

Die gerichtliche Zuständigkeit bei Klagen gegen die Festlegung von Flugrouten am Beispiel des Flughafens Zürich-Kloten

Von Rechtsanwalt Dr. Caspar David *Hermanns*, Osnabrück, und Dr. Dietmar *Hönig*, Wiesbaden

Wurde bislang bei Streitigkeiten über die Festlegung von An- und Abflugrouten unproblematisch das Oberverwaltungsgericht, in dessen Bezirk der An- und Abflughafen lag, als zuständig angesehen, besteht im Hinblick auf jüngere Entscheidungen des VGH Baden-Württemberg¹ Anlass, diese zu hinterfragen. Hier war die Besonderheit gegeben, dass die beklagten Anflugverfahren zum Schweizer Flughafen Zürich-Kloten ausschließlich über bundesdeutschem Hoheitsgebiet lagen, so dass sich der Standort des Flughafens und die ihm zugeordneten An- und Abflugrouten in einem unterschiedlichen gerichtlichen Zuständigkeitsbereich befinden und die bisherige Argumentation nach § 52 Nr. 1 und § 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 VwGO in Frage stellen.

I. Entscheidungen des VGH Baden-Württemberg

Zwar wurde diese Besonderheit in den Beschlüssen des 8. Senats des VGH Baden-Württemberg aufgegriffen und ausgeführt, dass gemäß § 52 Nr. 1 VwGO in Streitigkeiten, die sich auf unbewegliches Vermögen oder ein ortsgebundenes Recht oder Rechtsverhältnis bezögen, das Verwaltungsgericht örtlich zuständig sei, in dessen Bezirk das Vermögen oder der Ort liege. Erfasst würden damit solche Rechte, die zu einem bestimmten Territorium in besonderer Beziehung stehen beziehungsweise eine weitergehende Verbindung zwischen dem strittigen Recht und dem Territorium aufweisen würden². Von diesen Maßstäben ausgehend unterlag es für den 8. Senat keinem Zweifel, dass die in der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung geregelten An- und Abflugverfahren zum Flughafen Zürich-Kloten einen hinreichenden Bezug zu Baden-Württemberg und damit zur Entscheidungszuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofs aufweisen würden. Die belegene Sache sei dabei jedoch nicht der Flughafen Zürich-Kloten, denn für dessen Betriebsabläufe enthielte die 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung keinerlei Ge- oder Verbote, vielmehr werde nur die Benutzung bestimmter festgelegter An- und Abflugrouten über deutschem Gebiet tageszeitlich und hinsichtlich der Mindestflughöhen begrenzt. Diese würden jedoch ausschließlich über baden-württembergisches Gebiet führen, so dass allein das Durchfliegen des Luftraums über diesem Territorium strittig sei. Hieraus ergebe sich der für die Anwendung des § 52 Nr. 1 VwGO ausreichende besondere territoriale Bezug.

Die instanzielle Zuständigkeit folgte der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg sodann aus § 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 VwGO. So entscheide das Oberverwaltungsgericht im ersten Rechtszug über

¹ VGH BW, Beschlüsse vom 24.10.2002 – 8 S 2225/02 u. 2210/02 –.

² VGH BW, Beschlüsse vom 24.10.2002 – 8 S 2225/02 u. 2210/02 – unter Bezugnahme auf BVerwG, Beschluss vom 10.12.1996 – 7 AV 11-18.96 –, NJW 1997, 1022.

sämtliche Streitigkeiten, die das Anlegen, die Erweiterung oder Änderung und den Betrieb von Verkehrsflughäfen und Fremdverkehrslandeplätzen mit beschränktem Bauschutzbereich betreffen. Wegen des engen räumlichen und betrieblichen Zusammenhangs mit dem Betrieb des internationalen Flughafens Zürich-Kloten würden von dieser Vorschrift auch Streitigkeiten über die Festlegung von An- und Abflügen nach § 27 a Abs. 2 LuftVO erfasst werden. Ferner führte er unter Bezugnahme auf das Bundesverwaltungsgericht aus, dass schon die Einführung des Warteverfahrens jedenfalls zum Anflug im weiteren Sinn zu rechnen sei³. Es beständen selbst dann hinreichende Zusammenhänge zwischen der Einführung eines solchen Verfahrens und dem Betrieb des betreffenden Flughafens, wenn es richtig sein sollte, dass zwischen Warteverfahren und Anflugstrecke zu trennen sei. Die Anwendung des § 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 VwGO sei deshalb gerechtfertigt.

II. In Rechtsprechung und Literatur vertretene Auffassung

Rechtsprechung und Literatur gehen bislang davon aus, dass für Streitigkeiten über die Festlegung von An- und Abflugrouten jeweils das Oberverwaltungsgericht zuständig ist, in dessen Bezirk der Flughafen liegt, der angefliegen bzw. von dem abgeflogen werden soll.

1. In der Rechtsprechung vertretene Auffassungen

a) Auffassung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hielt sich gemäß § 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 VwGO erstinstanzlich bei Streitigkeiten über eine Abflugroute vom Flughafen München Erdinger Moos für zuständig⁴. Zwar sei der eigentliche An- und Abflugbetrieb nicht unter dem Betrieb eines Flughafens im Sinne von § 6 Abs. 1 Satz 1 LuftVG zu fassen, noch ergebe sich die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs gemäß § 48 Abs. 1 Satz 2 VwGO a.F. daraus, dass sämtliche das Vorhaben betreffende Genehmigungen von der erstinstanzlichen Zuweisung an die Oberverwaltungsgerichte erfasst sein sollten und dass es mit dieser Bestimmung daher im Widerspruch stehen würde, den Begriff des Betriebs von Flughäfen nur auf Rechte und Pflichten des Flughafenunternehmers zu beziehen. Demgemäß seien von § 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 und S. 2 VwGO a.F. alle mit dem Betrieb eines Flughafens im untrennbaren Zusammenhang stehenden Entscheidungen beziehungsweise Nebenverfahren erfasst. Da nun aber die An- und Abflugrouten in einem betrieblichen Zusammenhang mit dem jeweiligen Flughafen stünden, seien Streitigkeiten über die Rechtmäßigkeit ihrer Festlegung von § 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 VwGO a.F. ebenfalls noch erfasst.

³ BVerwG, Urteil vom 28.06.2000 – 11 C 13.99 –, BVerwGE 111, 275; VGH BW, Urteil vom 22.03.2002 – 8 S 1271/01 –, VBIBW 2002, 521.

⁴ BayVGH, Gerichtsbescheid vom 30.11.1993 – 20 A 93.40022 u.a. –, NVwZ-RR 1995, 114; Urteil vom 12.04.1994 – 20 A 93.40022 u.a. –, NVwZ-RR 1995, 117.

Die örtliche Zuständigkeit des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs folge aus § 52 Nr. 1 VwGO. Es stünde ein ortsgebundenes Recht im Streit, denn die Abflugrouten würden von einem bestimmten Flughafen, hier von dem Flughafen München Erdinger Moos, wegführen und der Zuführung der Luftfahrzeuge zu den nationalen und internationalen Flugverkehrswegen dienen. Auch hier sei der untrennbare Zusammenhang zum Flughafen München Erdinger Moos gegeben.

b) Urteil des BVerwG vom 28.06.2000

Das Bundesverwaltungsgericht hatte bislang in zwei Revisionsverfahren Gelegenheit zu der Frage der Zuständigkeit Stellung zu nehmen. Es entschied in seinem Urteil vom 28.06.2000, dass der enge räumliche und betriebliche Zusammenhang der Festlegung von An- und Abflugwegen nach § 27 a Abs. 2 LuftVO mit dem Betrieb des betreffenden Verkehrsflughafens es rechtfertigen würde, die Voraussetzungen für die instanzuelle und örtliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts nach § 48 Abs. 1 Nr. 6 und § 52 Nr. 1 VwGO als gegeben anzusehen⁵. Der danach für das Luftverkehrsrecht zuständige und im Verhältnis zum früheren 11. Senat im Wesentlichen personenidentische 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts nahm in seinem Urteil vom 26.11.2003, welches das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 22.02.2002 betraf, in keinerlei Weise mehr zu den Fragen der örtlichen und instanzuellen Zuständigkeit bei Klagen gegen An- und Abflugrouten zu einem Flughafen – konkret zum Flughafen Zürich-Kloten-Kloten – Stellung⁶.

2. In der Literatur vertretene Auffassung

Soweit ersichtlich ist die Literatur der genannten Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs und des Bundeserwaltungsgerichts gefolgt. Sie vertritt, allerdings ohne dies näher zu begründen, die Auffassung, dass § 52 Nr. 1 VwGO und § 48 Abs. 1 Nr. 6 VwGO jedenfalls dann die Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts begründen, wenn die lärmrelevanten An- und Abflugstrecken in Flughafennähe durch einen auf den konkreten Flughafen bezogenes Recht geregelt werden⁷.

Auch in anderen Darstellungen wird darauf abgestellt, dass die Festlegung von An- und Abflugrouten in untrennbarem Sachzusammenhang mit dem Betrieb eines Flughafens stehen würden und deshalb das Oberverwaltungsgericht hierfür örtlich wie instanzuell zuständig sei⁸.

⁵ BVerwG, Urteil vom 28.06.2000 – 11 C 13.99 –, BVerwGE 111, 275.

⁶ BVerwG, Urteil vom 26.11.2003 – 9 C 6.02 –.

⁷ Bier, in: Schmidt-Abmann/Schoch/Pietzner, VwGO, Stand: September 2003, § 48, Rn. 28/§ 52 Rn. 5.

⁸ Jörg Schmidt, in: Eyermann, VwGO, 11. Auflage, München 2000, § 48, Rn. 10; Peter Schmidt, in: Eyermann, VwGO, 11. Auflage, München 2000, § 52 Rn. 4; ebenso Redeker/von Oertzen, VwGO, 13. Auflage, Stuttgart 2000, § 48, Rn. 28/§ 52 Rn. 6.

3. Zwischenergebnis

Vor dem Hintergrund der dargestellten Ansichten in Rechtsprechung und Literatur stellt sich das Ergebnis relativ eindeutig dar. Nach diesen soll für Streitigkeiten über die Rechtmäßigkeit einer auf Grund von § 27 a LuftVZO erlassenen Rechtsverordnung in der An- oder Abflugrouten geregelt werden, regelmäßig das Oberverwaltungsgericht des Landes, in dem der Flughafen liegt, erstinstanzlich zuständig sein.

III. Auseinandersetzung mit Rechtsprechung und Literatur

Bei der Frage des Anflugs auf den Flughafen Zürich stellt sich die Situation allerdings etwas anders als in den den ergangenen Entscheidungen zugrunde liegenden Fällen dar. So liegt hier der Flughafen, zu dem der Anflug durch die streitgegenständlichen Rechtsverordnungen des Luftfahrtbundesamtes geregelt wird, außerhalb deutschen Staatsgebiets.

1. Kein für die Anwendung des § 52 Nr. 1 VwGO erforderlicher territorialer Bezug

So fehlt es zunächst an dem für die Anwendung des § 52 Nr. 1 VwGO erforderlichen territorialen Bezug. Infolgedessen hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg bei seiner Beurteilung der gemäß § 52 Nr. 1 VwGO belegenen Sache auch nicht auf den Flughafen Zürich-Kloten selbst abgestellt, sondern ausgeführt, dass auch schon die Auswirkungen des Anflugverfahrens selbst ausreichen würden, seine Zuständigkeit zu begründen, weil diese Auswirkungen im Süden des Landes Baden-Württembergs zu spüren seien.

Zwar lassen sich die Auswirkungen des den Flughafen Zürich-Kloten betreffenden Anflugverfahrens nicht leugnen, doch geht der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg selbst davon aus, dass ein unmittelbarer Zusammenhang zum Flughafen Zürich-Kloten nicht gegeben sei. Nach seiner Auffassung reiche der Geltungsbereich der streitgegenständlichen Verordnungen ausschließlich über Baden-Württembergisches Gebiet, weshalb damit letztlich nur das Durchfliegen des Luftraums über dieses Territorium strittig sei. Demgemäß stellt der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg den für § 52 Nr. 1 VwGO notwendigen territorialen Bezug allein zu Baden-Württembergischen Gebiet her und führt weiter aus, dass es sich bei den Auswirkungen auf den Flughafen Zürich-Kloten allein um Folgewirkungen handele, die auch von anderen Vorhaben in Grenznähe – etwa von Straßen- oder Schienenbauprojekten oder auch Industrie- und Eisenbahnanlagen – ausgehen könnten.

Hierin ist jedoch ein Widerspruch zu sehen, denn wenn das durch die streitgegenständlichen Rechtsverordnungen geregelte Anflugverfahren nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Flughafen Zürich-Kloten steht, gleichwohl aber die örtliche Zuständigkeit des Baden-Württembergischen Verwaltungsgerichtshofs aufgrund von § 52 Nr. 1 VwGO begründet ist, handelt es sich mangels des unmittelbaren Bezugs zum Flughafen Zürich-Kloten nicht um eine Streitigkeit, die gemäß § 48 Abs. 1 Nr. 6 VwGO den Bau oder Betrieb eines Verkehrsflughafens betrifft, da die unmittelbare Beziehung zum Betrieb des Verkehrsflughafens Zürich-Kloten gerade fehlt. Infolgedessen hätte der der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg dann aber nicht gemäß § 48 Abs. 1 Nr. 6 VwGO seine instanzielle Zuständigkeit annehmen dürfen, zuständig wäre vielmehr das örtliche Verwaltungsgericht, mithin das Verwaltungsgericht Sigmaringen, gewesen.

Eine solche Auslegung würde auch nicht im Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts stehen. Dieses hat zwar in seiner Entscheidung vom 28.06.2000 darauf abgestellt, dass ein hinreichend enger Bezug zwischen dem Anflugverfahren auf den Flughafen Köln-Bonn und dem Flughafen Köln-Bonn selbst gegeben gewesen sei⁹. Dieser wurde hier – ohne nähere Begründung und offenbar an den zwischen Flughafenbetrieb einerseits und dem Anflug auf den Flughafen andererseits bestehenden Zusammenhang anknüpfend – bejaht, weshalb sich die Frage, ob ein anderes Oberverwaltungsgericht anstelle des Oberverwaltungsgerichts Münster örtlich zuständig sein könnte, nicht mehr stellte und das Bundesverwaltungsgericht dieser Frage auch nicht weiter nachzugehen brauchte.

In Bezug auf den Flughafen Zürich-Kloten verhält es sich jedoch anders, denn wenn man hier eine Unterbrechung des unmittelbaren Zusammenhangs zwischen dem Anflug auf den Flughafen Zürich-Kloten einerseits und dem Betrieb des Flughafens Zürich-Kloten andererseits annimmt, ist auf Grund des Umstandes, dass der Flughafen Zürich-Kloten auf Schweizer Gebiet liegt, zunächst ein anderes Oberverwaltungsgericht zuständig, wobei sich unmittelbar hieran anknüpfend die sogleich zu beantwortende Frage der instanziellen Zuständigkeit stellt. Nimmt man jedoch zunächst weiterhin eine Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts an, würde sich diese nach § 52 Nr. 5 VwGO richten, so dass das Oberverwaltungsgericht Lüneburg zuständig wäre. Denn § 52 Nr. 5 VwGO bestimmt, dass in allen anderen Fällen das Verwaltungsgericht örtlich zuständig ist, in dessen Bezirk der Beklagte seinen Sitz hat. Entsprechend der Auffangfunktion dieser Bestimmung wäre das Oberverwaltungsgericht Lüneburg daher zuständig, weil das Luftfahrtbundesamt als für die Beklagte Bundesrepublik Deutschland handelnde Behörde in Braunschweig, mithin im Land Niedersach-

sen, seinen Sitz hat. Anders wäre das Problem nur zu sehen, wenn die An- und Abflugrouten ein anderes Bundesland betreffen würden. In diesem Fall würde das zuständige Oberverwaltungsgericht für den Standort des Flughafens über die An- und Abflugrouten, die das Gebiet eines anderen Bundeslandes betreffen, nach § 52 Nr. 1 VwGO entscheiden.

Doch unabhängig hiervon ist § 52 Nr. 1 VwGO auch aus einem anderen Grunde nicht einschlägig. Nach § 52 Nr. 1 VwGO sollen nur ortsgebundene Rechte erfasst werden, die zu einem bestimmten Territorium in besonderer Beziehung stehen. Für eine Ortsgebundenheit der streitgegenständlichen Verordnung spricht zwar, dass sie den konkreten Anflug und Abflug regeln, der zumeist über landschaftlich markanten Orten angesiedelt ist. Allerdings spricht gegen eine Ortsgebundenheit der Regelungen über An- und Abflugrouten, dass die auf den Luftraum bezogenen Regelungen sich in der Regel nicht auf ein bestimmtes Gebiet, sondern vielmehr auf bestimmte – weit entfernte – Flugziele beziehen, die wie in den Fällen des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg noch nicht einmal in der Bundesrepublik liegen müssen.

Hinzu kommt ferner, dass die Rechtsverordnungen des Luftfahrtbundesamtes sich nicht selten auf das Gebiet eines Verwaltungsgerichtsbezirks beschränken, sondern sich vielmehr auf mehrere Gerichtsbezirke erstrecken. Wenn man jedoch in einem solchen Fall die Ortsgebundenheit der jeweiligen Rechtsverordnung annimmt, würde dies bedeuten, dass trotz der Ortsgebundenheit des Rechts gleichwohl mehrere verwaltungsgerichtliche Gerichtsstände begründet wären. Ein solches Ergebnis soll jedoch gerade durch § 52 Nr. 1 VwGO vermieden werden. Überdies spricht gegen eine Ortsgebundenheit der streitgegenständlichen Verordnung auch, dass es vielfach von Zufälligkeiten abhängt, inwieweit sich der auf sie beruhende Flugverkehr letztlich bemerkbar macht.

Alles in allem fehlt es daher bei Streitigkeiten über durch Rechtsverordnungen des Luftfahrtbundesamtes festgelegten Flugrouten an der für die Anwendung des § 52 Nr. 1 VwGO notwendigen Ortsbezogenheit, weshalb die Zuständigkeit des VGH Baden-Württemberg sich auch nicht mittels § 52 Nr. 1 VwGO begründen lässt.

2. Fehlen der Voraussetzungen des § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 VwGO

Wie bereits ausgeführt, geht der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg selbst davon aus, dass ein unmittelbarer Zusammenhang zum Flughafen Zürich-Kloten bei der Festlegung der Anflugrouten mittels der streitgegenständlichen Rechtsverordnungen nicht gegeben sei, da der Geltungsbe-

⁹ BVerwG, Urteil vom 28.06.2000 – 11 C 13.99 –, BVerwGE 111, 275.

reich dieser Rechtsverordnungen ausschließlich über baden-württembergischen Gebiet reiche bzw. gereicht habe und letztlich nur das Durchfliegen des Luftraums über diesem Territorium strittig sei.

Geht man hiervon aus, fehlt es jedoch an dem von § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 VwGO erforderlichen engen Bezug zur Anlegung, zur Erweiterung, zur Änderung oder zum Betrieb eines Verkehrsflughafens mit beschränktem Bauschutzbereich. Denn allein durch das, wie es der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg nennt, „Durchfliegen des Luftraums“ wird nicht der von § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 VwGO geforderte Bezug zwischen der streitgegenständlichen Rechtsverordnung einerseits und dem Flughafen Zürich-Kloten andererseits deutlich.

Fehlt es jedoch an diesem Bezug, kann auch nicht mehr die instanzielle Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg begründet werden, denn § 48 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 VwGO erfordert gerade diesen Bezug zwischen der Rechtsstreitigkeit einerseits und dem Flughafen andererseits. Folglich lässt sich auch die instanzielle Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg oder eines anderen Oberverwaltungsgerichts nicht begründen. Dies hat zur Folge, dass – abhängig von der örtlichen Zuständigkeit nach § 52 VwGO – entweder das Verwaltungsgericht Sigmaringen oder aber das Verwaltungsgericht Braunschweig für Streitigkeiten über die Rechtmäßigkeit der streitgegenständlichen Rechtsverordnung des Luftfahrtbundesamtes zuständig ist.

IV. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass nach gefestigter Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg, der sich auf die in der Literatur vertretenen Auffassungen stützen kann, das Oberverwaltungsgericht, des von den An- und Abflugrouten betroffenen Gebietes, für Streitigkeiten bezüglich der den Anflug auf einen Flughafen in einem anderen Hoheitsgebiet regelnder Rechtsverordnungen, zuständig ist.

Die Ausführungen des VGH Baden-Württemberg weisen jedoch Begründungsmängel auf, die sich auch mittels seiner Hinweise auf die Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs sowie die des Bundesverwaltungsgerichts nicht ausräumen lassen. Insbesondere ist es widersprüchlich, einerseits das Territorium des von den Flugrouten betroffenen Landes losgelöst von dem Flughafen als Bezugspunkt für die örtliche Zuständigkeit gemäß § 52 Nr. 1 VwGO anzusehen, andererseits aber bei der instanziellen Zuständigkeit darauf abzustellen, dass die streitgegenständlichen Rechtsverordnungen im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Betrieb des Flughafens stünden und damit gemäß § 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 VwGO die instanzielle Zuständigkeit des Oberverwaltungsge-

richts begründet sei. Insofern wäre es folgerichtig, das Verwaltungsgericht Braunschweig, oder aber – wenn man einen hinreichenden Zusammenhang zwischen dem Betrieb des Flughafens und den streitgegenständlichen Rechtsverordnungen annimmt – das Obergerverwaltungsgericht Lüneburg als zuständig anzusehen.