

Gutachten
zu einigen Rechtsfragen hinsichtlich der
Umsetzung des Schallschutzprogramms
am Flughafen BER

Gliederung

	Seite
I. Auftrag	2
II. Gutachten	3
A. Einführung	3
B. Zu Frage 1	4
1. Behörde i. S. d. § 35 VwVfG	4
2. Beleihung	5
3. Einordnung der Anspruchsermittlungen	6
C. Zu Frage 2 a) und b)	7
1. Rechtsschutz	7
2. Rechtsmittel	8
D. Zu Frage 2 c)	9
E. Zu Frage 3 a)	10
1. Rechtskraft	10
2. Bestandskraft	10
F. Zu Frage 3 b)	11
1. Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts	11
2. Entsprechende Anwendung der Fünf-Jahres-Frist?	13
3. Anwendung der regelmäßigen Verjährungsfrist?	13
G. Zu Frage 3 c)	14
III. Ergebnisse	15

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Abgeordnetenhauses, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

I. Auftrag

Die Präsidentin des Abgeordnetenhauses hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst aufgrund einer entsprechenden Bitte der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen mit der Erstellung eines Gutachtens zum Thema Umsetzung des Schallschutzprogramms für den Flughafen Berlin-Brandenburg BER beauftragt.

Im Einzelnen sind folgende Fragen zu beantworten:

1.
 - a) Welche Rechtsnatur haben die von der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH an die Anspruchsberechtigten von Erstattungen für Aufwendungen für Schallschutzeinrichtungen aufgrund des Planfeststellungsbeschlusses vom 13.08.2004 i.d.F. seiner Änderungen versandten Anspruchsermittlungen (ASE)?
 - b) Handelt es sich dabei um Verwaltungsakte?

2.
 - a) Welcher Rechtsschutz besteht für Anspruchsberechtigte, um ihre Rechte aus dem Planfeststellungsbeschluss vom 13.08.2004 i.d.F. seiner Änderungen wegen der Erstattung von Aufwendungen für Schallschutzeinrichtungen durchsetzen zu können?
 - b) Welcher Rechtsschutz und welche Rechtsmittel bestehen gegen die ASE bzw. gegen einen zu niedrig festgesetzten Erstattungsbetrag für Aufwendungen für Schallschutzeinrichtungen der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH?
 - c) Kann gegen eine ASE bzw. gegen eine zu niedrige Festsetzung von Erstattungsbeiträgen Widerspruch oder ein sonstiger außergerichtlicher Rechtsbehelf erhoben werden?

3.
 - a) Ab wann und aufgrund welcher Vorschrift werden die ASE rechtskräftig und ab wann bestandskräftig?
 - b) Wann bzw. nach welcher Frist und aufgrund welcher Vorschrift verjähren Ansprüche aus einer ASE bzw. innerhalb welcher Frist müssen die Maßnahmen umgesetzt oder abgerechnet werden?
 - c) Wann bzw. nach welcher Frist und aufgrund welcher Vorschrift verjähren die Ansprüche von Anspruchsberechtigten, die bisher noch keine Ansprüche zur Erstattung von Aufwendungen für Schallschutzeinrichtungen bei der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH geltend gemacht haben bzw. noch keinen entsprechenden Antrag gestellt haben?

II. Gutachten

A. Einführung

Wenn sich Fluglärm nicht durch aktive Maßnahmen vermeiden lässt, bietet der sog. passive Schallschutz Möglichkeiten, um die Belastungen für die Bevölkerung zu verringern. Ziel ist es dabei, durch bauliche Maßnahmen an Gebäuden den Lärm aus dem Wohnrauminneren fernzuhalten.¹

Ansprüche der Betroffenen auf Schallschutz haben ihre gesetzliche Grundlage in § 9 Abs. 1 und 2 FluglärmG² i. V. m. der Festsetzung des Lärmschutzbereichs³ i. V. m. Abschnitt A II 5 des Planfeststellungsbeschlusses „Ausbau Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld“ vom 13. August 2004 (im Weiteren: PFB) des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg⁴. Dieser wurde ergänzt durch den Planergänzungsbeschluss „Lärmkonzept BBI“ vom 20. Oktober 2009⁵ und diverse Prozessklärungen.⁶

Gemäß Abschnitt A II 5.1.2, 5.1.3 des PFB sind die Träger des Vorhabens (hier: Flughafen Berlin Brandenburg GmbH, im Weiteren: FBB) verpflichtet, auf Antrag der Eigentümerinnen und Eigentümer für Schallschutzvorrichtungen zu sorgen. Sie tragen die Kosten für die erforderlichen Schallschutzvorrichtungen. Die Auflagen zum Lärmschutz beinhalten z. B. Festsetzungen zur Entschädigung in Außenwohnbereichen, zum allgemeinen Lärmschutz (Tagschutz), zum Nachtschutz sowie zum Schutz besonderer Einrichtungen.⁷

¹ S. hierzu die Ausführungen des Fluglärmportals des Bundesverbandes der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e.V., <https://www.xn--fluglrm-portal-9hb.de/vor-laerm-schuetzen/wie-vor-laerm-schuetzen/passiver-schallschutz/> (zuletzt abgerufen am 16.4.24).

² Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2550).

³ Verordnung der Landesregierung Berlin über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Berlin Brandenburg (FlugLärmBERV Bln) vom 30. Juli 2013, GVBl. S. 430 und Brandenburgische Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Berlin Brandenburg (FlugLärmSBBbgV) Vom 7. August 2013, GVBl. II Nr. 61, S. 1.)

⁴ Abrufbar auf der Website der Gemeinsamen Oberen Luftfahrtbehörde Berlin Brandenburg, <https://www.o-sp.de/lbvbrandenburg/plandetail?pid=34729>.

⁵ <https://www.o-sp.de/lbvbrandenburg/plandetail?pid=34869>.

⁶ Vgl. <https://corporate.berlin-airport.de/content/dam/corporate/de/nachbarn/schallschutz/auflagen-laerm-a-II-5-des-pfb-bbi.pdf>.

⁷ Zur Umsetzung siehe *Panzer*, Umsetzung des Schallschutzprogramms für den Flughafen Berlin Brandenburg auf dem rechtlichen Prüfstand, LKV 2018, 539, 540 sowie <https://corporate.berlin-airport.de/de/nachbar-ber/schallschutz/allgemeine-informationen/faqs.html> (zuletzt abgerufen am 12.4.24).

Um diese Verpflichtung zu erfüllen, erstellt und versendet die FBB auf Antrag sogenannte Anspruchsermittlungen (im Weiteren: ASE).

Antragstellerinnen und Antragsteller erhalten eine ASE u. a. dann, wenn sie Anspruch auf die Erstattung von Schallschutzmaßnahmen haben und der Schallschutz an deren Gebäude im Rahmen der Höchstkostenreglung baulich umgesetzt werden kann.⁸ Teil der ASE ist eine schalltechnische Objektbeurteilung sowie ein Leistungsverzeichnis für die baulichen Maßnahmen. Darin informiert ein Ingenieurbüro schriftlich über die Ergebnisse der Bestandsaufnahme und die sich daraus ergebenden Schallschutzmaßnahmen und deren Kosten.

Sobald Eigentümerinnen und Eigentümer einen Antrag auf Schallschutzmaßnahmen gestellt haben, wird der Anspruch auf Schallschutzmaßnahmen geprüft. Dazu führt in der Regel ein von der FBB beauftragtes Ingenieurbüro eine Bestandsaufnahme am jeweiligen Gebäude durch und stellt die baulichen Eigenschaften, die Gebäudemasse sowie die Nutzung der einzelnen Räume fest. Auf dieser Grundlage wird ermittelt, welcher Raum welchen Anspruch hat und in welchem Umfang der Einbau von Fenstern, Lüftern, Dachdämmungen o. a. notwendig ist, um den Schallschutz umzusetzen. Das Ergebnis der Berechnung erhalten Eigentümerinnen und Eigentümer in der ASE.

B. Zu Frage 1

a) Welche Rechtsnatur haben die von der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH an die Anspruchsberechtigten von Erstattungen für Aufwendungen für Schallschutzeinrichtungen aufgrund des Planfeststellungsbeschlusses vom 13.08.2004 i.d.F. seiner Änderungen versandten Anspruchsermittlungen (ASE)?

b) Handelt es sich dabei um Verwaltungsakte?

1. Behörde i. S. d. § 35 VwVfG

Nach § 35 Satz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)⁹ ist Verwaltungsakt jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.

⁸ Vgl. <https://corporate.berlin-airport.de/de/nachbar-ber/schallschutz/allgemeine-informationen/vorgehensweise.html> (zuletzt abgerufen am 16.4.24).

⁹ Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 344) geändert worden ist.

Behörde ist nach der Definition des § 1 Abs. 4 VwVfG jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Der Behördenbegriff ist funktional zu interpretieren, so dass nicht die organisatorische Einbindung der handelnden Stelle in den Verwaltungsapparat entscheidend ist, sondern die Rechtsnatur ihrer Tätigkeit.¹⁰ Entscheidend ist die Fähigkeit zu hoheitlichem Tätigwerden.¹¹

Die ASE werden von der FBB versandt. Bei der FBB handelt es sich um eine GmbH und damit um eine Gesellschaft in Privatrechtsform. Anteilseigner bzw. Gesellschafter der FBB sind aber der Bund zu 26 % sowie das Land Berlin und das Land Brandenburg zu je 37 %.¹² Nach Artikel 2 Abs. 1 b) der Richtlinie 2000/52/EG der Kommission vom 26. Juli 2000 zur Änderung der Richtlinie 80/723/EWG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen (Transparenzrichtlinie) ist ein öffentliches Unternehmen jedes Unternehmen, auf das die öffentliche Hand aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann. Damit handelt es sich bei der FBB um ein öffentliches Unternehmen in Privatrechtsform.

Privatrechtssubjekte sind jedoch nicht als Behörden zu qualifizieren¹³ und zwar auch dann nicht, wenn es sich, wie hier, um ein öffentliches Unternehmen in Privatrechtsform handelt.¹⁴ Damit handelt es sich bei den ASE nicht um behördliche Entscheidungen, was zunächst gegen die Einordnung als Verwaltungsakte spricht.

2. Beleihung

Etwas anderes würde im Falle einer Beleihung gelten.¹⁵ Unter einer Beleihung versteht man das Betrauen eines Privatrechtssubjekts (natürliche Person oder juristische Person des Privatrechts) mit der Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und deren Befugnis, die Verwaltungsaufgaben selbstständig in den Handlungsformen des Öffentlichen Rechts zu erledigen.¹⁶ Dem Privatrechtssubjekt müssen Hoheitsbefugnisse verliehen

¹⁰ Vgl. Schoch/Schneider/*Knauff*, Verwaltungsrecht. VwVfG, 4. EL November 2023, VwVfG § 35 Rn. 66.

¹¹ Vgl. Schoch/Schneider/*Knauff*, ebenda.

¹² S. Grafik Beteiligungsstruktur der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH, <https://corporate.berlin-airport.de/de/unternehmen-presse/fbb-tochterunternehmen/beteiligungsstruktur.html> (zuletzt abgerufen am 12.4.24).

¹³ Vgl. Mann/Sennekamp/Uechtritz/*Windoffer*, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 35 Rn. 43.

¹⁴ Vgl. Mann/Sennekamp/Uechtritz/*Windoffer*, ebenda.

¹⁵ Vgl. Mann/Sennekamp/Uechtritz/*Windoffer*, ebenda.

¹⁶ Vgl. Schoch/Schneider/*Schoch*, VwVfG, 4. EL November 2023, VwVfG § 1 Rn. 162.

worden sein, sodann agiert es funktionell als Behörde.¹⁷ Eine Beleihung darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen.¹⁸

Eine solche Beleihung der FBB erfolgte beispielsweise im Rahmen der Übernahme der Steuerung der Luftsicherheitskontrollen am BER nach § 5 LuftSiG¹⁹ zum 1. Januar 2024.²⁰

Eine entsprechende Beleihung der FBB zum Erlass von Verwaltungsakten gegenüber Grundstückseigentümern ist jedoch nicht ersichtlich. Eine solche ist im Hinblick auf die Erstellung bzw. den Versand von ASE auch nicht möglich, da es an einer diesbezüglichen gesetzlichen Ermächtigung fehlt.

3. Einordnung der Anspruchsermittlungen

Die ASE kann rechtlich wie folgt eingeordnet werden: Die ASE besteht aus zwei Teilen. Zum einen enthält sie die angestellten Ermittlungen zu Schallschutzmaßnahmen und zum anderen ein sich darauf beziehendes Kostenerstattungsangebot. In den ASE heißt es dazu: „Die Ermittlungen erfolgen jeweils individuell aufgrund einer Bestandsaufnahme durch eine Schalltechnische Objektbeurteilung. Berücksichtigt werden die Dauerschall- bzw. Maximalpegel. Die erforderlichen Maßnahmen des Schutzziels werden dargestellt. Die Höhe der erstattungsfähigen Aufwendungen ergibt sich aus Einheitspreisen, die der FBB vorliegen. Die Ermittlung der Aufwendungen ist einem in der Anlage befindlichen Leistungsverzeichnis zu entnehmen. Zur Auszahlung des Betrages muss der Eigentümer eine in der Anlage zur ASE befindliche unterzeichnete Zweitschrift [...] an die FBB unter Angabe der Kontonummer senden. Die ASE ist damit Grundlage für die Erstattung von Aufwendungen für Schallschutzeinrichtungen.“

Der Antrag auf Schließung eines Vertrages (Angebot), namentlich das Kostenerstattungsangebot, stellt als Bestandteil des zweiseitigen Rechtsgeschäfts „Vertrag“ eine empfangsbedürftige Willenserklärung²¹ dar, die mit Zugang wirksam wird (§ 130). Grundsätzlich muss ein solcher Antrag inhaltlich so bestimmt oder zumindest bestimmbar sein, dass das Angebot durch ein schlichtes „Ja“ angenommen werden kann.²² So auch hier: Wird das Angebot angenommen (durch Rücksendung der unterzeichneten Zweitschrift mit Angabe

¹⁷ Vgl. Schoch/Schneider/*Schoch*, ebenda.

¹⁸ BVerwG, Urteil vom 26. 8. 2010, NVwZ 2011, 368, 370.

¹⁹ Luftsicherheitsgesetz vom 11. Januar 2005 (BGBl. I S. 78), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. April 2020 (BGBl. I S. 840).

²⁰ S. Pressemitteilung <https://corporate.berlin-airport.de/de/unternehmen-presse/presseportal/pressemitteilungen/2024-01-03-luftsicherheitskontrollen-ber.html> (zuletzt abgerufen am 10.4.24).

²¹ Zum Begriff vgl. *Busche*, MüKoBGB, 9. Aufl. 2021, BGB § 133 Rn. 12 ff.

²² Vgl. BGH NJW 2006, 1972; BAG NJW 2008, 937.

der Kontonummer), hat die berechtigte Person einen Anspruch auf Erstattung der konkreten Schallschutzkosten. Weitergehende Verhandlungen sind nicht notwendig. Auch der notwendige Rechtsbindungswille der FBB liegt damit unproblematisch vor.

Insgesamt sind die ASE damit ein Teilakt innerhalb des Schallschutzprogramms der FBB und enthalten neben den Ermittlungen zu den Schallschutzmaßnahmen ein Kostenerstattungsangebot an die Anspruchsberechtigten.

C. Zu Frage 2 a) und b)

a) Welcher Rechtsschutz besteht für Anspruchsberechtigte, um ihre Rechte aus dem Planfeststellungsbeschluss vom 13.08.2004 i.d.F. seiner Änderungen wegen der Erstattung von Aufwendungen für Schallschutzeinrichtungen durchsetzen zu können?

b) Welcher Rechtsschutz und welche Rechtsmittel bestehen gegen die ASE bzw. gegen einen zu niedrig festgesetzten Erstattungsbetrag für Aufwendungen für Schallschutzeinrichtungen der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH?

1. Rechtsschutz

Im ersten Rechtszug zuständiges Gericht über Streitigkeiten, die den Betrieb von Verkehrsflughäfen betreffen, ist nach § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 VwGO²³ das Oberverwaltungsgericht. Eine Streitigkeit betreffend den Betrieb eines Verkehrsflughafens im Sinne der Vorschrift liegt vor, wenn ein enger räumlicher und betrieblicher Zusammenhang mit dem Betrieb des Flughafens besteht.²⁴ Darunter fallen Streitigkeiten über die Gewährleistung des passiven Schallschutzes, da diese Teil der Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit des Flughafenbetriebes sind.²⁵

Die planfestgestellten Lärmschutzaufgaben begründen Ansprüche der Betroffenen gegenüber der Vorhabenträgerin.²⁶ Diese wird durch die Schutzaufgaben verpflichtet, die angeordneten Schutzmaßnahmen zu erfüllen, indem sie die Schallschutzeinrichtungen selbst einbauen lässt oder der und dem Betroffenen auf Nachweis die Aufwendungen für den Einbau der erforderlichen Schallschutzeinrichtungen erstattet (vgl. Teil A II 5.1.7 Nr. 1, S.

²³ Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist.

²⁴ Vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Juni 2000 - 11 C 13.99 - BVerwGE 111, 276; Beschluss vom 24. Juni 2014 - 4 B 37/13 - juris Rn. 6 ff.

²⁵ Vgl. BVerwGE 111, 276; Beschluss vom 24. Juni 2014 - 4 B 37/13 - juris Rn. 7.

²⁶ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 8.12.2014 – OVG 6 A 6/14, BeckRS 2014, 59135, beck-online.

108 des Planfeststellungsbeschlusses für den Ausbau des Verkehrsflughafens Berlin-Schönefeld vom 13. August 2004 in der Gestalt des Planergänzungsbeschlusses vom 20. Oktober 2009).

Die Rechtsgrundlage für Ansprüche wegen der Aufwendungen für Lärmschutz ist der PFB selbst.²⁷ Gemäß § 75 Abs. 1 Satz 2 VwVfG Brandenburg²⁸ werden durch die Planfeststellung alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen der Trägerin des Vorhabens (FBB) und den durch den Plan Betroffenen (Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer) geregelt. Die im Planfeststellungsbeschluss enthaltenen Lärmschutzaufgaben begründen somit die Ansprüche der betroffenen Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer.²⁹

Die Erfüllung der planfestgestellten Lärmschutzaufgaben in Form der Aufwendungserstattung kann durch Leistungsklagen gegen die FBB durchgesetzt werden.³⁰ Denkbar ist auch eine Feststellungsklage in Fällen, in denen die FBB noch nicht die für die Bestimmung der Entschädigungsleistungen erforderlichen Ermittlungen vorgenommen hat.³¹

2. Rechtsmittel

Vom Ersuchen gerichtlichen Rechtsschutzes sind die Rechtsmittel zu unterscheiden. Rechtsmittel sind dazu da, eine gerichtliche Entscheidung auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren. Damit bieten sie die Möglichkeit, gegen eine unzutreffende oder fehlerhafte Entscheidung vorzugehen und eine erneute Prüfung des Falls in einer höheren Instanz zu erreichen. Das Verfahren wird durch die Einlegung eines Rechtsmittels vor der nächsthöheren Instanz fortgesetzt.

Die Revision ist das Rechtsmittel gegen Urteile der Oberverwaltungsgerichte und ermöglicht die Überprüfung auf Rechtsfehler.

Den Beteiligten steht nach § 132 Abs. 1 VwGO die Revision nur dann zu, wenn das OVG oder auf Beschwerde gegen die Nichtzulassung das Bundesverwaltungsgericht, diese zugelassen hat. Voraussetzung hierfür ist nach § 132 Abs. 2 VwGO, dass

„1. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,

²⁷ Vgl. hierzu §§ 8 ff. LuftVG, 74 Abs. 1 VwVfG Bbg.

²⁸ Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Juli 2009 (GVBl. I S. 262, 264), die zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 8. Mai 2018 (GVBl. I Nr. 8) geändert worden ist.

²⁹ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, BeckRS 2018, 20882 Rn. 10; 2019, 8332 Rn. 13; 2021, 17928 Rn. 12.

³⁰ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, BeckRS 2019, 8332 Rn. 12; 2021, 17928 Rn. 10.

³¹ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, BeckRS 2021, 17928 Rn. 10.

2. das Urteil von einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder

3. ein Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.“

Bei einer Durchschau bisheriger Urteile, in denen Eigentümerinnen und Eigentümer auf Umsetzung der planfestgestellten Lärmschutzaufgaben im weitesten Sinne geklagt haben, wurde die Revision wegen Fehlens der Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 VwGO regelmäßig nicht zugelassen. Die Beteiligten müssten sich daher im Fall einer gerichtlichen Entscheidung aller Voraussicht nach zunächst mit einer Nichtzulassungsbeschwerde an das Bundesverwaltungsgericht wenden.

D. Zu Frage 2 c)

Kann gegen eine ASE bzw. gegen eine zu niedrige Festsetzung von Erstattungsbeträgen Widerspruch oder ein sonstiger außergerichtlicher Rechtsbehelf erhoben werden?

Bei außergerichtlichen Rechtsbehelfen handelt es sich um verwaltungsinterne Verfahren. Diese dienen der Überprüfung behördlicher Entscheidungen. Das Widerspruchsverfahren dient damit der Selbstkontrolle der Verwaltung.³² Ein Widerspruch wäre gegen einen Verwaltungsakt zu richten (vgl. §§ 68 ff. VwGO). Nach den Feststellungen der Frage zu 1 ist eine ASE aber kein Verwaltungsakt, da die FBB weder Behörde noch Beliehene ist und somit keine Verwaltungsakte erlassen kann. Daher kann gegen eine ASE auch kein Widerspruch erhoben werden.

Sonstige in Betracht kommende außergerichtliche Rechtsbehelfe sind nicht ersichtlich.

Sofern Betroffene den in der ASE festgesetzten Erstattungsbetrag als zu niedrig erachten, können sie entweder den Rechtsweg bestreiten (s. o.) oder sich informell an die FBB wenden. Im „Leitfaden Schallschutz“ informiert die FBB zu letzterem, dass die von der FBB beauftragten Ingenieurbüros grundsätzlich die Untersuchungen in den Räumen des Antragstellers durchführen. Die fachliche Verantwortung für die Ergebnisse der schalltechnischen Objektbeurteilung liege daher bei dem jeweiligen Ingenieurbüro. Dieses stehe für Fragen, Hinweise und Anmerkungen der Eigentümer zur Verfügung. Gleichzeitig stehe es der Eigentümerin und dem Eigentümer frei, ein Ingenieurbüro ihrer/seiner Wahl mit der Ermittlung der erforderlichen Maßnahmen zu beauftragen. Zu beachten ist hierbei,

³² Vgl. Schoch/Schneider/Wahl/Schütz, Verwaltungsrecht, 44. EL März 2023, VwGO § 42 Abs. 2 Rn. 36.

dass die Eigentümerin oder der Eigentümer bis zur Rechnungserstattung der baulichen Umsetzung finanziell in Vorleistung gehen muss, denn das Erfordernis und der Kostenbeitrag der Maßnahmen zum Schallschutz werden seitens der FBB im Zusammenhang mit der Rechnung zur baulichen Umsetzung geprüft und erstattet.

E. Zu Frage 3 a)

Ab wann und aufgrund welcher Vorschrift werden die ASE rechtskräftig und ab wann bestandskräftig?

1. Rechtskraft

Die Rechtskraft bezeichnet die Wirkungen eines gerichtlichen Beschlusses oder Urteils sowie die Voraussetzungen, unter denen diese Wirkungen eintreten können.³³ Die formelle Rechtskraft betrifft den Abschluss des gerichtlichen Verfahrens selbst.³⁴ Die materielle Rechtskraft betrifft die inhaltlichen Bindungswirkungen der Entscheidung.³⁵ Die materielle Rechtskraft dient dem Rechtsfrieden und schützt das Vertrauen in die Beständigkeit gerichtlicher Entscheidungen.³⁶

Da es sich bei den ASE nicht um gerichtliche Entscheidungen, mithin nicht um Urteile handelt, können diese auch nicht in Rechtskraft erwachsen.

2. Bestandskraft

Im Verwaltungsrecht erlangt ein Verwaltungsakt Bestandskraft, sobald er unanfechtbar wird, also wenn kein Rechtsbehelf mehr zulässig ist.³⁷ Bestandskraft eines Verwaltungsaktes bedeutet, dass selbst ein rechtswidriger Verwaltungsakt dauerhaft rechtswirksam wird³⁸, wenn er nicht fristgemäß (vgl. §§ 70, 74 VwGO) oder erfolglos angefochten wurde. Die Bestandskraft vermittelt dem Verwaltungsakt rechtlich gesicherte Existenz und Wirksamkeit³⁹ und dient, wie auch die Rechtskraft⁴⁰, der Rechtssicherheit und dem Rechtsfrieden.⁴¹

³³ Vgl. *Stephanek*, Rechtswirkungen verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen, JuS 2023, 1016.

³⁴ Vgl. *Stephanek*, ebenda.

³⁵ Vgl. *Lindner*, BeckOK VwGO, 68. Ed. 1.10.2023, VwGO § 121 Rn. 4.

³⁶ Vgl. *Lindner*, BeckOK VwGO, 68. Ed. 1.10.2023, VwGO § 121.

³⁷ Allgemeine Ansicht, vgl. nur BVerwG – III C 136.79, E 60, 269, 277 f.

³⁸ Vgl. *Fehling/Kastner/Störmer/Schwarz*, Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2021, VwVfG § 43 Rn. 23.

³⁹ Vgl. *Schemmer*, BeckOK VwVfG, 62. Ed. 1.1.2024, VwVfG § 43 Rn. 20.

⁴⁰ Vgl. BVerfGE 60, 253, 270, NJW 1982, 2425, 2426.

⁴¹ Vgl. *Fehling/Kastner/Störmer/Schwarz*, Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2021, VwVfG § 43 Rn. 23.

Da es sich bei den ASE nach den obigen Feststellungen nicht um Verwaltungsakte handelt, können diese auch nicht bestandskräftig werden.

ASE sind lediglich Teile des Schallschutzprogramms der FBB, auf denen die Angebote an die Betroffenen auf den Abschluss von Kostenerstattungsvereinbarungen basieren.

Sofern die Betroffenen das in den ASE enthaltene Kostenerstattungsangebot annehmen, haben sie einen Zahlungsanspruch, der auch gerichtlich durchsetzbar wäre.

F. Zu Frage 3b)

Wann bzw. nach welcher Frist und aufgrund welcher Vorschrift verjähren Ansprüche aus einer ASE bzw. innerhalb welcher Frist müssen die Maßnahmen umgesetzt oder abgerechnet werden?

1. Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts

Grundlage für Ansprüche auf die Erstattung von Schallschutzmaßnahmen ist der PFB. Die ASE sind Teil des Schallschutzprogramms zur Umsetzung der Auflagen in Abschnitt A II 5 des PFB. Das OVG Berlin-Brandenburg hat sich in einem Fall, in dem die Kläger die Schallschutzmaßnahmen Ende 2022, gemäß der Anspruchsermittlung vom 23. November 2015, durchführen ließen, zum Zeitraum für die Geltendmachung von Ansprüchen auf die Erstattung von Schallschutzmaßnahmen betreffend Mehrkosten wie folgt geäußert.⁴²

„Anspruchsgrundlage für die von den Klägern beehrte Kostenerstattung ist der Planfeststellungsbeschluss „Ausbau Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld“ vom 13. August 2004 in Verbindung mit dem Planergänzungsbeschluss „Lärmschutzkonzept BBI“ zum Vorhaben „Ausbau Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld“ vom 20. Oktober 2009 (im Folgenden: PFB). Der PFB regelt die Voraussetzungen, unter denen ein Erstattungsanspruch dem Grunde nach besteht. Ausdrückliche Bestimmungen über den Zeithorizont, innerhalb dessen als notwendig anerkannte Schallschutzmaßnahmen umzusetzen sind, enthält er zwar nicht. Allerdings erscheint es gerechtfertigt anzunehmen, dass der Plangeber für den Regelfall von einer zeitnahen Umsetzung ausgegangen ist.“

Diese Ausführungen lassen den Schluss zu, dass die Betroffenen innerhalb eines gewissen Zeitraums auf die ASE und die darauf basierenden Kostenerstattungsangebote reagieren

⁴² Vgl. OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 10.7.2023 – OVG 6 A 4/23, BeckRS 2023, 18126 Rn. 15, beck-online.

müssen, da mit dem OVG ein berechtigtes Interesse der FBB an der Kalkulierbarkeit der Kosten und der damit verbundenen finanziellen Planungssicherheit anzuerkennen ist.⁴³

Tun Sie das nicht, werden etwaig entstehende Mehrkosten, die den in den ASE errechneten Betrag übersteigen, im Zweifel nicht erstattet.

Entscheidend für die Höhe des Erstattungsbetrages ist dabei das der jeweiligen ASE zugrunde gelegte Rahmenleistungsverzeichnis. Dabei handelt es sich um Preisvereinbarungen, die die FBB mit den von ihr für die Umsetzung baulichen Schallschutzes gelisteten Firmen abgeschlossen hat. Es ist im Jahr 2019 und erneut im Jahr 2022 geändert und an die konjunkturell bedingten Baukostensteigerungen angepasst worden.

Aus dem Urteil des OVG lassen sich folgende Schlüsse ziehen: Die Erstattung der Kosten, entsprechend einer der jeweiligen ASE zugrunde gelegten Preisvereinbarung, kann wohl auch weit nach Annahme des Kostenerstattungsangebots verlangt werden. Sofern sich Eigentümer mit der Umsetzung der Maßnahmen jedoch so lange Zeit lassen, dass die im Leistungsverzeichnis aufgeführten Kosten entsprechend der zugrunde gelegten Preisvereinbarung obsolet sind, kann eine Übernahme der veranschlagten Mehrkosten aufgrund der berechtigten Planungssicherheit der FBB nicht mehr erfolgen.

Zu Letzterem äußert sich das OVG⁴⁴ folgendermaßen:

„Jedenfalls dann, wenn die Gründe für eine nicht zeitnahe Umsetzung der Schallschutzmaßnahmen in der persönlichen Sphäre der Hauseigentümer liegen, tragen sie die Verantwortung für zwischenzeitlich eintretende Preissteigerungen. Ihnen steht durch den zeitlichen Geltungsrahmen der jeweiligen Rahmenleistungsverzeichnisse regelmäßig ein für die Umsetzung der Schallschutzmaßnahmen angemessener Zeitraum zur Verfügung.“

Für eine entsprechende Reaktion der Betroffenen auf die Kostenerstattungsangebote der FBB bedeutet das wiederum Folgendes: Maßgeblich ist in erster Linie der in den Preisvereinbarungen bestimmte Zeitraum bzw. der zeitliche Geltungsrahmen des jeweiligen Rahmenleistungsverzeichnisses.

Sofern Kalkulationen eine zeitliche Geltungsdauer selbst nicht bestimmen, muss zudem nach dem OVG⁴⁵ den üblichen Gepflogenheiten entsprechend angenommen werden, dass sie nur für einen überschaubaren Zeitraum gelten und im Übrigen unter dem Vorbehalt gleichbleibender (wirtschaftlicher) Rahmenbedingungen stehen.

⁴³ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 10.7.2023 – OVG 6 A 4/23, BeckRS 2023, 18126 Rn. 17.

⁴⁴ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, ebenda, Rn. 18.

⁴⁵ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, ebenda, Rn. 19.

Da das OVG keine Äußerungen betreffend den diesbezüglichen Zeithorizont trifft, stellt sich die Frage, welcher Zeitrahmen für diese Fälle anzusetzen ist.

2. Entsprechende Anwendung der Fünf-Jahres-Frist?

Denkbar wäre eine entsprechende Anwendung der Fünf-Jahres-Frist aus A II 5.1. 7. 3) des PFB auf Fälle, in denen die Betroffenen zwar einen Anspruch innerhalb der Frist geltend gemacht, aber nicht auf das Kostenerstattungsangebot der FBB reagiert haben. Dafür spricht, dass diese Frist den Anspruchsberechtigten auch bei erstmaliger Geltendmachung von Ansprüchen zusteht (siehe PFB sowie § 9 Abs. 7 Satz 2 FluglärmG⁴⁶).

Gegen eine entsprechende Anwendung spricht aber der klare Wortlaut des PFB bzw. des § 9 Abs. 7 Satz 2 FluglärmG, welcher sich nur auf die erstmalige Anspruchsstellung bezieht. Auch unter dem Gesichtspunkt des Risikos konjunkturell bedingter Preissteigerungen erscheint eine Fünf-Jahres-Bindung als zu weitgehend. Auch das OVG äußert sich dazu, dass auch Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer, deren Ansprüche auf baulichen Schallschutz von der FBB anerkannt sind, gehalten sind, das Risiko konjunktureller Kostensteigerungen ins Kalkül ihrer Planung zur Umsetzung der Schallschutzmaßnahmen zu ziehen.⁴⁷

Eine entsprechende Anwendung der Fünf-Jahres-Frist aus A II 5.1.7. 3) ist daher im Ergebnis abzulehnen.

3. Anwendung der regelmäßigen Verjährungsfrist?

Dies vorausgesetzt, könnten die zeitlichen Abstände zwischen den Konjunkturstatistiken im Baugewerbe für Berlin und Brandenburg als Bemessungsgrundlage für den Zeithorizont herangezogen werden. Nach dem Amt für Statistik Berlin-Brandenburg⁴⁸ erfolgt die Untersuchung des Baugewerbes in unterschiedlichen zeitlichen Abständen. Die kurzfristigen Statistiken (Konjunkturstatistiken) werden monatlich und vierteljährlich durchgeführt.

Aufgrund der dynamischen Preisentwicklung im Baugewerbe erscheint zumindest eine vierteljährliche Frist nicht fernliegend. Problematisch dürfte eine solch kurze Frist jedoch bezüglich der gebotenen Rücksichtnahme betreffend einer notwendigen Entscheidungsfindung/Angebotsprüfung durch die Anspruchsberechtigten sein.

⁴⁶ Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2550).

⁴⁷ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 10.7.2023 – OVG 6 A 4/23, BeckRS 2023, 18126 Rn. 19.

⁴⁸ Vgl. <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/e-ii-1-e-iii-1-m> (zuletzt abgerufen am 24.4.24).

Ein Kompromiss könnte daher nach hiesiger Ansicht in den Fällen, in denen Kalkulationen eine zeitliche Geltungsdauer selbst nicht bestimmen, eine Frist entsprechend der regelmäßigen Verjährungsfrist von drei Jahren gemäß § 195 BGB darstellen. Dafür spricht insbesondere, dass die Preisvereinbarungen unter Berücksichtigung der konjunkturell bedingten Baukostensteigerungen bisher ebenfalls eine Laufzeit von drei Jahren aufweisen. Auch unter dem Gesichtspunkt der üblichen Gepflogenheiten dürfte daher angenommen werden, dass es sich bei drei Jahren um einen für die Anspruchsberechtigten wie auch die FBB angemessenen Zeitraum halten könnte.

Wie das OVG in einem potenziellen Streitfall entscheiden würde, lässt sich jedoch nicht prognostizieren.

G. Zu Frage 3 c)

Wann bzw. nach welcher Frist und aufgrund welcher Vorschrift verjähren die Ansprüche von Anspruchsberechtigten, die bisher noch keine Ansprüche zur Erstattung von Aufwendungen für Schallschutzeinrichtungen bei der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH geltend gemacht haben bzw. noch keinen entsprechenden Antrag gestellt haben?

Nach § 9 Abs. 7 Satz 2 FluglärmG können Ansprüche auf Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen nur innerhalb einer Frist von fünf Jahren nach Entstehung des Anspruchs geltend gemacht werden. Konkretisiert wird dies durch Abschnitt A II 5.1.7. 3) des PFB: Der Anspruch auf Schallschutzeinrichtungen einschließlich der ggf. erforderlichen Belüftung in Tag- und Nachtschutzgebieten im Sinne der Auflagen 5.1.2 bis 5.1.4 und der Anspruch auf Entschädigungen nach den Auflagen 5.1.5 und 5.1.6 können demnach nur bis fünf Jahre nach Inbetriebnahme der planfestgestellten, neuen Südbahn gegenüber den Trägern des Vorhabens geltend gemacht werden. Wenn nach 5.1.9 die Schutz- und Entschädigungsgebiete neu festgelegt werden, beginnt die Fünf-Jahres-Frist für neue Ansprüche im Sinne der Auflagen 5.1.2 bis 5.1.6 jedoch neu.

III. Ergebnisse

Zu Frage 1:

Die Anspruchsermittlungen (ASE) sind ein Teilakt innerhalb des Schallschutzprogramms der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB) und enthalten neben den Ermittlungen zu den Schallschutzmaßnahmen ein Kostenerstattungsangebot an die Anspruchsberechtigten. Es handelt sich nicht um Verwaltungsakte.

Zu Frage 2:

Die Erfüllung der Lärmschutzaufgaben in Form der Aufwendungserstattung kann nach § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 VwGO durch Leistungsklagen gegen die FBB vor dem Oberverwaltungsgericht durchgesetzt werden. Denkbar ist auch eine Feststellungsklage in Fällen, in denen die FBB noch nicht die für die Bestimmung der Entschädigungsleistungen erforderlichen Ermittlungen vorgenommen hat. Gegen Urteile des Oberverwaltungsgerichts kann mit dem Rechtsmittel der Revision vorgegangen werden, wenn das Oberverwaltungsgericht – oder auf Beschwerde gegen die Nichtzulassung das Bundesverwaltungsgericht – diese zugelassen hat.

Zu Frage 3:

Ansprüche auf Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen können nur innerhalb einer Frist von fünf Jahren nach Entstehung des Anspruchs geltend gemacht werden.

Weil es sich bei den ASE nicht um gerichtliche Entscheidungen handelt, können diese auch nicht in Rechtskraft erwachsen. Da die ASE auch keine Verwaltungsakte darstellen, können sie auch nicht bestandskräftig werden.

Wegen des berechtigtes Interesses der FBB an der Kalkulierbarkeit der Kosten und der damit verbundenen finanziellen Planungssicherheit bedarf es einer entsprechenden Reaktion der Betroffenen auf die Kostenerstattungsangebote der FBB innerhalb eines gewissen Zeitraums. Nach hier vertretener Auffassung dürfte hierfür in Anlehnung an die regelmäßige Verjährungsfrist des § 195 BGB eine Zeitspanne von drei Jahren angemessen sein. Fehlt eine solche Reaktion innerhalb dieses Zeitraums, haben die Betroffenen die gegenüber den in den ASE ausgewiesenen Beträgen anfallenden Mehrkosten im Zweifel selbst zu tragen.

* * *