Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
vom 27. Juni 2019[1]

Rechtssache C-379/18

Deutsche Lufthansa AG
gegen
Land Berlin,
Beteiligte:
Berliner Flughafen Gesellschaft mbH,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

(Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts [Deutschland])

„Vorabentscheidungsersuchen – Luftverkehr – Flughafenentgelte – Schutz der Rechte der Flughafennutzer – Möglichkeit, andere als die von der unabhängigen Aufsichtsbehörde gebilligten Entgelte zu vereinbaren – Rechtsbehelfe – Zuständigkeit der Zivilgerichte – Vereinbarkeit mit der Richtlinie 2009/12/EG“

1. Die Richtlinie 2009/12/EG[2] sieht vor, dass Flughafenleitungsorgane bei den „Nutzern“ (im Sinne von Beförderern von Fluggästen, Post oder Fracht auf dem Luftweg)[3] ein Entgelt als Gegenleistung für die Nutzung der Einrichtungen und Dienstleistungen, die sie ihnen anbieten, erheben.

2. Zusammengefasst betreffen die Fragen des vorlegenden Gerichts die Billigung dieser Flughafenentgelte entweder durch die unabhängige Aufsichtsbehörde (im Folgenden: Aufsichtsbehörde) oder durch das Leitungsorgan des jeweiligen Flughafens. Darüber hinaus möchte es wissen, wie und vor wem der Nutzer sie anfechten kann.

I. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht. Richtlinie 2009/12

3. Art. 2 („Begriffsbestimmungen“) sieht vor:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

1 Originalsprache: Spanisch.

2 Richtlinie 2009/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über Flughafenentgelte (ABl. 2009, L 70, S. 1, im Folgenden: Richtlinie).

3 Ich werde den Begriff *Nutzer* in diesem Sinne verwenden. Er umfasst mithin nicht die Reisenden, die die Flughafeneinrichtungen und Flughafendienstleistungen nutzen (und auf die die Luftfahrtunternehmen den Entgeltbetrag später abwälzen).

1. ‚Flughafen' jedes speziell für das Landen, Starten und Manövrieren von Luftfahrzeugen ausgebaute Gelände, einschließlich der für den Luftverkehr und die Dienstleistungen erforderlichen zugehörigen Einrichtungen, wozu auch die Einrichtungen für die Abfertigung gewerblicher Flugdienste gehören;

2. ‚Flughafenleitungsorgan' eine Stelle, die nach den nationalen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften oder Verträgen – gegebenenfalls neben anderen Tätigkeiten – die Aufgabe hat, die Einrichtungen eines Flughafens oder Flughafennetzes zu verwalten und zu betreiben, und der die Koordinierung und Überwachung der Tätigkeiten der verschiedenen Akteure auf dem betreffenden Flughafen oder in dem betreffenden Flughafennetz obliegt;

3. ‚Flughafennutzer' jede natürliche oder juristische Person, die für die Beförderung von Fluggästen, Post und/oder Fracht auf dem Luftwege zu oder von dem betreffenden Flughafen verantwortlich ist;

4. ‚Flughafenentgelt' eine zugunsten des Flughafenleitungsorgans erhobene und von den Flughafennutzern gezahlte Abgabe für die Nutzung der Einrichtungen und Dienstleistungen, die ausschließlich vom Flughafenleitungsorgan bereitgestellt werden und mit Landung, Start, Beleuchtung und Abstellen von Luftfahrzeugen sowie mit der Abfertigung von Fluggästen und Fracht in Zusammenhang stehen;

…"

4. Art. 3 („Diskriminierungsverbot") bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Flughafenentgelte im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht keine Diskriminierung zwischen Flughafennutzern beinhalten. Dies steht einer Differenzierung der Flughafenentgelte bei Belangen von öffentlichem und allgemeinem Interesse, einschließlich des Umweltschutzes, jedoch nicht entgegen. Die für diese Differenzierung herangezogenen Kriterien müssen geeignet, objektiv und transparent sein."

5. Art. 5 („Gemeinsame Entgeltregelung") lautet:

„Nach Unterrichtung der Kommission und im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht können die Mitgliedstaaten einem Flughafenleitungsorgan gestatten, eine gemeinsame und transparente Entgeltregelung auf alle Flughäfen anzuwenden, die dieselbe Stadt oder denselben Ballungsraum bedienen, sofern jeder Flughafen den Transparenzvorschriften nach Artikel 7 in vollem Umfang genügt."

6. Art. 6 („Konsultationen und Rechtsbehelf") sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass ein verbindliches Verfahren für regelmäßig durchzuführende Konsultationen zwischen dem Flughafenleitungsorgan und Flughafennutzern oder den Vertretern oder Verbänden von Flughafennutzern bezüglich der Durchführung der Flughafenentgeltregelung, der Höhe der Flughafenentgelte und gegebenenfalls der Qualität der erbrachten Dienstleistungen eingerichtet wird. Sofern in der letzten Konsultationsrunde nichts anderes vereinbart wurde, finden diese Konsultationen mindestens einmal jährlich statt. Im Falle einer mehrjährigen Vereinbarung zwischen dem Flughafenleitungsorgan und den Flughafennutzern finden die Konsultationen gemäß den Regelungen der Vereinbarung statt. Die Mitgliedstaaten sind jedoch berechtigt, häufigere Konsultationen zu verlangen.

(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Änderungen der Flughafenentgeltregelung oder der Flughafenentgelthöhe, wann immer möglich, im Einvernehmen zwischen dem Flughafenleitungsorgan und den Flughafennutzern vorgenommen werden. Zu diesem Zweck legt das Flughafenleitungsorgan Vorschläge zur Änderung der Flughafenentgeltregelung oder der Höhe der Flughafenentgelte den Flughafennutzern, zusammen mit einer Begründung der vorgeschlagenen Änderungen, spätestens vier Monate vor deren Inkrafttreten vor, es sei denn, es sind außergewöhnliche Umstände gegeben, die gegenüber den Flughafennutzern zu rechtfertigen sind. Das Flughafenleitungsorgan konsultiert die Flughafennutzer zu den vorgeschlagenen Änderungen und berücksichtigt deren Ansichten vor einer Beschlussfassung. Das Flughafenleitungsorgan veröffentlicht seinen Beschluss oder seine Empfehlung grundsätzlich spätestens zwei Monate vor dessen bzw. deren Inkrafttreten. Das Flughafenleitungsorgan begründet seinen Beschluss unter Bezugnahme auf die Ansichten der Flughafennutzer, falls zwischen ihm und den Flughafennutzern kein Einvernehmen über die vorgeschlagenen Änderungen erzielt wurde.

(3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass bei Uneinigkeit über eine Entscheidung des Flughafenleitungsorgans zu Flughafenentgelten jede Partei die unabhängige Aufsichtsbehörde gemäß Artikel 11 anrufen kann, die die Begründung für die Änderung der Flughafenentgeltregelung oder der Flughafenentgelthöhe prüft.

(4) Eine vom Flughafenleitungsorgan beschlossene Änderung der Flughafenentgeltregelung oder der Flughafenentgelthöhe, mit der die unabhängige Aufsichtsbehörde befasst wurde, darf erst in Kraft treten, nachdem diese Behörde die Angelegenheit geprüft hat. Die unabhängige Aufsichtsbehörde trifft innerhalb von vier Wochen, nachdem sie damit befasst wurde, eine vorläufige Entscheidung über das Inkrafttreten der Flughafenentgeltänderung, es sei denn, die endgültige Entscheidung kann innerhalb derselben Frist getroffen werden.

(5) Ein Mitgliedstaat kann entscheiden, die Absätze 3 und 4 in Bezug auf Änderungen der Höhe oder der Struktur der Flughafenentgelte an denjenigen Flughäfen nicht anzuwenden, für welche:

a) die nationalen Rechtsvorschriften ein obligatorisches Verfahren vorsehen, nach dem Flughafenentgelte oder deren maximale Höhe von der unabhängigen Aufsichtsbehörde festgelegt oder gebilligt werden …

…“

7. Art. 7 („Transparenz“) bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass das Flughafenleitungsorgan jedem Flughafennutzer oder den Vertretern oder Verbänden der Flughafennutzer immer dann, wenn Konsultationen nach Artikel 6 Absatz 1 durchzuführen sind, Informationen über die Komponenten bereitstellt, die der Festlegung der Flughafenentgeltregelung oder der Höhe aller Entgelte zugrunde liegen, die an jedem Flughafen vom Flughafenleitungsorgan erhoben werden. Diese Informationen müssen mindestens Folgendes umfassen:

a) ein Verzeichnis der verschiedenen Dienstleistungen und Infrastrukturen, die im Gegenzug für das erhobene Flughafenentgelt bereitgestellt werden;

b) die für die Flughafenentgeltfestsetzung verwendete Methode;

c) die Gesamtkostenstruktur hinsichtlich der Einrichtungen und Dienstleistungen, auf die sich die Flughafenentgelte beziehen;

d) die Erträge der verschiedenen Entgelte und Gesamtkosten der damit finanzierten Dienstleistungen;

e) jegliche Finanzierung durch die öffentliche Hand von Einrichtungen und Dienstleistungen, auf die sich die Flughafenentgelte beziehen;

f) die voraussichtliche Entwicklung der Entgelte, des Verkehrsaufkommens und beabsichtigter Investitionen am Flughafen;

g) die tatsächliche Nutzung der Infrastruktur und Gerätschaften des Flughafens in einem bestimmten Zeitraum und

h) das absehbare Ergebnis geplanter größerer Investitionen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Flughafenkapazität.

…“

8. Art. 11 („Unabhängige Aufsichtsbehörde“) bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten bestellen oder schaffen eine unabhängige Behörde als ihre unabhängige nationale Aufsichtsbehörde, um die ordnungsgemäße Anwendung der zur Umsetzung dieser Richtlinie ergriffenen Maßnahmen zu gewährleisten und mindestens die nach Artikel 6 zugewiesenen Aufgaben zu übernehmen. Diese Behörde kann dieselbe sein, die von einem Mitgliedstaat mit der Anwendung der zusätzlichen Regulierungsmaßnahmen nach Artikel 1 Absatz 5 betraut ist, einschließlich der Genehmigung der Flughafenentgeltregelung und/oder Flughafenentgelthöhe, sofern sie die Anforderungen von Absatz 3 des vorliegenden Artikels erfüllt.

…

(7) Im Rahmen ihrer Untersuchung nach Artikel 6, ob eine Änderung der Flughafenentgeltregelung oder der Flughafenentgelthöhe begründet ist, ist der unabhängigen Aufsichtsbehörde Zugang zu erforderlichen Informationen der betroffenen Parteien zu gewähren; sie ist ferner gehalten, die betroffenen Parteien vor einer Entscheidung zu hören. Unbeschadet des Artikels 6 Absatz 4 ergeht ihre endgültige Entscheidung so rasch wie möglich, spätestens jedoch innerhalb von vier Monaten, nachdem sie damit befasst wurde. Diese Frist kann in ordnungsgemäß begründeten Ausnahmefällen um zwei Monate verlängert werden. Die Entscheidungen der unabhängigen Aufsichtsbehörde sind verbindlich, unbeschadet einer parlamentarischen oder gerichtlichen Überprüfung entsprechend den einschlägigen Regelungen in den Mitgliedstaaten.

…“

B. Deutsches Recht

1. Verwaltungsgerichtsordnung (im Folgenden: VwGO)

9. Gemäß § 42 Abs. 2 ist, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, die Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein.

2. Luftverkehrsgesetz (im Folgenden: LuftVG)

10. § 19b Abs. 1 regelt die Entgeltordnung. Das Flughafenleitungsorgan legt sie der Genehmigungsbehörde zur Genehmigung vor, die erteilt wird, wenn bestimmte Kriterien erfüllt sind [4].

11. § 19b Abs. 3 regelt das Verfahren zur Genehmigung der Entgeltordnung, das danach folgende Abschnitte hat:

– Das Flughafenleitungsorgan legt den Flughafennutzern spätestens sechs Monate vor ihrem Inkrafttreten einen Entwurf der Entgeltordnung bzw. Änderungen mit einer Begründung vor.

– Der Antrag auf Genehmigung ist bis spätestens fünf Monate vor dem Inkrafttreten der Entgeltordnung bei der Genehmigungsbehörde zu stellen. Er ist zu begründen, und es ist auf abweichende Ansichten der Nutzer einzugehen.

– Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn zwischen der Höhe der Entgelte und der Höhe der voraussichtlich tatsächlichen Kosten ein angemessenes Verhältnis besteht und die Orientierung an einer effizienten Leistungserstellung erkennbar ist. Von dieser Prüfung kann abgesehen werden, wenn das Flughafenleitungsorgan mit den Flughafennutzern eine Einigung über die Entgeltordnung erzielt hat.

3. Bürgerliches Gesetzbuch (im Folgenden: BGB)

12. § 315 BGB bestimmt bezüglich der Verträge Folgendes:

– Soll die Leistung durch einen der Vertragschließenden bestimmt werden, so ist im Zweifel anzunehmen, dass die Bestimmung nach billigem Ermessen zu treffen ist.

– Die Bestimmung erfolgt durch Erklärung gegenüber dem anderen Teil.

– Soll die Bestimmung nach billigem Ermessen erfolgen, so ist die getroffene Bestimmung für den anderen Teil nur verbindlich, wenn sie der Billigkeit entspricht. Entspricht sie nicht der Billigkeit, so wird die Bestimmung durch Urteil getroffen.

II. Verfahren vor dem Gerichtshof

13. Die Vorlageentscheidung ist am 8. Juni 2018 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen.

14. Die Deutsche Lufthansa, die Berliner Flughafen Gesellschaft, das Land Berlin, die deutsche und die polnische Regierung sowie die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Mit Ausnahme der polnischen Regierung haben sie alle an der mündlichen Verhandlung am 11. April 2019 teilgenommen.

4 Die Entgelte müssen nach geeigneten, objektiven, transparenten und diskriminierungsfreien Kriterien geregelt werden; die Dienstleistungen und Infrastrukturen müssen klar bestimmt sein; die Berechnung der Entgelte muss kostenbezogen erfolgen und im Voraus festgelegt sein; allen Nutzern muss in gleicher Weise Zugang zu den Dienstleistungen und Infrastrukturen gewährt werden; Entgelte können nicht ohne sachlichen Grund in unterschiedlicher Höhe auferlegt werden.

III. Sachverhalt und Vorlagefragen

A. Vorgeschichte

15. Am 25. Juni 2014 legte das Leitungsorgan des Flughafens Berlin-Tegel (Berliner Flughafen Gesellschaft mbH) dem Land Berlin, dem Träger der unabhängigen Aufsichtsbehörde, einen Vorschlag für Flughafenentgelte zur Genehmigung vor.

16. Am 13. Oktober 2014 erteilte die Aufsichtsbehörde gemäß § 19b LuftVG die beantragte Genehmigung.

17. Die Deutsche Lufthansa erhob gegen die Genehmigung Anfechtungsklage beim Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Deutschland).

18. Mit Urteil vom 22. Juni 2016 wies dieses Gericht die Klage als unzulässig ab, da der Deutschen Lufthansa die nach § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche Klagebefugnis fehle, da sie durch die Genehmigung nicht in ihren Rechten verletzt sein könne.

19. Die Deutsche Lufthansa legte Revision beim Bundesverwaltungsgericht (Deutschland) ein, das dem Gerichtshof die beiden folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorlegt:

1. Ist eine nationale Vorschrift, die vorsieht, dass die vom Flughafenleitungsorgan beschlossene Flughafenentgeltregelung der unabhängigen Aufsichtsbehörde zur Billigung vorzulegen ist, ohne dem Flughafenleitungsorgan und dem Flughafennutzer zu verbieten, andere als die von der Aufsichtsbehörde gebilligten Entgelte festzusetzen, mit der Richtlinie 2009/12/EG, insbesondere deren Art. 3, Art. 6 Abs. 3 bis 5 sowie Art. 11 Abs. 1 und 7, zu vereinbaren?

2. Ist eine Auslegung des nationalen Rechts mit der genannten Richtlinie vereinbar, wonach es einem Flughafennutzer verwehrt ist, die Billigung der Entgeltordnung durch die unabhängige Aufsichtsbehörde anzufechten, er aber gegen das Flughafenleitungsorgan Klage erheben und dort geltend machen kann, dass das in der Entgeltordnung festgelegte Entgelt nicht der Billigkeit entspreche?

20. Das vorlegende Gericht führt aus, das Entgelt werde nach seiner eigenen Rechtsprechung [5] durch die Genehmigung nicht rechtlich bindend mitgestaltet. Unter § 19b LuftVG beschränke sich die öffentlich-rechtliche Wirkung auf das Verhältnis der unabhängigen Aufsichtsbehörde zum Flughafenleitungsorgan als Genehmigungsempfänger. Da das Verhältnis zwischen dem Leitungsorgan und den Flughafennutzern privatrechtlich sei, sei das zwischen den Parteien vereinbarte Entgelt sogar bei Fehlen der Genehmigung wirksam.

21. Nach der Rechtsprechung der Zivilgerichte unterlägen die Flughafenentgelte einer zivilgerichtlichen Billigkeitskontrolle nach § 315 BGB.

22. Jedoch könnten die Verwaltungsgerichte für die Entscheidung über eine direkte Klage gegen die Genehmigung in folgenden Fällen zuständig (und die Klägerin damit klagebefugt) sein:

– wenn man davon ausgehe, dass die Genehmigung allgemeine Geschäftsbedingungen vorschreibe, die von den Parteien nicht abgeändert werden könnten, so dass sie keine anderen als die von der Aufsichtsbehörde angegebenen Entgelte vereinbaren könnten,

5 Es führt das Urteil vom 8. Juli 1977 an, das zu § 43 der alten Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung erging.

– wenn § 19b LuftVG die einzelnen Flughafennutzer individuell schütze und ihnen ein unmittelbares Interesse zuerkenne, das gegenüber dem Interesse der Allgemeinheit überwiege.

23. Angesichts des Urteils CTL Logistics [6] stelle sich die Frage, ob der Weg über § 315 BGB den Anforderungen der Richtlinie entspreche. Würde der Rechtsschutz für Flughafennutzer durch die Zivilgerichte ausgeschlossen, stünde ihnen zur Verteidigung ihrer Interessen keine Alternative zur Verfügung. Dies würde dem im deutschen Grundgesetz verankerten Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes widersprechen.

24. Als Lösung schlägt das vorlegende Gericht eine verfassungskonforme Auslegung von § 19b LuftVG dahin gehend vor, dass den Nutzern die Klagebefugnis im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO zuerkannt wird.

B. Vorbemerkungen

25. Aus den Akten ergibt sich, dass in Deutschland die Flughafenentgelte von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden. Ein Nutzer kann die Genehmigung nur *mittelbar* mit einer Zivilklage anfechten, so dass, wenn der Klage stattgegeben wird, allein er begünstigt ist. Das Flughafenleitungsorgan kann sie hingegen *unmittelbar* auf dem Verwaltungsrechtsweg anfechten.

26. Vor diesem Hintergrund hat das vorlegende Gericht Zweifel, inwieweit es möglich ist, dass die Verwaltungsgerichte für die Entscheidung über eine Klage zuständig sind, die ein Nutzer (eine Luftverkehrsgesellschaft) *unmittelbar* gegen die von der Aufsichtsbehörde genehmigte Entgeltordnung erhoben hat. So verhielte es sich, wenn die Parteien keine anderen Preise aushandeln könnten als die, die diese Behörde festlegt, und wenn man davon ausgeht, dass der den Zivilgerichten übertragene gerichtliche Schutz der Rechte der Nutzer mit der Richtlinie unvereinbar ist.

27. Der Gerichtshof kann weder die nationalen Vorschriften auslegen noch entscheiden, welche nationalen Gerichte die einen oder die anderen Zuständigkeiten haben oder wie die Klagebefugnis der Kläger in den jeweiligen – Zivil- oder Verwaltungs- – Prozessen geregelt ist. Allerdings kann er Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts anbieten, die es dem vorlegenden Gericht ermöglichen, die notwendigen Konsequenzen zu ziehen.

28. Bevor ich mich der Prüfung der beiden Vorlagefragen zuwende, halte ich es für angebracht, zu prüfen, ob die Richtlinie den Flughafennutzern ein berechtigtes Interesse an der Anfechtung der Festsetzung der Entgelte zuerkennt.

C. Das berechtigte Interesse der Nutzer an der Anfechtung der Flughafenentgelte

29. Als die Richtlinie über Flughafenentgelte ausgearbeitet wurde, stellte die Kommission ihren Vorschlag in den Rahmen „einer umfassenderen Initiative mit dem Schwerpunkt auf Flughäfen, mit dem die Förderung eines effizienten Flughafenbetriebs und der optimalen Nutzung knapper Kapazitäten angestrebt wird“ [7]. Sie hob insbesondere die Bedeutung der Entgelte für die Effizienz der Tätigkeit der Luftfahrtunternehmen hervor [8].

6 Urteil vom 9. November 2017 (C-489/15, im Folgenden: Urteil CTL Logistics, EU:C:2017:834).

7 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zu Flughafenentgelten (von der Kommission vorgelegt), SEK(2006) 1688, SEK(2006) 1689, KOM(2006) 820 endg.

8 „EU-Luftfahrtunternehmen sind in einem stark zyklisch geprägten wirtschaftlichen Umfeld tätig, das sich durch zunehmenden internationalen Wettbewerb auszeichnet … Die gesamte Lieferkette des Luftverkehrs sollte so wettbewerbsfähig wie möglich werden, um die fortdauernde Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft insgesamt zu gewährleisten. Flughafenentgelte sind ein bedeutendes Glied dieser Kette, da sie zwischen 4 und 8 % der Betriebskosten der größeren EU-Luftfahrtunternehmen ausmachen“.

30. Die Wettbewerbsfähigkeit der Luftfahrtunternehmen der Union nimmt daher bei der Ausgestaltung der Entgeltordnung eine zentrale Stellung ein [9].

31. Die Kommission hatte u. a. die Optionen,

– den Mitgliedstaaten die Zuständigkeit zur Regelung der Frage zu übertragen;

– eine Maximalregelung zu treffen, also ein in der gesamten Union einheitlich anzuwendendes Regulierungssystem einzuführen, nach dem die Flughafenentgelte auf der Grundlage einer einheitlichen Berechnungsmethode festgelegt und erhoben werden;

– als Mittelweg einen allgemeinen Rahmen mit allgemeinen Grundsätzen zu schaffen, in dem die nationalen Regulierungsbehörden die Richtlinie leichter an die nationalen Gegebenheiten anpassen können [10].

32. Die dritte Option, die im zweiten Erwägungsgrund der Richtlinie [11] niedergelegt ist, setzte sich durch. Daher sind im Rahmen der Beziehungen zwischen den Flughafenleitungsorganen und den Nutzern bezüglich der Entgelte einige in dieser Richtlinie definierte Grundsätze zu beachten.

33. Konkret handelt es sich bei diesen Grundsätzen um das Diskriminierungsverbot, die Transparenz und die Beteiligung der Betroffenen am Verfahren.

34. In Bezug auf das *Diskriminierungsverbot* schreibt Art. 3 der Richtlinie vor, dass die Entgelte keine „Diskriminierung zwischen Flughafennutzern“ beinhalten dürfen. Es handelt sich um eine Regel, mit der bezweckt wird, gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen den Luftfahrtunternehmen, die einen Flughafen nutzen, zu gewährleisten, indem verhindert wird, dass einige zulasten anderer begünstigt werden und daher ihre Wettbewerber dadurch übertreffen können, dass sie auf dem Markt attraktivere Bedingungen anbieten [12].

35. In Bezug auf die *Beteiligung der Nutzer* am Verfahren zur Festlegung der Entgelte stellt Art. 6 der Richtlinie die Verpflichtung zu Konsultationen zwischen ihnen und den Leitungsorganen auf, die regelmäßig – mindestens einmal jährlich – (Abs. 1) sowie bei Änderungen der Flughafenentgeltregelung oder der Flughafenentgelthöhe (Abs. 2) [13] durchzuführen sind.

36. Für die ergehende endgültige Entscheidung sieht Art. 6 der Richtlinie zwei Modalitäten vor, je nachdem, ob

9 Die deutsche Regierung ist sich dessen bewusst, wenn sie in ihren schriftlichen Erklärungen (Rn. 54) die Bedeutung der Höhe der Flughafenentgelte für die Flughäfen und die Luftverkehrsunternehmen – als Faktor, der die Auswahl ihrer Strecken beeinflussen kann – einräumt.

10 Commission staff working document – Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on airport charges – Full Impact Assessment (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Begleitdokument zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Flughafenentgelte – Folgenabschätzung), SEK(2006) 1688, Nr. 6.2.2. (http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2006/1688/COM_SEC(2006)1688_EN.pdf).

11 „Es ist erforderlich, einen gemeinsamen Rahmen zu schaffen, der die wesentlichen Merkmale von Flughafenentgelten und deren Festsetzung regelt, da in Ermangelung eines solchen Rahmens grundlegende Anforderungen in den Beziehungen zwischen den Leitungsorganen von Flughäfen und den Flughafennutzern möglicherweise nicht eingehalten werden. …“

12 Während des Gesetzgebungsverfahrens wurde diese Regel vervollständigt, um klarzustellen, dass der Grundsatz der Nichtdiskriminierung der Einführung variabler Entgelte, die aus objektiven und transparenten Gründen im Allgemeininteresse liegen, nicht entgegensteht (Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Januar 2008 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zu Flughafenentgelten [KOM(2006) 820 – C6-0056/2007 – 2007/0013(COD)]). Art. 3 der Richtlinie nimmt auf entsprechende Differenzierungen auf der Grundlage von Kriterien, die „geeignet, objektiv und transparent“ sein müssen, Bezug. In ähnlicher Weise ermöglicht die Richtlinie die Differenzierung der Entgelte im Fall differenzierter Infrastrukturen oder Dienstleistungen. Sie dürfen allerdings nicht in diskriminierender Weise angeboten werden (15. Erwägungsgrund und Art. 10 der Richtlinie). Der Zugang muss auf der Grundlage objektiver Kriterien festgelegt werden, die „vom Flughafenleitungsorgan aufzustellen“ sind.

13 Kommt es zu keiner Einigung, muss das Flughafenleitungsorgan seine Entscheidung unter Bezugnahme auf die Ansichten der Nutzer begründen.

– das Flughafenleitungsorgan für die Festlegung der Entgelte zuständig ist (Abs. 2): In diesem Fall kann seine Entscheidung mit aufschiebender Wirkung bei der Aufsichtsbehörde angefochten werden;

– die Aufsichtsbehörde dafür zuständig ist, die „Flughafenentgelte oder deren maximale Höhe" festzulegen oder zu billigen (Abs. 5 Buchst. a). In diesem Fall muss das Konsultationsverfahren des Art. 6 Abs. 1 und 2[14] dem Vorschlag vorausgegangen sein, den in Deutschland das Flughafenleitungsorgan der unabhängigen Behörde vorlegen muss.

37. Schließlich proklamiert die Richtlinie in Art. 7 die *Transparenz*. Diese Bestimmung nimmt zwar ausschließlich auf die Konsultationen nach Art. 6 Abs. 1 Bezug, aber das Transparenzprinzip betrifft auch das in Abs. 2 im Einzelnen geregelte Verfahren zur Änderung der Entgeltregelung oder der Entgelthöhe. Deshalb muss das Flughafenleitungsorgan den Änderungsvorschlag den Nutzern „zusammen mit einer Begründung der vorgeschlagenen Änderungen" vorlegen.

38. Die Richtlinie, die die Entgelte den Grundsätzen unterstellt, die ich soeben angeführt habe, nimmt gleichzeitig in Art. 6 auf die *Rechtsbehelfe* der Flughafennutzer gegen Entscheidungen des Leitungsorgans Bezug, die ihrer Ansicht nach mit diesen Grundsätzen nicht im Einklang stehen.

39. Diese Rechtsbehelfe stehen in einer Wechselbeziehung zu den Rechten, die den Nutzern eingeräumt sind. Wenn die Richtlinie vorsieht, dass ihnen eine informierte Teilnahme am Entscheidungsverfahren gewährleistet sein muss (was bis dahin geht, dass das Leitungsorgan, wenn es ihre Einwände nicht teilt, eine begründete Entscheidung erlassen muss), verleiht sie ihnen gleichzeitig ein *Recht*, das zu achten ist. Der Unionsgesetzgeber wollte, dass der Standpunkt der Nutzer als für den Erlass der endgültigen Entscheidung unverzichtbares Element wirkt.

40. Dasselbe gilt für die Grundsätze der Transparenz und der Nichtdiskriminierung: Die Nutzer können sich auf ihre Verletzung berufen und gegebenenfalls die Nichtigerklärung der Entscheidung über die Billigung der Entgelte herbeiführen. Verstößt diese Entscheidung beispielsweise gegen die Gleichheit zwischen den Luftfahrtunternehmen, bleibt wenig Raum für Zweifel, dass das von dieser Diskriminierung betroffene Unternehmen über einen Rechtsbehelf verfügen muss.

41. Mit diesem eventuellen Rechtsbehelf können außerdem andere Komponenten der eingeführten Entgeltordnung bekämpft werden. Die wirtschaftliche Beziehung zwischen dem Flughafenleitungsorgan und den Nutzern muss auf dem Gleichgewicht zwischen den Entgelten und den Kosten, für deren Finanzierung sie erhoben werden, basieren[15]. Dem Nutzer muss daher ein Mechanismus zur Anfechtung von Entgelten zur Verfügung stehen, deren Höhe dieses Gleichgewicht stört, mithin zu einer Belastung führt, die eindeutig außer Verhältnis zu den Kosten der Dienstleistung oder der Nutzung der Einrichtung steht.

42. Art. 6 der Richtlinie bestimmt, dass die Rechtsbehelfe gegen die Entscheidungen des Leitungsorgans, wenn es für die Billigung der Entgelte zuständig ist, bei der Aufsichtsbehörde einzulegen sind. Die Vorschrift sieht jedoch nicht vor, dass die Entscheidung dieser Behörde über die Rechtsbehelfe wiederum vor Gericht angefochten werden kann.

14 Die Konsultationen enden nicht mit den Bestimmungen des Art. 6: Art. 11 Abs. 7 bestimmt: „Im Rahmen ihrer Untersuchung nach Artikel 6, ob eine Änderung der Flughafenentgeltregelung oder der Flughafenentgelthöhe begründet ist, ist der unabhängigen Aufsichtsbehörde Zugang zu erforderlichen Informationen der betroffenen Parteien zu gewähren; sie ist ferner gehalten, die betroffenen Parteien vor einer Entscheidung zu hören". Deshalb muss die Aufsichtsbehörde entweder im Rahmen des Rechtsbehelfs gegen die Entscheidung des Flughafenleitungsorgans oder in ihrem eigenen Entscheidungsverfahren die Ansichten der Flughafennutzer berücksichtigen.

15 Vgl. u. a. den ersten („deren Kosten sie im Allgemeinen durch die Erhebung von Flughafenentgelten decken") und den zehnten („ein Flughafenentgelt [ist] eine Abgabe, die eigens dazu bestimmt ist und erhoben wird, um die Kosten für die Bereitstellung von Einrichtungen und Dienstleistungen für die Zivilluftfahrt zu decken") Erwägungsgrund der Richtlinie. Besonders aussagekräftig ist der 15. Erwägungsgrund: „Die Flughafenleitungsorgane sollten Flughafenentgelte erheben können, die der Infrastruktur und/oder dem gebotenen Dienstleistungsniveau angemessen sind, da die Luftfahrtunternehmen ein legitimes Interesse an Dienstleistungen eines Flughafenleitungsorgans haben, die dem jeweiligen Verhältnis von Preis und Qualität entsprechen."

43. Um eine Bezugnahme auf die gerichtliche Überprüfung der Maßnahmen der Aufsichtsbehörde zu finden, ist Art. 11 Abs. 7 a. E. der Richtlinie heranzuziehen. Nach dieser Vorschrift sind die Entscheidungen dieser Behörde „verbindlich, unbeschadet einer parlamentarischen oder gerichtlichen Überprüfung entsprechend den einschlägigen Regelungen in den Mitgliedstaaten".

44. Der Wortlaut von Art. 11 Abs. 7 a. E. der Richtlinie wirft mindestens zwei Probleme auf:

– Das erste besteht darin, dass Abs. 7 grundsätzlich nicht alle, sondern nur eine spezifische Art von Maßnahmen der Aufsichtsbehörde betrifft [16]. Konkret beschränkt er sich auf solche, die nach der „Untersuchung …, ob eine Änderung der Flughafenentgeltregelung oder der Flughafenentgelthöhe begründet ist", erlassen worden sind.

– Das zweite besteht darin, dass es nach dem Wortlaut der Bestimmung offenbar zulässig ist, dass die Mitgliedstaaten die Entscheidungen der Aufsichtsbehörde nur der parlamentarischen, nicht aber der gerichtlichen Überprüfung unterstellen [17].

45. Ich glaube, diese beiden Probleme lassen sich dadurch lösen, dass man die höherrangigen Bestimmungen des Primärrechts der Union heranzieht. Art. 19 Abs. 1 a. E. EUV verpflichtet die Mitgliedstaaten allgemein, „die erforderlichen Rechtsbehelfe [zu schaffen], damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist". Entsprechend proklamiert Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, dass „[j]ede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, … das Recht [hat], nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen".

46. Da die Richtlinie den Flughafennutzern sowohl ein berechtigtes Interesse als auch echte subjektive Rechte zuerkennt, verpflichtet die Anwendung dieser beiden höherrangigen Vorschriften die Staaten, Verfahrensmaßnahmen zur Gewährleistung eines wirksamen Rechtsschutzes für diese Nutzer in diesem spezifischen Bereich einzuführen.

47. Der Zweifel, den das vorlegende Gericht hegt, besteht genau darin, ob der Mechanismus, den das deutsche Recht vorsieht, ausreicht, um einen wirksamen Schutz der Rechte und Interessen zu erreichen, den die Richtlinie den Flughafennutzern zuerkennt.

D. Zur Möglichkeit, dass das Leitungsorgan und die Nutzer andere als die von der Aufsichtsbehörde gebilligten Entgelte vereinbaren (erste Vorlagefrage)

48. Ich habe bereits ausgeführt, dass nach dem deutschen System das Flughafenleitungsorgan einen Vorschlag unterbreitet und die Aufsichtsbehörde die Flughafenentgelte billigt.

49. Der deutsche Gesetzgeber hat sich demnach für die Alternative des Art. 6 Abs. 5 Buchst. a der Richtlinie entschieden. Dementsprechend muss er den Entscheidungen der deutschen Aufsichtsbehörde Bindungswirkung zuerkennen, denn diese Konsequenz rechtfertigt das Organisationsschema der Richtlinie und verleiht ihm Nutzen.

16 Der Richtlinienvorschlag der Kommission beinhaltete sämtliche Maßnahmen der Aufsichtsbehörde.

17 Das zweite Problem stellt sich in Deutschland nicht. Dort wurde eine Regelung zur gerichtlichen Kontrolle der Entscheidungen der Aufsichtsbehörde eingeführt. Die Schwierigkeit verlagert sich, wie das vorlegende Gericht hervorhebt, auf die Feststellung, ob die Rechtsbehelfe zur Ausübung dieser Kontrolle der Richtlinie entsprechen. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission ausgeführt, dass die parlamentarische Kontrolle keine Alternative zur gerichtlichen Kontrolle darstelle und Letztere den Nutzern immer zur Verfügung stehen müsse.

50. Es hätte wenig Sinn, dass die Richtlinie in Art. 5 eine „gemeinsame und transparente Entgeltregelung" für die Flughäfen proklamiert, „die dieselbe Stadt oder denselben Ballungsraum bedienen", wenn private Vereinbarungen zur Umgehung ihrer Anwendung auf einen oder mehrere Nutzer zugelassen würden.

51. Solche privaten Vereinbarungen würden zum einen den *allgemeinen* Charakter der Entgeltregelung beeinträchtigen und zum anderen unter dem Aspekt der Transparenz unüberwindbare Verzerrungsfaktoren einführen.

52. Die Nutzer müssen nämlich über Informationen über „die Komponenten [verfügen], die der Festlegung der Flughafenentgeltregelung oder der Höhe aller Entgelte zugrunde liegen, die an jedem Flughafen vom Flughafenleitungsorgan erhoben werden" (Art. 7 Abs. 1)[18]. Zu diesen Komponenten gehören beispielsweise diejenigen, die das Verhältnis Kosten/Entgelte betreffen. Es würde nichts nützen, beispielsweise über die Erträge der verschiedenen Entgelte und die Gesamtkosten der damit finanzierten Dienstleistungen (Art. 7 Abs. 1 Buchst. d) zu informieren, wenn dieser Parameter nach der Billigung der Entgeltordnung außer Acht gelassen werden könnte.

53. Sogar in den in ihrem Art. 10 geregelten Fällen der „Differenzierung der Dienstleistungen" greift die Richtlinie auf allgemeine Kategorien zurück und lässt keine Bevorzugung bestimmter Nutzer zu. Nach dieser Vorschrift kann das Leitungsorgan bedarfsgerechte Dienstleistungen anbieten. In diesem Fall kann die Flughafenentgelthöhe „entsprechend der Qualität und dem Umfang [der] Dienstleistungen und ihren Kosten oder einer *anderen objektiven und transparenten Begründung* differenziert werden". Diese „differenzierten Flughafenentgelte" sind aber Teil der allgemeinen Regelung, die (in Deutschland) die Aufsichtsbehörde gebilligt hat, die ihren Inhalt vorab festlegt, ohne dass ihre Komponenten einzeln ausgehandelt werden können.

54. In der mündlichen Verhandlung wurde über die Möglichkeit gesprochen, dass das Leitungsorgan und die Nutzer die Entgelte vereinbaren, wenn die Aufsichtsbehörde ihre *maximale Höhe* billigt (Art. 6 Abs. 5 Buchst. a a. E. der Richtlinie). Es müsste festgestellt werden, ob in einem solchen Fall eine individuelle Verhandlung in Betracht kommt oder ob sie gemeinsam mit allen Nutzern des Flughafens[19] geführt werden muss.

55. Die oben dargestellten Argumente sprechen für eine bejahende Antwort, sofern i) die festgelegte maximale Höhe beachtet wird, ii) die Verhandlung in jedem Fall kollektiv sein muss, iii) jedes einzelne Luftverkehrsunternehmen dasselbe, unter der maximalen Höhe liegende Entgelt in Anspruch nehmen kann, das einem oder mehreren anderen zuerkannt wurde, und iv) die Vereinbarungen des Flughafenleitungsorgans mit den Nutzern einer nachträglichen Überprüfung durch die Aufsichtsbehörde unterliegen. Nur so bleiben die Grundprinzipien der Richtlinie, insbesondere das Diskriminierungsverbot, gewahrt[20].

18 In Art. 6 Abs. 2 wird in Bezug auf Änderungen auf die „Begründung der vorgeschlagenen Änderungen" verwiesen.

19 Ich glaube nicht, dass die Diskussion für die Entscheidung dieser Rechtssache von Bedeutung ist, denn dem Vorlagebeschluss zufolge hat die Aufsichtsbehörde den Vorschlag des Flughafenleitungsorgans gebilligt, so dass es nicht um die Festlegung einer maximalen Höhe geht. In der mündlichen Verhandlung wurde hervorgehoben, dass sich die Entgeltordnung aus verschiedenen Elementen zusammensetzt, die jeweils einzeln wirtschaftlich bewertet werden können und deren Summe das endgültige Ergebnis darstellt. Die Entgelte unterhalb der maximalen Höhe müssen diese Parameter zwingend einhalten.

20 Die deutsche Regierung scheint dies unumwunden einzuräumen, wenn sie in ihren schriftlichen Erklärungen (Rn. 35) ausführt, eine Abweichung von der Entgeltordnung sei unter Beachtung der in ihr gebilligten maximalen Höhe sowie der Grundsätze der Transparenz, Objektivität und Nichtdiskriminierung möglich.

E. Zum deutschen Rechtsschutzsystem und seiner Vereinbarkeit mit der Richtlinie (zweite Vorlagefrage)

56. Die Grundzüge des deutschen Systems, so wie sie sich aus dem Vorlagebeschluss ergeben, lassen sich folgendermaßen zusammenfassen [21]:

– Das Vertragsverhältnis zwischen den Nutzern und dem Flughafenleitungsorgan unterliegt den Vorschriften des Zivilrechts.

– Über Streitigkeiten zwischen beiden Parteien über die Entgelte entscheidet ein Zivilgericht. Es entscheidet nach Maßgabe der „Billigkeit“ und sucht einen Ausgleich zwischen den objektiven wirtschaftlichen Interessen jeder Vertragspartei entsprechend dem Vertragszweck und der Bedeutung der Leistung, für die der Preis (Entgelt) verlangt wird, der einen „angemessenen Gegenwert“ darstellen muss.

– Bei der Bestimmung des „angemessenen Gegenwerts“ verfügt das Flughafenleitungsorgan über einen Wertungsspielraum. Das Zivilgericht versucht, Vertragsgerechtigkeit herzustellen: Ist es der Ansicht, dass die Entgelte zu hoch sind, kann es ihre angemessene Höhe rückwirkend festlegen.

– Die Entscheidung des Zivilgerichts hat nur Folgen *inter partes* [22].

57. Da die nationalen Mechanismen zum Schutz der Rechte der Flughafennutzer nicht harmonisiert sind, ist nach Maßgabe des Grundsatzes der Verfahrensautonomie, nuanciert durch die Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität, jeder Mitgliedstaat für ihre Festlegung zuständig.

58. Das Rechtsschutzsystem, das der deutsche Gesetzgeber eingeführt hat, könnte somit auf den ersten Blick als rechtmäßig angesehen werden, wenn § 315 BGB einen sowohl in verfahrensrechtlicher (Information, Konsultation und Teilnahme) als auch materieller (Diskriminierungsverbot und Einklang zwischen Entgelten und Kosten) Hinsicht für den Schutz der Rechte der Nutzer geeigneten verfahrensrechtlichen Rahmen bietet.

59. Ich glaube jedoch, dass es das nicht ist.

60. Aus der vorstehend zusammengefassten Beschreibung ergibt sich, dass das im deutschen Recht vorgesehene System zur Anfechtung der Flughafenentgelte mit demjenigen übereinstimmt, das im Urteil CTL Logistics geprüft wurde, das entsprechende Probleme aufwies, die damals die deutschen Eisenbahnentgelte betrafen. Die Übereinstimmung zwischen beiden zwingt dazu, diesen Präzedenzfall als Referenz heranzuziehen, da in jener Rechtssache ebenfalls die Anwendung von § 315 BGB zur Entscheidung der entsprechenden Streitigkeiten erörtert wurde.

61. Als Einwand gegen eine Übertragung der Rechtsprechung aus dem Urteil CTL Logistics auf den vorliegenden Rechtsstreit wurde vorgebracht, dass die Regelung der Nutzung der Eisenbahninfrastruktur und die Entgeltstruktur nicht mit denen der Flughäfen vergleichbar seien.

21 Im Wesentlichen Rn. 22 und 38.

22 Ungeachtet dessen, dass andere Nutzer, die von der Entscheidung des Zivilgerichts Kenntnis erlangen, selbst klagen, um in den Genuss desselben Ergebnisses zu kommen.

62. Sicherlich bestehen Unterschiede zwischen den Regelungen für den Eisenbahnsektor und denen für den Luftfahrtsektor. Während im ersten die Richtlinie 2012/34/EU[23] sowohl die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn (und der Serviceeinrichtungen) an Eisenbahnunternehmen als auch die Festlegung der Wegeentgelte umfasst, ist die Regelung im Luftfahrtsektor verstreuter. Betrachtet man jedoch das Substrat der beiden Regelungen, überwiegen die Ähnlichkeiten bezüglich der Wegeentgelte bzw. der Flughafenentgelte gegenüber den Unterschieden.

63. In beiden Fällen verfügen die (Eisenbahn- oder Flughafen-) Einrichtungen über begrenzte Kapazitäten, die den Nutzern in nicht diskriminierender Weise angeboten werden müssen. Für beide Sektoren wird die Unterscheidung zwischen den Infrastrukturen und den Dienstleistungen, die der Betreiber (Betreiber der Eisenbahninfrastruktur bzw. Flughafenleitungsorgan) dem Nutzer (Eisenbahnunternehmen bzw. Luftfahrtunternehmen) bereitstellen muss, einerseits und den Dienstleistungen, die ein Dritter (Betreiber von Serviceeinrichtungen bzw. Bodenabfertigungsdienstleister) erbringen kann, andererseits aufrechterhalten.

64. Was den Grundsatz der Nichtdiskriminierung anbelangt, lässt sich die Übereinstimmung zwischen der Regelung der Eisenbahnentgelte bzw. der Flughafenentgelte nicht bestreiten[24]. Folge der zwingenden Gleichheit der nutzenden Unternehmen ist die Notwendigkeit, dass die Entscheidungen über die Wegeentgelte bzw. die Flughafenentgelte alle Beteiligten gleichermaßen betreffen. Die Gewährleistung eines einheitlichen Kriteriums bei der Festlegung der Wegeentgelte und der Flughafenentgelte macht es unabdingbar, dass es eine Aufsichtsbehörde gibt, die das letzte Wort hat.

65. Dieselbe Übereinstimmung gilt für die Funktionen dieser Aufsichtsbehörde. Im Eisenbahnsektor entsprechen ihre Zuständigkeiten denen, die bereits im Zusammenhang mit den Flughafenentgelten dargestellt worden sind. Konkret regeln die Art. 55 bis 58 der Richtlinie 2012/34 die Regulierungsstelle, bei der die Unternehmen, die die Dienste durchführen, die Entgeltregelung oder die Höhe oder die Struktur der Wegeentgelte anfechten können (Art. 56).

66. Ich bin daher der Auffassung, dass der Vergleich zwischen der Regelung des Eisenbahnraums in Bezug auf die Wegeentgelte und des Flughafenbereichs in Bezug auf die Flughafenentgelte einen Grad an Übereinstimmung erreicht, der die Anwendung des Urteils CTL Logistics möglich macht.

67. Ausgehend von dieser Prämisse werde ich herausarbeiten, wie die Antwort des Gerichtshofs im Urteil CTL Logistics auf die vorliegende Rechtssache übertragen werden kann. Der Gedankengang in jenem Urteil erfolgt in sieben Schritten (Rn. 69 bis 102). Ich werde insbesondere auf vier von ihnen eingehen.

68. Als Erstes hat der Gerichtshof festgestellt, dass „eine auf den Einzelfall abstellende Billigkeitskontrolle im Widerspruch zu dem in Art. 4 Abs. 5 und im elften Erwägungsgrund der Richtlinie 2001/14 niedergelegten Diskriminierungsverbot steht“. Zur Begründung dieser Feststellung hat er ausgeführt, dass, „[i]ndem bei der Anwendung von § 315 BGB ausschließlich darauf abgestellt wird, dass der individuelle Vertrag wirtschaftlich vernünftig ist, … verkannt [wird], dass nur dann gewährleistet werden kann, dass die Entgeltpolitik auf alle Eisenbahnunternehmen gleich angewandt wird, wenn die Entgelte anhand einheitlicher Kriterien festgelegt werden“[25].

23 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (ABl. 2012, L 343, S. 32). Durch sie wird die Richtlinie 2001/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung (ABl. 2001, L 75, S. 29) aufgehoben.

24 Für die Flughafenentgelte ergibt sich dies aus Art. 3 der Richtlinie 2009/12. In Bezug auf die Wegeentgelte hebt dies die Richtlinie 2012/34 in ihrem Art. 29 Abs. 3 hervor: „Die Infrastrukturbetreiber tragen dafür Sorge, dass die Anwendung der Entgeltregelung zu gleichwertigen und nichtdiskriminierenden Entgelten für unterschiedliche Eisenbahnunternehmen führen, die Dienste gleichwertiger Art in ähnlichen Teilen des Markts erbringen“.

25 Urteil CTL Logistics, Rn. 70 und 74.

69. Dieselbe Logik führt im Hinblick auf die Flughafenentgelte dazu, dass der zivilgerichtliche Entscheidungsmechanismus nach Billigkeitskriterien mit Wirkungen nur *inter partes* nicht dem *allgemeinen* System und dem in Art. 3 verankerten Diskriminierungsverbot entspricht.

70. Zweitens würde „[d]ie Uniformität der Kontrolle durch die zuständige Regulierungsstelle – gegebenenfalls unter dem Vorbehalt späterer Überprüfung durch die Gerichte, hier die Verwaltungsgerichte, die über Rechtsbehelfe gegen die Entscheidungen der Regulierungsstelle zu befinden haben … – … infolgedessen durch verschiedene, unter Umständen nicht durch eine höchstrichterliche Rechtsprechung harmonisierte Entscheidungen unabhängiger Zivilgerichte unterlaufen, so dass in offenkundigem Widerspruch zu dem mit Art. 30 der Richtlinie 2001/14 verfolgten Ziel zwei unkoordinierte Rechtswege nebeneinander bestünden“ [26].

71. Im Flughafensektor gilt Entsprechendes. Die einheitliche Beurteilung durch die Aufsichtsbehörde, die entweder unmittelbar selbst die Entgeltordnung billigt oder im Rahmen eines Rechtsmittels die von dem Flughafenleitungsorgan gebilligte Entgeltordnung überprüft, wird durch ein System gefährdet, das eine unmittelbare Anfechtung ihrer Maßnahmen durch die Nutzer nicht zulässt und sie durch zivilrechtliche Einzelklagen mit Wirkungen *inter partes* ersetzt [27].

72. Drittens hatte die Aufsichtsbehörde im dualen System zur Anfechtung der Wegeentgelte keinen Anlass, die Entgeltordnung an die Entscheidungen der Zivilgerichte gemäß § 315 BGB anzupassen, da sich „[a]us den Vorschriften der Richtlinie 2001/14 über die Regulierungsstelle … keine solche Verpflichtung [ergibt]“ [28].

73. Ebenso verhält es sich mit den Flughafenentgelten. Die Annahme, dass sich die Aufsichtsbehörde „darauf zu beschränken habe, auf Einzelfallentscheidungen zu reagieren, die von den Zivilgerichten bereits gemäß § 315 BGB getroffen wurden“ [29], widerspricht auch in diesem Sektor der Aufgabe der Aufsichtsbehörde.

74. Viertens hat der Gerichtshof hervorgehoben, dass im Eisenbahnsektor durch die Anwendung des Mechanismus der doppelten gerichtlichen Zuständigkeit „der verbindliche Charakter missachtet würde, den die Entscheidungen der Regulierungsstelle nach Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 2 der Richtlinie 2001/14 [für alle davon Betroffenen] haben. … Es würde gegen diesen Grundsatz verstoßen, wenn die Wirkungen der Urteile der Zivilgerichte, in denen gegebenenfalls die in den Vorschriften über die Berechnung der Entgelte aufgestellten Kriterien herangezogen werden, auf die Parteien des jeweiligen Rechtsstreits begrenzt wären“ [30].

75. Dieses Argument ist wiederum auf die Rechtsstreitigkeiten anwendbar, die die Nutzer gegen Flughafenentgelte anhängig machen können, und zwar deshalb, weil die in ihnen ergangenen Zivilurteile nicht *erga omnes* wirken.

76. Im Rahmen von § 315 BGB ist es Aufgabe des Zivilrichters, die synallagmatischen Aspekte des Vertragsverhältnisses nach billigem Ermessen anzupassen. Auf dieser Linie könnte er sogar die Verhältnismäßigkeit zwischen den Kosten der erbrachten Dienstleistung und dem Preis (Entgelt) prüfen.

26 Ebd., Rn. 87. Die Ausgangssituation ergibt sich klarer aus den Schlussanträgen von Generalanwalt Mengozzi in der Rechtssache CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2016:901, Nrn. 1 und 9).

27 Nach dem Vorlagebeschluss ist davon auszugehen, dass das öffentlich-rechtliche Verhältnis nur zwischen der Aufsichtsbehörde und dem Flughafenleitungsorgan besteht, so dass nur diesem der Verwaltungsrechtsweg offensteht.

28 Urteil CTL Logistics, Rn. 91.

29 Ebd., Rn. 92.

30 Ebd., Rn. 94.

77. Dagegen ist es logisch, davon auszugehen, dass andere wesentliche Gesichtspunkte des Verfahrens, das mit der Billigung des Entgelts abgeschlossen wurde, wie Fragen der Willensbildung des Entscheidungsorgans oder möglicher formaler Mängel, die bei der Formulierung des Inhalts der Verwaltungsentscheidung möglicherweise relevant waren, keinen Eingang in das zivilgerichtliche Verfahren finden [31].

78. Unter diesen Umständen könnten die Nutzer – deren Befugnis zur Anfechtung von Entscheidungen der Aufsichtsbehörde von den deutschen Verwaltungsgerichten verneint wird – kein Gericht um Überprüfung dieser Gesichtspunkte ersuchen, die einen ausgeprägten verwaltungsrechtlichen Charakter aufweisen und für die Billigung der Entgelte entscheidend sind.

79. Auch ist nicht erkennbar, dass die Wirkungen eines in einem einzelnen Rechtsstreit ergangenen Zivilurteils auf andere Nutzer erstreckt werden können. Es entsteht der Eindruck, dass der einzige ihnen offenstehende Weg in der Erhebung neuer Zivilklagen besteht. Die Wirksamkeit der Richtlinie hinge so von der individuellen Entscheidung ab, weitere, von nicht zu kontrollierenden Bedingungen abhängige Klagen zu erheben, und die Wahrung einer gemeinsamen, auf Nichtdiskriminierung, Transparenz und der Beteiligung der Nutzer beruhenden Entgeltordnung wäre damit nicht gewährleistet.

80. Daraus ergibt sich, dass den Nutzern ein gerichtlicher Rechtsbehelf zur Verfügung stehen muss, der es ihnen ermöglicht, die von der Aufsichtsbehörde erlassene Entscheidung ohne Einschränkungen anzufechten.

81. In der mündlichen Verhandlung haben einige Beteiligte eingewandt, dass in Anbetracht der prozessualen Vorschriften über die Aussetzung angefochtener Rechtsakte die Erhebung der Flughafenentgelte zum Erliegen käme, würde man die Möglichkeit zulassen, dass die Nutzer die Entscheidungen der Aufsichtsbehörde vor den Verwaltungsgerichten anfechten können.

82. Der Einwand kann nicht durchgreifen. Zum einen ist es Sache des nationalen Gesetzgebers, in diesem wie in anderen Sektoren Verfahrensvorschriften einzuführen, die einen allgemeinen Stillstand der Erhebung von Entgelten verhindern. Zum anderen hat, wie einige dieser Beteiligten in der mündlichen Verhandlung eingeräumt haben, die Aufsichtsbehörde nach geltendem nationalem Recht die Befugnis, ungeachtet einer gerichtlichen Anfechtung ihrer Entscheidungen die Zahlung der betreffenden Entgelte in jedem Fall durchzusetzen, wenn es im öffentlichen Interesse erforderlich ist.

IV. Ergebnis

83. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefragen des Bundesverwaltungsgerichts (Deutschland) wie folgt zu beantworten:

1. Es verstößt gegen die Richtlinie 2009/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über Flughafenentgelte, wenn ein Flughafenleitungsorgan mit den Flughafennutzern Flughafenentgelte vereinbaren kann, die von denen abweichen, die die unabhängige Aufsichtsbehörde gebilligt hat.

2. Die Richtlinie steht der Anwendung einer nationalen Regelung wie der in diesem Rechtsstreit streitigen entgegen, die nach der vorherrschenden Auslegung in der Rechtsprechung den Zivilgerichten die Zuständigkeit überträgt, einzelfallbezogen nach Maßgabe der Billigkeit über die

31 In der mündlichen Verhandlung erwies sich, dass sich der Weg über § 315 BGB darauf beschränkt, nach billigem Ermessen einen Ausgleich zwischen den Leistungen der Parteien herzustellen, ohne in die Prüfung der Genehmigung der Entgeltordnung einzutreten.

Klagen von Nutzern gegen von der unabhängigen Aufsichtsbehörde gebilligte Flughafenentgelte zu entscheiden, die Nutzer des Flughafens aber gleichzeitig daran hindert, die Entscheidungen dieser Behörde unmittelbar anzufechten.