Problem: Gefahrenabwehr im Luftverkehrsrecht

Einordnung: POR / Luftverkehrsrecht

OVG Saarlouis, Urteil vom 16.04.2026
1 A 79/24

LEITSÄTZE (DER REDAKTION)

1. Bei § 29 Abs. 1 Satz 2 LuftVG handelt es sich um die gefahrenabwehrrechtliche Generalklausel des Luftaufsichtsrechts. Sie entspricht in ihren Voraussetzungen den Generalklauseln des allgemeinen Polizeirechts.
2. Wer als Adressat einer luftaufsichtsrechtlichen Verfügung in Betracht kommt, beurteilt sich nach den Regeln des allgemeinen Polizeirechts.

EINLEITUNG

Auch die zweite Entscheidung in dieser „RA" startet in einem unbekannten Rechtsbereich, thematisiert hauptsächlich aber Probleme des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts.

SACHVERHALT

Der Kläger ist Landwirt und Eigentümer eines etwa 3 m breiten und ca. 230 m langen Grundstücks (fortan als Sperrgrundstück bezeichnet), das auf einer Länge von knapp 100 m die Start- und Landebahnen eines vom Beigeladenen betriebenen Sonderlandeplatzes quert. Die Genehmigung zur Anlegung und zum Betrieb des Sonderlandeplatzes enthält u.a. als Auflage, dass die Zustimmung des Eigentümers des Sperrgrundstücks zur Nutzung des Fluggeländes vorliegen muss. Der Vater des Klägers hatte als ursprünglicher Eigentümer des Sperrgrundstücks der Nutzung zugestimmt. Der Kläger kündigte als Rechtsnachfolger seines Vaters die Nutzungsvereinbarung. Diese Kündigung ist jedoch nicht wirksam, was durch rechtskräftiges Urteil des Saarländischen Oberlandesgerichts vom 01.02.2024 festgestellt wurde.
Da der Kläger das Sperrgrundstück umgepflügt hatte, wurde ihm durch den Beklagten mit Bescheid vom 26.10.2021 aufgegeben, den ursprünglichen Geländezustand - insbesondere hinsichtlich der Tragfestigkeit - wiederherzustellen. Zur Begründung führte der Beklagte aus, seine Entscheidung beruhe auf § 29 I 2 Luftverkehrsgesetz (LuftVG). Das umgepflügte Grundstück stelle im Sinne dieser Vorschrift eine betriebsbedingte Gefahr für die Sicherheit des Luftverkehrs dar. Zwar sei auch gegenüber dem Beigeladenen eine luftaufsichtsrechtliche Verfügung ergangen, mit der die Start- und Landebahn zur unmittelbaren Gefahrenabwehr „verkürzt" worden sei. Dies ändere jedoch nichts an der Gefahrensituation, für die der Kläger die Verantwortung trage. Dieser hält dem behördlichen Vorbringen entgegen, er sei weder Betreiber eines Flugplatzes noch Führer eines Flugzeugs und daher nicht vom Geltungsbereich des § 29 LuftVG erfasst. Die Gefahr gehe nicht von ihm, sondern vom Beigeladenen als Flugplatzbetreiber oder von den Piloten der startenden und landenden Flugzeuge aus.
Ist der Bescheid vom 26.10.2021 rechtmäßig?

[Anm.: Es ist davon auszugehen, dass der Bescheid formell rechtmäßig ist.]

LÖSUNG

Obersatz

Der Bescheid ist rechtmäßig, wenn er auf einer wirksamen Ermächtigungsgrundlage beruht und deren formelle und materielle Voraussetzungen erfüllt sind.

© Jura Intensiv Verlags UG & Co. KG

I. Ermächtigungsgrundlage für den Bescheid

Als Ermächtigungsgrundlage für den Bescheid kommt **§ 29 I 2 LuftVG** in Betracht.

§ 29 I 1, 2 LuftVG:
„Die Abwehr von betriebsbedingten Gefahren für die Sicherheit des Luftverkehrs sowie für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung durch die Luftfahrt (Luftaufsicht) ist Aufgabe der Luftfahrtbehörden und der Flugsicherungsorganisation. Sie können in Ausübung der Luftaufsicht Verfügungen erlassen."

II. Formelle Rechtmäßigkeit des Bescheids

Der Bescheid ist formell rechtmäßig.

III. Materielle Rechtmäßigkeit des Bescheids

Der Bescheid ist materiell rechtmäßig, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen des § 29 I 2 LuftVG vorliegen und das auf der Rechtsfolgenseite eröffnete Ermessen fehlerfrei ausgeübt wurde.

1. Betriebsbedingte Gefahr

Es muss eine betriebsbedingte Gefahr für die Sicherheit des Luftverkehrs oder für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung durch die Luftfahrt vorliegen.

Definition „betriebsbedingte Gefahr"

„[…] **Betriebsbedingt** im Sinne dieser Vorschrift ist eine **Gefahr** dann, wenn sie im Zusammenhang mit den betriebstechnischen Abläufen des Luftverkehrs steht, **wenn sie** also **betriebsbezogen ist, ohne vom Luftsicherheitsgesetz**, das dem Schutz vor äußeren Angriffen auf den Luftverkehr, insbesondere vor Flugzeugentführungen, Sabotageakten und terroristischen Anschlägen dient (vgl. § 1 LuftSiG), **erfasst zu werden**. Zu den betriebsbedingten Gefahren gehören dabei **nicht nur Gefahren** für die öffentliche Sicherheit **durch unfallbedingte**, auf technisches oder menschliches Versagen zurückzuführende **Flugzeugabstürze**. Als betriebsbedingte Gefahren werden **vielmehr auch** dem Luftverkehr immanente **Gefahren** angesehen, nämlich solche, **die durch den Flugbetrieb selbst entstehen**. **Auch Gefahren, die von außen auf ein Luftfahrzeug einwirken, fallen hierunter. Luftverkehr ergibt sich aus dem regelgerechten Zusammenwirken von Luftfahrzeugen mit geeigneten Umgebungsmedien (Luft und Betriebsflächen am Boden). Von daher sind auch solche Einwirkungen als betriebsbedingt zu betrachten, die das jeweilige Betriebsmedium beeinträchtigen bzw. dessen Eignung für die Benutzung durch Luftfahrzeuge mindern.**

Abgrenzung zum Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG)

Gefahr durch äußere Einflüsse

Vergleichbarkeit mit polizeirechtlicher Generalklausel

Bei **§ 29 Abs. 1 Satz 2 LuftVG** handelt es sich um die **gefahrenabwehrrechtliche Generalklausel des Luftaufsichtsrechts**. Sie **entspricht** in ihren Voraussetzungen den **Generalklauseln des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts**, die ein Einschreiten zur Gefahrenabwehr ebenfalls nur bei Vorliegen einer konkreten Gefahr ermöglichen.

Definition „Gefahr"

Eine solche **Gefahr** liegt vor, wenn zu erwarten ist, dass ein Zustand oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des Geschehens in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für eines von der Norm erfassten Schutzgüter führt. An die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts sind dabei umso geringere Anforderungen zu stellen, je höherwertiger das bedrohte Rechtsgut und je größer der ihm drohende Schaden ist.

Subsumtion

Dies zugrunde legend stellten die durch das Umpflügen geschaffene Vertiefungen bzw. Unebenheiten eine im Sinne des § 29 Abs. 1 LuftVG relevante Gefahr dar, da diese sich im Bereich der beiden Start- und Landebahnen […] des von dem Beigeladenen betriebenen Sonderlandeplatzes […] befanden. Es bestand die konkrete Möglichkeit, dass das Fahrwerk eines Luftfahrzeugs beim Passieren des umgepflügten Bereichs während des

Gefahr (+)

© Jura Intensiv Verlags UG & Co. KG

Start- oder Landevorgangs beschädigt wird, was in der Folge […] zu einem Kontrollverlust über das Flugzeug hätte führen können. **Angesichts der Schwere der insoweit denkbaren Schäden für Leib und Leben der Flugzeuginsassen wie auch für das Luftfahrzeug selbst als Sache von bedeutendem Wert waren an die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines solchen Schadens nur geringe Anforderungen zu stellen.** […]

Verkürzung der Start- und Landebahn rechtlich irrelevant, berührt Betriebsgenehmigung nicht

[…] Der Umstand, dass […] die Start- und Landebahn ... nahezu vollständig gesperrt sowie die Start- und Landebahn ... von einer verfügbaren Länge von 670 m auf eine Länge von 500 m verkürzt und unter dem 08.06.2021 eine weitere Einkürzung der Start- und Landebahn ... dergestalt verfügt worden war, dass diese selbst sowie der sie umgebende Sicherheitsstreifen von 30 m das Grundstück des Klägers nicht (mehr) beanspruchen durfte, hat an der Belegenheit des klägerischen Grundstücks innerhalb des Sonderlandeplatzes […] nichts zu ändern vermocht. Beide **Kürzungsverfügungen** beinhalteten **lediglich eine** ersichtlich **nicht auf Dauer angelegte Beschränkung** der genehmigten Nutzung des Sonderlandeplatzes durch den Beigeladenen. **In den Bestand der rechtswirksamen Genehmigung als solcher wurde nicht eingegriffen**; deren Geltungsbereich wurde weder geändert noch eingeschränkt. […]“

Somit liegt eine betriebsbedingte Gefahr i.S.v. § 29 I 2 LuftVG vor.

2. Verantwortlichkeit

Der Kläger muss der richtige Adressat des Bescheids sein, d.h. er muss für die betriebsbedingte Gefahr verantwortlich sein (sog. Störer).

Heranziehung der Regeln des allgemeinen POR

„Wer als Adressat einer luftaufsichtsrechtlichen Verfügung in Betracht kommt, beurteilt sich nach den **Regeln des allgemeinen Polizeirechts**. Daher können luftaufsichtsrechtliche Verfügungen nur gegen Personen gerichtet werden, die den Luftverkehr als sog. **Verhaltens- oder Zustandsstörer** gefährden. Dies trifft auf den Kläger unzweifelhaft zu. Der Kläger war als unmittelbarer Verursacher der durch das Umpflügen geschaffenen Gefahrensituation sowohl Verhaltensstörer als auch als verantwortlicher Eigentümer des betreffenden Grundstücks zugleich Zustandsstörer.“

Damit ist der Kläger der richtige Adressat des Bescheids.

3. Rechtsfolge

Ermessen

Auf der Rechtsfolgenseite eröffnet § 29 I 2 LuftVG ein behördliches **Ermessen**.

Problem: Störerauswahl

Dessen Ausübung ist **lediglich** unter dem Gesichtspunkt der **Auswahl des richtigen Verantwortlichen fraglich**.

Verantwortlichkeit des Flugplatzbetreibers

„Dem Vorbringen des Klägers, dass eine betriebsbedingte Gefahr allenfalls von dem Beigeladenen als Flugplatzbetreiber ausgegangen wäre, sofern dieser keine geeigneten Schutz- und Sicherheitsmaßnahmen ergriffen hätte, kann nicht gefolgt werden. Dem liegt die […] rechtsirrige Annahme zugrunde, dass der Beigeladene als Betreiber des Flugplatzes vorrangig verpflichtet gewesen wäre, entsprechende Sicherheitsmaßnahmen zu ergreifen, etwa für Piloten erkennbare Kennzeichnungen und Markierungen auf der Start- und Landebahn anzubringen, wozu er von dem Beklagten hätte angehalten werden müssen. Die **Entscheidung, wer** unter mehreren in Betracht kommenden Störern als Pflichtiger **heranzuziehen ist, richtet**

© Jura Intensiv Verlags UG & Co. KG

sich nach den Umständen des Einzelfalls unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses an einer möglichst **effektiven Gefahrenabwehr sowie** dem Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit**. Insoweit kann es schon mit Blick auf die **größere Gefahrennähe** aus Rechtsgründen nicht beanstandet werden, denjenigen auf der Grundlage von § 29 Abs. 1 Satz 2 LuftVG in Anspruch zu nehmen, der - wie im Fall **des Klägers** - die Gefahr unmittelbar verursacht hat und dessen Störereigenschaft unzweifelhaft feststeht. Ungeachtet dessen erschiene die **Anordnung gefahrenreduzierender Markierungen oder Kennzeichnungen** auf der betreffenden Start- und Landebahn **gegenüber** dem **Beigeladenen** schon im Ansatz **nicht** als **gleich geeignetes Mittel** zur Abwehr der seinerzeit bestehenden Gefahr. Eine solche Markierungs- oder Kennzeichnungspflicht hätte nämlich an dem Bestehen der beschriebenen Gefahrensituation nichts geändert.

Kündigung der Nutzungsvereinbarung

Auch der weitere Einwand des Klägers, seine Inanspruchnahme sei deshalb nicht gerechtfertigt gewesen, weil die Voraussetzungen für die dem Beigeladenen erteilte Genehmigung zum Betrieb des Flugplatzes mangels Vorliegens der Zustimmung der Grundstückseigentümer oder sonstiger Berechtigter zur Nutzung des Fluggeländes nicht mehr gegeben gewesen seien, greift nicht durch. Zwar enthält der Genehmigungsbescheid […] die Auflage, dass die Zustimmung der Grundstückseigentümer oder sonstiger Berechtigter zur Nutzung des Fluggeländes vorliegen muss. […] In Bezug auf das klägerische Grundstück lag die erforderliche Zustimmung […] vor. Diese gründete in einer zwischen dem Beigeladenen und dem Vater des Klägers als früherem Eigentümer […] geschlossenen […] Vereinbarung, mit der dem Beigeladenen das besagte Grundstück zur Nutzung als Bestandteil des Flugplatzes überlassen worden ist. Diese **„Zustimmung“** ist auch in der Folgezeit **nicht aufgrund** einer wirksamen **Kündigung** der Nutzungsvereinbarung durch den Kläger als Rechtsnachfolger seines Vaters **entfallen**. Das hat das **Saarländische Oberlandesgericht** in seinem […] **Urteil vom 01.02.2024** […] rechtskräftig festgestellt […].“

Demnach hat die zuständige Behörde ihr Ermessen fehlerfrei ausgeübt, sodass der Bescheid rechtmäßig ist.

FAZIT

Das Urteil zeigt anschaulich, dass auch Spezialermächtigungen wie § 29 I 2 LuftVG im Kern genauso geprüft werden wie die polizeiliche Generalklausel (Gefahr, Verantwortlichkeit, Rechtsfolge: Ermessen) und sich Grundsätze des allgemeinen Polizeirechts wie die Gefahrenprognose oder die Auswahl des richtigen Verantwortlichen übertragen lassen.
Prozessual handelte es sich um eine Fortsetzungsfeststellungsklage, für die dem Kläger jedoch das erforderliche berechtigte Interesse i.S.v. § 113 I 4 VwGO fehlte. Insbesondere die Fallgruppe des tiefgreifenden Grundrechtseingriffs lag nicht vor, weil der streitgegenständliche Bescheid nicht zu den Verwaltungsakten gehört, die sich typischerweise so kurzfristig erledigen, dass sie nicht mit einer Anfechtungsklage angegriffen werden können.

© Jura Intensiv Verlags UG & Co. KG