

Az.: 4 A 438/18
6 K 1776/15



Verkündet am 05.11.2019

SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der

prozessbevollmächtigt:

- Klägerin -
- Berufungsklägerin -

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch das Sächsische Staatsministerium
für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
Wilhelm-Buck-Straße 2, 01097 Dresden

- Beklagter -
- Berufungsbeklagter -

wegen

Kostentragung für Personal- und Warenkontrolle gemäß § 8 LuftSiG
hier: Berufung

hat der 4. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des
Oberverwaltungsgerichts Künzler, den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Pastor

und die Richterin am Verwaltungsgericht Eichhorn-Gast aufgrund der mündlichen Verhandlung

am 5. November 2019

für Recht erkannt:

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Klägerin begehrt als Betreiberin des Verkehrsflughafens D..... die Verpflichtung des Beklagten zum Erlass eines Verwaltungsaktes, welcher die Kostentragungspflicht des Beklagten für die der Klägerin durch die Erfüllung der in § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 LuftSiG genannten Aufgaben entstehenden Kosten feststellt.
- 2 Das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit - SMWA - teilte der Klägerin mit Schreiben vom 28. Januar 2005 mit, dass sie mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 LuftSiG verpflichtet sei, "eigene Mitarbeiter, Mitarbeiter anderer auf dem Flugplatz tätiger Unternehmen und andere Personen vor dem Zugang zu den sensiblen Teilen der nicht allgemein zugänglichen Bereiche zu durchsuchen, zu durchleuchten oder in sonstiger geeigneter Weise zu überprüfen; dies gilt auch für auf andere Weise in diese Bereiche eingeführte Waren und Versorgungsgüter".
- 3 Nach Verweisung der beim Verwaltungsgericht Dresden hiergegen erhobenen Klage wurde das Verfahren durch Abschluss eines Vergleiches vom 9. Mai 2006 beendet, in dem sich die Beteiligten darauf verständigten, dass dieses Schreiben keinen Verwaltungsakt darstelle - 1 D 24/05 -.
- 4 Mit Bescheid vom 8. April 2005 verpflichtete das SMWA die Klägerin zur Durchführung der Personen- und Warenkontrollen gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 LuftSiG bis spätestens zum 15. April 2005 und ordnete den Sofortvollzug an. Hiergegen hat die Klägerin Klage beim Verwaltungsgericht Dresden erhoben. Nach Verweisung an das

Sächsisches Obergerverwaltungsgericht wurde das Verfahren wegen einer vorgreiflichen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ausgesetzt - 1 D 25/05 -, nach Wiederanruf erneut wegen einer weiteren vorgreiflichen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ausgesetzt - 1 D 23/06 - und ruht derzeit noch.

5 Mit Schreiben vom 20. Dezember 2005 bat die Klägerin das SMWA um eine förmliche Zusicherung, die Erstattung der mit den Sicherungsmaßnahmen nach dem Luftsicherheitsgesetz einhergehenden Kosten i. H. v. ca. 1.100.000,- EUR p. a. für das Jahr 2006 und fortlaufend zu übernehmen.

6 Dies lehnte das SMWA mit Schreiben vom 12. Januar 2006 mit der Begründung ab, die Klägerin habe nach § 8 Abs. 3 Satz 2 LuftSiG die Kosten für Sicherungsmaßnahmen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 LuftSiG selbst zu tragen. Die Norm sei entgegen der Ansicht der Klägerin verfassungsgemäß.

7 Hiergegen hat die Klägerin am 8. Februar 2006 Klage beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht erhoben - 1 D 7/06 -. Mit Beschluss vom 1. Juni 2006 wurde das Verfahren bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts - 1 BvR 571/06 - ausgesetzt. Nachdem die Verfassungsbeschwerde mit Beschluss vom 30. Mai 2006 als unzulässig verworfen wurde, hat die Klägerin das Verfahren wieder aufgerufen - 1 C 37/13 -. Mit Beschluss vom 11. August 2015 wurde das Verfahren an das zuständige Verwaltungsgericht Dresden verwiesen.

8 Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 24. Januar 2018 - 6 K 1776/15 - abgewiesen. Es hat das Klagebegehren als Klage auf Feststellung eines Rechtsverhältnisses i. S. § 43 Abs. 1 VwGO ausgelegt. Die Feststellungsklage sei gemäß § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO unzulässig, weil die Klägerin die von ihr begehrte Erstattung der für Sicherheitskontrollen am Flughafen D..... seit 2006 angefallenen Kosten durch eine bezifferte Leistungsklage hätte verfolgen können. Demgegenüber sei die von ihr angestrebte Kostengrundentscheidung nicht das effektive Rechtsmittel. Eine solche Entscheidung sei weder für die Geltendmachung noch für die Erfüllung des Anspruchs erforderlich und verschaffe der Klägerin auch keinen weiteren rechtlich beachtlichen Vorteil, weil die Zuerkennung von Kosten die Entscheidung über die grundsätzliche Kostentragungspflicht notwendig voraussetze.

- 9 Auf den Antrag der Klägerin hat das Sächsische Obergerverwaltungsgericht die Berufung mit Beschluss vom 26. September 2018 zugelassen - 1 A 438/18 -.
- 10 Zur Begründung der Berufung trägt die Klägerin vor, sie sei weiterhin der Ansicht, dass die Klage zulässig und der Beklagte nach § 16 Abs. 2 LuftSiG der richtige Beklagte sei. Auch das Schreiben vom 28. Januar 2005 stelle wie das Schreiben vom 11. April 2005 und die Verfügung vom 8. April 2005 einen Verwaltungsakt dar, der die Pflichten der Klägerin feststelle. Daher habe der Beklagte als zuständige Luftsicherheitsbehörde die Kosten der Sicherheitsmaßnahmen nach § 8 Abs. 3 Satz 1 LuftSiG zu tragen. Wegen der weiteren Einzelheiten der Begründung wird auf die Schriftsätze vom 11. April 2019 und 14. Oktober 2019 verwiesen.
- 11 Die Klägerin beantragt,

unter Änderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Dresden vom 24. Januar 2018 - 6 K 1776/15 - den Bescheid des Beklagten vom 12. Januar 2016 aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten, der Klägerin zuzusichern, die Kosten der Erfüllung der in § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 LuftSiG genannten Aufgaben zu tragen.
- 12 Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.
- 13 Er ist der Ansicht, die Klägerin vermenge die Aufgaben nach § 8 und § 5 LuftSiG sowie die Zuständigkeiten und Kostentragungspflichten. Sie weise der Vorschrift des § 8 Abs. 3 Satz 1 LuftSiG durch ein verkürztes Zitat der gesetzlichen Regelung eine falsche Bedeutung zu. Die Klägerin trage nach § 8 Abs. 3 Satz 2 LuftSiG die Kosten für die Eigensicherungsmaßnahmen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 LuftSiG selbst.
- 14 Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten zum Sach- und Streitstand wird auf den Inhalt der Gerichtsakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

- 15 Die zulässige Berufung der Klägerin hat keinen Erfolg.
- 16 Die Klage ist zulässig, aber unbegründet. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf die Zusicherung des Beklagten, dass dieser die ihr durch die Ausführung der Sicherheitsmaßnahmen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 LuftSiG entstehenden Kosten trägt. Der Bescheid des Beklagten vom 12. Januar 2016 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 5 Satz 2 VwGO).
- 17 Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts war das Klagebegehren der Klägerin von vornherein auf die Erteilung eines Verwaltungsaktes, nämlich die Zusicherung, dass der Beklagte die Kosten der Sicherheitsmaßnahmen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 LuftSiG trägt, gerichtet. Damit ist die Klage als Verpflichtungsklage zulässig (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 18. Auflage 2017, § 38 Rn. 8). Eines Vorverfahrens bedurfte es nach § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, Abs. 2 VwGO nicht.
- 18 Die Klage ist aber unbegründet. Denn die Klägerin trägt nach § 8 Abs. 3 Satz 2 LuftSiG als Verpflichtete der Sicherheitsmaßnahmen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 LuftSiG diese Kosten selbst.
- 19 Nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 LuftSiG ist die Klägerin als Betreiberin eines Flugplatzes zum Schutz des Flughafenbetriebs vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs verpflichtet, eigene Mitarbeiter, Mitarbeiter anderer auf dem Flugplatz tätiger Unternehmen und andere Personen vor dem Zugang zu den sensiblen Teilen der nicht allgemein zugänglichen Bereiche zu durchsuchen oder in sonstiger geeigneter Weise zu überprüfen sowie von diesen mitgeführte Gegenstände und Fahrzeuge zu durchsuchen, zu durchleuchten oder in sonstiger geeigneter Weise zu überprüfen, wobei dies auch für auf andere Weise in diese Bereiche eingeführte Waren und Versorgungsgüter gilt.
- 20 Die Norm verstößt nicht gegen das Grundgesetz (BVerwG, Beschl. v. 23. November 2006 - 3 B 26.06 -, juris Rn. 3; Beschl. v. 4. Juni 2008 - 3 B 22.08 -, juris Rn. 3; OVG NRW, Urt. v. 22. November 2007 - 20 D 38/05.AK -, juris Rn. 17 f.; OVG Bremen, Urt. v. 31. Oktober 2006 - 1 D 41/06 -, juris Rn. 23 f.; NdsOVG, Beschl. v. 3. Mai

2005 - 12 MS 132/05 -, juris Rn. 6 f.). Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts, die sich der Senat zu Eigen macht, liegt es auf der Hand, dass der Staat den Unternehmer in der geschehenen Weise in die Pflicht nehmen darf. Die umstrittenen Kontrollen betreffen einen engen Personenkreis, nämlich die auf dem Flughafen beruflich Tätigen, also nicht die Fluggäste, so dass schon deswegen nicht erkennbar ist, weshalb eine in diesem engen Sinne "innerbetriebliche" Gefahrenabwehr rechtlich und faktisch über das hinausgreifen soll, was mit den Mitteln des Hausrechts bewältigt werden kann. Dasselbe gilt für die Kontrolle in nicht allgemein zugängliche Bereiche eingeführter Gepäckstücke. Mit dieser Inpflichtnahme des Unternehmers verletzt der Staat nicht die ihm als Kehrseite seines Gewaltmonopols obliegende Schutzpflicht; denn diese gebietet auch bei Flughäfen nicht die ausschließliche Wahrnehmung der Objektsicherung durch den Staat. Der Staat muss vielmehr die von ihm selbst und die vom Betreiber des Objekts wahrzunehmenden Sicherungsaufgaben ermessensgerecht voneinander abgrenzen, ohne dabei allerdings die ihm obliegende Verantwortung für die öffentliche Sicherheit zu vernachlässigen. Dass der Gesetzgeber dieses ihm eingeräumte Ermessen verletzt hätte, ist nicht erkennbar; es ist vielmehr eine an der Natur der Sache ausgerichtete und damit ermessensgerechte Erwägung, die Eigenkontrollmaßnahmen auf nicht allgemein zugängliche Bereiche und auf die im Betrieb beruflich tätigen Personen und damit auf solche "innerbetriebliche" Vorgänge zu konzentrieren, bei denen die Eigenverantwortung des Unternehmens als Betreiber der Einrichtung im Vordergrund steht (Beschl. v. 23. November 2006 a. a. O.). § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 LuftSiG ergänzt die Pflicht, den Zugang zu den sicherheitsempfindlichen Bereichen nur hierzu besonders berechtigten Personen zu gestatten, die bereits vor dem Inkrafttreten des Luftsicherheitsgesetzes bestand (§ 19b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 LuftVG) und nunmehr in § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LuftSiG geregelt ist. Ein wesentlicher qualitativer Unterschied zu den hier in Streit stehenden Kontrollen ist auch unter dem Blickwinkel der Zurechnung von Verantwortlichkeiten nicht festzustellen. Die der Klägerin übertragenen Kontrollen betreffen einen überschaubaren, bereits auf seine luftsicherheitsrechtliche Zuverlässigkeit überprüften Personenkreis. Von ihr wird nichts verlangt, was ihr rechtlich oder tatsächlich unmöglich wäre (OVG NRW, Urt. v. 22. November 2007 a. a. O. Rn. 24).

- 21 Ist die Klägerin somit verpflichtet, die hier allein streitgegenständlichen Sicherheitsmaßnahmen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 LuftSiG durchzuführen, scheidet entgegen ihrer Ansicht § 8 Abs. 3 Satz 1 LuftSiG als Anspruchsgrundlage für ihr Begehren dennotwendig aus. § 8 Abs. 3 Satz 1 LuftSiG normiert nur eine Erstattungspflicht hinsichtlich der Selbstkosten für die Bereitstellung und Unterhaltung von Räumen und Flächen nach den Absätzen 1 und 2, die der für die Durchführung der Maßnahmen gemäß § 5 LuftSiG zuständigen Behörde zur Verfügung gestellt worden sind. Die Sicherheitsmaßnahmen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 LuftSiG stellen aber keine Maßnahmen der nach § 5 LuftSiG zuständigen Behörde, sondern - wie soeben ausgeführt - der Klägerin obliegende Sicherheitsmaßnahmen dar. Die ihr insoweit entstehenden Kosten trägt sie nach 8 Abs. 3 Satz 2 LuftSiG selbst. Aus diesem Grund erübrigen sich weitere Ausführungen zu den von der Klägerin erörterten Fragen des grundsätzlichen Bereithaltens von Räumen und Flächen. Auch lässt der Senat offen, ob der Beklagte - was zwischen den Beteiligten streitig ist - zuständige Behörde i. S. des § 5 LuftSiG ist.
- 22 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.
- 23 Die Revision war nicht zuzulassen, weil kein Fall des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung) vom 24. November 2017 (BGBl. I S. 3803) in der jeweils geltenden Fassung einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden. In Rechtstreitigkeiten aus dem Beamtenverhältnis und Disziplinarrecht kann auch die Abweichung des Urteils von einer Entscheidung eines anderen Obergerichtes vorgetragen werden, wenn es auf diese Abweichung beruht, solange eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Rechtsfrage nicht ergangen ist.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis oder die Entstehung eines solchen Verhältnisses betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände für ihre Mitglieder oder für andere Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder vertretungsbefugt. Vertretungsbefugt sind auch juristische Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer dieser Organisationen stehen, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung dieser Organisation und ihrer Mitglieder oder anderer Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder entsprechend deren Satzung durchführt, und wenn die Organisation für die Tätigkeit der Bevollmächtigten haftet. Diese Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:
Künzler

Pastor

Eichhorn-Gast

Beschluss

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 110.000,00 EUR festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1, § 52 Abs. 1 GKG.
- 2 Der Streitwertbeschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Künzler

Pastor

Eichhorn-Gast