

**BUNDESFINANZHOF Urteil vom 10.10.2007, VII R 36/06**

Zollflugplatzzwang - Bestimmung eines Flugplatzes als Zollflugplatz - Klagebefugnis des Flugplatzbetreibers

**Leitsätze**

Die vom BMF zu treffende Entscheidung, welcher Flugplatz Zollflugplatz ist, auf welchem Flugplatz also aus Drittländern einfliegende Luftfahrzeuge landen bzw. von welchem Flugplatz sie nach Drittländern abfliegen dürfen, richtet sich nicht an die Flugplatzbetreiber, sondern ist eine an den jeweiligen Flugzeugführer gerichtete zollrechtliche Verkehrsregelung. Die insoweit anzuwendenden zollrechtlichen Vorschriften geben dem Betreiber eines Flugplatzes keinen Anspruch darauf, dass auf oder an seinem Flugplatz eine Zollabfertigungsstelle eingerichtet und sein Flugplatz in die Liste der Zollflugplätze aufgenommen wird .

**Tatbestand**

- 1 I. Die Klägerin und Revisionsbeklagte (Klägerin) betreibt den Flugplatz X. Dieser ist vom Beklagten und Revisionskläger (Bundesministerium der Finanzen --BMF--) in die Liste der besonderen Landeplätze gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. g der Zollverordnung (ZollV) für Luftfahrzeuge, die zur Personenbeförderung im nichtgewerblichen Verkehr oder Gelegenheitsverkehr einfliegen (Nr. 2 Abs. 22 der Dienstvorschrift Zollflugplatzzwang --DV Zollflugplatzzwang--, Vorschriftenammlung der Bundesfinanzverwaltung --VSF-- Z 06 13), aufgenommen worden.
- 2 Im April 2001 beantragte die Klägerin, den Flugplatz X als Zollflugplatz zu bestimmen. Das BMF ermächtigte daraufhin die Oberfinanzdirektion (OFD), der Klägerin für die Dauer von einem Jahr Einzelabfertigungen gemäß § 5 Abs. 4 ZollV für gewerbliche Drittlandsflüge zu genehmigen (sog. "Probetrieb"), wovon die OFD der Klägerin im Dezember 2001 Mitteilung machte. Auf den nach Jahresablauf gestellten Verlängerungsantrag der Klägerin lehnte das BMF mit an die OFD gerichtetem Erlass sowohl den Antrag auf Bestimmung als Zollflugplatz als auch die Verlängerung der Ermächtigung der OFD zu Einzelabfertigungen ab. Über diese Entscheidung des BMF unterrichtete das Hauptzollamt Y die Klägerin mit Schreiben vom 3. Juli 2003, das mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen war. Der Einspruch der Klägerin blieb ohne Erfolg.
- 3 Auf die daraufhin zunächst gegen das Hauptzollamt Y erhobene Klage, die später im Wege der Klageänderung gegen das BMF gerichtet wurde, hob das Finanzgericht (FG) aus den in der Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern (ZfZ) 2006, 316 veröffentlichten Gründen die Entscheidung des BMF, den Flugplatz X weder als Zollflugplatz zu bestimmen noch einen weiteren "Probetrieb" zu genehmigen, auf und verpflichtete das BMF, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden; im Übrigen wurde die Klage abgewiesen.
- 4 Mit seiner Revision macht das BMF geltend, dass die Klägerin nicht klagebefugt sei; eine lediglich wirtschaftliche Betroffenheit reiche insoweit nicht. Jedenfalls sei die Klägerin durch die Entscheidung nicht in ihren Rechten verletzt. Mit der Bekanntgabe der Zollflugplätze im Bundesanzeiger (BAnz) komme die deutsche Zollverwaltung der ihr obliegenden zollamtlichen Überwachung durch Bezeichnung der im grenzüberschreitenden Warenverkehr zu benutzenden Verkehrswege nach. Das für die Bestimmung der Zollflugplätze maßgebliche Kriterium sei daher die ordnungsgemäße zollamtliche Überwachung, die eine Kanalisierung des ein- und ausfliegenden Luftverkehrs erfordere; auch verwaltungsökonomische Gründe dürften insoweit angeführt werden.
- 5 Die Klägerin schließt sich im Wesentlichen der Rechtsauffassung des FG an.

**Entscheidungsgründe**

- 6 II. Die Revision des BMF ist begründet; sie führt zur Aufhebung der Vorentscheidung und Abweisung der Klage (§ 126 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 der Finanzgerichtsordnung --FGO--), soweit das FG die Verwaltungsentscheidung aufgehoben und das BMF zur Neubescheidung verpflichtet hat. Das Urteil des FG verletzt Bundesrecht (§ 118 Abs. 1 Satz 1 FGO). Die Klage ist zwar zulässig (1.), jedoch nicht begründet (2.).
- 7 1. Der erkennende Senat hat mit Urteil vom 31. Januar 2005 VII R 33/04 (BFHE 208, 350, ZfZ 2005, 236) über die Klage eines Flugplatzbetreibers gegen die Streichung seines Flugplatzes aus der Liste der besonderen Landeplätze (Nr. 2 Abs. 22 DV Zollflugplatzzwang) durch das BMF entschieden. Die

Ausführungen in jenem Urteil zur Rechtsnatur dieser Maßnahme sowie zur Klagebefugnis des Flugplatzbetreibers, auf die zur Vermeidung von Wiederholungen verwiesen wird, gelten in entsprechender Weise für den Streitfall, in dem es um die Bestimmung eines Flugplatzes als Zollflugplatz durch das BMF geht.

- 8 a) Danach ist die durch das BMF verfügte und im BAnz bekannt zu gebende (§ 3 Abs. 1 ZollV) Bestimmung eines Flugplatzes als Zollflugplatz eine Entscheidung i.S. des Art. 4 Nr. 5 des Zollkodex (ZK), d.h. eine hoheitliche Maßnahme zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des Zollrechts mit Rechtswirkung für eine oder mehrere bestimmte oder bestimmbare Personen. Entsprechendes gilt für die Entscheidung des BMF, mit der die Aufnahme eines Flugplatzes in die Liste der Zollflugplätze abgelehnt wird.
- 9 Art. 243 ZK enthält für gegen Entscheidungen auf dem Gebiet des Zollrechts gerichtete Rechtsbehelfsverfahren besondere gemeinschaftsrechtliche Vorschriften und setzt damit einen gemeinschaftsweiten Mindeststandard an Rechtsschutz (vgl. Beermann in Hübschmann/Hepp/Spitaler -- HHSp--, Art. 243 ZK Rz 8; Streck/Olgemöller, Der Streit mit dem Zoll - Der neue Zollkodex, Deutsches Steuerrecht --DStR-- 1996, 1105, 1109), der einer uneinheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts infolge unterschiedlicher Verfahrensvorschriften in den Mitgliedstaaten entgegenwirken soll, der in der Bundesrepublik Deutschland indessen durch das öffentlich-rechtliche Verfahrens- und Prozessrecht ohnehin gewährleistet ist. Die Vorschrift ermöglicht gemeinschaftsweit die Anfechtung zollrechtlicher Entscheidungen und den Zugang zu einer (jedenfalls auf der unabdingbaren zweiten Stufe gemäß Art. 243 Abs. 2 Buchst. b ZK) zur Entscheidung berufenen unabhängigen Instanz (vgl. Senatsurteil in BFHE 208, 350, ZfZ 2005, 236); in der Bundesrepublik Deutschland ist mit der Eröffnung des Finanzrechtswegs dieser Zugang gegeben.
- 10 Anfechtungsbefugt gegenüber zollrechtlichen Entscheidungen sind nach Art. 243 Abs. 1 Unterabs. 1 ZK die durch die Entscheidung unmittelbar und persönlich betroffenen Personen. Damit beschränkt Art. 243 Abs. 1 Unterabs. 1 ZK den Rechtsschutz gegen zollrechtliche Entscheidungen --in ähnlicher Weise wie § 350 der Abgabenordnung und § 40 Abs. 2 FGO-- auf den Individualrechtsschutz und schließt Popularklagen aus (vgl. Worms in Dorsch, Zollrecht, Art. 243 ZK Rz 10; Witte/Alexander, Zollkodex, 4. Aufl., Art. 243 Rz 2; Gräber/von Groll, Finanzgerichtsordnung, 6. Aufl., § 40 Rz 58). Ob Art. 243 Abs. 1 Unterabs. 1 ZK gegenüber § 40 Abs. 2 FGO weiter gefasst ist, also geringere Anforderungen an die Klagebefugnis stellt (vgl. Worms in Dorsch, a.a.O., Art. 243 Rz 10; Witte/Alexander, a.a.O., Art. 243 Rz 8; Streck/Olgemöller, DStR 1996, 1105, 1109). Das FG ist im Streitfall davon ausgegangen, dass Art. 243 Abs. 1 Unterabs. 1 ZK weiter gefasst ist als § 40 Abs. 2 FGO und hat die Klagebefugnis der Klägerin ausschließlich mit beruflichen Interessen begründet, wobei allerdings das insoweit vom FG angeführte Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 15. Juli 1963 Rs. 25/62 (EuGHE 1963, 213) zum früheren Art. 173 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (jetzt Art. 230 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft) nichts für die Annahme hergibt, dass im Rahmen der Rechtsbehelfsbefugnis auf das Erfordernis einer rechtlichen Betroffenheit verzichtet werden könnte.
- 11 Im Streitfall bedarf diese Frage jedoch keiner Entscheidung, da sich die Klagebefugnis der Klägerin auch bei Anwendung des nach Ansicht des FG enger gefassten § 40 Abs. 2 FGO bejahen lässt. Die Voraussetzungen dieser Vorschrift sind nämlich erfüllt, wenn das Klagevorbringen es als zumindest möglich erscheinen lässt, dass die angefochtene Entscheidung eigene Rechte des Klägers verletzt (vgl. zum gleich lautenden § 42 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung: Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Juni 1983 7 C 102.82, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1983, 610; vom 27. Januar 1993 11 C 35.92, BVerwGE 92, 32), bzw. sie ist --entsprechend umgekehrt-- nur dann nicht gegeben, wenn offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise die vom Kläger geltend gemachten Rechte bestehen oder ihm zustehen können (Senatsurteil vom 3. Februar 1987 VII R 116/82, BFHE 149, 362, BStBl II 1987, 346). Danach ist im Streitfall die Klagebefugnis gegeben, denn die Klägerin hat geltend gemacht, durch die Entscheidung des BMF in ihrer nach Art. 12 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) garantierten Berufsfreiheit verletzt zu sein, und es ist nicht offensichtlich und eindeutig ausgeschlossen, dass es zutreffen könnte, dass die Klägerin --wie vorgetragen-- durch die angefochtene Entscheidung des BMF rechtlich betroffen ist. Im Übrigen handelt es sich vorliegend zweifellos nicht um eine Popularklage, da die Klägerin nicht fremde Rechte im eigenen Namen geltend macht, sondern eine sie --jedenfalls auch-- selbst begünstigende Verwaltungsentscheidung im Klageweg erstrebt. Dementsprechend hat der erkennende Senat bereits mit seinem Urteil in BFHE 208, 350, ZfZ 2005, 236 einen Flugplatzbetreiber als berechtigt angesehen, die Streichung seines Flugplatzes aus der Liste der besonderen Landeplätze anzufechten, da eine Rechtsverletzung möglich erschien. Ob im Streitfall die Klägerin auch einen Anspruch darauf hat, dass ihr Flugplatz als Zollflugplatz bestimmt wird bzw. bei dieser Entscheidung ihre Interessen zu berücksichtigen sind, ist nicht im Rahmen der Zulässigkeit der Klage zu klären, sondern hat Gegenstand der Prüfung der Begründetheit der Klage zu sein (vgl. Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Aufl., § 42 Rz 59, 68).
- 12 b) Das BMF ist auch der richtige Beklagte, da nach § 63 Abs. 1 Nr. 1 FGO die Klage gegen die Behörde zu richten ist, die die Verwaltungsentscheidung erlassen hat. Es steht außer Zweifel --auch das BMF behauptet

nichts anderes--, dass das BMF entscheidet, welche Zollflugplätze im BAnz bekannt gegeben werden, und dass dementsprechend auch die Entscheidung, den Flugplatz X nicht als Zollflugplatz zu bestimmen, vom BMF getroffen und diese Entscheidung vom Hauptzollamt Y der Klägerin lediglich bekannt gegeben worden ist.

- 13 Weitere Gesichtspunkte, welche gegen die Zulässigkeit der Klage sprechen, sind nicht ersichtlich.
- 14 2. Die Klage ist nicht begründet.
- 15 Ob die klagebefugte Klägerin auch einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch hat, folgt nicht aus ihrer vom FG angenommenen unmittelbaren und persönlichen Betroffenheit, sondern allein aus den maßgebenden materiell-rechtlichen Vorschriften.
- 16 a) Die im Streitfall heranzuziehenden Rechtsvorschriften geben dem Betreiber eines Flugplatzes keinen Anspruch darauf, dass auf oder an seinem Flugplatz eine Zollabfertigungsstelle eingerichtet und der Flugplatz in die Liste der Zollflugplätze aufgenommen wird. Die Entscheidung des BMF, den Flugplatz X nicht in diese Liste aufzunehmen, verletzt die Klägerin daher nicht in ihren Rechten (§ 101 Satz 1 FGO).
- 17 aa) Nach Art. 38 Abs. 1 Buchst. a ZK sind in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbrachte Waren vom Verbringer unverzüglich und gegebenenfalls unter Benutzung des von den Zollbehörden bezeichneten Verkehrsweges zu der von den Zollbehörden bezeichneten Zollstelle oder einem anderen von diesen Behörden bezeichneten oder zugelassenen Ort zu befördern. Werden Waren auf dem Luftweg befördert, sind sie mit dem Überfliegen der Grenze des Zollgebiets der Gemeinschaft in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht (vgl. Art. 3 Abs. 3 ZK). Hinsichtlich der dem Verbringer, d.h. in diesem Fall dem Flugzeugführer, nach Art. 38 Abs. 1 ZK obliegenden Beförderungspflicht zur bezeichneten Zollstelle unter Benutzung des vorgeschriebenen Verkehrsweges schreibt § 2 Abs. 2 des Zollverwaltungsgesetzes (ZollVG) vor, dass einfliegende Luftfahrzeuge nur auf einem Zollflugplatz landen und ausfliegende nur von einem solchen abfliegen dürfen. Die Zollflugplätze werden nach § 2 Abs. 4 Satz 2 ZollVG i.V.m. § 3 Abs. 1 ZollV im BAnz bekannt gegeben (abgedruckt auch unter Nr. 1 DV Zollflugplatzzwang). Es handelt sich hierbei --wie der Senat bereits mit Urteil in BFHE 208, 350, ZfZ 2005, 236 hinsichtlich der besonderen Landeplätze ausgeführt hat-- nicht um eine an den Flugplatzbetreiber gerichtete Entscheidung, mit der seinem Flugplatz ein besonderer Status verliehen wird, sondern um eine an den jeweiligen Flugzeugführer gerichtete zollrechtliche Verkehrsregelung.
- 18 Die genannten Vorschriften dienen ausschließlich der Überwachung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs (§ 1 Abs. 1 ZollVG) und begründen weder Rechte von Flugplatzbetreibern auf Aufnahme in die Liste der Zollflugplätze noch verpflichten sie die Zollverwaltung, bei der Bestimmung von Zollflugplätzen wirtschaftliche Interessen der Flugplatzbetreiber zu berücksichtigen. Die Zollverwaltung trifft ihre Entscheidung, welcher Flugplatz als Zollflugplatz ausgewiesen wird und an welchem Flugplatz sie dementsprechend eine Abfertigungsstelle einrichtet, grundsätzlich nach dem Gesichtspunkt einer effektiven zollamtlichen Überwachung des Warenverkehrs sowie nach verwaltungsorganisatorischen, verwaltungswirtschaftlichen, haushaltsrechtlichen und gegebenenfalls sicherheitspolitischen Gesichtspunkten. Da durch das Vorhandensein einer Zollabfertigungsstelle Verkehrsströme an bestimmten Punkten kanalisiert werden, mag dies für einen in der Nähe befindlichen Gewerbebetrieb (wie z.B. eine Gastwirtschaft oder einen Flugplatz) wirtschaftlich vorteilhaft sein. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um eine rechtlich geschützte Position, sondern um ein wirtschaftliches Interesse, welches nur faktisch im Sinne eines Rechtsreflexes berührt wird. Die zollrechtlichen Vorschriften begründen keine Rechtsansprüche Einzelner darauf, dass eine Zollabfertigungsstelle an einem bestimmten Ort eröffnet wird.
- 19 bb) Wenn der Senat gleichwohl mit Urteil in BFHE 208, 350, ZfZ 2005, 236 auch im Rahmen der Begründetheit jener Klage eine Rechtsverletzung des betroffenen Flugplatzbetreibers für möglich gehalten und die Sache an das FG zurückverwiesen hat, war dies durch den besonderen Umstand jenes Falles begründet, dass die Zollverwaltung den für den Flugplatzbetreiber bereits bestehenden wirtschaftlich vorteilhaften Zustand, der sich aus der Aufnahme seines Flugplatzes in die Liste der besonderen Landeplätze ergab, mit jenem Flugplatzbetreiber auferlegten Pflichten verknüpft hatte und die Streichung des Flugplatzes aus der Liste allein mit der angeblichen Nichterfüllung dieser Pflichten begründete, weshalb der Senat es für geboten hielt, jenem Flugplatzbetreiber die gerichtliche Kontrolle der im Zusammenhang mit dem weiteren Bestand des Flugplatzes als besonderer Landeplatz auferlegten Pflichten sowie der behaupteten Pflichtenverletzung zu eröffnen. So verhält es sich im Streitfall jedoch nicht.
- 20 cc) Die Klägerin kann auch aus dem ihr im Dezember 2001 bewilligten sog. "Probetrieb" keine Rechte herleiten. Dieser "Probetrieb" war von Anfang an zeitlich befristet und die Klägerin war darauf hingewiesen worden, dass damit weder eine Bestimmung als Zollflugplatz verbunden war noch eine solche in Aussicht gestellt werde. Insbesondere in Anbetracht des in diesem Zeitraum nur sehr geringen Frachtverkehrs mit Drittländern, der nur drei Ausfuhrabfertigungen umfasste, konnte die Klägerin kein schützenswertes Vertrauen darauf entwickeln, dass der Flugplatz am Ende des "Probetriebs" als Zollflugplatz bestimmt werden würde.
- 21 dd) Schließlich wird die Klägerin durch die Entscheidung des BMF auch nicht in ihrer durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Freiheit der Berufsausübung verletzt. Sie wird durch diese Entscheidung nicht gehindert, den Flugplatz X zu betreiben, was sie auch nach wie vor tut. Art. 12 Abs. 1 GG gibt dem beruflich Tätigen keinen

Anspruch gegenüber staatlichen Stellen, seinen Beruf unter für die betreffende Tätigkeit besonders vorteilhaften Bedingungen ausüben zu können (vgl. Scholz in Maunz/Dürig, Komm. z. GG, Art. 12 Rz 47). Die Entscheidung des BMF, welche Flugplätze in Deutschland Zollflugplätze sind, wird nach den vorstehend aufgeführten (II. 2. a aa) Kriterien getroffen, die keine berufsregelnde Tendenz erkennen lassen.

- 22 b) Die vorliegende Klage gibt somit entgegen der vom FG vertretenen Auffassung keinen Anlass, die Entscheidung des BMF, den Flugplatz X nicht als Zollflugplatz auszuweisen, einer Ermessensüberprüfung gemäß § 102 FGO zu unterziehen. Ob die vom BMF für seine Entscheidung angeführten Gründe sachgerecht und nachvollziehbar sind, kann nicht auf Antrag der Klägerin einer gerichtlichen Prüfung zugeführt werden. Es bedarf deshalb auch keiner Ausführungen des Senats, ob das FG bei seiner Ermessensüberprüfung die durch § 102 FGO gezogenen Grenzen beachtet oder nicht vielmehr unzulässigerweise eigene Erwägungen an die Stelle der behördlichen Erwägungen gesetzt hat.
- 23 c) Die Klägerin kann schließlich auch keine Verlängerung des seinerzeit befristet gewährten "Probetriebs" beanspruchen. Dieser bestand darin, dass seinerzeit für den Frachtverkehr mit Drittländern über den Flugplatz X Befreiungen von der Beförderungspflicht gemäß § 5 Abs. 4 ZollV gewährt wurden und das BMF die OFD unter Verzicht auf die insoweit gemäß Abs. 12 Unterabs. 3 der Dienstvorschrift zur Erfassung des Warenverkehrs (VSF Z 06 01) bestehende Vorlagepflicht ermächtigt hatte, solche Befreiungen im Einzelfall zu erteilen. Die Klägerin hat weder einen Anspruch auf Fortführung dieser verwaltungsinternen Ermächtigung noch auf Gewährung weiterer Befreiungen im Einzelfall, da die nach § 5 Abs. 4 ZollV mögliche Befreiung von der Beförderungspflicht im Verwaltungsweg unter den dort genannten Voraussetzungen, deren Vorliegen im betreffenden Einzelfall zu prüfen ist, dem Verbringer von Waren gewährt wird, nicht jedoch dem Betreiber des Flugplatzes, zu dem die Waren befördert werden.