

Rechtsquellen:

LuftVG § 6 Abs. 4 Satz 2
VO (EWG) Nr. 2408/92 Art. 8 Abs. 1, Abs. 5

Stichworte:

Flughafen; Verkehrsflughafen; Stilllegung; Schließung, Widerruf der Betriebsgenehmigung; - auf Antrag des Flughafenunternehmers; flughafenansässige Luftfahrtunternehmen; Abwägung; Flughafensystem; Verkehrsaufteilung.

Leitsatz:

Die Stilllegung eines Flughafens durch den Widerruf der luftrechtlichen Betriebsgenehmigung auf Antrag des Flughafenunternehmers lässt sich auf § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG stützen. Bei der Widerrufsentscheidung sind die Belange flughafenansässiger Luftfahrtunternehmen angemessen zu berücksichtigen (Flughafen Berlin-Tempelhof).

Beschluss des 4. Senats vom 29. November 2007 - BVerwG 4 B 22.07

I. OVG Berlin-Brandenburg vom 12.02.2007 - Az.: OVG 12 A 2.05 -



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 4 B 22.07
OVG 12 A 2.05

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 29. November 2007
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Paetow
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Gatz und Dr. Jannasch

beschlossen:

Die Beschwerde der Klägerinnen gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 12. Februar 2007 wird zurückgewiesen.

Die Klägerinnen tragen die Kosten des Beschwerdeverfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu je einem Viertel.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 200 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

I

- 1 Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist die Klage mehrerer Fluggesellschaften gegen den Widerruf der gesetzlich fingierten Betriebsgenehmigung für den Flughafen Tempelhof mit Wirkung zum 31. Oktober 2008. Das Oberverwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen: Der Beklagte sei berechtigt gewesen, durch eine konstitutiv wirkende Widerrufsentscheidung die Schließung des Flughafens zu verfügen. Die angegriffenen Bescheide mit diesem Inhalt bedürften gegenüber den Klägerinnen keiner Ermächtigungsgrundlage. Sollte eine Ermächtigungsgrundlage erforderlich sein, ließen sich die Bescheide unmittelbar auf § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG, auf § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG analog oder auf § 1 Abs. 1 BlnVwVfG i.V.m. § 49 VwVfG stützen. Sie seien mit europarechtlichen Vorschriften vereinbar und griffen weder in Grundrechte noch in ein unterstelltes Recht der Klägerinnen auf gerechte Abwägung ein.
- 2 Das Oberverwaltungsgericht hat die Revision nicht zugelassen. Dagegen richtet sich die auf § 132 Abs. 2 Nr. 1 und 2 VwGO gestützte Beschwerde der Klägerinnen.

II

- 3 Die Beschwerde hat keinen Erfolg.
- 4 1. Die Revision ist nicht nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen. Die Rechtssache hat nicht die grundsätzliche Bedeutung, die ihr die Klägerinnen beimessen.
- 5 a) Die Klägerinnen greifen sowohl die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts an, der verfügte Widerruf der Betriebsgenehmigung für den Flughafen Tempelhof bedürfe ihnen gegenüber keiner Ermächtigungsgrundlage, als auch die Ansicht, für den Fall der Notwendigkeit einer Ermächtigungsgrundlage könne der

Widerruf auf § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG, § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG analog oder auf § 1 Abs. 1 BlnVwVfG i.V.m. § 49 VwVfG gestützt werden. Dies geschieht in der zutreffenden Erkenntnis, dass gegen eine Entscheidung, die auf mehrere selbständig tragende Begründungen gestützt ist, die Revision nur zugelassen werden kann, wenn hinsichtlich jeder Begründung ein Zulassungsgrund geltend gemacht wird und vorliegt.

- 6 Zugunsten der Klägerinnen kann sowohl unterstellt werden, dass der Widerruf einer luftrechtlichen Betriebsgenehmigung auf Antrag des Flughafenunternehmers einer Ermächtigungsgrundlage bedarf, als auch, dass § 1 BlnVwVfG i.V.m. § 49 VwVfG als alleinige Ermächtigungsgrundlage ausscheidet; denn die Zulassung der Revision scheidet daran, dass die Rechtsfrage, ob § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG in unmittelbarer oder analoger Anwendung eine Ermächtigungsgrundlage zur Schließung eines Verkehrsflughafens durch Widerruf der Betriebsgenehmigung darstellt, der Rechtssache nicht die behauptete grundsätzliche Bedeutung verleiht. Die Frage lässt sich nämlich auf der Grundlage der vorhandenen Rechtsprechung und mit Hilfe der üblichen Regeln sachgerechter Gesetzesinterpretation schon im Verfahren der Nichtzulassungsbeschwerde im Sinne des Oberverwaltungsgerichts beantworten.

- 7 Nach § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG ist die Änderung einer luftrechtlichen Genehmigung erforderlich, wenn die Anlage oder der Betrieb eines Flugplatzes wesentlich erweitert oder geändert werden soll. Dem Oberverwaltungsgericht ist darin beizupflichten, dass sich die Stilllegung des Betriebs eines Flugplatzes als dessen Änderung verstehen lässt. Eine Änderung im Sinne des § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG ist immer dann zu bejahen, wenn der Betrieb in seiner bisherigen Form nicht mehr fortgesetzt werden soll. Das ist nicht nur der Fall bei beabsichtigten Beschränkungen des Flugbetriebs, z.B. durch Reduzierung der Kapazität der Anlagen (Giemulla, in: Giemulla/Schmid, LuftVG, § 6 Rn. 9) oder Verringerung des Flugbetriebs durch „Streichung“ einer Flugzeugart (Hofmann/Grabherr, LuftVG, § 6 Rn. 30), sondern auch und in gleicher Weise, wenn der Betrieb ganz aufgegeben werden soll. Die Auffassung, die Stilllegung eines Flughafens sei keine Änderung seines Betriebs, weil eine Änderung voraussetze, dass auch nach der Änderung eine Flughafenanlage fortbestehe und betrieben wer-

de (Sellner/Reidt, NVwZ 2004, 1168 <1169>), ist unzutreffend. Der Begriff der Änderung erfasst jede Abweichung vom genehmigungsrechtlich festgelegten Bestand (Wysk, in: Ziekow, Praxis des Fachplanungsrechts, 6. Aufl. 2004, S. 621, Rn. 1676).

- 8 Ein anderes Gesetzesverständnis liefe darauf hinaus, dass das Luftverkehrsgesetz zwar eine - einem teilweisen Widerruf der Betriebsgenehmigung gleichkommende - Betriebsbeschränkung zuließe, nicht aber eine Betriebsaufgabe durch einen vollständigen Widerruf. Für eine solche Differenzierung ist ein sachlicher Grund nicht erkennbar. Ermöglichte § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG den vollständigen Widerruf einer Betriebsgenehmigung nicht, wäre der Flughafenunternehmer gezwungen, den Flughafen auf Dauer offen zu halten; denn die Betriebsgenehmigung verpflichtet ihn, den Flughafen in betriebs sicherem Zustand zu erhalten und zu betreiben (§ 45 Abs. 1 Satz 1 LuftVZO). Dies liegt nicht in der Absicht des Gesetzgebers. Beleg dafür ist auch § 6 Abs. 1 Satz 3 LuftVG, der die Genehmigungsbehörde ermächtigt, die Betriebsgenehmigung zu befristen.
- 9 § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG unterwirft den von der Genehmigung abweichenden neuen Betriebszustand ebenfalls der Genehmigungspflicht. Dies gilt auch für die Einstellung des Flughafenbetriebs. Der Änderung der Genehmigung in der Form der Aufhebung bedarf es, um den Flughafenunternehmer dauerhaft von seiner Betriebspflicht zu entbinden. Es liegt nahe anzunehmen, dass der Gesetzgeber mit der Anerkennung eines Bedürfnisses für den Widerruf der Genehmigung die Ermächtigung zum Widerruf verbinden wollte. Von ihr darf Gebrauch gemacht werden, wenn der Flughafenunternehmer den Widerruf der Betriebsgenehmigung, wie hier geschehen, beantragt; denn aus der Genehmigungsbedürftigkeit einer Änderungsmaßnahme folgt, dass die Genehmigung nur auf Antrag erteilt werden darf (Giemulla, in: Giemulla/Schmid, a.a.O. § 41 LuftVZO Rn. 2).
- 10 Änderungsgenehmigungen nach § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG unterliegen sowohl in ihrem verwaltungs verfahrensrechtlichen Entstehungsvorgang als auch in ihren materiellen Voraussetzungen den für die Genehmigung maßgebenden Vor-

schriften (vgl. Urteil vom 22. Juni 1979 - BVerwG 4 C 40.75 - NJW 1980, 718 <720>). In Bezug genommen wird damit auch § 6 Abs. 1 bis 3 LuftVG. Sofern der vollständige Widerruf einer Betriebsgenehmigung in Rede steht, gilt das darin enthaltene Prüfprogramm freilich nur in beschränktem Umfang. So bedarf es nicht der Prüfung derjenigen Vorschriften, die die Fortsetzung des Flughafenbetriebs voraussetzen, also beispielsweise nicht der Prüfung der Umweltverträglichkeit. Da die Betriebsgenehmigung nicht nur Unternehmergenehmigung, sondern auch Planungsentscheidung ist (Urteil vom 11. Juli 2001 - BVerwG 11 C 14.00 - BVerwGE 114, 364 <367>), sind indes auch bei ihrer Aufhebung die abwägungserheblichen Belange der von den Maßnahmen Betroffenen zu ermitteln und die widerstreitenden Interessen unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auszugleichen (vgl. Urteil vom 26. Juli 1989 - BVerwG 4 C 35.88 - BVerwGE 82, 246 <249>). Zu den schutzwürdigen Belangen zählt das Interesse angesiedelter Flugunternehmen auf Aufrechterhaltung und Sicherung der bisher gewährten geschäftlichen Entfaltungsmöglichkeiten. Das Oberverwaltungsgericht hat dies nicht verkannt. Es hat sich der Frage, ob der Beklagte die Belange der Klägerinnen zutreffend ermittelt und gerecht abgewogen hat, gewidmet und sie mit bindender Wirkung für den Senat (§ 137 Abs. 2 VwGO) bejaht (UA S. 29 bis 34).

- 11 b) Die Klägerinnen halten des Weiteren für grundsätzlich klärungsbedürftig, ob Art. 8 Abs. 5 VO (EWG) Nr. 2408/92- StreckenzugangsVO - dahingehend auszulegen ist, dass die Änderung eines Flughafensystems vor deren Vollzug durch die Europäische Kommission zu überprüfen und zu genehmigen ist. Die Revision sei zuzulassen, um dem Europäischen Gerichtshof die Frage gemäß Art. 234 EGV zur Vorabentscheidung vorzulegen.
- 12 Auch diese Grundsatzrüge führt nicht zur Zulassung der Revision. Zwar ist richtig, dass Rechtsfragen aus dem Bereich des Europäischen Gemeinschaftsrechts revisibles Recht betreffen und es für die Grundsatzrüge ausreicht, wenn dargelegt ist, dass in einem zukünftigen Revisionsverfahren voraussichtlich eine Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofes einzuholen sein wird. Dies gilt jedoch nicht, wenn hinreichende Gründe vorliegen, die die Einholung der Vorabentscheidung entbehrlich erscheinen lassen. Das ist der Fall, wenn

die Anwendung des Gemeinschaftsrechts derart offenkundig ist, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt (EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982 - Rs. 283/81 - Slg. 1982, I-3415 <3417>). So verhält es sich hier. Es liegt auf der Hand, dass Art. 8 Abs. 5 StreckenzugangsVO nicht verlangt, dass die Schließung eines zu einem Flughafensystem gehörenden Flughafens von der Kommission genehmigt werden muss.

- 13 Nach Art. 8 Abs. 5 Satz 1 StreckenzugangsVO teilt ein Mitgliedstaat, der die Änderungen an einem bestehenden Flughafensystem beschließt, dies den übrigen Mitgliedstaaten und der Kommission mit. Hat sich die Kommission davon überzeugt, dass die Flughäfen als ein zusammenhängendes System dieselbe Stadt oder dasselbe Ballungsgebiet bedienen, so veröffentlicht sie einen überarbeiteten Anhang II im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (Art. 8 Abs. 5 Satz 2 StreckenzugangsVO). Eine Verpflichtung, Änderungen an einem bestehenden Flughafensystem genehmigen zu lassen, normiert Art. 8 Abs. 5 Satz 2 StreckenzugangsVO nicht, und der in der Vorschrift angesprochenen „Überzeugungsbildung“ bedarf es auch nur im Falle der Ausweitung eines bestehenden Flughafensystems durch Einbeziehung oder Neuerrichtung eines weiteren Flughafens, weil sich nur dann die Frage stellen kann, ob die Anforderungen, die Art. 2 Buchst. m StreckenzugangsVO an ein Flughafensystem stellt, weiterhin erfüllt sind. Wird - wie hier - ein bestehendes Flughafensystem durch Schließung eines Flughafens verkleinert, so enthält die Überzeugung der Kommission, nach der die verbleibenden Flughäfen ein zusammenhängendes Flughafensystem bilden, keinen eigenständigen Gehalt. Deshalb bedarf die Herausnahme eines Flughafens aus einem bestehenden System ebenso wie dessen Auflösung keiner Überprüfung durch die Kommission, sondern lediglich der Veröffentlichung eines korrigierten Anhangs II im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (Niejahr, in: Mückenhausen/Boeing, EG Verkehrsrecht, Stand: Dezember 2003, 51 Rn. 208).

- 14 c) Wegen der Fragen,

- ob die StreckenzugangsVO dahingehend auszulegen ist, dass eine Verkehrsverteilungsregelung zulässig ist, wenn sie zum Zwecke der Erzielung von Einsparungen des

Betreibers, die zur Kostendeckung des Ausbaus eines anderen Flughafens des Flughafensystems dienen sollen, und ohne Diskriminierung erfolgt,

- ob Art. 8 Abs. 1 StreckenzugangsVO als Rechtsgrundlage für eine Verkehrsverteilungsregelung genügt,

- 15 ist die Grundsatzrevision ebenfalls nicht zuzulassen. Die erste Frage ist auf einen Sachverhalt zugeschnitten, den das Oberverwaltungsgericht nicht festgestellt hat. Anlass für den zu einer Schließung des Verkehrsflughafens Tempelhof führenden Widerruf der Betriebsgenehmigung, die das Oberverwaltungsgericht als Verkehrsaufteilung ansieht (UA S. 22), ist nicht die Absicht des Beklagten, durch die Schließung Geldmittel freizusetzen, die in den Ausbau des Verkehrsflughafens Berlin-Schönefeld fließen sollen, sondern nach den vorinstanzlichen Feststellungen u.a. die Vermeidung weiterer Verluste durch den defizitären Flughafenbetrieb (UA S. 34). Die zweite Frage ist eindeutig zu verneinen. Art. 8 Abs. 1 StreckenzugangsVO ist nicht als Rechtsgrundlage für Eingriffe in Streckenzugangsrechte von Fluggesellschaften konzipiert. Die Vorschrift überlässt es vielmehr den Mitgliedstaaten, ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder der Identität des Luftfahrtunternehmens die Aufteilung des Verkehrs auf die einzelnen Flughäfen eines Flughafensystems zu regeln.
- 16 d) Die Frage, ob ein Widerruf einer luftrechtlichen Betriebsgenehmigung zulässig ist, wenn nicht dargelegt ist, dass Verhandlungen des Genehmigungsinhabers mit Dritten, denen ein Angebot für die Übernahme der Infrastruktureinrichtungen zu in diesem Bereich üblichen Bedingungen gemacht wurde, erfolglos geblieben sind, nötigt nicht zur Zulassung der Grundsatzrevision, weil sie sich zwanglos bejahen lässt. § 11 Abs. 1 AEG, der erfolglose Verhandlungen mit in Betracht kommenden Übernahmewilligen zur Voraussetzung für die Genehmigung der Aufsichtsbehörde macht, eine Eisenbahnstrecke oder einen wichtigen Bahnhof dauernd einzustellen, und auf den sich die Beschwerde beruft, hat einen spezifisch eisenbahnrechtlichen Hintergrund. Entstanden ist die Vorschrift, die es in ihrer jetzigen Fassung seit 2005 gibt, nachdem das Schienennetz von der Deutschen Bundesbahn auf die nach wirtschaftlichen Maßstäben operierende DB Netz AG übergegangen war (Hermes/Schütz, in: Hermes/Sellner, AEG, § 11 Rn. 1), diese mit der Stilllegung unrentabler Strecken be-

gann und im Interesse der Daseinsvorsorge nach einem Instrumentarium gesucht wurde, bestehende Einrichtungen der Schieneninfrastruktur zu erhalten (BTDrucks 14/8176 S. 4). Ausdruck eines allgemeinen, für das gesamte Fachplanungsrecht geltenden Rechtsgrundsatzes ist § 11 AEG nicht.

- 17 e) Die Frage, ob der Widerruf der Betriebsgenehmigung für den Flughafen Tempelhof mit Inbetriebnahme des Flughafens Berlin-Brandenburg International in Schönefeld zwingend ist oder ob eine Einschränkung der Betriebsgenehmigung auf einen Landeplatz im Sinne des § 49 LuftVZO möglich ist, rechtfertigt nicht die Zulassung der Grundsatzrevision, da sie auf den konkreten Sachverhalt gemünzt ist und zudem anhand der Zielfestlegung Z 1 des Landesentwicklungsplans Flughafenstandortentwicklung in der Fassung der Änderungsverordnung vom 30. Mai 2006 (GVBl Bln S. 509) mit eindeutigem Ergebnis beantwortet werden kann. Danach sind mit Inbetriebnahme der Kapazitätserweiterung am Standort Schönefeld die Flugplätze Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof zu schließen und ihre Flächen einer anderen Nutzung zuzuführen. Die Regelung schließt unmissverständlich auch die Fortführung als Landeplatz aus und ist für die Behörden des Landes Berlin, die für den Widerruf der luftrechtlichen Genehmigung für die Flughäfen Tegel und Tempelhof zuständig sind, gemäß § 4 Abs. 1 ROG bindend (Urteil vom 16. März 2006 - BVerwG 4 A 1075.04 - BVerwGE 125, 116 Rn. 193).
- 18 2. Der Revisionszulassungsgrund des § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO liegt ebenfalls nicht vor.
- 19 Die Beschwerde entnimmt dem angefochtenen Urteil den Rechtssatz, dass der Widerruf der luftrechtlichen Betriebsgenehmigung auf Antrag des Genehmigungsinhabers als Verwaltungsakt, der für den Genehmigungsinhaber eine Begünstigung, für Dritte jedoch eine Belastung in einem grundrechtsrelevanten Bereich entfaltet, gegenüber den Dritten keiner Ermächtigungsgrundlage bedarf, und sieht darin eine Abweichung von verschiedenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts zum Gesetzesvorbehalt. Der Senat kann zugunsten der Klägerinnen unterstellen, dass die gerügte Divergenz vorliegt. Die Zulassung der Revision scheidet dennoch aus,

weil das angefochtene Urteil auf der Abweichung nicht beruht. Das Oberverwaltungsgericht begründet seine Entscheidung kumulativ. Dazu zählt, dass es von drei möglichen Rechtsgrundlagen jedenfalls eine als einschlägig ansieht. Die von ihm verneinte Frage, ob in einem Fall wie dem vorliegenden überhaupt eine Ermächtigungsgrundlage erforderlich ist, ist daher nicht entscheidungserheblich.

- 20 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 159 Satz 1 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 1 ZPO, § 162 Abs. 3 VwGO und die Streitwertfestsetzung auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 1 GKG.

Dr. Paetow

Gatz

Dr. Jannasch

