

Tübinger Schriften  
zum Staats- und Verwaltungsrecht

---

Band 42

# Die Änderung von Verkehrsflughäfen

Von

Heike Delbanco



Duncker & Humblot · Berlin

HEIKE DELBANCO

## Die Änderung von Verkehrsflughäfen

**Tübinger Schriften  
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

Herausgegeben von

**Wolfgang Graf Vitzthum**

in Gemeinschaft mit

**Martin Heckel, Karl-Hermann Kästner  
Ferdinand Kirchhof, Hans von Mangoldt  
Thomas Oppermann, Günter Püttner  
Michael Ronellenfitsch  
sämtlich in Tübingen**

**Band 42**

# Die Änderung von Verkehrsflughäfen

Von

Dr. Heike Delbanco



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Delbanco, Heike:**

Die Änderung von Verkehrsflughäfen / von Heike Delbanco. –  
Berlin : Duncker und Humblot, 1998

(Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht ; Bd. 42)

Zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 1997

ISBN 3-428-09479-4

D 21

Alle Rechte vorbehalten

© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: W. März, Tübingen

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-6061

ISBN 3-428-09479-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☹

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 1997 von der Juristischen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen als Doktorarbeit angenommen.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Prof. Dr. *Michael Ronellenfitsch*, der die Arbeit angeregt und auf vielfältige Weise unterstützt und gefördert hat, nicht zuletzt durch den großen Freiraum, den ich als seine wissenschaftliche Assistentin genieße. Dank gebührt auch Prof. Dr. Dr. h.c. *Wolfgang Graf Vitzthum* für die Erstellung des Zweitgutachtens in kürzester Zeit und die Unterstützung bei der Veröffentlichung.

Die Flughafen Frankfurt a.M. Stiftung hat die Veröffentlichung der Arbeit mit einem großzügigen Druckkostenzuschuß gefördert. Dafür möchte ich der Stiftung an dieser Stelle nochmals meinen herzlichen Dank aussprechen.

Schließlich danke ich in besonderem Maße meinen Eltern, die mich während meiner gesamten Ausbildung stets gefördert und unterstützt haben. Meinem Vater gehört darüber hinaus ein besonderer Dank für die mühevollen Durchsicht der Korrekturen.

Tübingen, im Februar 1998

*Heike Delbanco*



# Inhaltsübersicht

<b>Erster Teil</b>	
<b>Problemstellung</b>	23
A. Ausgangslage . . . . .	23
I. Bestandsaufnahme . . . . .	23
II. Rechtliche Situation . . . . .	31
B. Aufgabenstellung . . . . .	41
I. Ziel der Arbeit . . . . .	41
II. Begrenzung des Untersuchungsgegenstandes . . . . .	41
C. Gang der Darstellung . . . . .	42
<b>Zweiter Teil</b>	
<b>Die Entwicklung des Flughafenzulassungsrechts</b>	43
A. Ursprünge . . . . .	43
I. Technische Entwicklung . . . . .	43
II. Rechtliche Entwicklung . . . . .	43
III. Rechtliche Bewertung der luftrechtlichen Genehmigung nach § 7 Luft- VG a.F. . . . .	54
IV. Zwischenergebnis . . . . .	58
B. Die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland seit den fünfziger Jahren . . . . .	58
I. Technische Entwicklung . . . . .	58
II. Rechtliche Folgerungen . . . . .	59



C. Die jüngste Entwicklung des Flughafenplanungsrechts . . . . .	66
I. Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz . . . . .	66
II. Planungsvereinfachungsgesetz . . . . .	67
D. Zusammenfassung . . . . .	68

### Dritter Teil

#### **Neuanlage eines Flughafens** 70

A. Überblick . . . . .	70
B. Genehmigung nach § 6 LuftVG . . . . .	70
I. Genehmigungserfordernis . . . . .	70
II. Genehmigungsvoraussetzungen . . . . .	84
III. Entscheidungsform . . . . .	91
IV. Zuständigkeit und Verfahren . . . . .	92
C. Planfeststellung nach § 8 LuftVG . . . . .	94
I. Planfeststellungserfordernis . . . . .	94
II. Genehmigungsvoraussetzungen . . . . .	114
III. Entscheidung . . . . .	115
D. Plangenehmigung nach § 8 Abs. 2 LuftVG . . . . .	138
I. Überblick . . . . .	138
II. Anwendungsbereich . . . . .	139
E. Zuständigkeit und Verfahren . . . . .	139
F. Verhältnis von Genehmigung und Planfeststellung bei der Anlegung von Flughäfen . . . . .	140
I. Rechtslage in den alten Bundesländern bis zur Änderung des Luftver- kehrsgesetzes 1993 . . . . .	141
II. Rechtslage nach dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz . . . . .	158

III. Rechtslage nach der Änderung des LuftVG durch das Planungsvereinfachungsgesetz . . . . .	165
IV. Zwischenergebnis . . . . .	169
G. Schlußfolgerungen . . . . .	170
I. Reichweite des Anlagenbegriffs nach § 6 LuftVG . . . . .	170
II. Entscheidung nach § 6 LuftVG . . . . .	170
H. Rechtsschutz . . . . .	170
I. Zeitlich vorrangige Genehmigung . . . . .	171
II. Zeitlich nachfolgende Genehmigung . . . . .	171

#### Vierter Teil

### **Die Änderung von Verkehrsflughäfen** . . . . . 172

A. Überblick . . . . .	172
B. Änderungsgenehmigung nach § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG . . . . .	172
I. Genehmigungserfordernis . . . . .	173
II. Genehmigungsvoraussetzungen . . . . .	186
III. Entscheidung . . . . .	187
C. Die Änderungsplanfeststellung nach § 8 LuftVG . . . . .	193
I. Planfeststellungserfordernis . . . . .	193
II. Genehmigungsvoraussetzungen . . . . .	199
III. Entscheidung . . . . .	199
D. Absehen von der Planfeststellung . . . . .	200
I. Bestandsaufnahme . . . . .	200
II. Die Plangenehmigung nach § 8 Abs. 2 LuftVG . . . . .	201
III. Unterbleiben von Planfeststellung und Plangenehmigung . . . . .	219
E. Verhältnis der Zulassungsformen . . . . .	228

I. Verhältnis von Genehmigung und Planfeststellung bei der Änderung eines Flughafens . . . . .	228
II. Verhältnis von § 8 Abs. 3 LuftVG und dem Erfordernis der Baugenehmigung . . . . .	236
F. Schlußfolgerungen . . . . .	237
I. Reichweite des Anlagenbegriffs bei § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG . . . . .	237
II. Wesentliche Änderung im Sinne des § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG . . . . .	237
III. Ungeschriebene Genehmigungsvoraussetzungen . . . . .	238
IV. Entscheidung nach § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG . . . . .	238
V. Änderung eines bestehenden Flughafens im Sinne des § 8 LuftVG . . . . .	239
VI. Genehmigungsvoraussetzungen für die Planfeststellung . . . . .	240
VII. Entscheidung nach § 8 Abs. 1 LuftVG . . . . .	240

#### Fünfter Teil

#### **Schlußbetrachtungen** . . . . . 241

A. Zusammenfassung . . . . .	241
B. Ergebnis und Ausblick . . . . .	243

#### **Literaturverzeichnis** . . . . . 244

#### **Stichwortverzeichnis** . . . . . 254

# Inhaltsverzeichnis

Erster Teil	
<b>Problemstellung</b>	23
A. Ausgangslage . . . . .	23
I. Bestandsaufnahme . . . . .	23
1. Bedeutung des Luftverkehrs . . . . .	23
a) Anfänge . . . . .	23
b) Luftfahrt als neuer Sport . . . . .	24
c) Entwicklung zum Transportmittel . . . . .	24
2. Zunahme des Luftverkehrs nach dem Zweiten Weltkrieg . . . . .	26
3. Bedeutung der Nutzung von Flughäfen . . . . .	27
4. Zunahme der Beanspruchung der Verkehrsflughäfen . . . . .	28
5. Lösungen: Neubau oder Änderung . . . . .	29
6. Hemmnisse . . . . .	30
II. Rechtliche Situation . . . . .	31
1. Begriff und Arten . . . . .	31
a) Begriff . . . . .	31
b) Unterscheidungen . . . . .	31
2. Überblick über die luftrechtlichen Regelungen zur Neuanlage und Änderung eines Flugplatzes . . . . .	33
a) Neuanlegung eines Landeplatzes . . . . .	33
b) Änderung eines Landeplatzes . . . . .	34
c) Neuanlegung eines Flughafens . . . . .	34
d) Änderung eines Flughafens . . . . .	34
3. Die luftrechtliche Zulassungsentscheidung als Unternehmergenehmigung mit planungsrechtlichem Einschlag . . . . .	36
a) Begriffsklärung . . . . .	36
b) Anwendung auf die luftrechtliche Zulassungsentscheidung . . . . .	39
4. Problembereiche . . . . .	40

- B. Aufgabenstellung . . . . . 41
  - I. Ziel der Arbeit . . . . . 41
  - II. Begrenzung des Untersuchungsgegenstandes . . . . . 41
- C. Gang der Darstellung . . . . . 42

Zweiter Teil

**Die Entwicklung des Flughafenzulassungsrechts** 43

- A. Ursprünge . . . . . 43
  - I. Technische Entwicklung . . . . . 43
  - II. Rechtliche Entwicklung . . . . . 43
    - 1. Erste Regelungsversuche . . . . . 43
    - 2. Die Entwicklung nach dem Ersten Weltkrieg . . . . . 45
      - a) Verordnung von 1918 . . . . . 45
      - b) Luftverkehrsgesetz von 1922 . . . . . 46
        - aa) Recht auf freie Benutzung des Luftraums . . . . . 46
        - bb) Flugplatzzwang . . . . . 47
        - cc) Genehmigungspflicht für Flughäfen . . . . . 48
      - c) Die Entwicklung in den dreißiger Jahren . . . . . 51
        - aa) Verschärfung des Flugplatzzwangs . . . . . 51
        - bb) Modifizierung des Flughafenzulassungsrechts . . . . . 52
  - III. Rechtliche Bewertung der luftrechtlichen Genehmigung nach § 7 Luft-VG a.F. . . . . 54
    - 1. Gegenstand der Genehmigung . . . . . 54
    - 2. Wesen der Genehmigung . . . . . 54
      - a) Meinungsbild . . . . . 54
      - b) Stellungnahme . . . . . 55
        - aa) Kontrollerlaubnis . . . . . 55
        - bb) Konzession . . . . . 56
        - cc) Schlußfolgerung . . . . . 56
  - IV. Zwischenergebnis . . . . . 58

Inhaltsverzeichnis	13
B. Die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland seit den fünfziger Jahren . . . . .	58
I. Technische Entwicklung . . . . .	58
II. Rechtliche Folgerungen . . . . .	59
1. Überblick über die Neuregelungen . . . . .	59
2. Die Neuregelungen im Detail . . . . .	60
a) Änderung und Erweiterung der Genehmigungstatbestände . . . . .	60
b) Einführung der Planfeststellung . . . . .	62
c) Regelungen für die Änderung eines Flughafens . . . . .	63
d) Schlußfolgerung . . . . .	63
C. Die jüngste Entwicklung des Flughafenplanungsrechts . . . . .	66
I. Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz . . . . .	66
II. Planungsvereinfachungsgesetz . . . . .	67
D. Zusammenfassung . . . . .	68

Dritter Teil

**Neuanlage eines Flughafens** 70

A. Überblick . . . . .	70
B. Genehmigung nach § 6 LuftVG . . . . .	70
I. Genehmigungserfordernis . . . . .	70
1. Genehmigungsvorbehalt . . . . .	70
2. Gegenstand der Genehmigung . . . . .	71
a) Anlegung des Flugplatzes im Sinne des § 6 LuftVG . . . . .	71
aa) Anlagen und Einrichtungen eines Flughafens . . . . .	71
(1) Flugbetriebsflächen . . . . .	71
(2) Flugbetriebliche Einrichtungen . . . . .	71
(3) Hochbauten . . . . .	72
(4) Ver- und Entsorgungseinrichtungen . . . . .	72
(5) Sonstige Infrastruktur . . . . .	72
bb) Auffassung in der Literatur . . . . .	72

cc) Auffassung der Rechtsprechung . . . . .	73
dd) Stellungnahme . . . . .	74
ee) Eigener Ansatz . . . . .	76
(1) Reichweite des Anlagenbegriffs im Atom- und Immissions- schutzrecht . . . . .	76
(2) Reichweite des Anlagenbegriffs im Fachplanungsrecht . . .	77
(3) Übertragung auf § 6 LuftVG . . . . .	77
(a) Anlagenumfang eines genehmigungspflichtigen Lande- platzes . . . . .	78
(b) Anlagenumfang eines genehmigungs- und planfeststel- lungspflichtigen Flughafens . . . . .	79
b) Der Betrieb des Flugplatzes im Sinne des § 6 LuftVG . . . . .	80
aa) Der Betrieb des Flughafens . . . . .	80
(1) Vorhalten und Unterhalten der Flughafenanlage . . . . .	80
(2) Betrieb der Luftfahrzeuge . . . . .	81
bb) Betriebliche Regelungen in der Genehmigung nach § 6 LuftVG . . . . .	81
(1) Notwendiger Anlagenbezug der Betriebsregelungen . . . . .	81
(2) Weitere Begrenzung der Regelungskompetenz . . . . .	82
(3) Kapazitätsbeschränkungen aus Gründen des Lärmschutzes .	83
II. Genehmigungsvoraussetzungen . . . . .	84
1. Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung und des Städte- baus . . . . .	85
2. Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege . . . . .	86
3. Schutz vor Fluglärm . . . . .	88
4. Eignung des Geländes . . . . .	89
5. Unangemessene Beeinträchtigung öffentlicher Interessen . . . . .	89
6. Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung . . . . .	89
7. Zuverlässigkeit des Flughafenunternehmers . . . . .	90
III. Entscheidungsform . . . . .	91
IV. Zuständigkeit und Verfahren . . . . .	92
C. Planfeststellung nach § 8 LuftVG . . . . .	94
I. Planfeststellungserfordernis . . . . .	94

## Inhaltsverzeichnis

15

1. Planfeststellungsvorbehalt	94
2. Gegenstand der Planfeststellung	94
a) Die „Anlegung des Flughafens“ im Sinne des § 8 LuftVG	94
aa) Auffassung in Rechtsprechung und Literatur	94
bb) Stellungnahme	96
cc) Einzelfragen	99
(1) Hochbauten in der Planfeststellung	99
(2) Festsetzung von Flächen	104
(a) Unbebaute Flächen innerhalb des Flughafengeländes	104
(b) Für Gewerbe vorgesehene Flächen	105
(c) Erweiterungsflächen	106
b) Der Betrieb des Flughafens als Gegenstand der Planfeststellung	106
aa) Grundsätzliches	107
bb) Unterschiedliche Intensität der Auswirkungen des Flugbetriebs	107
cc) Pflicht zur Bewältigung der Auswirkungen des Flugbetriebs	108
dd) Zulässigkeit betrieblicher Anordnungen in der Planfeststellung	109
ee) Rechtsgrundlagen für betriebliche Regelungen	110
II. Genehmigungsvoraussetzungen	114
III. Entscheidung	115
1. Überblick	115
2. Planerische Gestaltungsfreiheit	116
3. Schranken der planerischen Gestaltungsfreiheit	117
a) Planrechtfertigung	118
b) Planungsleitsätze	119
c) Abwägungsgebot	120
aa) Grundsätzliches	120
bb) Einzelaspekte des Abwägungsgebots	121
4. Träger der planerischen Gestaltungsfreiheit	124
a) Anspruch auf Durchführung des Planfeststellungsverfahrens	125
b) Bindung der Behörde an die vorgelegte Planung	127
aa) Formelle Gründe	127
bb) Handhabung in der Praxis	128
cc) Konfliktfall	129



dd) Materiell-rechtliche Erwägungen . . . . .	129
(1) Das materiell-rechtliche Entscheidungsprogramm der luftrechtlichen Planfeststellung . . . . .	130
(2) Die Planfeststellung als Raumnutzungsentscheidung . . . . .	132
(3) Planerische Gestaltungsfreiheit aufgrund der enteignungsrechtlichen Vorwirkung . . . . .	135
(4) Schlußfolgerung . . . . .	136
c) Feststellungsgebot . . . . .	137
D. Plangenehmigung nach § 8 Abs. 2 LuftVG . . . . .	138
I. Überblick . . . . .	138
II. Anwendungsbereich . . . . .	139
E. Zuständigkeit und Verfahren . . . . .	139
F. Verhältnis von Genehmigung und Planfeststellung bei der Anlegung von Flughäfen . . . . .	140
I. Rechtslage in den alten Bundesländern bis zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes 1993 . . . . .	141
1. Inhaltliches Verhältnis . . . . .	141
a) Auffassung der Rechtsprechung . . . . .	141
b) Auffassungen in der Literatur . . . . .	144
c) Stellungnahme . . . . .	146
aa) Allgemeine Überlegungen zum Regelungsgehalt der luftrechtlichen Genehmigung . . . . .	146
bb) Regelungsgehalt der Anlagengenehmigung . . . . .	151
cc) Regelungsgehalt der Betriebsgenehmigung . . . . .	152
dd) Bindungswirkung der luftrechtlichen Genehmigung . . . . .	153
(1) Allgemeine Überlegungen zur Bindungswirkung von Verwaltungsakten . . . . .	154
(2) Anwendung der Grundsätze auf die luftrechtliche Genehmigung . . . . .	154
2. Zwischenergebnis . . . . .	157
3. Zeitliche Abfolge von Genehmigung und Planfeststellung . . . . .	157
II. Rechtslage nach dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz . . . . .	158

1. Inhaltliches Verhältnis . . . . .	158
a) Regelungsgehalt der Genehmigung . . . . .	158
b) Wortlaut und Entstehungsgeschichte des § 10 VwPIBG . . . . .	159
c) Systematik . . . . .	159
aa) Teilungsmodell . . . . .	160
bb) Einheitsmodell . . . . .	161
cc) Begrenztes Einheitsmodell . . . . .	162
(1) Materielle Regelungsdichte der Planfeststellung . . . . .	163
(2) Vorbehalt . . . . .	163
d) Bewertung der Varianten . . . . .	164
e) Zwischenergebnis . . . . .	165
2. Zeitliche Abfolge . . . . .	165
III. Rechtslage nach der Änderung des LuftVG durch das Planungsvereinfachungsgesetz . . . . .	165
1. Inhaltliches Verhältnis . . . . .	165
a) Zeitlich vorgehende Genehmigung . . . . .	167
b) Zeitlich vorgehende Planfeststellung . . . . .	168
c) Parallele Verfahren . . . . .	168
d) Geteilte Genehmigung . . . . .	168
2. Zeitliche Abfolge . . . . .	169
IV. Zwischenergebnis . . . . .	169
G. Schlußfolgerungen . . . . .	170
I. Reichweite des Anlagenbegriffs nach § 6 LuftVG . . . . .	170
II. Entscheidung nach § 6 LuftVG . . . . .	170
H. Rechtsschutz . . . . .	170
I. Zeitlich vorrangige Genehmigung . . . . .	171
II. Zeitlich nachfolgende Genehmigung . . . . .	171

## Vierter Teil

**Die Änderung von Verkehrsflughäfen**

172

A. Überblick . . . . .	172
B. Änderungsgenehmigung nach § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG . . . . .	172
I. Genehmigungserfordernis . . . . .	173
1. Genehmigungsvorbehalt . . . . .	173
2. Gegenstand der Änderung . . . . .	173
3. Änderung von Anlage oder Betrieb . . . . .	174
a) Begriff . . . . .	174
aa) Wortlaut . . . . .	174
bb) Systematik . . . . .	175
b) Formen . . . . .	176
c) Ermittlung der Änderung . . . . .	177
d) Änderung der Anlage . . . . .	177
e) Änderung des Betriebs . . . . .	178
aa) Erweiterung des Betriebs . . . . .	178
bb) Verringerung des Betriebs . . . . .	178
(1) Genehmigungserfordernis . . . . .	179
(2) Einschränkung auf Initiative des Unternehmers . . . . .	179
(3) Einschränkung auf Initiative der Behörde . . . . .	179
cc) (Qualitative) Änderung des Betriebs . . . . .	180
4. Die Wesentlichkeit der Änderungen . . . . .	181
a) Wortlaut . . . . .	181
b) Sinn und Zweck des Genehmigungserfordernisses für Flughafenänderungen . . . . .	181
c) Der Begriff der wesentlichen Änderung in der Rechtsprechung zum Gewerbe- und Immissionsschutzrecht . . . . .	182
d) Übertragung der Auslegung auf § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG . . . . .	183
e) Präzisierung der Rechtsprechung zu § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG . . . . .	184
aa) Quantitative und qualitative Veränderungen des Unternehmens . . . . .	184
bb) Auswirkungen auf rechtlich geschützte nachbarliche Interessen . . . . .	185
cc) Auswirkungen auf öffentliche Belange . . . . .	185
5. Zusammenfassung . . . . .	186

	Inhaltsverzeichnis	19
II. Genehmigungsvoraussetzungen		186
1. Die Voraussetzungen des § 6 LuftVG		186
2. Weitere Genehmigungsvoraussetzungen		186
III. Entscheidung		187
1. Auffassung in Rechtsprechung und Literatur		187
2. Die Begründung in Rechtsprechung und Literatur für die Beurteilung der luftrechtlichen Änderungsgenehmigung als Planungsentscheidung		189
a) Prinzipielle Gefährdung und Belästigung einer weiteren Umgebung		189
b) Der Verweis auf die Belange der Raumordnung, Landesplanung und des Städtebaus		190
3. Eigener Ansatz		191
a) Terminologie		191
b) Normstruktur		191
c) Die unterschiedlichen Arten der Abwägung		192
C. Die Änderungsplanfeststellung nach § 8 LuftVG		193
I. Planfeststellungserfordernis		193
1. Planfeststellungsvorbehalt		193
2. Gegenstand der Änderungsplanfeststellung		194
a) Bestehender Flughafen im Sinne des § 8 LuftVG		194
b) Betriebliche Regelungen		194
3. Die „Änderung“ im Sinne des § 8 Abs. 1 LuftVG		195
a) Begriff der Änderung		195
b) Änderung eines bestehenden Flughafens		195
aa) Denkbare Auslegungsmöglichkeiten		195
bb) Auffassung der Rechtsprechung		196
cc) Auffassung der Literatur		197
dd) Stellungnahme		198
II. Genehmigungsvoraussetzungen		199
III. Entscheidung		199
D. Absehen von der Planfeststellung		200
I. Bestandsaufnahme		200

II. Die Plangenehmigung nach § 8 Abs. 2 LuftVG . . . . .	201
1. Überblick . . . . .	201
2. Anwendungsbereich . . . . .	202
3. Anwendungsvoraussetzungen . . . . .	202
a) Keine Beeinträchtigung der Rechte anderer oder ihr Einverständnis (§ 8 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 LuftVG) . . . . .	202
aa) Rechte . . . . .	202
(1) Eigentum (Art. 14 GG) . . . . .	203
(2) Recht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) . . . . .	204
(3) Verfahrensrechte . . . . .	205
(4) Rechte der anerkannten Naturschutzverbände . . . . .	205
(5) Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG) . . . . .	207
bb) Beeinträchtigung der Rechte . . . . .	208
(1) Unmittelbare Beeinträchtigung . . . . .	209
(2) Mittelbare Beeinträchtigung . . . . .	210
(a) Eingriff in Grundrechte . . . . .	211
(b) Fachplanerische Zumutbarkeitsschwelle . . . . .	212
(c) Auswirkungen des Vorhabens unterhalb der fachpla- nungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle . . . . .	214
cc) Vereinbarungen mit den vom Plan Betroffenen . . . . .	215
b) Benehmen mit den Trägern öffentlicher Belange . . . . .	215
aa) Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt ist . . . . .	215
bb) Benehmen . . . . .	216
4. Rechtswirkungen der Plangenehmigung . . . . .	216
5. Rechtsfolge . . . . .	218
III. Unterbleiben von Planfeststellung und Plangenehmigung . . . . .	219
1. Überblick . . . . .	219
2. Anwendungsbereich . . . . .	220
3. Anwendungsvoraussetzungen . . . . .	220
a) Unmittelbarkeit der Auswirkungen . . . . .	220
b) § 8 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 LuftVG . . . . .	222
c) § 8 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 LuftVG . . . . .	222

Inhaltsverzeichnis	21
aa) Rechte anderer . . . . .	222
bb) „Einfluß“ auf Rechte anderer . . . . .	223
cc) Vereinbarungen mit den von der Änderung Betroffenen . . . . .	224
4. Rechtsnatur des Unterbleibens von Planfeststellung und Plangenehmigung . . . . .	224
a) Rechtsnatur der Plangenehmigung alten Zuschnitts . . . . .	224
b) Unterbleiben von Planfeststellung und Plangenehmigung nach dem Planungsvereinfachungsgesetz . . . . .	226
5. Zwischenergebnis . . . . .	228
 E. Verhältnis der Zulassungsformen . . . . .	 228
I. Verhältnis von Genehmigung und Planfeststellung bei der Änderung eines Flughafens . . . . .	228
1. Rechtslage in den alten Bundesländern bis zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes 1993 . . . . .	229
a) Auffassung der Rechtsprechung . . . . .	229
b) Auffassung in der Literatur . . . . .	230
c) Stellungnahme . . . . .	231
2. Rechtslage nach dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz . . . . .	231
3. Rechtslage nach der Änderung des LuftVG 1993 durch das Planungsvereinfachungsgesetz . . . . .	232
4. Denkbare Varianten . . . . .	232
5. Bewertung der Varianten . . . . .	233
6. Kriterien für die sachliche Differenzierung . . . . .	234
7. Änderungsgenehmigung trotz Planfeststellung oder Plangenehmigung? . . . . .	235
8. Zwischenergebnis . . . . .	236
II. Verhältnis von § 8 Abs. 3 LuftVG und dem Erfordernis der Baugenehmigung . . . . .	236
 F. Schlußfolgerungen . . . . .	 237
I. Reichweite des Anlagenbegriffs bei § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG . . . . .	237
II. Wesentliche Änderung im Sinne des § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG . . . . .	237
1. Wesentliche Änderung der Anlage . . . . .	237
2. Wesentliche Änderung des Betriebs . . . . .	238

III. Ungeschriebene Genehmigungsvoraussetzungen . . . . .	238
IV. Entscheidung nach § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG . . . . .	238
1. Änderung der Anlage . . . . .	238
2. Änderung des Betriebs . . . . .	238
V. Änderung eines bestehenden Flughafens im Sinne des § 8 LuftVG . . . . .	239
VI. Genehmigungsvoraussetzungen für die Planfeststellung . . . . .	240
VII. Entscheidung nach § 8 Abs. 1 LuftVG . . . . .	240

#### Fünfter Teil

<b>Schlußbetrachtungen</b>	241
A. Zusammenfassung . . . . .	241
B. Ergebnis und Ausblick . . . . .	243
<b>Literaturverzeichnis</b>	244
<b>Stichwortverzeichnis</b>	254

Erster Teil

## Problemstellung

### A. Ausgangslage

#### I. Bestandsaufnahme

##### 1. Bedeutung des Luftverkehrs

###### a) Anfänge

Die Fähigkeit, zu fliegen, zählt zu den ältesten Menschheitsträumen. Die Sage von Daedalus und Ikarus symbolisiert die Anstrengungen der Antike, diesen Traum zu verwirklichen. Im Mittelalter erlangten die genialen Entwürfe Leonardo da Vincis Berühmtheit. Er dachte bereits um 1500 an Flugmaschinen, die nicht den Vogelflug nachahmen sollten, sondern feste Schwebeflächen aufwiesen. Die Brüder Montgolfier waren im ausgehenden 18. Jahrhundert in Frankreich die Vorreiter der später verwendeten gasgefüllten Freiluftballons<sup>1</sup>. Bedeutung gewannen die freischwebenden Luftballons zunächst im militärischen Bereich<sup>2</sup>. Der Aufklärungs-, Erkundungs- und Überwachungsdienst sowie die Nachrichtenbeförderung wurden als „natürliche Aufgabe“ der Luftfahrzeuge im Kriege angesehen<sup>3</sup>. Der Siegeszug der Luftfahrt begann jedoch erst mit der Lösung des Antriebsproblems um die Jahrhundertwende<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Die Brüder Montgolfier erhoben sich am 5. Juni 1783 mit einem aus Papier gefertigten Ballon in die Luft, der mit Heißluft von brennendem Stroh getrieben wurde, vgl. *Wagner*, *Der Deutsche Luftverkehr*, S. 11.

<sup>2</sup> *van der Borcht*, *Verkehrswesen*, S. 521.

<sup>3</sup> *van der Borcht*, *Verkehrswesen*, S. 522. Schon bald nach den ersten Ballonaufstiegen bediente sich die französische Heeresverwaltung der Luftballons zu Aufklärungszwecken. Die Ballone wurden im amerikanischen Bürgerkrieg und im Krieg von 1870/71, vornehmlich auf französischer Seite, eingesetzt. Seit 1880 wurde das Luftschifferwesen im französischen und englischen Heer, seit 1884 auch in Deutschland planmäßig ausgebildet.

<sup>4</sup> *Riese*, *Luftrecht*, S. 5.



### b) Luftfahrt als neuer Sport

Nachdem es im Jahr 1903 den Brüdern Wilbur und Orville Wright gelungen war, mit einem Flugzeug zu fliegen, das schwerer war als die Luft<sup>5</sup>, ging die technische Entwicklung rasant voran. Die Pionierjahre – das erste Jahrzehnt dieses Jahrhunderts – waren geprägt von immer neuen Rekorden. Unter Luftfahrern bestand der Ehrgeiz, immer länger, höher und weiter zu fliegen. Die in kurzer Zeit erzielten technischen Fortschritte dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die junge Flugkunst ursprünglich nur ein neuer Sport und eine Schaustellerkunst, dies freilich vor überfüllten Tribünen, war. Flugtage waren die neue Publikumsattraktion, die durch hohe Geldprämien zusätzliche Anziehungskraft erhielten<sup>6</sup>. Mit fortschreitender Entwicklung der Motoren begannen die Luftfahrer längere Überlandstrecken zu fliegen. Bereits das Jahr 1909 brachte die Wende, als der Franzose Blériot als erster den Ärmelkanal überflog<sup>7</sup>. Im Juni 1911 begann in Johannisthal der erste Deutsche Rundflug in 13 Etappen über 1.850 Kilometer um den Preis der Lüfte, gestiftet von der Berliner Zeitung. 600.000 Zuschauer verfolgten den Start und verdeutlichen damit den Volksfestcharakter der Veranstaltung<sup>8</sup>.

### c) Entwicklung zum Transportmittel

Der 1. Weltkrieg brachte einen Schub für die technische Entwicklung der Luftfahrt. Die Luftfahrzeuge erzielten jetzt eine Reichweite und eine Beständigkeit, die sie als Transportmittel interessant werden ließen. Damit wandelte sich die Bedeutung der Luftfahrt. War sie in ihren Anfängen eine sportliche Veranstaltung für wenige, wurden die Luftfahrzeuge nun zu einem Transportmittel für viele<sup>9</sup>. Noch im Krieg wurde von der deutschen Post die erste Flugpostlinie Berlin–Hannover–Köln eröffnet. 1919 begann auch die Stunde

<sup>5</sup> Vgl. ausführlich zu den – zunächst gar nicht so erfolgreichen – Flugversuchen der Gebrüder Wright *Vogt*, *Das Jahrhundert des Flugzeugs*, S. 21 ff. Der erste „Flug“ dauerte zwölf Sekunden, bei dem vierten Versuch hielt sich Orville Wright immerhin bereits 59 Sekunden lang in der Luft und kam dabei 255 Meter gegen den stürmischen Wind an.

<sup>6</sup> Im Jahr 1909 gewann Hans Grade auf dem Flugplatz Johannisthal 50.000 Goldmark, indem er ein vorgeschriebenes Flug-Figuren-Programm um zwei Wendemarken in der Bestzeit von zwei Minuten und 18 Sekunden flog, vgl. *Treibel*, *Geschichte der deutschen Verkehrsflughäfen*, S. 9.

<sup>7</sup> Für die Überquerung des Kanals waren 1000 Pfund ausgesetzt. Die Schlagzeile nach dem erfolgreichen Überflug von Blériot lautete: „England ist keine Insel mehr“, vgl. *Vogt*, *Das Jahrhundert des Flugzeugs*, S. 30.

<sup>8</sup> Auch die folgenden Etappen sollen ein „vierwöchiges wanderndes Volksfest“ gewesen sein, vgl. *Vogt*, *Das Jahrhundert des Flugzeugs*, S. 33.

<sup>9</sup> *Bredow/Müller*, *Luftverkehrsgesetz 1922*, Einleitung S. 9.

der Verkehrsluftfahrt<sup>10</sup>. Einige Doppeldecker, die noch nicht beschlagnahmt oder zerstört worden waren, wurden notdürftig mit einer geschlossenen Kabine versehen und zu Passagier- und Postflugzeugen umgerüstet. Das Reichsluftamt erteilte der „Deutschen Luftreederei“ im Januar 1919 die erste Verkehrszulassung. Im Nachkriegsjahr 1919 stieg das erste für den zivilen Luftverkehr entwickelte Flugzeug, die F 13 von Junkers in Dessau<sup>11</sup>, mit acht Personen in eine Höhe von 6.750 Metern.

In den Jahren zwischen den Weltkriegen stiegen die Zahlen der Fluggäste, der Luftfracht und Luftpost kontinuierlich. Waren es 1919 lediglich 2.042 Personen, die ein Flugzeug benutzten, lag die Zahl 1923 bereits bei 8.500<sup>12</sup>. Im Jahr 1925 nahm der Luftverkehr einen mächtigen Aufschwung. Die Zahl der beförderten Passagiere erhöhte sich von circa 13.000 im Jahr 1924 auf über 55.000 im Jahr 1926, die Fracht von 93 Tonnen auf 808 Tonnen<sup>13</sup>. In den Jahren bis zum Beginn des 2. Weltkriegs wiesen die Fluggastzahlen durchschnittliche Wachstumsraten von jährlich rund 17% auf, so daß im Jahr 1938 die Gesamtzahl der Fluggäste auf den deutschen Flughäfen 628.000 betrug. Ähnliche Zuwachsraten verbuchten die Bereiche Luftfracht und Luftpost. 1938 wurden 9.900 Tonnen Fracht<sup>14</sup> und 12.000 Tonnen Post befördert<sup>15</sup>. Mit Beginn des Zweiten Weltkriegs wurde der zivile Luftverkehr zunächst auf allen deutschen Flughäfen eingestellt und in der Folgezeit nur in sehr eingeschränktem Maße weiter betrieben. Erst 1946 konnte er auf der Strecke Frankfurt–Berlin wieder aufgenommen werden<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> Die ersten regelmäßigen Flüge gingen von Berlin-Johannisthal nach Weimar zur Nationalversammlung. Der planmäßige Linienverkehr begann im Jahr 1919 auch in Hamburg-Fuhlsbüttel, Hannover-Linden und München-Oberwiesenfeld. 1920 kamen Berlin-Staaken und Bremen-Neuenlandener Feld hinzu. Ein Jahr später wurden die Flugplätze Nürnberg-Atzendorf und Stuttgart-Canstatter Wasen in den planmäßigen Luftverkehr einbezogen, 1924 folgte der Flughafen Frankfurt-Rebstock, 1926 Köln-Butzweilerhof und 1927 Düsseldorf-Lohhausen. Daneben gab es unzählige kleine Flugplätze.

<sup>11</sup> Fast zeitgleich verbot der Versailler Friedensvertrag (Art. 201) den Deutschen die Produktion von Flugzeugen. Dies hinderte die deutschen Flugzeugbauer jedoch nicht, weitere Flugzeuge zu bauen, manche heimlich in Deutschland, viele in Produktionsstätten, die ins Ausland verlegt wurden. Dornier richtete eine Ausweichfabrik in der Schweiz ein, eine in Italien. Das neutrale Danzig wurde das Zulassungsparadies für die verbotenen Flugzeuge. Junkers ließ sich auf Wunsch der Reichsregierung auf das „Rußlandabenteuer“ ein, das ihn 1925, als sich die politische Lage änderte, die Junkers Luftverkehrs AG kosten sollte, *Vogt*, Das Jahrhundert des Flugzeugs, S. 49, 53.

<sup>12</sup> *Wagner*, Der Luftverkehr, S. 75.

<sup>13</sup> Davon entfielen 521 Tonnen auf die Beförderung von Gütern und 287 Tonnen auf den Posttransport, vgl. *Wagner*, Der deutsche Luftverkehr, S. 75.

<sup>14</sup> Die damalige Statistik zählte allerdings Fracht und Gepäck zusammen.

<sup>15</sup> *Treibel*, Geschichte der deutschen Verkehrsflughäfen, S. 18.

<sup>16</sup> *Treibel*, Geschichte der deutschen Verkehrsflughäfen, S. 20.