
Datum: 10.12.2003
Gericht: Finanzgericht Düsseldorf
Spruchkörper: 4. Senat
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 4 K 7195/99 Z
ECLI: ECLI:DE:FGD:2003:1210.4K7195.99Z.00

Tenor:

Der Bescheid des Beklagten vom () und die dazu ergangene Einspruchsentscheidung vom werden aufgehoben.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Auszugsweise Veröffentlichung aus den Gründen:

1

Entscheidungsgründe:

2

Die Klage ist als Anfechtungsklage zulässig.

3

Sie richtet sich gegen den Bescheid des Beklagten vom in Gestalt der Einspruchsentscheidung vom . Der angefochtene Bescheid stellt sich dar als Widerruf der der Klin. erteilten Befreiung vom Zollflugplatzzwang. Als solche war die Aufnahme des von der Klin. betriebenen Flugplatzes in die Liste der besonderen Landeplätze und deren Bekanntgabe durch den Beklagten mit Bescheid vom rechtlich zu werten. Grundsätzlich gilt nämlich für in das Zollgebiet der Gemeinschaft einfliegende wie für aus dem Zollgebiet ausfliegende Flugzeuge das Gebot, einen Zollflugplatz zu benutzen (Zollflugplatzzwang, § 2 Abs. 2 ZollVG). Dieses grundsätzliche Gebot hat für den Betreiber eines Flugplatzes zur Folge, daß er - von bestimmten Ausnahmen in Notlagen abgesehen - aus dem EU-Ausland einfliegende Flugzeuge abweisen und Flugzeugführern mit dem Ziel im EU-Ausland die Startmöglichkeit verweigern muß. Von diesem Gebot war die Klin. zunächst durch den ihrem Rechtsvorgänger erteilten Bescheid vom und in der Folgezeit durch die Aufnahme des von ihr betriebenen Flugplatzes in die Liste der besonderen Landeplätze und den mit entsprechenden Auflagen und einer Rechtsbehelfsbelehrung versehenen Bescheid des Beklagten vom befreit.

4

Unabhängig von der hier nicht zu untersuchenden Frage, welchen Rechtscharakter die dem Bescheid des beklagten HZA vom zugrunde liegende Entscheidung des BMF hat, den Flugplatz A in die Liste der besonderen Landeplätze aufzunehmen, stellt hier jedenfalls der Bescheid vom einen Verwaltungsakt dar, denn hiermit wurde die Einzelfallregelung bezüglich des Flugplatzes A dem von ihr Betroffenen bekanntgegeben, es wurden damit bestimmte Auflagen verbunden und eine Rechtsbehelfsbelehrung erteilt. Dieser Verwaltungsakt enthält einen die Klägerin begünstigenden Teil (Aufnahme des von ihr betriebenen Flugplatzes in die Liste der besonderen Landeplätze und damit die Befreiung vom Zollflugplatzzwang) und einen belastenden Teil in Form von Auflagen.	5
Dementsprechend stellt die ebenfalls mit Rechtsbehelfsbelehrung versehene Bekanntgabe der Streichung des Flugplatzes A von der Liste der besonderen Landeplätze durch den Beklagten rechtlich den Widerruf der bisher bestehenden Befreiung vom Zollflugplatzzwang und damit ebenfalls einen diesen Einzelfall regelnden Verwaltungsakt dar, ebenso die hierzu ergangene Einspruchsentscheidung.	6
Für die gerichtliche Überprüfung dieser Bescheide ist die Anfechtungsklage (§ 40 Abs. 1 der Finanzgerichtsordnung - FGO -) die richtige Klageart.	7
Die Klage ist auch begründet.	8
Der angefochtene Bescheid ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 100 Abs. 1 Satz 1 FGO).	9
Stellt sich der angefochtene Bescheid, wie dargelegt, als Widerruf dar, so bedarf dieser einer Rechtsgrundlage. Widerrufen wurde der die Klin. begünstigende Teil des Bescheides vom , nämlich die in der Aufnahme in die Liste der besonderen Landeplätze liegende Befreiung vom Zollflugplatzzwang. Es handelt sich demnach um den Widerruf eines rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsaktes. Eine Rechtsgrundlage für den Widerruf wurde weder in dem Bescheid vom noch in der dazu ergangenen Einspruchsentscheidung vom ausdrücklich angeführt. Rechtsgrundlage für den Widerruf eines rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsaktes kann § 131 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 oder Nr. 2 AO sein. Auf diese Vorschrift will sich der Beklagte offenbar - wenn auch nicht ausdrücklich - stützen, denn er beruft sich in der Einspruchsentscheidung faktisch auf die Nichterfüllung der mit dem Bescheid vom erteilten Auflage Nr. 2 (rechtzeitige Anzeige der Auslandsflugbewegungen).	10
§ 131 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AO setzt voraus, daß der Widerruf durch Rechtsvorschrift zugelassen oder im Verwaltungsakt vorbehalten war. Insoweit könnte der im Bescheid vom enthaltene Satz, bei Verstößen gegen die o. a. Auflagen sei damit zu rechnen, daß der Flugplatz künftig nicht mehr als besonderer Landeplatz angesehen und aus der für diese Landeplätze geltenden Liste gestrichen werde, als Widerrufsvorbehalt gemeint sein.	11
Die Vorschrift des § 131 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AO hat zur Voraussetzung, daß der Begünstigte eine mit dem Verwaltungsakt verbundene Auflage nicht erfüllt hat, was hier nach Privatisierung des Flugsicherungs- und Flugberatungsdienstes von der Klin. auch unstreitig der Fall ist, denn seitdem hat die Klin. die Auflage Nr. 2 - jedenfalls für den hier rechtlich relevanten Zeitraum - nicht mehr eingehalten.	12
Beide Vorschriften, sowohl die Nr. 1 als auch die Nr. 2 des § 131 Abs. 2 Satz 1 AO, setzen jedoch voraus, daß die widerrufende Behörde Ermessen ausgeübt hat, denn der Widerruf steht im Ermessen der Behörde (§ 131 Abs. 1 AO: "kann"; § 131 Abs. 2 Satz 1 AO: "darf").	13

Der hier streitbefangene Widerruf ist nicht ermessensfehlerfrei erfolgt.

Bei der gerichtlichen Entscheidung über die Widerrufsverfügung kann nur geprüft werden, ob die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht worden ist (§ 102 FGO). Dabei kann das Finanzgericht nur die Tatsachen zugrunde legen, die zur Zeit der letzten Verwaltungsentscheidung gegeben waren (vgl. z. B. Bundesfinanzhof - BFH -, Urteil vom 24.11.1987 VII R 138/84, Bundessteuerblatt - BStBl. - II 1988, 364 m. w. N.).

Im Falle des Widerrufsvorbehalts (§ 131 Abs. 2 Satz 1 AO) hat die Behörde im Einzelfall abzuwägen, ob sie von ihrer Widerrufsbefugnis Gebrauch machen will. Die Ausnutzung des Widerrufsvorbehalts ist Ermessensausübung, die fehlerfrei sein und insbesondere dem Zweck der Ermächtigung entsprechen muß (Kruse in Tipke/Kruse, Abgabenordnung, § 131 Rdnr. 15 m. w. N.).

Im Falle des Verstoßes gegen eine Auflage (§ 131 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AO) ist zu prüfen, ob die konkrete Auflage zulässigerweise erteilt wurde und ob der Begünstigte unverschuldet gegen die Auflage verstoßen hat. Eine unverschuldete Nichterfüllung der Auflage muß bei der Ausübung des Ermessens berücksichtigt werden (Kruse, a. a. O. § 131 Rdnr. 19).

Für beide in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen ist nicht ersichtlich, daß auf Seiten der Zollverwaltung Ermessen überhaupt ausgeübt wurde. Die in der Einspruchsentscheidung (in der Verfügung vom fehlt für den Widerruf jegliche Begründung) angeführte Begründung

Die rechtzeitige unentgeltliche Mitteilung der Flugpläne sowie der tatsächlichen Flugbewegungen an die zuständige Zollstelle sei für die zollamtliche Überwachung von besonderen Landeplätzen gem. § 9 Abs. 4 a) Ziff. 3 ZollVG zwingend. Da die Klin. diese Pflicht nicht erfüllen könne, sei die Streichung des Landeplatzes A zu Recht erfolgt.

stellt keine ausreichende Wiedergabe von Ermessenserwägungen dar. Sie gibt zwar den Grund für die Erteilung der betr. Auflage (sinngemäß: zwingendes öffentliches Interesse zum Zwecke der zollamtlichen Überwachung) wieder, läßt aber eine Abwägung mit den aufgrund der veränderten Lage nach Privatisierung des Flugsicherungsdienstes bestehenden Interessen der Klin. und den von ihr vorgebrachten Gründen für die aufgetretenen Schwierigkeiten nicht erkennen. Es ist nicht ersichtlich, ob der Beklagte überhaupt Überlegungen angestellt hat, wie bei der von der Klin. unverschuldeten Änderung der Verhältnisse ggf. die Auflage Nr. 2 z. B. für eine Übergangsphase angepaßt werden könnte (was nach Ergehen der Einspruchsentscheidung und damit außerhalb des hier prüfungsrelevanten Zeitraumes dann tatsächlich geschehen ist!).

Zwar hat die Klin. die betr. Auflage Nr. 2 im Bescheid vom nicht angefochten (jedenfalls nicht ausdrücklich und nicht innerhalb der Rechtsbehelfsfrist), sondern Einwendungen erst später geltend gemacht, so daß der Bescheid vom insgesamt - einschließlich der darin enthaltenen Auflagen - bestandskräftig geworden ist. Der Klin. kann insoweit nicht vorgehalten werden, daß bei Erteilung des Bescheides vom die Privatisierung der Flugsicherung bereits erfolgt war, sie sich demnach sogleich gegen die Auflage Nr. 2 hätte wenden können oder müssen. Daß die eingetretenen Veränderungen zu Schwierigkeiten bei der Einhaltung der Auflage Nr. 2 führen würden und diese auch über eine längere Anpassungsphase andauern würden, war zu dieser Zeit noch nicht zwingend abzusehen.

In jedem Fall muß vor Widerruf einer Begünstigung wegen Auflagenverstoßes von der Behörde geprüft und in ihre Ermessensausübung einbezogen werden, ob die betr. Auflage

noch zulässig ist oder ggf. wegen Veränderung der Umstände geändert/angepaßt werden müßte. Daß dies hier beachtet und bedacht wurde, ist aus den vorgelegten Akten nicht ersichtlich. Dies bedeutet nicht zwingend, daß die vom HZA (auf entsprechende Weisungen hin) getroffenen Entscheidungen auch im Ergebnis falsch sein müssen. Damit die Ermessenserwägungen, wenn sie denn angestellt wurden, vom Gericht überprüft werden können, müssen sie dokumentiert sein (i. d. R. in den zu überprüfenden Entscheidungen selbst). Daran fehlt es hier. Wurden Ermessenserwägungen gar nicht angestellt, sind die betroffenen Entscheidungen schon deshalb (wegen Nichtausübung eines eingeräumten und vorgeschriebenen Ermessens) fehlerhaft (vgl. hierzu etwa BFH, Urteil vom 08.02.1981 VII R 86/78, BStBl. II 1981, 493).

Wegen der oben schon dargelegten Beschränkung der gerichtlichen Überprüfung auf den Zeitpunkt der letzten Verwaltungshandlung (Einspruchsentscheidung) kann und darf der Aspekt eines zu geringen Auslandsverkehrsaufkommens im vorliegenden Verfahren nicht berücksichtigt werden, denn dieser Gesichtspunkt ist erst nach Ergehen der Einspruchsentscheidung eingeführt worden. 23

Da die angefochtenen Verwaltungsakte ermessensfehlerhaft zustande gekommen sind, sind sie aufzuheben. Dies hat allerdings nicht zur Folge, daß damit der von der Klin. betriebene Flugplatz wieder als in der Liste der besonderen Landeplätze verzeichnet gilt. Aufzuheben waren nur die konkret angefochtenen Verwaltungsakte des Beklagten. Über Aufnahme in und Streichung aus der Liste der besonderen Landeplätze entscheidet aber letztlich der BMF. 24

Bei einer erneuten Entscheidung über einen Antrag der Klin., den von ihr betriebenen Flugplatz wieder in die Liste der besonderen Landeplätze aufzunehmen, ist der Sachstand zum Zeitpunkt des Ergehens einer solchen Entscheidung maßgebend. Daher können ggf. auch Gesichtspunkte des Verkehrsaufkommens berücksichtigt werden. Es müssen zudem im Hinblick auf die Chancengleichheit der Flugplatzbetreiber (Art. 3 und Art. 12 des Grundgesetzes) Ermittlungen zu den Verhältnissen auf vergleichbaren Flugplätzen angestellt werden (treffen die Angaben der Klin. zum Verkehrsaufkommen anderer, Flugplätze, die nach wie vor in der Liste der besonderen Landeplätze verzeichnet sind, zu?) und gegen ein offenbar vorhandenes Bedürfnis nach Reduzierung solcher Plätze abgewogen werden. 25

Die Kostenentscheidung folgt aus § 135 Abs. 1 FGO. 26