VGH München, Beschluss v. 19.03.2020 – 8 ZB 19.2401

Titel:

Luftsicherheitskontrolle am Flughafen München

Normenketten:

VwGO § 43, § 113 Abs. 1 S. 4, § 124 Abs. 2 Nr. 1, 3, § 124a Abs. 4 S. 4, Abs. 5 S. 2
LuftSiG § 5 Abs. 1

Leitsätze:

1. Es besteht kein Rechtsschutzinteresse für die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Modalitäten einer Sicherheitskontrolle am Flughafen, wenn die Beeinträchtigung nicht fortwirkt, nicht mit einem schweren Grundrechtseingriff verbunden war und - auf Grund atypischer Umstände - keine Wiederholungsgefahr besteht. (Rn. 14 – 16) (redaktioneller Leitsatz)
2. Es gibt kein subjektives Recht der zu kontrollierenden Person der Luftsicherheitsbehörde für die Kontrollabläufe bestimmte Vorgaben zu machen, auch nicht über den Weg vorbeugenden Rechtsschutzes. (Rn. 19 und 20) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Berufungszulassung (abgelehnt), Luftsicherheitskontrolle am Flughafen München, Gefährdung überprüfter Gegenstände durch möglichen Zugriff Dritter, Feststellungsinteresse (verneint), Anspruch auf Änderung der Kontrollabläufe (verneint), vorbeugender Rechtsschutz, Wiederholungsgefahr, Fortsetzungsfeststellungsklage

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 17.10.2019 – M 24 K 19.2809

Fundstelle:

BeckRS 2020, 9649

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Der Kläger trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 10.000 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1
Der Kläger wendet sich gegen den Ablauf einer Luftsicherheitskontrolle.

2
Der Kläger reiste am 30. März 2019 vom Flughafen München ab. Bei seiner Sicherheitskontrolle an einer Durchleuchtungsschleuse befüllte er zwei Gepäckwannen. Die Gegenstände werden dort - abhängig vom Ergebnis der Durchleuchtung - getrennten Förderbändern zugewiesen. Die „in-Ordnung-Spur“ ist den Passagieren nach Durchlaufen der körperlichen Sicherheitskontrolle frei zugänglich, während Gegenstände auf der „nicht-in-Ordnung-Spur“ von Mitarbeitern der Luftsicherheitsbehörde im Beisein des Passagiers untersucht werden. Die Gepäckwanne mit Jacke und Wertsachen (Brieftasche, Mobiltelefon u.a.) des Klägers gelangte auf die „in-Ordnung-Spur“, die andere mit zwei Taschen auf die „nicht-in-Ordnung-Spur“.

3
Der Kläger musste sich nach der Personenkontrolle mit Körperscanner einer Nachkontrolle unterziehen; sein Hund wurde zudem auf Sprengstoff überprüft. Anschließend nahm er seine Taschen bei der Nachkontrolle in Empfang. Infolgedessen konnte der Kläger die auf der „in-Ordnung-Spur“ befindlichen Wertsachen nicht umgehend wieder an sich nehmen. Ein Mitarbeiter der Luftsicherheitsbehörde verbrachte

die Gepäckwanne mit diesen Gegenständen an einen „Nachbereitungstisch“, der in der Mitte zwischen zwei Durchleuchtungsschleusen gelegen ist. Da der Kläger diese Gepäckwanne bei den (Nach-)Kontrollen aus den Augen verloren hatte, wurde sie ihm auf Nachfrage vom Personal nach ca. einminütiger Suche übergeben, ohne dass ein kontrollierter Gegenstand des Klägers abhandengekommen wäre.

4
Das Verwaltungsgericht München hat die Klage des Klägers, festzustellen, dass die Sicherheitskontrolle vom 30. März 2019 am Flughafen München rechtswidrig war (Antrag Nr. 1) sowie den Beklagten zu verpflichten, die Kontrollabläufe so zu ändern, dass zukünftig seine Sachherrschaft über die mitgeführten Gegenstände zu jedem Zeitpunkt sichergestellt und eine Gefährdung seiner bedeutenden Rechtsgüter wie Eigentum, Besitz, informationelle Selbstbestimmung über die in Brieftasche und Mobiltelefon mitgeführten Daten etc. ausgeschlossen bzw. gegen Null reduziert ist (Antrag Nr. 2), mit Urteil vom 17. Oktober 2019 abgewiesen. Dem Feststellungsantrag fehle ein Feststellungsinteresse bzw. Rechtschutzbedürfnis, weil sich die Rechtsstellung des Klägers bei Klageerfolg nicht verbessern würde. Für die Leistungsklage existiere keine drittschützende Rechtsgrundlage; die Befugnisnorm des § 5 LuftSiG vermittle der kontrollierten Person kein Recht, Kontrollvorgaben zu bestimmen.

5
Mit seinem gegen dieses Urteil gerichteten Antrag auf Zulassung der Berufung macht der Kläger ernstliche Zweifel an dessen Richtigkeit sowie grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache geltend. Die Gesamtumstände der langwierigen Sicherheitskontrolle überschritten die Grenzen des § 5 LuftSiG, weshalb die Kontrollanordnung rechtswidrig sei. Ein Feststellungsinteresse ergebe sich aus der Wiederholungsgefahr bei künftigen Kontrollen. Auch für die auf Änderung der Abläufe bei der Sicherheitskontrolle gerichtete Leistungsklage sei ein Rechtsschutzbedürfnis anzuerkennen, ohne dass der Kläger bei der Kontrolle einen Schaden erlitten haben müsste.

II.

6
Der Zulassungsantrag hat keinen Erfolg. Die vom Kläger geltend gemachten Zulassungsgründe sind nicht hinreichend dargelegt oder liegen nicht vor (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 und 3 VwGO, § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO).

7
1. Aus dem Vorbringen des Klägers ergeben sich keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

8
Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils im Sinn des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO bestehen nur, wenn einzelne tragende Rechtssätze oder einzelne erhebliche Tatsachenfeststellungen des Verwaltungsgerichts durch schlüssige Gegenargumente infrage gestellt werden (BVerfG, B.v. 9.6.2016 - 1 BvR 2453/12 - NVwZ 2016, 1243 = juris Rn. 16; B.v. 16.7.2013 - 1 BvR 3057/11 - BVerfGE 134, 106 = juris Rn. 36). Schlüssige Gegenargumente liegen vor, wenn der Antragsteller substanziiert rechtliche oder tatsächliche Umstände aufzeigt, aus denen sich die gesicherte Möglichkeit ergibt, dass die erstinstanzliche Entscheidung unrichtig ist (BVerfG, B.v. 20.12.2010 - 1 BvR 2011/10 - NVwZ 2011, 546 = juris Rn. 19). Sie sind nicht erst dann gegeben, wenn bei der im Zulassungsverfahren allein möglichen summarischen Überprüfung der Erfolg des Rechtsmittels wahrscheinlicher ist als der Misserfolg (BVerfG, B.v. 16.1.2017 - 2 BvR 2615/14 - IÖD 2017, 52 = juris Rn. 19). Schlüssige Gegenargumente liegen vor, wenn der Antragsteller substanziiert rechtliche oder tatsächliche Umstände aufzeigt, aus denen sich die gesicherte Möglichkeit ergibt, dass die erstinstanzliche Entscheidung unrichtig ist (BVerfG, B.v. 20.12.2010 - 1 BvR 2011/10 - NVwZ 2011, 546 = juris Rn. 19). Dabei kommt es grundsätzlich nicht auf einzelne Elemente der Urteilsbegründung an, sondern auf das Ergebnis der Entscheidung, also auf die Richtigkeit des Urteils nach dem Sachausspruch in der Urteilsformel (BVerwG, B.v. 10.3.2004 - 7 AV 4.03 - DVBl 2004, 838 = juris Rn. 9).

9
Nach diesem Maßstab zeigt der Zulassungsantrag keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des angegriffenen Urteils auf.

10

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zutreffend zu der Auffassung gelangt, dass statthafte Klageart für den Antrag auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der streitgegenständlichen Modalitäten der Luftsicherheitskontrolle die allgemeine Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO ist und dass dieser das erforderliche Feststellungsinteresse fehlt.

11
1.1.1 Statthafte Klageart ist die allgemeine Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO und nicht die Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO. Das Zulassungsvorbringen, der Kläger greife die Umstände der Sicherheitskontrolle „in ihrer Gesamtheit und damit auch die Kontrollanordnung selbst“ an, verfängt nicht. Der Zulassungsantrag stellt ausdrücklich klar, dass sich der Kläger nicht dagegen zur Wehr setzt, dass er überhaupt kontrolliert wurde (vgl. Schriftsatz vom 11.12.2019 S. 2). Das Rechtsschutzbegehren ist damit nicht gegen einen erledigten Verwaltungsakt nach § 5 Abs. 1 Satz 2 LuftSiG gerichtet, sondern betrifft rein tatsächliches Verwaltungshandeln (Realakte) bei der organisatorischen Abwicklung der Luftsicherheitskontrolle an der Durchleuchtungsschleuse. Dabei geht es dem Kläger zentral um den Schutz seiner kontrollierten Gegenstände vor dem unberechtigten Zugriff Dritter. Diesbezüglich fehlt es an einem unmittelbaren Bezug des Klagebegehrens zu einem erledigten Verwaltungsakt, sodass eine Fortsetzungsfeststellungsklage ausscheidet (vgl. BayVGH, B.v. 4.2.2020 - 11 ZB 19.1150 - juris Rn. 12; U.v. 20.3.2015 - 10 B 12.2280 - BayVBl 2016, 341 = juris Rn. 24).

12
1.1.2 Der Kläger hat kein Rechtsschutzinteresse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit der Modalitäten seiner Sicherheitskontrolle am 30. März 2019 dargetan.

13
Als Feststellungsinteresse im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO ist jedes anzuerkennende schutzwürdige Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Art anzusehen. Entscheidend ist, dass die gerichtliche Feststellung geeignet erscheint, die Rechtsposition des Klägers in den genannten Bereichen zu verbessern (BVerwG, B.v. 20.12.2017 - 6 B 14.17 - NVwZ 2018, 739 = juris Rn. 13; U.v. 25.10.2017 - 6 C 46.16 - BVerwGE 160, 169 = juris Rn. 12). Der Beteiligte, der sich auf ein Feststellungsinteresse beruft, hat die Umstände darzulegen, aus denen sich dieses ergibt (vgl. BVerwG, U.v. 15.11.1990 - 3 C 49.87 - NVwZ 1991, 570 = juris Rn. 25; BayVGH, B.v. 4.2.2020 - 11 ZB 19.1150 - juris Rn. 13 m.w.N.).

14
Das bloße Interesse an der Klärung der Rechtswidrigkeit des beanstandeten oder unterlassenen Verwaltungshandelns genügt nicht. Grundsätzlich soll von Gesetzes wegen nach dem Erledigungseintritt keine Sachprüfung mehr stattfinden (Schübel-Pfister in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 113 Rn. 87). Es ist mit dem Gebot effektiven Rechtsschutzes auch grundsätzlich vereinbar, ein Rechtsschutzbedürfnis nur so lange als gegeben anzusehen, wie ein gerichtliches Verfahren dazu dienen kann, eine gegenwärtige Beschwer auszuräumen, einer Wiederholungsgefahr zu begegnen oder eine fortwirkende Beeinträchtigung durch einen an sich beendeten Eingriff zu beseitigen (BVerfG, B.v. 5.7.2013 - 2 BvR 370/13 - juris Rn. 18). Ein berechtigtes Feststellungsinteresse ist in der Rechtsprechung anerkannt in den Fallgruppen der Wiederholungsgefahr, des Rehabilitationsinteresses sowie der Absicht zum Führen eines Schadensersatzprozesses (BVerwG, B.v. 20.12.2017 - 6 B 14.17 - NVwZ 2018, 739 = juris Rn. 13). Darüber hinaus ist ein solches Rechtschutzbedürfnis auch in Fällen gewichtiger Grundrechtseingriffe gegeben, in denen sich die direkte Belastung durch einen schwerwiegenden Hoheitsakt auf eine Zeitspanne beschränkt, in der die Entscheidung des Gerichts kaum zu erlangen ist (BVerwG, B.v. 20.12.2017 - 6 B 14.17 - NVwZ 2018, 739 = juris Rn. 13 m.w.N.; BVerfG, B.v. 5.7.2013 - 2 BvR 370/13 - juris Rn. 18).

15
Eine solche Fallgruppe liegt hier nicht vor. Soweit der Kläger vorträgt, er wohne in München und reise regelmäßig ins Ausland, sodass in Zukunft eine vergleichbare Situation fast zwangsläufig eintreten werde, legt er keine hinreichend konkrete Wiederholungsgefahr dar. Eine solche erfordert die konkret absehbare Möglichkeit, dass in naher Zukunft eine gleiche oder gleichartige Entscheidung oder Maßnahme unter im Wesentlichen gleichartigen Verhältnissen zu Lasten des Klägers zu erwarten ist (BVerwG, B.v. 4.7.2019 - 1 WNB 8.18 - juris Rn. 8; B.v. 16.10.1989 - 7 B 108.89 - NVwZ 1990, 360 = juris Rn. 5). An einer das Feststellungsinteresse rechtfertigenden Wiederholungsgefahr fehlt es hingegen, wenn völlig ungewiss ist, ob in Zukunft noch einmal die gleichen tatsächlichen Verhältnisse vorliegen wie im Zeitpunkt der erledigten Maßnahme (vgl. BVerwG, U.v. 25.11.1986 - 1 C 10.86 - Buchholz 310 § 113 VwGO Nr. 162 = juris Rn. 11;

OVG NW, U.v. 11.12.2019 - 4 A 68/17 - juris Rn. 41). Vorliegend ist nicht konkret absehbar, dass bei einer künftigen Sicherheitskontrolle des Klägers am Flughafen München eine vergleichbare Situation entstehen wird. Die streitgegenständliche Kontrollsituation wurde nach der Darstellung des Beklagten durch eine atypische Kumulation verschiedener Faktoren herbeigeführt: ein hohes Passagieraufkommen, der daraus resultierende „Stau“ der Gepäckwannen auf der „in-Ordnung-Spur“, die Aufteilung der vom Kläger befüllten Gepäckwannen auf verschiedene Förderbänder („Spuren“) sowie die stichprobenartige Nachkontrolle des Klägers und dessen Hund auf Sprengstoff (vgl. Antwortschreiben des Luftamtes Südbayern vom 15.5.2019). Die dem entgegengesetzte Behauptung des Zulassungsantrags, die Abläufe an den Pilotschleusen des Flughafens München führten systematisch zu unverhältnismäßigen Rechtseingriffen, entbehrt einer Grundlage.

16
Der Zulassungsantrag legt auch nicht dar, dass die streitgegenständliche luftsicherheitsbehördliche Kontrolle zu einem tiefgreifenden Grundrechtseingriff geführt haben könnte, der es zur Gewährleistung eines effektiven Grundrechtsschutzes erfordern würde, die Gelegenheit einer gerichtlichen Klärung trotz der fehlenden Fortwirkung der Maßnahme zu eröffnen (vgl. hierzu BVerfG, B.v. 30.4.1997 - 2 BvR 817/90 u.a. - BVerfGE 96, 27 = juris Rn. 49; B.v. 5.7.2013 - 2 BvR 370/13 - juris Rn. 18). Die gegenständliche Kontrolle mag vergleichsweise lange gedauert haben; dass damit - wie der Kläger vorträgt - eine „exzessive“, einer Eigentumsverletzung zumindest nahekommende Grundrechtsverletzung verbunden gewesen sein könnte, erschließt sich dem Senat nicht. In dem neuen Kontrollbereich, der permanent videoüberwacht wird, wurde nach Darlegung des Beklagten bis dato kein einziger Diebstahl gemeldet (vgl. Antwortschreiben des Luftamtes Südbayern vom 15.5.2019 S. 2). Die vom Kläger angeführte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Januar 2009 (Az. 1 BvR 312/08 - NJW 2009, 1259 - juris Rn. 13) betraf eine Zwangsverwaltung, deren Eingriffsintensität nicht im Ansatz mit der hier vorliegenden Situation vergleichbar ist.

17
1.1.3 Ob ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis vorliegt, kann dahinstehen, weil das Verwaltungsgericht seine Klageabweisung nicht tragend darauf gestützt hat.

18
1.2 Der Zulassungsantrag zieht auch die Auffassung des Verwaltungsgerichts, der auf Änderung der Kontrollabläufe gerichteten Leistungsklage fehle das erforderliche Rechtschutzbedürfnis, nicht nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO ernsthaft in Zweifel.

19
Das Verwaltungsgericht hat darauf abgestellt, dass sich aus § 5 LuftSiG kein subjektives Recht der zu kontrollierenden Person ergibt, der Luftsicherheitsbehörde im Hinblick auf die Kontrollabläufe bestimmte Vorgaben zu machen (vgl. UA Rn. 27). Dieser Wertung tritt der Zulassungsantrag nicht substanziiert entgegen. Dass sich ein solches Recht auf Änderung der Kontrollabläufe aus grundgesetzlich geschützten Positionen“ des Klägers in Verbindung mit dem Gebot effektiven Rechtsschutzes (vgl. Schriftsätze vom 11.12.2019 S. 7 und vom 11.2.2020 S. 5) ergäbe, trifft nicht zu.

20
Der Zulassungsbegründung liegt eine unzureichende Unterscheidung zwischen nachgängigem und vorbeugendem Rechtsschutz zugrunde. Mit seiner Leistungsklage nimmt der Kläger in der Sache vorbeugenden Rechtsschutz in Anspruch. Verwaltungsrechtsschutz ist allerdings grundsätzlich nachgängiger Rechtsschutz. Das folgt aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung, der der Gerichtsbarkeit nur die Kontrolle der Verwaltungstätigkeit aufträgt, ihr aber grundsätzlich nicht gestattet, bereits im Vorhinein gebietend oder verbietend in den Bereich der Verwaltung einzugreifen. Die Verwaltungsgerichtsordnung stellt darum ein System nachgängigen - ggf. einstweiligen - Rechtsschutzes bereit und geht davon aus, dass dieses zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) grundsätzlich ausreicht. Vorbeugende Klagen sind daher nur zulässig, wenn ein besonderes schützenswertes Interesse gerade an der Inanspruchnahme vorbeugenden Rechtsschutzes besteht, wenn mit anderen Worten der Verweis auf den nachgängigen Rechtsschutz - einschließlich des einstweiligen Rechtsschutzes - mit für den Kläger unzumutbaren Nachteilen verbunden wäre (stRspr, vgl. BVerwG, U.v. 22.10.2014 - 6 C 7.13 - NVwZ 2015, 906 = juris Rn. 17; U.v. 25.9.2008 - 3 C 35.07 - BVerwGE 132, 64 = juris Rn. 26).

21

Ein solches spezifisches Interesse an einem vorbeugenden Rechtsschutz legt der Zulassungsantrag nicht dar. Soweit er geltend macht, den Passagieren dürfe nicht jeder Rechtsschutz gegen Flugsicherheitskontrollen entzogen werden (vgl. Schriftsatz vom 11.2.2020 S. 5), wird verkannt, dass sich der Kläger nicht zum „Sachwalter“ öffentlicher Interessen oder rechtlich geschützter Interessen Dritter machen kann (vgl. BVerwG, U.v. 28.5.2014 - 6 A 1.13 - BVerwGE 149, 359 = juris Rn. 21; OVG NW, U.v. 19.3.2019 - 4 A 1072/16 - DVBl 2019, 1138 = juris Rn. 52).

22
2. Die Berufung ist auch nicht wegen einer grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache nach § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen.

23
Grundsätzliche Bedeutung kommt einer Rechtssache zu, wenn eine konkrete Rechts- oder Tatsachenfrage für die Entscheidung des Rechtsstreits erheblich, bislang höchstrichterlich oder obergerichtlich nicht geklärt und über den zu entscheidenden Einzelfall hinaus bedeutsam ist; die Frage muss ferner im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder der Fortentwicklung des Rechts einer berufungsgerichtlichen Klärung zugänglich sein und dieser Klärung auch bedürfen (BVerfG, B.v. 9.6.2016 - 1 BvR 2453/12 - NVwZ 2016, 1243 = juris Rn. 20; BVerwG, B.v. 4.8.2017 - 6 B 34.17 - juris Rn. 3 zu § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Daran fehlt es hier. Der Zulassungsantrag versäumt es bereits, eine solche Rechts- oder Tatsachenfrage zu formulieren. Der pauschale Verweis auf die Ausführungen zum Zulassungsgrund nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO erfüllt die Darlegungsanforderungen einer Grundsatzrüge nicht (§ 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO).

24
3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 3, Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 1.1.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013; sie folgt der Festsetzung des Verwaltungsgerichts, gegen die keine Einwände erhoben wurden.

25
Mit der Ablehnung des Zulassungsantrags wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).