Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.288/2006 /leb

Urteil vom 28. August 2006
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler,
Gerichtsschreiber Feller.

Parteien
X._____ AS,
Beschwerdeführerin, vertreten durch
Rechtsanwalt Dr. iur. Thomas Spahni,

gegen

Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL),
Maulbeerstrasse 9, 3003 Bern,
Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt (INUM), Postfach 336, 3000 Bern 14.

Gegenstand
Entzug der Betriebsbewilligung und Überflugverbot,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom 6. April 2006.

Sachverhalt:
A.
Die X._____ AS (nachfolgend: X._____) ist eine Luftverkehrsgesellschaft mit Sitz in der Türkei. Sie führt Charterflüge zwischen der Türkei und mehreren westeuropäischen Staaten durch. Sie verfügte über eine Betriebsbewilligung (operating permit) des Bundesamtes für Zivilluftfahrt vom 23. Februar 2004 für Flüge von und nach der Schweiz. Am 12. Mai 2005 entzog die zuständige holländische Luftfahrtbehörde der X._____ per sofort die Bewilligung für kommerzielle Flüge von und nach den Niederlanden. Gleichentags erliess die zuständige deutsche Behörde gegenüber der X._____ ein entsprechendes Verbot mit Wirkung für Deutschland. Mit Fax-Schreiben vom 13. Mai 2005 teilte das Bundesamt für Zivilluftfahrt der X._____ unter Bezugnahme auf die von den niederländischen und deutschen Behörden getroffenen Massnahmen mit, dass ihre Betriebsbewilligung mit sofortiger Wirkung widerrufen werde und es ihr infolgedessen nicht mehr erlaubt sei, auf schweizerischen Flughäfen zu landen bzw. von solchen zu starten und den schweizerischen Luftraum zu überfliegen. Am 14. Mai 2005 entzog auch die französische Luftfahrtbehörde der Onur Air die Betriebsbewilligung.

Nachdem an einer am 23. Mai 2005 in den Niederlanden durchgeführten Konferenz ein Aktionsplan verabschiedet worden war, der die X._____ zu mehreren Massnahmen in bestimmten Zeitspannen verpflichtete, hob das Bundesamt für Zivilluftfahrt am 24. Mai 2005 seine Verfügung vom 13. Mai 2005 ex nunc wieder auf. Auch die niederländischen, deutschen und französischen Behörden erteilten der X._____ die jeweiligen Betriebsbewilligungen wieder.
B.
Die X._____ verlangte in der Folge vom Bundesamt für Zivilluftfahrt die Begründung seiner Verfügung

vom 13. Mai 2005 sowie Akteneinsicht. Am 13. Juni 2005 erhob sie bei der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt Beschwerde gegen diese Verfügung. Obwohl diese Verfügung aufgehoben worden war, bejahte die Rekurskommission grundsätzlich ein Rechtsschutzinteresse der X._____ an der Behandlung der Beschwerde (Art. 48 lit. a VwVG) und wies sie mit Entscheid vom 6. April 2006 ab, soweit sie darauf eintrat.

C.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 22. Mai 2006 stellt die X._____ dem Bundesgericht die Anträge, der Beschwerdeentscheid der Rekurskommission sei aufzuheben (Ziff. 1), die Verfügung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt vom 13. Mai 2005 sei rückwirkend und vollständig aufzuheben (Ziff. 2a), es sei festzustellen, dass das Bundesamt für Zivilluftfahrt mit der Verfügung vom 13. Mai 2005 ihr rechtswidrig die Betriebsbewilligung und das Recht zum Durchflug durch den schweizerischen Luftraum entzogen habe (Ziff. 2b), eventuell sei die Sache zum Entscheid im Sinne von Antrag 2a und 2b an die Vorinstanz, subeventuell an das Bundesamt für Zivilluftfahrt zurückzuweisen.

Das Bundesamt für Zivilluftfahrt und die Vorinstanz beantragen Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.
D.
Am 13. Mai 2006 hat die X._____ beim Eidgenössischen Finanzdepartement gestützt auf das Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG; SR 170.32) ein Begehren um Schadenersatz im Betrag von Fr. 500'000.– gestellt. Sie machte geltend, ihr sei im Zusammenhang mit der Verfügung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt vom 13. Mai 2005 Schaden entstanden.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Die Beschwerdeführerin gelangte mit Beschwerde an die Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt, nachdem die anzufechtende Verfügung bereits aufgehoben worden war. Die Rekurskommission hat erkannt, dass die Beschwerdeführerin dennoch ein schützenswertes Interesse an der Behandlung der Beschwerde habe. Zu Recht prüfte sie diese Frage in Anwendung des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren, welches im Verfahren vor eidgenössischen Rekurskommissionen grundsätzlich zur Anwendung kommt (Art. 71a Abs. 2 VwVG).
1.2 Gemäss Art. 48 lit. a VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Ob die Rekurskommission diese Norm über die Beschwerdelegitimation richtig angewendet hat, ist eine Rechtsfrage, die das Bundesgericht von Amtes wegen und frei prüft (Art. 104 lit. a OG; vgl. BGE 127 II 32 E. 2a S. 36). Dass die Beschwerdeführerin, wie offenbar auch das Bundesamt für Zivilluftfahrt (s. angefochtener Entscheid S. 4 lit. A. Ziff. 8), die Rechtsauffassung der Vorinstanz teilt, ändert daran nichts; das Bundesgericht ist an die Begründung der Parteibegehren nicht gebunden, und eine von der Auffassung der Parteien abweichende Beantwortung der Legitimationsfrage für das vorinstanzliche Verfahren führt nicht zu einem Entscheid, der im Ergebnis über deren Begehren hinausgeht (vgl. Art. 114 Abs. 1 OG).
1.3 Die Umschreibung der Beschwerdelegitimation nach Art. 48 lit. a VwVG deckt sich mit derjenigen in Art. 103 lit. a OG; beide Bestimmungen sind analog auszulegen und anzuwenden (BGE 131 II 587 E. 2; vgl. BGE 128 II 168 E. 2; 127 II 32 E. 2d S. 38; s. auch BGE 130 V 560 E. 3.2 S. 563).

Im Allgemeinen ist ein Interesse im Sinne von Art. 103 lit. a bzw. Art. 48 lit. a VwVG nur schutzwürdig, wenn der Beschwerdeführer ein aktuelles praktisches Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung hat (BGE 131 II 361 E. 1.2 S. 365; 128 II 34 E. 1b S. 36; 111 Ib 56 E. 2a S. 58 f. mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin hatte zum Zeitpunkt, als sie an die Rekurskommission gelangte, kein solches Interesse mehr, da die Verfügung des Bundesamtes bereits aufgehoben worden war. Gemäss der Rechtsprechung zu Art. 103 lit. a OG verzichtet das Bundesgericht ausnahmsweise auf das Erfordernis des aktuellen Interesses, wenn sich die aufgeworfenen Fragen jeweils unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnten und an deren Beantwortung wegen der grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht

und sofern zu erwarten ist, dass darüber kaum je rechtzeitig in einem Einzelfall durch das Gericht entschieden werden kann (BGE 128 II 34 E. 1b S. 36; 111 Ib 56 E. 2b S. 59; für die staatsrechtliche Beschwerde BGE 126 I 250 E. 1b S. 252; 125 I 394 E. 4b S. 397). Nur unter diesen Voraussetzungen tritt es auf eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde oder staatsrechtliche Beschwerde ausnahmsweise
selbst dann ein, wenn deren allfällige Gutheissung keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Parteien mehr hätte.
1.4
1.4.1 Die Vorinstanz hat angenommen, sie habe auf die Beschwerde einzutreten, weil die Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit dem ihr durch die Verfügung des Bundesamtes erwachsenen Nachteil ein Schadenersatzverfahren einleiten wolle; Voraussetzung hiezu bilde eine rechtskräftige Verfügung, die sich zur Rechtmässigkeit der Verfügung des Bundesamtes äussere bzw. deren Rechtswidrigkeit bestätige bzw. feststelle. Insofern habe die Beschwerdeführerin ein ausreichendes Rechtsschutzinteresse an der Beurteilung der Rechtmässigkeit der aufgehobenen Verfügung. Dies trifft nicht zu:

Die Tatsache, dass eine Partei wegen behaupteter Rechtswidrigkeit einer Verfügung vom Gemeinwesen Schadenersatz fordern will, genügt nicht, um auf das Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung zu verzichten und einen blossen Feststellungsentscheid zu fällen. Das Bundesgericht hat dies verschiedentlich im Zusammenhang mit Haftverfügungen (BGE 129 I 139 E. 3 S. 142 ff. betreffend Ausschaffungshaft; BGE 125 I 394 E. 4 und 5 S. 396 ff. mit Hinweisen betreffend Untersuchungshaft), grundsätzlich aber auch für andere Bereiche erkannt (BGE 126 I 144 E. 2 S. 147 ff., mit Hinweisen). Bringt die Überprüfung einer Verfügung für die Parteien keinen Nutzen, weil auch eine Gutheissung der Beschwerde deren Auswirkungen nicht mehr rückgängig machen würde, so besteht allein im Hinblick auf den Schadenersatzprozess regelmässig kein schutzwürdiges Interesse an der Behandlung eines Rechtsmittels, wenn die behauptete Rechtswidrigkeit noch im Haftungsverfahren geltend gemacht werden kann. Vorbehalten bleiben anderslautende spezialgesetzliche Regelungen (vgl. z. Bsp. Art. 32 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen; SR 172.056.1). Was
Schadenersatzforderungen gegen den Bund betrifft, steht dem Art. 12 VG, welcher die Überprüfung der Rechtmässigkeit formell rechtskräftiger Verfügungen, Entscheide und Urteile ausschliesst, nicht entgegen. Voraussetzung für die Anwendung von Art. 12 VG ist, dass überhaupt wirksam Beschwerde gegen die als rechtswidrig empfundene Verfügung erhoben werden konnte, was hier nicht (mehr) möglich war. Die Rechtskraft von Verfügungen, die bei Ergreifung des Rechtsmittels schon vollzogen waren bzw. deren Wirkungen im Rechtsmittelverfahren nicht rückgängig gemacht werden konnten, darf dem Betroffenen im Schadenersatzprozess nicht entgegengehalten werden. Vielmehr ist dort die Widerrechtlichkeit der Verfügung vorfrageweise zu prüfen (BGE 126 I 144 E. 2 S. 148; 129 I 139 E. 3.1 S. 143; Urteil 1A.253/2005 vom 17. Februar 2006 E. 2.1.2).
Die Beschwerdeführerin hatte unter dem Aspekt des bevorstehenden Staatshaftungsprozesses kein schutzwürdiges Interesse an der Behandlung ihrer Beschwerde gegen die Verfügung des Bundesamtes.
1.4.2 Die Vorinstanz nimmt weiter an, es sei durchaus möglich, dass sich die im vorliegenden Verfahren aufgeworfenen Fragen unter gleichen oder zumindest ähnlichen Umständen inskünftig wieder stellen würden; da diese nicht nur für die Beschwerdeführerin, sondern generell für den Bereich der Sicherheit in der Luftfahrt von einer gewissen Tragweite seien, müsse ein hinreichendes öffentliches Interesse an ihrer Beantwortung bejaht werden und sei trotz Fehlens des aktuellen Interesses der Beschwerdeführerin auf die Beschwerde einzutreten.

Der angefochtene Entscheid behandelt die Zuständigkeit des Bundesamtes für Zivilluftfahrt zum Erlass von Start- und Lande- sowie Überflugverboten auf der Grundlage des Landesrechts sowie des internationalen Luftrechts; in materieller Hinsicht ist streitig die Zulässigkeit des Entzugs der Betriebsbewilligung unter dem Gesichtswinkel der gesetzlichen Grundlage und des Verhältnismässigkeitsgebots. Dabei stellen sich einerseits Fragen, die durch die konkreten tatsächlichen Verhältnisse bestimmt und damit einzelfallspezifisch sind, an deren Beantwortung nach Wegfall des aktuellen Interesses kein öffentliches Interesse besteht. Nur soweit der Entscheid sich zur Bedeutung von landesrechtlichen Normen und zu Regeln des internationalen Luftrechts äussert, geht es andererseits um Fragen, die sich ähnlich wieder stellen können und an deren Beantwortung ein öffentliches Interesse besteht. Indessen ist nicht ersichtlich, warum zu diesen Fragen voraussichtlich nie rechtzeitig ein gerichtlicher Entscheid der Rekurskommission sollte erwirkt werden können. Es fehlt damit an einer unabdingbaren Voraussetzung, um auf eine Beschwerde trotz fehlenden aktuellen praktischen Interesses

einzutreten.
1.5 Der Beschwerdeführerin fehlte unter diesen Umständen die Beschwerdelegitimation gemäss Art. 48 lit. a VwVG, und die Rekurskommission hätte auf ihre Beschwerde nicht eintreten dürfen. Dies müsste grundsätzlich zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids führen (vgl. BGE 127 II 32 E. 3a S. 41).
2.
Nun wäre die Beschwerdeführerin aus den vorstehend erwähnten Gründen an sich auch zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht legitimiert. Zu beachten ist indessen, dass der zu Unrecht ergangene und angefochtene materielle Rechtsmittelentscheid einer richterlichen Behörde der Beschwerdeführerin im anhängig gemachten Verantwortlichkeitsverfahren im Sinne von Art. 12 VG entgegengehalten werden könnte. Sie hat insoweit ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung. Allein im Hinblick darauf ist auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde einzutreten. Sie ist im Sinne der Erwägungen gutzuheissen, und der angefochtene Entscheid ist aufzuheben.
3.
Unter den gegebenen Umständen wird von der Erhebung einer Gerichtsgebühr abgesehen und ist der Beschwerdeführerin eine reduzierte Parteientschädigung zuzusprechen.

Was die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens betrifft, entfällt durch die vollständige Aufhebung des angefochtenen Entscheids die Kostenauflage an die Beschwerdeführerin. Da auf ihre Beschwerde an die Vorinstanz mangels Legitimation nicht hätte eingetreten werden dürfen, bleibt es bei der Abweisung des Begehrens um Ausrichtung einer Parteientschädigung für das Verfahren vor der Rekurskommission.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen, und der Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom 6. April 2006 wird aufgehoben.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Das Bundesamt für Zivilluftfahrt hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 1’000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Bundesamt für Zivilluftfahrt und der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 28. August 2006
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: