

Titel:

Versagungsgegenklage bei Streit um Qualität eines Seilbahn-Änderungsvorhabens

Normenkette:

VwGO § 42 Abs. 1, § 124, § 124a Abs. 4 S. 4, Abs. 5 S. 2

BNatSG § 7 Abs. 2 Nr. 13, § 67 Abs. 1

BayESG Art. 13 Abs. 1 S. 2, Art. 17 Abs. 2

BayNatSchG Art. 56

BayNSG-VO § 4 Abs. 1 Nr. 8, Abs. 2 Nr. 6, § 5 Abs. 1 Nr. 8

Leitsätze:

1. Wer die Zulassung einer Berufung beantragt, muss sich mit den entscheidungstragenden Annahmen des Verwaltungsgerichts konkret auseinandersetzen und im Einzelnen dartun, in welcher Hinsicht und aus welchen Gründen diese Annahmen ernstlichen Zweifeln begegnen. (Rn. 11) (redaktioneller Leitsatz)

2. Bei einer Verpflichtungsklage in Form der Versagungsgegenklage stellt die Aufhebung des Ablehnungsbescheids nur einen Anfechtungsannex dar, so dass die ablehnende behördliche Entscheidung im engeren Sinne grundsätzlich nicht selbständiger Gegenstand des Verfahrens ist. (Rn. 18) (redaktioneller Leitsatz)

3. Hält der Inhaber einer Betriebserlaubnis für eine Seilbahn anders als die Genehmigungsbehörde Nachtfahrten für von der Gestattung umfasst, müssen sowohl ein Antrag auf Erteilung einer sie erlaubenden Änderungsanmeldung als auch eine darauf zielende Verpflichtungsklage von vornherein abgelehnt werden. (Rn. 18) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

(erfolglose) Verpflichtungsklage (Versagungsgegenklage) auf Erteilung einer Änderungsgenehmigung für Nachtfahrten einer Seilbahn, Relevanz des Ablehnungsbescheids für die Frage der bisherigen Zulässigkeit von Nachtfahrten, Versagungsgegenklage, Änderungsgenehmigung, Ablehnungsbescheid, ernstliche Zweifel, Zulassung der Berufung, Nachtfahrten, Schwebeseilbahn

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 24.06.2021 – M 24 K 20.3869

Fundstellen:

BayVBI 2022, 493

LSK 2022, 970

BeckRS 2022, 970

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Zulassungsverfahrens zu tragen.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 20.000 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Beteiligten streiten um die Zulässigkeit von Nachtfahrten einer von der Klägerin betriebenen Seilbahn (sog. K...bahn).

2

Nach mehreren öffentlich-rechtlichen Gestattungsverfahren erteilte das damalige Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr der Klägerin mit Bescheid vom 2. Juni 1967 die Zustimmung

zur Betriebseröffnung der Seilschwebbahn M...-W...e K...spitze nach Art. 8, Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 des seinerzeitigen Bayerischen Eisenbahn- und Bergbahngesetzes. In den Jahren 2018 und 2019 kam es zu einem Schriftwechsel zwischen der Klägerin und der Regierung von Oberbayern als Technischer Aufsichtsbehörde (Art. 17 Abs. 2 Bayerisches Eisenbahn- und Seilbahngesetz [BayESG]). Darin vertrat die Technische Aufsichtsbehörde die Auffassung, dass ein Nachtbetrieb der Seilbahn entsprechend der Bau- und Betriebsgenehmigung nicht gestattet sei, während die Klägerin geltend machte, dass ein solcher Betrieb genehmigt sei, zumal Nachtfahrten in der Vergangenheit durchgeführt worden seien.

3

Mit Schreiben vom 9. Oktober 2019, ergänzt mit Schreiben vom 18. Oktober 2019, beantragte die Klägerin beim Landratsamt G ... eine Nachtfahrgenehmigung für die Seilbahn. Mit Bescheid vom 14. Juli 2020 lehnte das Landratsamt den Antrag ab. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass das Vorhaben, Nachtfahrten durchzuführen, eine wesentliche Änderung der Bau- und Betriebsgenehmigung nach Art. 13 Abs. 1 Satz 2 BayESG sei. Dieses Vorhaben widerspreche öffentlichen Interessen (Art. 13 Abs. 5 Nr. 3 BayESG). Es verstoße gegen Verbote nach § 4 Abs. 1 Nr. 8 und Abs. 2 Nr. 6 der Verordnung über das Naturschutzgebiet „K ...“ (im Folgenden: NSG-VO). Ausnahmen nach § 5 NSG-VO seien nicht einschlägig; die Voraussetzungen für die Erteilung einer Befreiung nach § 6 Abs. 1 NSG-VO seien nicht gegeben. Unmittelbar neben der Bergstation befinde sich ein bedeutendes und ganzjährig geschütztes Habitat des nach § 7 Abs. 2 Nr. 13 BNatSchG besonders geschützten Alpen-Schneehuhns. Dieses habe sich an den üblichen Touristenbetrieb in seiner derzeitigen raumzeitlichen Ausprägung im Bereich der K ... angepasst (habituiert). Bei einer weiteren touristischen Inanspruchnahme des Gebiets in den Dämmerungs- und Nachtzeiten sei anzunehmen, dass der Lebensraum des Schneehuhns in der K ... aufgegeben werde. Der Beibehaltung der bisherigen regulären Betriebszeiten der Seilbahn komme somit große Bedeutung zu. Auch wenn sich die überwiegende Zahl der Besucher in der Gastronomie aufhalten würde, könne nicht ausgeschlossen werden, dass Einzelne die K ... oder das Umfeld der Bergstation bei Nacht beträten. Dabei sei nicht auszuschließen und in keiner Weise kontrollierbar, dass es zu gravierenden Störungen des Schneehuhnes komme. Ein weiteres Risiko für den Vogelzug würde die bei Nachtbetrieb unvermeidliche Beleuchtung von Gastronomie und Seilbahn darstellen, wodurch Zugvögel von ihrer natürlichen Flugbahn abgelenkt würden. Letztlich sollten auch aus Gründen des allgemeinen Wildschutzes die Dämmerungs- und Nachtzeiten störungsfrei bleiben, da das Gebiet um die Bergstation zu diesen Zeiten beispielsweise durch Gamswild genutzt werde.

4

Die Klägerin erhob mit Schriftsatz vom 21. August 2020 Klage zum Bayerischen Verwaltungsgericht München mit dem Antrag, den Bescheid vom 14. Juli 2020 aufzuheben (1.) und den Beklagten zu verurteilen, eine Nachtfahrgenehmigung an die Klägerin antragsgemäß zu erteilen (2.). Mit Urteil vom 24. Juni 2021, den Bevollmächtigten der Klägerin zugestellt am 8. Juli 2021, wies das Verwaltungsgericht die Klage ab. Zur Begründung führte es aus, der Bescheid vom 14. Juli 2020 sei rechtmäßig und verletze die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 5 VwGO). Die Klägerin habe keinen Anspruch auf Genehmigung der beantragten Nachtfahrten. Diese seien bisher nicht genehmigt. Es liege eine Änderung der Seilbahn vor, die die Bau- und Betriebsgenehmigung betreffe (Art. 13 Abs. 1 Satz 2, Satz 1 BayESG). Das Vorhaben widerspreche öffentlichen Interessen (Art. 13 Abs. 5 Nr. 3 BayESG), da es nach § 4 Abs. 1 Satz 1, Satz 2 Nr. 8 und § 4 Abs. 2 Nr. 6 NSG-VO verboten sei und die Voraussetzungen für die Erteilung einer Befreiung von diesen Verboten (§ 6 NSG-VO, § 67 Abs. 1 BNatSchG, Art. 56 BayNatSchG) nicht vorlägen.

5

Mit Schriftsatz vom Montag, 9. August 2021, eingegangen beim Verwaltungsgericht am gleichen Tag, stellte und begründete die Klägerin einen Antrag auf Zulassung der Berufung.

6

Der Beklagte ist dem Zulassungsantrag entgegengetreten.

7

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und die Behördenakten Bezug genommen.

II.

8

Der Antrag auf Zulassung der Berufung bleibt ohne Erfolg. Das der rechtlichen Überprüfung durch den Senat allein unterliegende Vorbringen in der Antragsbegründung (§ 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO) ergibt nicht, dass Zulassungsgründe gem. § 124 Abs. 2 VwGO vorliegen.

9

1. Da die Klägerin keinen Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 VwGO bezeichnet hat, ist zu prüfen, inwieweit ein solcher der Sache nach geltend gemacht wird (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 124a Rn. 57 m.w.N.; Rudisile in Schoch/Schneider, VwGO, Stand Juli 2021, § 124a Rn. 91). In der Antragsbegründung (S. 2) werden zunächst die Urteilsgründe knapp zusammengefasst wiedergegeben. Anschließend (S. 2 - 5) werden die Ansichten der Klägerin dargestellt; dabei wird zumindest teilweise das erstinstanzliche Urteil kritisiert (S. 4 f.). Die Antragsbegründung lässt sich damit so verstehen, dass ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils gem. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO geltend gemacht werden sollen. Die Klägerin hält das Urteil allerdings insoweit für zutreffend, als die Klage auf Erteilung einer Nachfahrgenehmigung abgewiesen wurde, da sie schon keiner Änderungsgenehmigung bedürft habe (Antragsbegründung S. 5 oben). Diesbezüglich werden also ausdrücklich keine Zweifel an der Ergebnisrichtigkeit des Urteils geltend gemacht.

10

2. Ernstliche Zweifel ergeben sich aus der Antragsbegründung auch nicht hinsichtlich der Ergebnisrichtigkeit des Urteils im Übrigen.

11

2.1 Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen, wenn nach dem Vortrag des Rechtsmittelführers gegen die Richtigkeit des Urteils gewichtige Gesichtspunkte sprechen. Davon ist immer dann auszugehen, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt wird und wenn sich nicht ohne nähere Prüfung die Frage beantworten lässt, ob die Entscheidung möglicherweise im Ergebnis aus einem anderen Grund richtig ist (BVerfG, B.v. 7.10.2020 - 2 BvR 2426/17 - juris Rn. 34; BVerwG, B.v. 10.3.2004 - 7 AV 4.03 - juris Rn. 9). Der Rechtsmittelführer muss konkret darlegen, warum die angegriffene Entscheidung aus seiner Sicht im Ergebnis falsch ist. Dazu muss er sich mit den entscheidungstragenden Annahmen des Verwaltungsgerichts konkret auseinandersetzen und im Einzelnen dartun, in welcher Hinsicht und aus welchen Gründen diese Annahmen ernstlichen Zweifeln begegnen (Happ in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 124a Rn. 62 f.). Nach diesen Maßstäben bestehen vorliegend keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des verwaltungsgerichtlichen Urteils.

12

2.2 Die Klägerin macht im Kern geltend (Antragsbegründung S. 2 - 5), in der Durchführung von Nachfahrten liege kein Änderungsvorhaben i.S.d. Art. 13 Abs. 1 Satz 2 BayESG, weil die Seilbahn schon auf der Grundlage der bisher erteilten öffentlich-rechtlichen Gestattungen auch zur Nachtzeit habe betrieben werden dürfen. Daher komme es auch auf naturschutzrechtliche Fragen nicht an bzw. der nächtliche Betrieb der Seilbahn sei von den Verboten des § 4 NSG-VO gem. § 5 Abs. 1 Nr. 8 NSG-VO, welcher den Betrieb der K...bahn betreffe, ausgenommen.

13

2.2.1 Die Klägerin führt in diesem Zusammenhang zunächst an, sie habe eine behördliche Bestätigung zur Klarstellung erreichen wollen, dass die Seilbahn am Tag und in der Nacht betrieben werden dürfe.

14

Die Antragsbegründung legt allerdings schon nicht in der erforderlichen Weise dar, dass ein solcher Antrag von der Klägerin bei der Behörde und/oder beim Verwaltungsgericht gestellt worden sein soll. Sowohl der beim Landratsamt (Schreiben vom 9.10.2019; konkretisiert mit Schreiben vom 18.10.2019) als auch der in der mündlichen Verhandlung beim Verwaltungsgericht gestellte Antrag (vgl. Sitzungsprotokoll S. 3 i.V.m. Klageschrift vom 21.8.2020 S. 2) beziehen sich auf die Erteilung einer Nachfahrgenehmigung, nicht etwa auf die Erteilung einer behördlichen Bestätigung, dass Nachfahrten schon bisher zulässig waren. Die Klägerin war in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht anwaltlich vertreten; die Klageanträge waren den Vertretern der Klägerin in der mündlichen Verhandlung gem. § 105 VwGO i.V.m. § 162 Abs. 1 ZPO vorgelesen und von ihnen genehmigt worden (vgl. Sitzungsprotokoll S. 3). Dass das Verwaltungsgericht den Klageantrag insoweit nicht zutreffend ausgelegt haben könnte (vgl. § 88 VwGO), ist daher weder dargelegt noch ersichtlich.

15

Zudem verhält sich die Antragsbegründung nicht dazu, inwieweit sich aus dem BayESG ein Anspruch auf Erlass eines Verwaltungsakts betreffend die Frage der Genehmigungsbedürftigkeit eines bestimmten Handelns bzw. des Regelungsumfanges bereits erteilter öffentlich-rechtlicher Gestattungen ergibt (vgl. zu einigen der sich insoweit stellenden Fragen BVerwG, U.v. 16.7.2003 - 6 C 27.02 - juris Rn. 6, Rn. 12; B.v. 10.10.1990 - 1 B 131.90 - juris Rn. 5; zu den diesbezüglichen Darlegungspflichten im Berufungszulassungsverfahren vgl. BayVGh, B.v. 23.8.2016 - 14 ZB 15.2633 - juris Rn. 6 ff.).

16

2.2.2 Aus dem Vortrag der Klägerin, es sei deshalb, weil schon keine (Änderungs-) Genehmigung für Nachtfahrten erforderlich sei, ihrem Klageantrag zu 1 (Aufhebung des Bescheids vom 14.7.2020) stattzugeben gewesen, ergeben sich ebenfalls keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils.

17

2.2.2.1 Den Urteilsgründen lässt sich entnehmen, dass das Verwaltungsgericht die von der Klägerin in der mündlichen Verhandlung gestellten - und von ihr genehmigten - Klageanträge als Verpflichtungsklage in Form der Versagungsgegenklage (vgl. § 42 Abs. 1 Alt. 2 Var. 1 VwGO) aufgefasst hat. Denn es hat geprüft, ob der Klägerin ein Anspruch auf Erteilung der beantragten Nachtfahrerlaubnis zusteht. Nur in diesem Zusammenhang, d.h. mit Blick auf die Frage, ob die Ablehnung deswegen, weil der Klägerin ein solcher Anspruch zusteht, rechtswidrig war, hat es die Rechtmäßigkeit des Ablehnungsbescheids angesprochen (§ 113 Abs. 5 VwGO, vgl. UA Rn. 88; zu dem vom Verwaltungsgericht angenommenen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Verpflichtungsantrag und Aufhebung des Ablehnungsbescheids vgl. auch die Hervorhebung des Klageantrags gem. § 117 Abs. 3 Satz 1 VwGO in UA Rn. 69). Dass dieses Verständnis der Klageanträge der Klägerin angesichts des Verlaufs des Verwaltungsverfahrens und der mündlichen Verhandlung unzutreffend gewesen ist, wird in der Antragsbegründung ebenfalls nicht dargelegt.

18

Bei einer Verpflichtungsklage in Form der Versagungsgegenklage stellt die Aufhebung des Ablehnungsbescheids nur einen Anfechtungsannex dar, so dass die ablehnende behördliche Entscheidung im engeren Sinne grundsätzlich nicht selbständiger Gegenstand des Verfahrens ist (vgl. BayVGh, B.v. 9.8.2019 - 21 ZB 17.928 - juris Rn. 20; B.v. 10.4.2017 - 15 ZB 16.673 - juris Rn. 31; NdsOVG, U.v. 24.11.2015 - 5 LB 59/15 - juris Rn. 62; vgl. zur Maßgeblichkeit des Bestehens eines Anspruchs auf Erlass des begehrten Verwaltungsakts und nicht der Richtigkeit der Begründung des Ablehnungsbescheids auch Decker in BeckOK VwGO, Stand 1.10.2021, § 113 Rn. 69a). Die - im Falle des Bestehens eines Anspruchs auf Erlass des Verwaltungsakts erfolgende - klarstellende Aufhebung des Ablehnungsbescheids macht die entsprechende Klage nicht zu einer Verbindung von Anfechtungs- und Verpflichtungsklage (Schübel-Pfister in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 113 Rn. 40).

19

Dass in dem Ablehnungsbescheid vom 14. Juli 2020 (unter II.1.) das Vorhaben, Nachtfahrten durchzuführen, als wesentliche Änderung der Bau- und Betriebsgenehmigung nach Art. 13 Abs. 1 Satz 2 BayESG eingestuft worden ist und das Verwaltungsgericht die Auffassung vertreten hat, das Vorhaben der Durchführung von Nachtfahrten sei nach bestehendem Genehmigungsstand nicht genehmigt (UA Rn. 89 ff.), reicht hier - zumal mangels entsprechender näherer Darlegungen durch die Klägerin - nicht aus, um dem Bescheid bzw. den genannten Ausführungen im Urteil einen über die Frage, ob dem Antrag der Klägerin auf Erteilung einer Nachtfahrerlaubnis zu entsprechen war, hinausgehenden Gehalt zuzumessen. Denn wenn die für die Seilbahn der Klägerin erteilten öffentlich-rechtlichen Gestattungen Nachtfahrten bereits umfassen würden, müsste ein bei der Behörde gestellter Antrag und eine nachgehend erhobene Verpflichtungsklage auf Erteilung einer Nachtfahrerlaubnis schon deshalb abgelehnt bzw. abgewiesen werden; es läge dann nämlich keine (nach Art. 13 Abs. 1 Satz 2 BayESG) genehmigungspflichtige Änderung vor (vgl. zum fehlenden Anspruch auf Erteilung einer Baugenehmigung bei fehlender Baugenehmigungspflichtigkeit Decker in Busse/Kraus, BayBO, Stand September 2021, Art. 55 Rn. 74; Lechner/Busse a.a.O., Art. 57 Rn. 1). Auch hinsichtlich des von der Klägerin bei der Behörde gestellten Antrags und der von ihr zum Verwaltungsgericht erhobenen Verpflichtungsklage auf Genehmigungserteilung musste also zunächst geprüft werden, ob überhaupt eine Änderung und damit eine Genehmigungspflicht vorlag.

20

2.2.2.2 Auch dazu, dass die von der Klägerin in der mündlichen Verhandlung gestellten Klageanträge dahin zu verstehen gewesen sein könnten, dass der Ablehnungsbescheid isoliert angefochten (und die Verpflichtung des Beklagten zur Erteilung der Genehmigung nur hilfsweise beantragt) sein soll, legt die Antragsbegründung nichts dar. Gleiches gilt für eine - in der Antragsbegründung (S. 5) ohnehin nur angedeutete - Klage auf Feststellung (§ 43 VwGO), dass es keiner Nachfahrgenehmigung bedürfe. Ein derartiges Verständnis der in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht ausweislich des Sitzungsprotokolls gestellten Anträge liegt zudem ebenfalls zumindest nicht nahe.

21

2.2.3 Im Übrigen fehlt es hinsichtlich der Annahme des Verwaltungsgerichts, Nachfahrten seien nicht vom aktuellen Genehmigungsbestand umfasst, an der zur Erfüllung der Darlegungserfordernisse nach § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO nötigen konkreten Auseinandersetzung mit den Ausführungen des Verwaltungsgerichts (UA Rn. 92 ff.). Die Klägerin schildert zwar in der Antragsbegründung (S. 2 bis 4) ihr Verständnis der für die Seilbahn erteilten öffentlich-rechtlichen Gestattungen, einschließlich dort enthaltener Nebenbestimmungen, und leitet daraus ab, dass die Bahn am Tag und in der Nacht betrieben werden dürfe. Sie setzt sich aber nicht, wie geboten, mit der Argumentation des Verwaltungsgerichts auseinander, insbesondere nicht damit, dass ein Nachtbetrieb seinerzeit schon nicht beantragt gewesen sei und dass es nicht - wie die Klägerin meint - auf eine Einschränkung des Betriebs durch Auflagen, sondern darauf ankomme, inwieweit dieser gestattet worden sei. Auch zu der Auffassung des Verwaltungsgerichts, aus Auflagen ergebe sich gerade nicht, dass regulärer Personenbeförderungsbetrieb zur Nachtzeit genehmigt worden sei, verhält sich die Antragsbegründung nicht weiter; sie schildert lediglich, wie die Klägerin einzelne Nebenbestimmungen versteht.

22

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 1 GKG (Höhe wie Vorinstanz).

23

Dieser Beschluss ist unanfechtbar, § 152 Abs. 1 VwGO. Mit ihm wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig, § 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO.