



Genehmigungsverfahren, Bauverbot, Flugsicherheit, Beurteilungsspielraum  
**BVerwG, Urteil vom 7. April 2016 – 4 C 1/15**

**Die dem Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) nach § 18a Abs. 1 Satz 2 Luftverkehrsgesetz (LuftVG) obliegende Entscheidung, ob durch die Errichtung von Bauwerken Flugsicherungseinrichtungen gestört werden können, ist kein Verwaltungsakt. (amtlicher Leitsatz)**

**Ein Bauverbot nach § 18a Abs. 1 Satz 2 LuftVG setzt keine Gewissheit voraus, dass Flugsicherheitseinrichtungen gestört werden; vielmehr reicht die Möglichkeit einer Störung aus. Sie liegt vor, wenn die entsprechenden Annahmen in der gutachterlichen Stellungnahme der Flugsicherheitsorganisation und der darauf gestützten Entscheidung des BAF wissenschaftlichen Ansprüchen genügen und durch wissenschaftliche Gegenpositionen in ihren Grundannahmen, ihrer Methodik und ihren Schlussfolgerungen jedenfalls nicht substantiell in Frage gestellt werden. (amtlicher Leitsatz)**

#### **Hintergrund der Entscheidung**

Hintergrund des Verfahrens ist der Antrag der Klägerin auf Erteilung eines Genehmigungsvorbescheides für die Errichtung und den Betrieb von mehreren Windenergieanlagen in der Nähe der Flugsicherungsanlage DVOR „Leine“. Auf Grundlage eines Gutachtens der Deutschen Flugsicherheit GmbH (DFS) hatte das BAF eine Störung der Flugsicherheit i.S.d. § 18a LuftVG angenommen. Dies ergebe sich insbesondere aus den Vorgaben der internationalen Zivilluftfahrtbehörde ICAO. Auf Grundlage der Entscheidung des BAF lehnte die Genehmigungsbehörde die Erteilung des Vorbescheides ab.

In erster Instanz verpflichtete das Verwaltungsgericht Hannover die Genehmigungsbehörde, den Vorbescheid für eine der Anlagen zu erlassen. Es überprüfte die Entscheidung des BAF vollständig und hielt die für die Annahme der Störung aus den ICAO-Dokumenten abgeleiteten Toleranzwerte weder für einschlägig noch für überschritten. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Lüneburg bejahte hingegen einen Beurteilungsspielraum des BAF und hob das Urteil unter anderem mit der Begründung auf, dass von einer Störung der Flugsicherungseinrichtung auszugehen sei, wenn die sich aus den ICAO-Dokumenten ergebenden und – soweit diese Dokumente widersprüchlich seien – in vertretbarer Weise hergeleiteten Toleranzwerte überschritten würden.<sup>1</sup>

#### **Inhalt der Entscheidung**

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hielt die Entscheidung des OVG Lüneburg aufrecht. Zunächst urteilte es, dass die dem BAF nach § 18a Abs. 1 Satz 2 LuftVG obliegende Entscheidung, ob durch die Errichtung von Bauwerken Flugsicherungseinrichtungen gestört werden können, kein Verwaltungsakt sei.

Weiter ging das BVerwG von einem technisch geprägten Begriff der Störung aus, der auf die sichere, geordnete und flüssige Abwicklung des Flugverkehrs abstellt und nicht durch Eigentumsinteressen Dritter – hier das Investitionsinteresse der Anlagenbetreiber – relativiert wird. Wie das OVG Lüneburg sprach es dem BAF bei der Annahme der Störung eine Beurteilungsbefugnis zu: Für die Beurteilung, ob eine Störung vorliege, sei zunächst auf die ICAO-Dokumente zurückzugreifen. Lasse sich die Möglichkeit einer Störung – wie im vorliegenden Fall – jedoch nicht eindeutig anhand der ICAO-Dokumente feststellen, komme der auf die gutachterliche Stellungnahme der DFS gestützten Entscheidung des BAF

---

<sup>1</sup> OVG Lüneburg, Urteil vom 3. Dezember 2014 – 12 LC 30/12 (auch in dieser Sammlung besprochen).

ein „hervorgehobener Stellenwert“ zu, sofern sie wissenschaftlichen Ansprüchen genüge und durch wissenschaftliche Gegenpositionen in ihren Grundannahmen, ihrer Methodik und ihren Schlussfolgerungen nicht substantiell in Frage gestellt werde.

Ferner sei der DFS nicht von vornherein die Objektivität abzusprechen, weil sie auch privatwirtschaftliche Interessen verfolge.

### **Fazit**

Mit dem Urteil hat das BVerwG zwei wichtige Fragen im Zusammenhang mit der Flugsicherung entschieden. Zum einen hat das BVerwG geurteilt, dass die Entscheidung des BAF kein Verwaltungsakt ist. Dies bedeutet, dass die Entscheidung des BAF nicht selbständig angegriffen werden kann. Stattdessen muss sich der Rechtsbehelf gegen das Trägerverfahren, also gegen die Entscheidung der Genehmigungsbehörde, richten.

Zum anderen hat das BVerwG entschieden, dass für ein Bauverbot nach § 18a Abs. 1 LuftVG die Möglichkeit einer Störung ausreicht. Im Hinblick auf die Entscheidung, ob eine Störung der Flugsicherungseinrichtung i.S.d § 18a LuftVG vorliegt, hat es dem BAF unter der Voraussetzung, dass die ICAO-Vorgaben zur Feststellung der möglichen Störung widersprüchlich sind, eine Beurteilungsbefugnis zugesprochen. Insoweit komme der Entscheidung des BAF ein „hervorgehobener Stellenwert“ zu. Einen die gesamte Auslegung und Anwendung der Norm umfassenden Beurteilungsspielraum verneinte das BVerwG jedoch. Auch dies war unter den Instanzgerichten umstritten.

Der Volltext der Entscheidung kann kostenfrei im Internet abgerufen werden:

<http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=070416U4C1.15.0>