

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 654

**Genehmigung und  
Planfeststellung für Verkehrsflughäfen  
und Rechtsschutz Dritter**

Von

**Roland Hartmann**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**ROLAND HARTMANN**

**Genehmigung und Planfeststellung für  
Verkehrsflughäfen und Rechtsschutz Dritter**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 654**

# **Genehmigung und Planfeststellung für Verkehrsflughäfen und Rechtsschutz Dritter**

**Von**

**Roland Hartmann**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Hartmann, Roland:**

Genehmigung und Planfeststellung für Verkehrsflughäfen und  
Rechtsschutz Dritter / von Roland Hartmann. — Berlin :  
Duncker und Humblot, 1994

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 654)

Zugl.: Erlangen, Nürnberg, Univ., Diss., 1992

ISBN 3-428-07986-8

NE: GT

n 2

Alle Rechte vorbehalten

© 1994 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-07986-8

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde am Institut für Wirtschaftsrecht der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Erlangen-Nürnberg geschrieben und im Sommersemester 1992 als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde Anfang 1992 fertiggestellt. Rechtsprechung und Schrifttum spiegeln diesen Stand wieder.

Die Arbeit geht auf eine Anregung von Herrn Professor Dr. Wilhelm Henke zurück, der ihren Fortgang mit kritischem Rat betreut und bestmöglich gefördert hat. Ihm sei in Gedenken auch an dieser Stelle nochmals ganz herzlich gedankt. Mein besonderer Dank gilt auch Herrn Professor Dr. Walter Schick, der an Stelle von Herrn Professor Dr. Wilhelm Henke die Erstellung des Erstgutachtens übernahm. Ebenso danke ich Herrn Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider für die Anfertigung des Zweitgutachtens.

Danken möchten ich auch allen anderen, die mir durch Rat, Ermutigung und Förderung geholfen haben - insbesondere meiner Frau Daniela und meinem Kollegen Dr. Alfred Steinhäuser.

Besonderer Dank gilt schließlich der Flughafen Frankfurt Main Stiftung, die durch die großzügige Erteilung eines Stipendiums ebenfalls wesentlich zum Gelingen der Arbeit beigetragen hat.

Esslingen, im Juli 1992

Roland Hartmann



# Inhaltsverzeichnis

Problemstellung.....	11
§ 1 Historische Entwicklung der Gesetzgebung.....	17
I. Vorüberlegung.....	17
II. Erste Versuche zur Regelung des Flugplatzbaus.....	18
1. Erster Entwurf eines Luftverkehrsgesetzes vom 12. März 1914 (LVGE).....	18
2. Vorläufige Regelung nach dem Ersten Weltkrieg.....	29
III. Erstes Luftverkehrsgesetz vom 1. August 1922 (LVG).....	30
IV. Flughafennachbarrecht im Nationalsozialismus.....	40
V. Flughafennachbarrecht nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges.....	41
VI. Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 5. Dezember 1958.....	45
VII. Zusammenfassung.....	49
§ 2 Flughäfen als Gegenstand der Raumplanung.....	52
I. Notwendigkeit der Berücksichtigung von Flughafenvorhaben in der Raumordnung und Landesplanung.....	52
II. Flughäfen als Gegenstand landesplanerischer Zielfestsetzungen.....	55
1. Festsetzung von Flughafenplanungszielen.....	55
2. Bindungswirkung der Flughafenplanungsziele für die nachfolgende Flug- hafenfachplanung.....	57
3. Flughafenplanungsziele und Rechtsschutz Dritter.....	63
a) Mittelbare Bindung Dritter durch Flughafenplanungsziele.....	63
b) Rechtsschutz Dritter gegenüber landesplanerischen Zielfestsetzungen.....	65
c) Beteiligung Dritter an der Zielaufstellung.....	70
III. Flughäfen als Gegenstand des Raumordnungsverfahrens.....	75
1. Inhalt und Zweck eines Raumordnungsverfahrens.....	75
2. Bindungswirkung des Raumordnungsverfahrens für die nachfolgende Flughafenfachplanung.....	78

3. Raumordnungsverfahren und Rechtsschutz Dritter.....	83
§ 3 Regelungsgehalt der Genehmigung nach § 6 LuftVG.....	89
I. Gegenstand der Genehmigung.....	89
1. Begriff und Arten der genehmigungspflichtigen Flugplätze.....	89
2. Genehmigungspflichtige Flughafenplanungen.....	92
II. Tatbestandsvoraussetzungen nach § 6 II, III LuftVG.....	97
1. Vorüberlegung.....	97
2. Prüfungsgegenstand.....	99
a) Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung, der Landesplanung und des Städtebaus.....	99
b) Berücksichtigung der Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege.....	101
c) Berücksichtigung des Schutzes vor Fluglärm.....	102
d) Eignung des in Aussicht genommenen Geländes.....	106
e) Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung.....	108
f) Beeinträchtigung öffentlicher Interessen durch Verkehrsflughäfen.....	110
3. Rechtscharakter und Rechtsfolgen der Tatbestandsvoraussetzungen.....	111
a) Problemstellung.....	111
b) Rechtsfolgen der Tatbestandsvoraussetzungen und Regelungsgehalt der Genehmigung.....	115
c) Rechtscharakter der Tatbestandsvoraussetzungen und Regelungsgehalt der Genehmigung.....	122
(1) Angemessene Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung.....	122
(aa) Bindungsmaßstab und Bindungsintensität.....	122
(bb) Rechtscharakter und Regelungsgehalt der Genehmigung.....	125
(2) Angemessene Berücksichtigung der Erfordernisse des Naturschutzes, der Landschaftspflege und des Städtebaus.....	130
(3) Angemessene Berücksichtigung des Schutzes vor Fluglärm.....	132
4. Zusammenfassung.....	139
III. Inhalt und Umfang der Genehmigung.....	141
1. Anlage.....	141
2. Betrieb.....	143
IV. Bedeutung von Inhalt und Umfang der Genehmigung für die Bestimmung der Flughafenschutzbereiche.....	147
1. Bauschutzbereich.....	147
2. Fluglärmschutzzonen.....	151

§ 4	Regelungsgehalt der Planfeststellung nach §§ 8 ff. LuftVG.....	156
I.	Gegenstand der Planfeststellung.....	156
II.	Bestimmung des Regelungsgehalts.....	159
1.	Vorüberlegung.....	159
2.	Luftverkehrsrechtliche Planfeststellung als allgemeines verwaltungsrechtliches Rechtsinstitut.....	162
3.	Regelungsgehalt nach § 9 LuftVG.....	164
III.	Zusammenfassung.....	167
§ 5	Bestimmung des Verhältnisses von Genehmigung und Planfeststellung unter Gegenüberstellung der materiellen Regelungsgehalte.....	170
I.	Vorüberlegung.....	170
II.	Zielsetzung des Gesetzgebers.....	172
III.	Luftverkehrsrechtliches Zulassungsverfahren für Verkehrsflughäfen als gestuftes Verfahren.....	177
1.	Entscheidungen über Flughäfen in der Raumplanung.....	177
2.	Genehmigungsverfahren nach § 6 LuftVG.....	180
a)	Genehmigung von Verkehrsflughäfen als überwachungsrechtliche Unternehmensgenehmigung.....	180
(1)	Regelungsgehalt und Bindungswirkung.....	180
(2)	Umfang der Bindungswirkung der Genehmigung für die nachfolgende Planfeststellung.....	184
b)	Genehmigung von Verkehrsflughäfen als Planungsentscheidung.....	190
c)	Verhältnis von Genehmigung und Planfeststellung im Zulassungsverfahren für Verkehrsflughäfen.....	198
3.	Planfeststellungsverfahren nach §§ 8 ff. LuftVG.....	203
§ 6	Klagerecht Dritter gegen luftverkehrsrechtliche Entscheidungen.....	208
I.	Klage gegen die Genehmigung.....	208
1.	Vorüberlegung.....	208
2.	Begründung der Klagebefugnis.....	214
3.	Abgrenzung des subjektiven Rechts vom bloßen Reflex des objektiven Rechts.....	218
4.	Betroffenheit Dritter durch die Genehmigung für Verkehrsflughäfen.....	220

a) Planungsrechtlicher Regelungsbereich der Genehmigung.....	220
(1) Baunachbarrechtsverhältnis.....	220
(2) Übertragung der baurechtlichen Rechtsverhältnisdogmatik in das Luftverkehrsrecht.....	226
b) Überwachungsrechtlicher Regelungsbereich der Genehmigung.....	230
5. Klagerecht Dritter nach der Schutznormtheorie.....	235
II. Klage gegen die Entscheidungen auf den anderen Verfahrensstufen.....	241
Literaturverzeichnis.....	245

## Problemstellung

Von Beginn der siebziger bis Anfang der achtziger Jahre kam es im Schrifttum zu heftigen Diskussionen über das luftverkehrsrechtliche Zulassungsverfahren für die Anlage und den Betrieb von Verkehrsflughäfen. Ausgelöst durch die angestrebte Neuanlage der Flughäfen München II und Hamburg-Kaltenkirchen und die Erweiterung der Flughäfen Frankfurt, Stuttgart und Düsseldorf, war es zu einer Reihe von verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen gekommen, die zum Teil auf umfassende Kritik stießen. Heute scheint es, daß die Diskussion erneut aufleben könnte. So mehrten sich die Stimmen, die die Anlage eines neuen Großflughafens im Großraum Berlin fordern, weil die drei vorhandenen Flugplätze die zukünftigen Anforderungen wegen ihrer räumlichen und funktionalen Begrenztheit nicht bewältigen könnten. Auch für den Flughafen Nürnberg scheint ein Ausbau beabsichtigt zu sein. Zwar wird von der Flughafen Nürnberg GmbH die Notwendigkeit einer zweiten Start- und Landebahn dementiert, doch beharrt die Bayerische Staatsregierung offenbar darauf, daß die im bayerischen Landesentwicklungsprogramm vorgegebene Flächensicherung zum Ausbau des Nürnberger Flughafens erfüllt wird. Schließlich gilt auch die Konzeption des neuen Flughafens München II im Erdinger Moos für die Bewältigung des unerwartet stark gestiegenen Luftverkehrsaufkommens bereits als nicht mehr ausreichend.

Die in der Literatur geführte Diskussion hat sich insbesondere mit der für den Anwender offenbar ungenügenden Gesetzeslage und der daran anknüpfenden, mit den richterlichen Mitteln soweit wie möglich eine Struktur für das luftverkehrsrechtliche Zulassungsverfahren für Verkehrsflughäfen schaffenden Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auseinandergesetzt. Die Diskussion besitzt noch immer Aktualität, weil bis zum heutigen Tag weder das Bundesverwaltungsgericht von seiner zu dieser Gesetzeslage entwickelten und vielfach kritisierten Rechtsprechung abgewichen noch der Gesetzgeber im Sinne einer Bereinigung des Verfahrens tätig geworden ist. Das erscheint Grund genug, die Diskussion wieder aufzugreifen und den Versuch zu wagen, mit einem umfassenden Ansatz unter Einarbeitung neuerer Erkenntnisse der Rechtswissenschaft zur Lösung der Problematik beizutragen.

Die Problematik läßt sich einleitend wie folgt kurz skizzieren: Im Rahmen der Novellierung des Luftverkehrsgesetzes im Jahre 1958 wurde die bis dahin weitgehend als überwachungsrechtliche Unternehmensgenehmigung ausgerichtete Genehmigung für die Anlage und den Betrieb von Flugplätzen um planungsrechtliche Genehmigungstatbestände erweitert, um der zunehmenden Raumbedeutsamkeit solcher Anlagen gerecht werden zu können. Ebenfalls aus diesem Grunde wurde für Flugplätze ab einer bestimmten Größenordnung neben der Genehmigungspflicht zusätzlich die Pflicht zur Feststellung des Plans vor der Neuanlage oder der Änderung bestehender Anlagen eingeführt. Planungsrechtliche Überlegungen sind seit dieser Gesetzesnovelle sowohl im Rahmen der Genehmigung (§ 6 LuftVG) als auch in der Planfeststellung (§§ 8 ff. LuftVG) anzustellen. Eine rechtssystematische Verzahnung der beiden Rechtsinstitute und damit eine Klärung der Fragen, welchen Sach- und Rechtsgehalt die beiden Rechtsinstitute im Falle planfeststellungspflichtiger Vorhaben im einzelnen aufweisen und in welchem rechtsdogmatischen Verhältnis sie zueinander stehen, unterblieb allerdings; die Planfeststellung wurde an die Genehmigung angehängt, ohne daß eine Anpassung vorgenommen wurde. Folge hiervon war, daß die für den Rechtsanwender ohnehin als eines der schwierigsten Kapitel des Verwaltungsrechts geltende Verfahrensstufung im Luftverkehrsrecht eine weitere Komplizierung erfuhr und es bis heute zu keinem befriedigenden Konsens über die Struktur des luftverkehrsrechtlichen Zulassungsverfahrens für die Anlage und den Betrieb von Verkehrsflughäfen und die damit einhergehenden Rechtsschutzmöglichkeiten betroffener Dritter gekommen ist.<sup>1</sup>

Das Bundesverwaltungsgericht verfolgt zu diesen Fragen eine seit 1968 entwickelte und bis heute vielfach bestätigte Rechtsprechung, nach der der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung bei nachfolgender Planfeststellung verbindliche Rechtswirkungen nur als Unternehmensgenehmigung gegenüber dem Vorhabenträger zukommen sollen. Die Genehmigung sei bei planfeststellungsbedürftigen Flughafenvorhaben - zumindest ganz überwiegend - eine Unternehmensgenehmigung und habe in planungsrechtlicher Hinsicht einen nur vorbereitenden Charakter für die Planfeststellung - auch wenn die Genehmigung für diese Rechtmäßigkeitsvoraussetzung sei. Aufgabe der Genehmigung sei in planungsrechtlicher Hinsicht lediglich, der Genehmigungsbehörde einen Überblick über das in Aussicht genommene Gelände zu verschaffen, und daher finde im Genehmigungsverfahren nur eine überschlägige und für die nachfolgende Planfeststellung unverbindliche Prüfung des Standorts und der Zulassung statt. Die Genehmigung könne daher auch nicht in die Rechte Dritter eingreifen, insbesondere nicht in die Rechte der

---

<sup>1</sup> Vgl. auch *Schoch*, Vorläufiger Rechtsschutz, S. 237.

Flughafennachbarn. Eine Verletzung der Rechte Dritter sei auch schon deshalb ausgeschlossen, weil allein aufgrund der Genehmigung ein Flughafen weder angelegt noch betrieben werden dürfe. Im übrigen wären die Belange Dritter ohnehin erst Gegenstand der Planfeststellung. Entsprechend könne privaten Dritten im Genehmigungsverfahren weder ein Beteiligungsrecht zugestanden werden noch besäßen diese ein Recht zur Klage gegen die luftverkehrsrechtliche Genehmigung. Lediglich den Kommunen sei ein Beteiligungsrecht zur Wahrung ihres grundrechtlich geschützten Rechts auf kommunale Selbstverwaltung und ein Recht zur Klage bei Verletzung der formalen Beteiligungsrechte einzuräumen. Ein Klagerecht mit dem Ziel einer inhaltlichen Überprüfung der Genehmigungsentscheidung stünde aber auch den Gemeinden nicht zu.<sup>2</sup>

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat, insbesondere wegen der enormen praktischen Relevanz - zahlreiche Großflughafenvorhaben standen und stehen noch immer an, eine durch die Dimension solcher Vorhaben bedingte Vielzahl von Drittbetroffenen fühlte sich in ihren Rechten verletzt - und weniger aus dogmatischen Gründen, eine heftige Diskussion ausgelöst. Die Kritik des überwiegenden Schrifttums konzentriert sich im wesentlichen auf folgende Gesichtspunkte: Zwar sei die luftverkehrsrechtliche Gesetzeslage schwierig und die Abfolge von Genehmigung und Planfeststellung nach §§ 6, 8 LuftVG eine der bei weitem unübersichtlichsten Verfahrensregelungen, die nur als historisch erklärbare gesetzgeberische Fehlleistung eingestuft werden könne, doch dürfe das Bundesverwaltungsgericht bei der Bewältigung dieser Gesetzeslage wegen der von ihm selbst geforderten Konzentration des Rechtsschutzes auf der letzten Entscheidungsstufe nicht den sachlichen Regelungsgehalt der Genehmigung nach § 6 LuftVG ignorieren. Auch wenn die Bemühungen des Bundesverwaltungsgerichts auf Durchdringung der problematischen Gesetzeslage anerkannt werden müßten, so sei, unabhängig von dem ohnehin fragwürdigen Gedanken der Verfahrenskonzentration und -ökonomie, die Rechtsprechung des obersten Verwaltungsgerichts jedenfalls insoweit unzutreffend, als dem zweifelsohne vorhandenen und vom Gericht auch teilweise zugestandenen Sachgehalt der Genehmigung nicht die

---

<sup>2</sup> Vgl. zur Entwicklung der Rechtsprechung des BVerwG insb. Urt. v. 11.10.1968, NJW 1969, S. 340, in gekürzter Fassung auch DÖV 1969, S. 283., Urt. v. 14.2.1969, DÖV 1969, S. 428, Urt. v. 17.2.1971, DVBl. 1971, S. 415, Beschl. v. 21.2.1973, DVBl. 1973, S. 448, Urt. v. 22.3.1974, DÖV 1974, S. 418, Urt. v. 7.7.1978, BVerwGE 56, 110, Urt. v. 11.12.1978, DÖV 1979, S. 517, Beschl. v. 8.3.1983, ZLW 1983, S. 276, Urt. v. 5.12.1986, BVerwGE 75, 214, Urt. v. 20.11.1987, NVwZ 1988, S. 731, Urt. v. 16.12.1988, DVBl. 1989, S. 363, Beschl. v. 20.8.1990, UPR 1991, S. 32, Beschl. v. 5.10.1990, NVwZ-RR 1991, S. 118, Urt. v. 29.1.1991, DVBl. 1991, S. 1142.