



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 4 B 43.14
OVG 20 E 525/13

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 28. Januar 2016
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Petz und Dr. Decker

beschlossen:

Die Beschwerde der Beklagten gegen den Beschluss des
Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfa-
len vom 17. Juli 2014 wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

- 1 Die Beteiligten streiten über die Rechtswegzuständigkeit für die Geltendma-
chung von Erstattungsansprüchen für bauliche (passive) Schallschutzmaßnah-
men zum Schutz vor Fluglärm.
- 2 1. Die Beklagte ist Betreiberin des Verkehrsflughafens Düsseldorf. Die ihr erteil-
te luftverkehrsrechtliche Genehmigung für den Betrieb des Flughafens in der
Fassung der Änderungsgenehmigung aus dem Jahre 2005 enthält die Neben-
bestimmung, dass die Beklagte auf Antrag des Eigentümers eines innerhalb
des Tagesschutzgebiets gelegenen Grundstücks, auf dem vor einem bestimm-
ten Stichtag Wohngebäude errichtet oder bauaufsichtlich genehmigt worden
sind, Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen zu erstatten hat. Die
Nebenbestimmung regelt, welches Schutzniveau mit den Schallschutzmaß-
nahmen sicherzustellen ist, und bestimmt, dass innerhalb des Tagesschutzge-
biets ein Anspruch auf bauliche Schallschutzmaßnahmen unwiderleglich vermu-
tet wird.
- 3 Die Kläger sind Eigentümer eines Grundstücks, das von dem (zeichnerisch
dargestellten) Tagesschutzgebiet angeschnitten wird. Mit ihrer Klage machen
sie gegenüber der Beklagten einen dem Grunde nach unstreitigen, in der Höhe
aber bestrittenen Anspruch auf Erstattung der Kosten und Folgekosten für
Lärmschutzmaßnahmen an ihrem Wohngebäude geltend.

- 4 Das Verwaltungsgericht verwies den Rechtsstreit nach Anhörung der Beteiligten an das Landgericht Düsseldorf. Auf die Beschwerde der Kläger hat das Oberverwaltungsgericht den Verweisungsbeschluss aufgehoben und den Verwaltungsrechtsweg für zulässig erklärt. Wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtsfrage hat es die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zugelassen, die Beklagte hat von dem zugelassenen Rechtsmittel Gebrauch gemacht.
- 5 2. Die nach § 17a Abs. 4 Satz 3 bis 6 GVG zulässige Beschwerde ist unbegründet.
- 6 Das Oberverwaltungsgericht ist zu Recht davon ausgegangen, dass der Verwaltungsrechtsweg nach § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO eröffnet ist. Die auf Erstattung von Aufwendungen für baulichen Schallschutz gerichtete Klage gegen den Flughafenbetreiber ist eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit, die nicht durch Bundesgesetz einem anderen Rechtsweg ausdrücklich zugeordnet ist.
- 7 a) Die Art einer Streitigkeit - öffentlich- oder bürgerlich-rechtlich - bestimmt sich, wenn - wie hier - eine ausdrückliche gesetzliche Rechtswegzuweisung fehlt, nach der Natur des Rechtsverhältnisses, aus dem der Klageanspruch hergeleitet wird. Es kommt darauf an, ob der zur Klagebegründung vorgetragene Sachverhalt für die aus ihm hergeleitete Rechtsfolge von Rechtssätzen des Zivil- oder des öffentlichen Rechts geprägt wird, oder ob die an der Streitigkeit Beteiligten zueinander in einem hoheitlichen Verhältnis der Über- und Unterordnung stehen und ob sich der Träger hoheitlicher Gewalt der besonderen, ihm zugeordneten Rechtssätze des öffentlichen Rechts bedient, oder ob er sich den für jedermann geltenden zivilrechtlichen Regelungen unterstellt (BVerwG, Beschluss vom 12. April 2013 - 9 B 37.12 - Buchholz 310 § 40 VwGO Nr. 308 Rn. 6 m.w.N.).
- 8 Gemessen hieran ist der Streit über die Höhe von - dem Grunde nach behördlich angeordneten - Erstattungsansprüchen für bauliche Schallschutzmaßnahmen öffentlich-rechtlicher Natur, weil Rechtssätze des öffentlichen Rechts in Frage stehen, auf die sich nicht nur die Planfeststellungs- oder Genehmigungsbehörde bei der Anordnung der zum Schutz der Flughafenanwohner gebotenen

Schallschutzmaßnahmen sowie der Erstattungsansprüchen stützt, sondern die auch die gerichtliche Durchsetzung der Erstattungsansprüche maßgeblich prägen.

- 9 Bis zur Neufassung des Fluglärmschutzgesetzes (i.d.F. der Bek. vom 31. Oktober 2007, BGBl. I S. 2550) hatte die Planfeststellungsbehörde Maßnahmen des passiven Schallschutzes, die zur Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke gegen fluglärmbedingte Gefahren oder Nachteile notwendig sind, einschließlich der Erstattung der hierfür erforderlichen Aufwendungen auf der Grundlage von § 9 Abs. 2 LuftVG a.F., § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG anzuordnen. Die dem Betreiber eines Flughafens auf der Grundlage des § 9 Abs. 2 LuftVG a.F., § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG aufzuerlegenden Erstattungspflichten für Maßnahmen des passiven Schallschutzes sind nicht anders als die nach § 8 Abs. 4 LuftVG etwa in Gestalt von Betriebsregelungen anzuordnenden Maßnahmen des aktiven Schallschutzes materiell-rechtliche Voraussetzung der öffentlich-rechtlichen Entscheidung über die Zulassung des Flughafenbetriebes (BVerwG, Beschluss vom 24. Juli 2014 - 4 B 37.13 - ZLW 2014, 653 Rn. 9). Denn angemessener Schutz der Flughafenanlieger vor unzumutbarem Fluglärm kann regelmäßig nur durch eine Kombination von aktivem und passivem Schallschutz erreicht werden (BVerwG, Beschluss vom 24. Juli 2014 a.a.O. Rn. 7).
- 10 Seit der Neufassung des Fluglärmschutzgesetzes sind Ansprüche auf Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen, soweit im Fluglärmschutzgesetz geregelt, nunmehr nach den verfahrens- und materiell-rechtlichen Vorgaben dieses Gesetzes zu gewähren. Das Fluglärmschutzgesetz ist insoweit ein Spezialgesetz zu § 9 Abs. 2 LuftVG a.F. (BVerwG, Urteil vom 4. April 2012 - 4 C 8.09 u.a. - BVerwGE 142, 234 Rn. 165 und 180). In verfahrensrechtlicher Hinsicht bestimmt § 10 FluglärmG, dass die nach Landesrecht zuständige Behörde nach Anhörung der Beteiligten durch schriftlichen Bescheid festsetzt, in welcher Höhe die Aufwendungen für passiven Schallschutz erstattungsfähig sind. Deshalb ist seit dem Inkrafttreten der Neufassung des Fluglärmschutzgesetzes über Ansprüche auf passiven Schallschutz nicht mehr im Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahren, sondern in einem gesonder-

ten Festsetzungsverfahren nach dem Fluglärmenschutzgesetz zu entscheiden, in dem auch über die Höhe des Aufwendungsersatzes zu befinden ist. In § 13 Abs. 1 Satz 1 FluglärmG hat der Gesetzgeber allerdings ausdrücklich klargestellt, dass das Fluglärmenschutzgesetz die Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen einschließlich der zugrunde liegenden Schallschutzanforderungen auch mit Wirkung für die Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren nach §§ 6 und 8 LuftVG regelt. Damit hat er die enge rechtliche und tatsächliche Verknüpfung zwischen den Erstattungspflichten des Flughafenbetreibers und der Rechtmäßigkeit des Betriebes des Flughafens inhaltlich nicht gelockert (BVerwG, Beschluss vom 24. Juli 2014 - 4 B 37.13 - ZLW 2014, 653 Rn. 8 f.), sondern im Gegenteil bekräftigt. Da sich die zuständige Behörde auch bei der Festsetzung der Höhe des Aufwendungsersatzes im Verfahren nach § 10 FluglärmG besonderer, ihr zugeordneter Rechtssätze des öffentlichen Rechts bedient, steht deren öffentlich-rechtliche Natur außer Frage.

- 11 Indes rechtfertigt die mit der Neuregelung des Fluglärmenschutzgesetzes getroffene Entscheidung des Gesetzgebers, Erstattungsansprüche für baulichen Schallschutz nunmehr grundsätzlich einem behördlichen Festsetzungsverfahren zu überantworten, nicht den Schluss, dass Klagen von Flughafenanwohnern gegen den Flughafenbetreiber auf Aufwendungsersatz für bauliche Schallschutzmaßnahmen, die nicht unter die Neufassung des Fluglärmenschutzgesetzes fallen und deshalb im Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren behördlich angeordnet wurden, privatrechtlicher Natur wären. Auch diese Streitigkeiten sind öffentlich-rechtlicher Natur, weil sie von den öffentlich-rechtlichen Anordnungsgrundlagen geprägt sind. Auch die gerichtliche Durchsetzung der im Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren angeordneten Aufwendungsersatzansprüche steht in einem untrennbaren rechtlichen und tatsächlichen Zusammenhang mit der Zulassungsentscheidung, der es gebietet, Streitigkeiten hierüber als Teil des Schutzzwecks von § 9 Abs. 2 LuftVG a.F., § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG anzusehen.
- 12 Für Ausgleichsansprüche in Geld zum Schutz vor Verkehrslärm, der von einer durch Bebauungsplan festgesetzten Straßenverkehrsfläche ausgeht, hat dies der Senat in seinem Urteil vom 7. September 1988 - 4 N 1.87 - (BVerwGE 80,

184 <188 ff.>) bereits entschieden. Verkehrslärmkonflikte sind mit der bloßen Anordnung baulicher und technischer Schutzvorkehrungen als solcher noch nicht bewältigt. Um einen Zustand gerechter Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange zu gewährleisten, ist es vielmehr geboten, dass die festgesetzten Vorkehrungen auch verwirklicht werden. Die Festsetzung einer Verkehrsfläche steht deshalb in einem untrennbaren Zusammenhang mit den Festsetzungen, die auf der Grundlage von § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB zum Schutz vor den von der Anlage ausgehenden schädlichen Umwelteinwirkungen festgesetzt werden. Dies führt zu der Konsequenz, der Festsetzungsgrundlage Drittschutz im Sinne des öffentlichen Nachbarrechts beizumessen. Geht es um baulichen Schallschutz an bereits vorhandenen Gebäuden, kann dieser grundsätzlich nur von den betroffenen Gebäudeeigentümern selbst bzw. mit deren Einverständnis verwirklicht werden. Die drittschützende Wirkung der getroffenen Maßnahmen des passiven Schallschutzes erweist sich hier darin, dass der Eigentümer bei Ausführung dieser Maßnahmen Kostenerstattung vom Vorhabenträger verlangen kann. Der Senat ist insoweit von einem einheitlichen, auch die Verwirklichung der Ausgleichsansprüche umfassenden Anspruch öffentlich-rechtlicher Art ausgegangen (BVerwG, Urteil vom 7. September 1988 - 4 N 1.87 - BVerwGE 80, 184 <191>).

- 13 Die in dieser Entscheidung angestellten Überlegungen lassen sich auf Aufwendungsersatzansprüche nach § 9 Abs. 2 LuftVG a.F. ohne weiteres übertragen. Auch im Fluglärmkonflikt ist mit der Anordnung von Schutzmaßnahmen als solcher nichts erreicht, sondern erst mit deren Wirksamwerden. Der Senat hat überdies entschieden, dass der Schutz auch "rechtzeitig" wirksam werden muss. Eigentümer in der Nachbarschaft eines Flughafens, die durch Fluglärm in unzumutbarer Weise betroffen werden können, können deshalb grundsätzlich verlangen, dass die angeordneten Maßnahmen bereits mit der Entstehung der unzumutbaren Lärmeinwirkungen wirksam werden (BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 - 4 A 1075.04 - BVerwGE 125, 116 Rn. 413), im Fall einer Gestattung von Flugbetrieb also in der Regel mit der Inbetriebnahme des Flughafens (BVerwG, Urteil vom 4. April 2012 - 4 C 8.09 u.a. - BVerwGE 142, 234 Rn. 165). Die Durchsetzung von Aufwendungsersatzansprüchen, die es den von unzumutbarem Fluglärm betroffenen Grundeigentümern ermöglichen, die

behördlich angeordneten baulichen Schallschutzmaßnahmen rechtzeitig zu verwirklichen, steht deshalb ebenfalls in einem untrennbaren rechtlichen und tatsächlichen Zusammenhang mit der Zulassungsentscheidung. Auch § 9 Abs. 2 LuftVG a.F. entfaltet Drittschutz im Sinne des öffentlichen Nachbarrechts, der sich auf die Erstattungsrechtsfolgen im Verhältnis zwischen Flughafenanwohnern und Flughafenbetreiber erstreckt und diese maßgeblich prägt, eben weil die Voraussetzungen für die Zulassung des Flughafenbetriebes erst mit der Verwirklichung der Schutzauflagen vorliegen. Diese öffentlich-rechtliche Prägung des Erstattungsrechtsstreits verbietet es, mit der Beklagten lediglich von mittelbaren Auswirkungen des § 9 Abs. 2 LuftVG a.F. auf das Verhältnis zwischen Flughafenanwohnern und Flughafenbetreiberin auszugehen, die sich als Privatrechtssubjekte im Gleichordnungsverhältnis gegenüberstehen. Für das Vorliegen einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit ist es daher ohne Bedeutung, dass an dem Verfahren lediglich zwei Privatrechtssubjekte beteiligt sind. Das hat das Oberverwaltungsgericht richtig erkannt.

- 14 An dieser Qualifizierung ändert auch der Umstand nichts, dass der Verkehrsflughafen Düsseldorf - wie das Oberverwaltungsgericht dargelegt hat - nicht planfestgestellt, sondern nach § 6 Abs. 1 und 4 LuftVG genehmigt worden ist. Vor der Erteilung der Genehmigung ist nach § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG zu prüfen, ob der Schutz vor Fluglärm angemessen berücksichtigt ist. Ob § 9 Abs. 2 LuftVG a.F. - wie das Oberverwaltungsgericht meint (für den Fall einer Änderungsgenehmigung zur Umnutzung eines Militärflugplatzes für die zivile Luftfahrt nach § 8 Abs. 5 i.V.m. § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG im Ergebnis ebenso BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2007 - 4 C 9.06 - BVerwGE 130, 83 Rn. 34) - insoweit entsprechend anzuwenden ist, kann dahingestellt bleiben. Denn der Senat (BVerwG, Urteil vom 7. September 1988 - 4 N 1.87 - BVerwGE 80, 184 <188>) hat einen untrennbaren Zusammenhang zwischen der eine bestimmte Nutzung ermöglichenden Entscheidung und den Regelungen, die dem erforderlichen Schutz vor den von der Anlage ausgehenden schädlichen Umwelteinwirkungen dienen, generell für Abwägungsentscheidungen bejaht.
- 15 b) Die auf Erstattung von Aufwendungen für baulichen Schallschutz gerichteten Klagen gegen den Flughafenbetreiber sind nicht im Sinne des § 40 Abs. 1

Satz 1 VwGO durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen.

- 16 Anders als Streitigkeiten über Ansprüche auf Entschädigung wegen einer nicht unerheblichen Wertminderung durch Bauverbote oder für Beeinträchtigungen des Außenwohnbereichs, für die über § 8 Abs. 2 und § 9 Abs. 5 und 6 FluglärmG n.F. Sonderzuweisungen an die Zivilgerichte bestehen (vgl. Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand Mai 2015, Band I, § 8 FluglärmG Rn. 54), gibt es für Ansprüche auf Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen nach § 9 Abs. 1 bis 4 FluglärmG keine entsprechenden Sonderzuweisungen (Reidt/Schiller, a.a.O. § 10 FluglärmG Rn. 13; a.A. insoweit wohl Allesch, in: Grabherr/Reidt/Wysk, LuftVG, Stand Juni 2013, § 28a Rn. 7).
- 17 Für Ansprüche auf Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen, die - in zeitlicher oder sachlicher Hinsicht - nicht in den Anwendungsbereich des Fluglärmschutzgesetzes n.F. fallen, stellt sich die Rechtslage im Ergebnis nicht anders dar. Die Sonderzuweisung in § 28a LuftVG ist hierauf nicht anwendbar. Die durch das Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2833) eingefügte Vorschrift verweist hinsichtlich des Verfahrens auf die Enteignungsgesetze der Länder, soweit der Vorhabenträger aufgrund eines Planfeststellungsbeschlusses oder einer Plangenehmigung verpflichtet ist, eine Entschädigung in Geld zu leisten, und über die Höhe der Entschädigung keine Einigung zustande kommt. Unter den Begriff der "Entschädigung in Geld" fallen insbesondere Entschädigungsansprüche nach § 74 Abs. 2 Satz 3 VwVfG, für die der Gesetzgeber den Sachverstand der Enteignungsbehörden und der Baulandgerichte nutzbar machen wollte (vgl. Allesch, in: Grabherr/Reidt/Wysk, LuftVG, Stand Juni 2013, § 28a Rn. 2 und 4). Ansprüche auf Entschädigung in Geld sind dadurch gekennzeichnet, dass sie als "Surrogat" an die Stelle von Schallschutzmaßnahmen nach § 9 Abs. 2 LuftVG a.F. oder § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG treten, wenn Schutzmaßnahmen untunlich oder mit dem Vorhaben unvereinbar sind oder weil die Kosten außer Verhältnis zu dem mit § 9 Abs. 2 LuftVG a.F. verfolgten Schutzziel stehen (BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 - 4 A

1075.04 - BVerwGE 125, 116 Rn. 422). Ansprüche auf Erstattung von Aufwendungen für baulichen Schallschutz sind hiervon strikt zu unterscheiden. Sie treten nicht als Surrogat kompensatorisch an die Stelle baulicher Schallschutzmaßnahmen, sondern sollen - wie dargelegt - deren Verwirklichung gerade ermöglichen und damit der Erhaltung des Nutzungsinteresses des Eigentümers dienen (vgl. z.B. VGH München, Urteil vom 29. Juni 2006 - 25 N 99.3449 - BRS 70 Nr. 25 S. 179). § 28a LuftVG ist hierauf weder nach dem Wortlaut noch nach Sinn und Zweck anwendbar.

- 18 Damit bleibt es für die Geltendmachung von Ansprüchen auf Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen gegenüber dem Flughafenbetreiber sowohl für Erstattungsansprüche nach dem Fluglärmschutzgesetz n.F. als auch - wie hier - für behördlich angeordnete Erstattungsansprüche bei der allgemeinen Rechtswegzuweisung des § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Prof. Dr. Rubel

Petz

Dr. Decker