Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

2C 888/2015

Urteil vom 23. Mai 2016

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Donzallaz, Haag,
Gerichtsschreiberin Hänni.

Verfahrensbeteiligte
Darwin Airline SA, Beschwerdeführerin, vertreten durch Prof. Dr. Alexander von Ziegler, Rechtsanwalt
Judith Baumann, Rechtsanwältin, Schellenberg Wittmer AG, Rechtsanwälte,

gegen

Swiss International Air Lines AG,
vertreten durch Dr. Stefan Rechsteiner, Rechtsanwalt und/oder Azra Dizdarevic-Hasic, Rechtsanwältin, VISCHER AG,

Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL).

Gegenstand
Streckenkonzession für die regelmässige
Beförderung von Personen und Gütern auf der Luftverkehrslinie Genf-Lugano,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 25. August 2015.

Sachverhalt:

A.
Am 27. Juli 2004 erteilte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) der Darwin Airline SA (nachfolgend: Darwin) eine Streckenkonzession für die Luftverkehrslinie Lugano-Genf, gültig ab 28. Juli 2004. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) erneuerte die Streckenkonzession am 20. April 2007 bis zum 31. Juli 2015. Mit Verfügung vom 2. Juli 2015 erfolgte sodann eine weitere Verlängerung der Konzession bis zum 31. Juli 2022.

B.

B.a. Am 6. Oktober 2014 gab die Swiss International Air Lines AG (nachfolgend: Swiss) öffentlich bekannt, sie werde mit dem Sommerflugplan 2015 die Verbindung Genf-Lugano mit 16 wöchentlichen Flügen eröffnen. Dem BAZL teilte die Swiss die Neuerung gleichentags per E-Mail mit. Mit Schreiben vom 13. und 17. Februar 2015 wandte sich die Darwin an das BAZL und stellte das Gesuch, ihr sei zum Vorhaben der Swiss das rechtliche Gehör zu gewähren. Für den Fall, dass das BAZL das Streckenkonzessionsgesuch der Swiss bereits gutgeheissen haben sollte, beantragte die Darwin eine Wiedererwägung des Entscheids. Das BAZL informierte

die Darwin am 23. Februar 2015, dass die Swiss bis zu diesem Zeitpunkt noch kein Gesuch um Erteilung einer Konzession für die Strecke Genf-Lugano gestellt habe.

B.b. Am 3. März 2015 erteilte das BAZL der Darwin die Auskunft, die Swiss habe mit Gesuch vom 2. März 2015 eine Streckenkonzession für die Luftverkehrslinie Genf-Lugano beantragt. In einem Schreiben vom 3. März 2015 ersuchte die Darwin daraufhin erneut um Gewährung des rechtlichen Gehörs und um Abweisung des Streckenkonzessionsgesuchs der Swiss. Gestützt auf Art. 114 Abs. 2 der Luftfahrtverordnung vom 14. November 1973 (LFV, SR 748.01) setzte das BAZL gleichentags die Darwin und weitere Fluggesellschaften mit Sitz in der Schweiz schriftlich über das Streckenkonzessionsgesuch der Swiss in Kenntnis. Mit Schreiben vom 10. März 2015 gab das BAZL der Darwin bekannt, über die Information der Fluggesellschaften hinaus seien gestützt auf Art. 114 Abs. 4 LFV am 3. März 2015 auch die Regierungen und die Flughäfen der betroffenen Kantone Genf und Tessin sowie das Bundesamt für Verkehr (BAV) und die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) zur Stellungnahme zum Gesuch der Swiss eingeladen worden. Im gleichen Schreiben stellte das BAZL der Darwin in Aussicht, sie werde ebenfalls Gelegenheit erhalten, sich zum Gesuch der Swiss zu äussern.

B.c. Am 12. März 2015 beantragte die Darwin eine angemessene Frist zur Stellungnahme und die Zustellung sämtlicher Beurteilungs- und Entscheidungsgrundlagen. Mit Schreiben vom 19. März 2015 fasste das BAZL die Ergebnisse des Anhörungsverfahrens zusammen und gewährte der Darwin gestützt auf Art. 115 Abs. 3 LFV das rechtliche Gehör. Im gleichen Schreiben äusserte sich das BAZL dahingehend, die Kriterien nach Art. 115 Abs. 2 LFV seien auf das Konzessionsgesuch der Swiss nicht anwendbar, da auf innerschweizerischen Luftverkehrslinien die Erteilung mehrerer Streckenkonzessionen möglich sei. Am 26. März 2015 reichte die Darwin ihre Stellungnahme fristgerecht beim BAZL ein.

B.d. Am 27. März 2015 hiess das BAZL das Gesuch der Swiss um Erteilung einer Streckenkonzession für die regelmässige gewerbsmässige Beförderung von Personen und Gütern auf der Luftverkehrslinie Genf-Lugano gut und erteilte ihr die entsprechende Konzession per 29. März 2015 mit einer Gültigkeitsdauer bis zum 31. März 2022. Einer allfälligen Beschwerde entzog das BAZL die aufschiebende Wirkung. Die Verfügung eröffnete es der Swiss sowie der Darwin. Den Regierungen und den Flughäfen der Kantone Genf und Tessin, den übrigen Fluggesellschaften mit Sitz in der Schweiz sowie dem BAV und den SBB wurde die Verfügung mitgeteilt. Am 29. März 2015 nahm die Swiss den Flugbetrieb auf der Strecke Genf-Lugano auf.

B.e. Gegen die Verfügung des BAZL vom 27. März 2015 erhob die Darwin Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (Eingabe vom 6. April 2015). Mit Urteil vom 25. August 2015 trat das Bundesverwaltungsgericht auf die Beschwerde der Darwin nicht ein.

C.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 2. Oktober 2015 beantragt die Darwin Airline SA dem Bundesgericht, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. August 2015 sei aufzuheben. Das Bundesverwaltungsgericht sei anzuweisen, die Beschwerde vom 6. April 2015 materiell zu beurteilen. Eventuell sei das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. August 2015 aufzuheben, und es sei anzuweisen, das Verfahren zur materiellen Behandlung an das Bundesamt für Zivilluftfahrt zurückzuweisen.
Die Swiss und das Bundesamt für Zivilluftfahrt beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen. Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet darauf, sich vernehmen zu lassen. Die Darwin hält mit einer weiteren Eingabe an ihren Anträgen fest.

Erwägungen:

1.
Angefochten ist ein Endentscheid (Art. 90 BGG) in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts, der nicht unter den Ausnahmekatalog von Art. 83 BGG fällt, weshalb die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich offen steht (Art. 82 lit. a BGG). Die Darwin ist durch den vorinstanzlichen Nichteintretensentscheid besonders berührt (Art. 89 Abs. 1 BGG) und hat ein schutzwürdiges Interesse, dass die Vorinstanz angewiesen wird, die Streitsache materiell zu beurteilen (vgl. Urteile 2C 959/2014 vom 24. April 2015 E.

1.2; 2C 454/2013 vom 4. September 2013 1.2). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist einzutreten (Art. 42 Abs. 2 und 100 Abs. 1 BGG).

2.
Die Darwin rügt eine bundesrechtswidrige Aberkennung der Beschwerdebefugnis im Sinne von Art. 48 Abs. 1 VwVG. Sie stellt sich auf den Standpunkt, ihr komme als Verfügungsadressatin Parteistellung zu. Dass die Vorinstanz eine Beschwerdebefugnis als Konkurrentin verneint habe, sei Folge einer rechtswidrigen Auslegung der bundesrechtlichen Vorschriften zur Erteilung von Streckenkonzessionen (Art. 28 des Bundesgesetzes über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 [Luftfahrtgesetz; LFG; SR 748.0], Art. 114 f. LFV). Sie sei schliesslich auch im Sinne von Art. 114 Abs. 4 LFV angehört worden und entsprechend in das Konzessionsbewilligungsverfahren der Swiss einzubeziehen.

2.1. Art. 48 Abs. 1 VwVG entspricht Art. 89 Abs. 1 BGG und ist in Anlehnung an diese Bestimmung auszulegen (BGE 139 II 328 E. 3.2 S. 332 f.; 139 II 279 E. 2.2; Urteile 2C 94/2012 vom 3. Juli 2012 E. 2.1; 9C 823/2011 vom 23. März 2012 E. 1.3). Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a). Notwendig ist zudem, dass jemand "besonders berührt" (Art. 48 Abs. 1 lit. b VwVG), das heisst stärker als die Allgemeinheit betroffen ist. Ebenso ist ein schutzwürdiges Interesse im Sinne einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache erforderlich (Art. 48 Abs. 1 lit. c VwVG; Urteile 2C 853/2014 und 2C 934/2014 vom 29. September 2015 E. 1.4.3, zur Publ. vorgesehen; BGE 141 II 14 E. 4.4 S. 29 f.; 140 II 214 E. 2.1 S. 218; 139 II 499 E. 2.2 S. 504; 135 II 172 E. 2.1 S. 174 f.). Das schutzwürdige Interesse besteht darin, einen materiellen oder ideellen Nachteil zu vermeiden, den der angefochtene Entscheid mit sich bringen würde. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse begründet - ohne die gebotene Beziehungsnähe zur Streitsache selber - keine Beschwerdebefugnis (Urteile
2C 853/2014 und 2C 934/2014 vom 29. September 2015 E. 1.4.1, zur Publ. vorgesehen; BGE 139 II 279 E. 2.2 S. 282; 135 II 172 E. 2.1 S. 174 f., 145 E. 6.1 S. 150 f.; 133 II 249 E. 1.3.1 S. 252 f.; 131 II 587 E. 2.1 und 3 S. 588 ff.). Der Beschwerdeführer muss schliesslich einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids ziehen (Urteile 2C 853/2014 und 2C 934/2014 vom 29. September 2015 E. 1.4.1, zur Publ. vorgesehen; BGE 141 II 14 E. 4.4 S. 29 f.; 139 II 279 E. 2.2 S. 282).

2.2. Nach der Systematik des Verwaltungsverfahrensgesetzes sind dabei Parteistellung (Art. 6 VwVG) und Beschwerdebefugnis (Art. 48 VwVG) aufeinander abgestimmt (BGE 139 II 328 E. 4.1 S. 335; 139 II 279 E. 2.2; 131 II 587 E. 5.2 S. 592) : Art. 6 VwVG umschreibt den Parteibegriff offen und knüpft über den Verweis auf die Beschwerdebefugnis nach Art. 48 VwVG an das Rechtsschutzinteresse an. Zu den Parteien zählen damit neben materiellen Verfügungsadressaten auch Dritte, die - wie dargelegt - in einem besonders engen, spezifischen Verhältnis zum Verfügungsgegenstand stehen und deren Situation durch den Ausgang des Verfahrens in relevanter Weise beeinflusst werden kann (BGE 139 II 328 E. 4.1 S. 335; 139 II 279 E. 2.2 S. 282; Urteil 2C 762/2010 vom 2. Februar 2011 E. 4.1).

3.

3.1. Die Darwin macht zunächst geltend, sie sei als Adressatin der Verfügung des BAZL zur Beschwerde an die Vorinstanz legitimiert. Sie habe am Verfahren teilgenommen und sei dadurch formell beschwert (Art. 48 Abs. 1 lit. a VwVG). Sie sei (auch) primäre Adressatin der Verfügung des BAZL.

3.2. Gestützt auf die Rechtsprechung ist die formelle Beschwer (Art. 48 Abs. 1 lit. a VwVG) in der Regel notwendige, jedoch nicht hinreichende Voraussetzung für die Legitimation. Neben der formellen Beschwer muss der Beschwerdeführer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügen (hiervor E. 2). Die Vorinstanz erliess die angefochtene Verfügung auf Gesuch der Swiss hin; dieser wurde eine Streckenkonzession erteilt. Es ist zwar zutreffend, dass die Verfügung nicht nur der Swiss, sondern auch der Darwin eröffnet worden ist. Daraus und aus dem Umstand, dass der Darwin vom BAZL das Recht abgesprochen wurde, weitere Konzessionsunterlagen einzureichen und Informationen einzusehen, ergibt sich indessen noch keine Beschwerdebefugnis: Mit der Verfügung wurden weder ihre Rechtsbeziehungen verbindlich festgelegt noch ihre Rechte

und Pflichten geregelt. Bei der Darwin handelt es sich nicht um eine materielle Verfügungsadressatin, die ohne weiteres beschwerdebefugt wäre (vgl. dazu BGE 140 II 315 E. 4.3 S. 325; 139 II 328 E. 4.1 S. 335; Urteil 2C 77/2013 vom 6. Mai 2013 E. 1.2).

4.

4.1. Die Darwin bringt gestützt auf Art. 28 Abs. 2 LFG und Art. 114 f. LFV weiter vor, die materielle Beschwer beruhe auf der Konkurrenzsituation zur Swiss. Die besondere Beziehungsnähe als Konkurrentin ergebe sich dabei sowohl daraus, dass der vom BAZL kontrollierte Marktzutritt von einer Bedürfnisprüfung abhänge, und auch dadurch, dass die Beteiligung Dritter an einem Verfahren auf Konzessionserteilung ausdrücklich vorgesehen sei.

4.2. Nach Art. 28 Abs. 2 LFG prüft das BAZL bei der Erteilung einer Konzession insbesondere, ob die Flüge von öffentlichem Interesse sind, und berücksichtigt dabei "namentlich die Bedienung der nationalen Flughäfen". Art. 114 LFV enthält die Bestimmungen zum Gesuch eines Unternehmens mit Sitz in der Schweiz um Erteilung einer Streckenkonzession; in Abs. 1 lit. a-f werden die erforderlichen Angaben und Unterlagen für das Konzessionsgesuch genannt. Darunter fallen auch "Angaben über die Wirtschaftlichkeit der beantragten Linie" (lit. f). Das BAZL informiert vor dem Entscheid über ein Konzessionsgesuch die übrigen in der Schweiz ansässigen Unternehmen, die ebenfalls in der Lage wären, den Betrieb der gleichen Luftverkehrslinie sicherzustellen (Art. 114 Abs. 2 LFV). Sie haben die Möglichkeit, ein entsprechendes Konzessionsgesuch einzureichen (Art. 114 Abs. 3 LFV). Vor dem Entscheid über ein Konzessionsgesuch für innerschweizerische Luftverkehrslinien hört das BAZL sodann die Regierungen der betroffenen Kantone, die betroffenen Flugplätze und die interessierten öffentlichen Transportunternehmen an (Art. 114 Abs. 4 LFV).

4.3. Art. 115 LFV regelt den Entscheid über das Streckenkonzessionsgesuch. Gemäss Art. 115 Abs. 1 LFV kann das BAZL die Streckenkonzession "namentlich verweigern, wenn das Verkehrsbedürfnis in anderer Weise gleichwertig befriedigt wird oder wenn die anzufliegenden Flugplätze keine Infrastruktur für Instrumentenanflugverfahren aufweisen". Für den Fall, dass mehrere Gesuche für die gleiche Luftverkehrslinie vorliegen und die Erteilung mehrerer Konzessionen in begründeten Fällen nicht möglich ist, enthält Art. 115 Abs. 2 LFV Kriterien, die vom BAZL für die Entscheidung zu berücksichtigen sind. Zu ihnen zählen die Fähigkeit des Unternehmens, den Betrieb der Linie während mindestens zwei Flugplanperioden sicherzustellen (lit. a); die der Öffentlichkeit in Aussicht gestellte Dienstleistung (Produktqualität, Preise, Fluggerät, Kapazität usw.; lit. b); die Auswirkungen auf den Wettbewerb in den vorgesehenen Bedienungsmärkten (lit. c); die Bedienung der schweizerischen Flughäfen (lit. d); die ökonomisch sinnvolle Nutzung bestehender Verkehrsrechte und -kapazitäten (lit. e); den Zeitpunkt der Verkehrsaufnahme (lit. f); die Erfüllung ökologischer Bedingungen (lärm- und schadstoffarme Luftfahrzeuge, lit. g) sowie die vom konzessionierten
Unternehmen bisher erbrachten Leistungen zum Aufbau des Marktes der betreffenden Luftverkehrslinie (lit. h).

4.4. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts ergibt sich eine materielle Beschwer im Sinne von Art. 48 Abs. 1 lit. b und lit. c bzw. Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG für Konkurrenten nicht bereits aus der blossen Befürchtung, einer verstärkten Konkurrenz ausgesetzt zu sein; diese Art des Berührtseins liegt vielmehr im Prinzip des freien Wettbewerbs (Urteile 2C 853/2014 und 2C 934/2014 vom 29. September 2015 E. 1.4.2, zur Publ. vorgesehen; BGE 141 II 262 E. 7.1 S. 279; 139 II 328 E. 3.2 S. 333). Erforderlich ist eine schutzwürdige besondere Beziehungsnähe, die sich aus der einschlägigen gesetzlichen Ordnung ergibt. So kann ein schutzwürdiges Interesse für Konkurrenten in Wirtschaftszweigen vorliegen, in welchen sie durch wirtschaftspolitische oder sonstige spezielle Regelungen in eine solche besondere Beziehungsnähe untereinander versetzt werden (Urteile 2C 853/2014 und 2C 934/2014 vom 29. September 2015 E. 1.4.2, zur Publ. vorgesehen; BGE 139 II 328 E. 3.2 S. 333; Urteil 2C 694/2009 vom 20. Mai 2010 E. 1.1, nicht publ. in: BGE 136 II 291; vgl. auch BGE 135 II 243 E. 1.2 S. 246 f.).
Ferner ist ein Konkurrent beschwerdeberechtigt, soweit er geltend macht, andere Konkurrenten würden privilegiert behandelt. Auch Kontingente, Monopole oder Bedürfnisklauseln können eine schutzwürdige besondere Beziehungsnähe schaffen (BGE 127 II 264 E. 2c und E. 2h f. S. 269, 271 f.; 125 I 7 E. 3d S. 9; Urteile des Bundesgerichts 1C 437/2012 vom 21. Februar 2013 E. 4.5.1, 2C 94/2012 vom 3. Juli 2012 E. 2.3 und 2C

854/2011 vom 10. Mai 2012 E. 3.2; 2C 694/2009 vom 20. Mai 2010 E. 1.1 nicht publ. in: BGE 136 II 291 ff.). Hingegen kann das blosse allgemeine Interesse der Konkurrenten, dass die für alle Betroffenen geltenden Vorschriften gegenüber den anderen Wirtschaftsteilnehmern korrekt angewendet werden, keine Beschwerdebefugnis begründen (BGE 125 I 7 E. 3g/bb S. 11 f.; 123 II 376 E. 4b/bb S. 380 f.; 123 II 376 E. 5b S. 382 ff.; Urteil 2C 348/2011 vom 22. August 2011 E. 2.3). Konkurrenten sind sodann nicht beschwerdebefugt, wenn sie nicht eine Dritten zugestandene Begünstigung rügen, sondern im Gegenteil verhindern wollen, dass - ohne Vorliegen einer "Schutznorm" im genannten Sinne - Dritten das zugestanden wird, was ihnen auch zusteht (BGE 139 II 328 E. 3.3 S. 333; 131 I 198 E. 2.6 S. 203 ff.).

4.5. Die Darwin bringt gestützt auf Art. 28 Abs. 2 LFG und Art. 115 Abs. 1 und 2 LFV vor, das BAZL hätte "das öffentliche Interesse zu prüfen gehabt, was (auch) anhand der in Art. 115 Abs. 2 LFV genannten Kriterien zu erfolgen" habe. Vor der Konzessionserteilung an die Swiss hätte sie in Anwendung von Art. 115 Abs. 1 LFV analysieren müssen, ob das Verkehrsbedürfnis auf der Strecke Genf-Lugano bereits durch ihr Angebot vollwertig befriedigt werde. Durch die Erteilung der Konzession an die Swiss würden zwei Fluggesellschaften in einen defizitären Streckenbetrieb gezwungen; der Nutzen für die Region werde langfristig ins Gegenteil verkehrt, zumal die Swiss ihre Flüge auf die exakt gleichen Tageszeiten gelegt habe wie die Darwin. Dabei sei die bei der Gesuchseinreichung zu belegende Wirtschaftlichkeit (Art. 114 Abs. 1 lit. f LFV) relevant für die Prüfung, "ob das Verkehrsbedürfnis... bereits befriedigt ist,... wie sich eine zusätzliche Konzession auf den Wettbewerb auswirkt... und bei der Prüfung der ökonomisch sinnvollen Nutzung bestehender Verkehrsrechte- und Kapazitäten". Unabhängig davon, ob die Bedürfnisprüfung dazu führe, dass für die Strecke eine, mehrere oder überhaupt keine Konzession erteilt werde, sei eine besondere
Beziehungsnähe der potenziellen Konkurrenten und ihre Beschwerdelegitimation gegeben.

4.6. Entgegen der Vorbringen hatte die zuständige Behörde weder eine Bedürfnisklausel noch eine sonstige spezifische Schutznorm im Sinne der Rechtsprechung anzuwenden, auf die sich die Darwin legitimationsbegründend berufen könnte:

4.6.1. Vorliegend ist das BAZL bereits im Jahr 2004 zur Auffassung gelangt, es bestehe ein öffentliches Interesse im Sinne von Art. 28 Abs. 2 LFG bzw. ein entsprechendes Verkehrsbedürfnis, um eine Streckenkonzession für die Fluglinie Genf-Lugano zu erteilen. Dass ein solches Interesse am Betrieb der Verbindung von Genf nach Lugano besteht, bestreitet die Darwin - auch mit Blick auf die ihr selbst erteilte Konzession bis in das Jahr 2022 - nicht. Die Darwin bringt jedoch vor, aus den Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen und der bundesrätlichen Botschaft für die Revision des Luftfahrtgesetzes im Jahr 1998 ergäben sich Gründe, für die Fluglinie zwischen Genf und Lugano bloss eine Streckenkonzession zu vergeben. Denn beantragte Streckenkonzessionen sollten gerade nicht "in der Regel" erteilt werden, sondern erst bei Vorliegen eines spezifischen öffentlichen Interesses. Die Darwin beruft sich für ihre Sichtweise auf die Botschaft aus dem Jahr 1997 zur Revision des Luftfahrtgesetzes im Jahr 1998, wonach die heute in Art. 115 Abs. 2 LFV genannten Kriterien das öffentliche Interesse für die Erteilung einer weiteren Streckenkonzession definierten.

4.6.2. Entsprechendes lässt sich indessen weder aus dem Luftfahrtgesetz noch aus der Luftfahrtverordnung ableiten. Da aktuell ein öffentliches Interesse an der Konzessionserteilung für den Flugbetrieb zwischen Genf und Lugano besteht, kommt Art. 115 Abs. 1 LFV, der die Möglichkeit der Konzessionsverweigerung für den Fall vorsieht, dass das Verkehrsbedürfnis bereits auf andere Weise gleichwertig befriedigt ist (vgl. Art. 28 Abs. 2 LFG), nicht zur Anwendung. Der Interpretation der Beschwerdeführerin, wonach sich Art. 115 Abs. 1 LFV auch auf eine Prüfung beziehe, ob andere Luftverkehrsunternehmen ein Verkehrsbedürfnis bereits abdeckten, kann weder aus der Systematik der Bestimmungen noch aus dem Gesetzeszweck gefolgt werden: Die in Art. 115 Abs. 2 LFV statuierten Voraussetzungen zur Verweigerung von Streckenkonzessionen gehen ihrem Wortlaut nach vom Normalfall mehrerer Konzessionen aus ("liegen mehrere Gesuche vor und ist die Erteilung mehrerer Konzessionen in begründeten Fällen nicht möglich"; vgl. hiervor E. 4.3). Dass Gesuche um eine Streckenkonzession nicht gestattet werden könnten, erforderte demnach spezifische Gründe (Art. 115 Abs. 2 LFV), die zudem nicht in der Beschränkung des Wettbewerbs liegen können: So ist es zwar
zutreffend, dass sich der Bundesrat mit Blick auf die Revision des Luftfahrtgesetzes im Jahr 1998 dahingehend geäussert hatte, die konzessionierten Strecken hätten dem öffentlichen Interesse zu entsprechen, das sich an

heute in Art. 115 Abs. 2 LFV genannten Kriterien orientiert (Botschaft zur Änderung des Luftfahrtgesetzes vom 28. Mai 1997, BBl 1997 III 1181 ff., 1185 f. und 1188). Dabei sind Ziel und Zweck der Gesamtrevision indessen nicht aus dem Auge zu verlieren: Gemäss der Botschaft aus dem Jahr 1997 wurde - als Ziel der Revision - der gewerbsmässige zivile Luftverkehr liberalisiert und das faktische Monopol der Swissair aufgehoben (Botschaft zur Änderung des Luftfahrtgesetzes 1997, a.a.O., 1182). Der Zweck der Gesetzesrevision war die Marktöffnung (Botschaft zur Änderung des Luftfahrtgesetzes 1997, a.a.O., 1182), und seither können für dieselbe Strecke mehrere Konzessionen verschiedenen Fluggesellschaften erteilt werden, sofern nicht - etwa im Rahmen einer staatsvertraglichen Abmachung - nur beschränkt Rechte zur Verfügung stehen (Botschaft zur Änderung des Luftfahrtgesetzes 1997, a.a.O., 1185). Hinweise, dass sich die Liberalisierung nicht auf die nationalen Flugrouten beziehen sollte, ergeben sich keine.

4.6.3. Der Verordnungsgeber geht insofern davon aus, bei Bestehen eines öffentlichen Interesses am Flugbetrieb auf der infrage stehenden Strecke erfolge dies zu Wettbewerbsbedingungen (vgl. Art. 27 und 28 Abs. 1 und 2 LFG; Art. 115 Abs. 1 LFV). Erst wenn dies wegen spezifischen Gründen nicht möglich ist, werden Kriterien statuiert, um die konkurrierenden Gesuche um Konzesssionserteilung gegeneinander abzuwägen (Art. 115 Abs. 2 LFV). Dass solche spezifische Gründe hier vorliegen, ist nicht ersichtlich. Das BAZL hatte demnach insbesondere nicht zu prüfen, wie sich eine zusätzliche Konzession auf den Wettbewerb auswirkt (vgl. hiervor E. 4.3 und Art. 115 Abs. 2 lit. c LFV). Namentlich ergeben sich keine Hinweise, dass die angeführten Verordnungsbestimmungen den Wettbewerb mit Blick auf die Verkehrsanbindung des Kantons Tessin einschschränken wollten: Der Bundesrat schloss es zwar noch im Jahr 2004 nicht aus, durch spezifische Massnahmen eine Förderung der Luftverkehrsanbindung des Tessins zu prüfen. Er ging jedoch davon aus, dies habe nur subsidiär zu geschehen, sofern die Anbindung nicht durch den Markt gewährleistet werde (Bericht des Bundesrates vom 10. Dezember 2004 über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004, BBl 2005 1781 ff.,
1830 f.). Im Bericht 2016 über die Luftfahrtpolitik werden Massnahmen zur Förderung und finanzieller Unterstützung von innerschweizerischen Luftverkehrslinien ausdrücklich keine Priorität mehr eingeräumt (Bericht 2016 über die Luftfahrtpolitik der Schweiz, BBl 2016, 1847 ff., 1903).

4.6.4. Vorliegend wurde somit keine Streckenkonzession verweigert, und gemäss geltendem Recht können mehrere Streckenkonzessionen erteilt werden. Entsprechend sind weder Art. 115 Abs. 1 LFV für den Fall der Konzessionsverweigerung noch die in Art. 115 Abs. 2 LFV genannten Kriterien für die Auswahl eines von mehreren Konzessionsgesuchen einschlägig. Die Bestimmungen sind zu Recht nicht zur Anwendung gebracht worden. Die für die vorliegende Konstellation massgeblichen Bestimmungen von Art. 27 und 28 LFG begründen weder Schutznormen zugunsten der Darwin noch stellen sie eine Bedürfnisklausel im Sinne der Rechtsprechung dar (vgl. zu legitimationsbegründenden Bedürfnisklauseln BGE 127 II 264 E. 2h S. 271). Vorbringen, mit denen einzig ein allgemeines öffentliches Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts verfolgt wird, sind nicht legitimationsbegründend (Urteile 2C 853/2014 und 2C 934/2014 vom 29. September 2015 E. 1.4.1, zur Publ. vorgesehen; BGE 139 II 279 E. 2.2 S. 282; 135 II 172 E. 2.1 S. 174 f., 145 E. 6.1 S. 150 f.; 133 II 249 E. 1.3.2 S. 253). Soweit die Darwin die Zulassung einer konkurrierenden Fluggesellschaft verhindern will, stellt dies nach der Rechtsprechung kein schützenswertes Interesse im Sinne von Art. 48 VwVG
dar (vgl. hiervor E. 4.4); namentlich gestattet das BAZL der Swiss nichts, was der Darwin verwehrt wäre (vgl. BGE 131 I 198 E. 2.6 S. 203 f.). Da die Vorinstanz die materielle Prüfung nicht vornehmen musste, wurde schliesslich auch der von der Darwin angerufene Untersuchungsgrundsatz nicht verletzt (vgl. Art. 12 VwVG).

4.7. Die Darwin argumentiert weiter, dass die Konkurrenten gestützt auf Art. 114 Abs. 4 LFV in das Konzessionsverfahren einzubeziehen seien und deshalb auch ihre Legitimation gegeben sei. Die Beteiligung Dritter am Verfahren sei in dieser Bestimmung ausdrücklich vorgesehen.
Die Vorinstanz stellt sich in Auseinandersetzung mit dieser Rüge auf den Standpunkt, unter den Begriff "öffentliche Transportunternehmen" im Sinne von Art. 114 Abs. 4 LFV bzw. "öffentliche Transportanstalten" im Sinne von Art. 28 Abs. 6 LFG seien lediglich Transportbetriebe zu subsumieren, die sich zumindest teilweise in staatlichem Eigentum (Bund, Kantone, Gemeinden) befinden. Auch das BAZL teilt die Auffassung, dass unter "öffentlichen Transportunternehmen" gegenwärtig (vgl. Art. 102 LFG) keine Fluggesellschaften fallen. Nach Ansicht der Vorinstanz und des BAZL wurde die Darwin deshalb entgegen ihren Vorbringen nicht als öffentliche Transportanstalt im Sinne von Art. 28 Abs. 6 LFG bzw. öffentliches Transportunternehmen im Sinne von

Art. 114 Abs. 4 LFV, sondern gestützt auf Art. 115 Abs. 3 LFV als interessierte Private angehört (vgl. Sachverhalt lit. B.c).
Wie es sich damit verhält, kann mit Bezug auf den Streitgegenstand letztlich offen bleiben. Denn sowohl Art. 114 Abs. 4 als auch Art. 115 Abs. 3 LFV vermitteln ein Anhörungsrecht. Dass die Darwin nicht angehört worden wäre, ist gestützt auf die vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen nicht ersichtlich (vgl. Sachverhalt lit. B.a-B.e) und wird von der Darwin auch nicht geltend gemacht. Weitergehende Ansprüche ergeben sich aus diesen Normen nicht.

5.

5.1. Die von der Darwin angerufenen luftfahrtrechtlichen Bestimmungen verschaffen somit keine für die Beschwerdebefugnis erforderliche spezifische Beziehungsnähe. Entsprechend besteht kein Anspruch, dass die Vorinstanz die Vorbringen der Darwin materiell behandelt. Der Nichteintretensentscheid der Vorinstanz verletzt kein Bundesrecht.

5.2. Die Beschwerde erweist sich demnach als unbegründet und ist abzuweisen. Dem Verfahrensausgang entsprechend wird die unterliegende Darwin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Sie hat der Swiss eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 6’000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.
Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegnerin mit Fr. 5’000.– zu entschädigen.

4.
Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, und dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 23. Mai 2016

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Die Gerichtsschreiberin: Hänni