, Rz. 752 f.; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 653 ff.).

6.2. Die Erteilung einer Bewilligung ist ein anderer Sachverhalt als deren Entzug. Das Verfahren zur Erteilung einer Bewilligung erfolgt nur auf Gesuch hin und in dessen Verlauf sind sämtliche persönlichen und sachlichen Voraussetzungen zu prüfen (vgl. HÄFELIN/ MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., S. 578 Rz. 2531). Die Voraussetzungen für ein Gesuch betreffend die Betriebsbewilligung für ein Flugfeld sind in Art. 18 und Art. 19 VIL zu finden. Mit der Erteilung der Bewilligung wird die Erfüllung der Voraussetzungen festgestellt; es werden Rechte und Pflichten, aber auch berechtigtes Vertrauen begründet. Der Entzug oder Widerruf einer Bewilligung erfolgt von Amtes wegen und nur, wenn dies überwiegende

öffentliche Interessen erfordern und auch keine milderen Massnahmen genügen, etwa als Sanktion für eine schwere Pflichtverletzung (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., S. 583 Rz. 2550 und 2553). Der Entzug der Betriebsbewilligung für ein Flugfeld ist in Art. 22 VIL geregelt.

Die Bewilligungsbehörde hat vergleichbare Sachverhalte, die sich auf die sichere Benützung des Flugfeldes beziehen, gleich zu behandeln. Hingegen ist es ihr gestattet, Unterscheidungen zwischen Bewilligungsinhabern und Gesuchstellern zu treffen, also etwa Aspekte, die sich nicht auf die Sicherheit, sondern nur auf den Betrieb beziehen, nur bei Gesuchstellern, nicht aber bei Bewilligungsinhabern zu berücksichtigen. Dass die Vorinstanz den Umstand, dass weder die Beschwerdeführerin noch die Beigeladene zurzeit sämtliche Flugplatz-Grundstücke nutzen darf, für einen Bewilligungsentzug als nicht entscheidwesentlich – weil nicht sicherheitsrelevant – eingestuft, hingegen die neue Bewilligung verweigert hat, da diese gar nicht genutzt werden kann, ist nicht zu beanstanden und stellt keine unzulässige Ungleichbehandlung dar. Auch die Rüge der Ungleichbehandlung erweist sich damit als unbegründet.

7.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist. Bei diesem Verfahrensausgang unterliegt die Beschwerdeführerin, weshalb sie nach Art. 63 Abs. 1 VwVG die Kosten dieses Verfahrens in der Höhe von Fr. 2'000.— zu tragen hat. Diese sind mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.

8.

Obsiegende Parteien haben Anspruch auf eine Parteientschädigung für ihr erwachsene notwendige Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die anwaltlich vertretene Beigeladene hat mit der Beiladung Parteistellung erlangt und damit einen Anspruch auf Parteikostenentschädigung (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5646/2008 vom 13. August 2009, E. 3.4 mit Hinweis und E. 12, A-6403/2010 vom 7. April 2011, E. 8). Wird keine Kostennote eingereicht, setzt das Gericht die Parteientschädigung auf Grund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Diese wird vorliegend auf Fr. 4'000.— (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) festgesetzt und ist der Beschwerdeführerin zur Bezahlung aufzuerlegen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.— werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

3.
Die Beschwerdeführerin hat der Beigeladenen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 4'000.— (inkl. Mehrwertsteuer und Auslagen) zu entrichten.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 31-07-6882'HAS / nua; Einschreiben)
– die Beigeladene (Gerichtsurkunde)
– das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin:	Der Gerichtsschreiber:
Marianne Ryter Sauvant	Bernhard Keller

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 Rechtsschrift 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: