

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 851

Internationale Verkehrsflughäfen

Völkerrechtliche Verpflichtungen und
innerstaatliche Einflußnahmemöglichkeiten des Bundes
hinsichtlich kapazitätserweiternder Maßnahmen

Von

Stephanie Birmanns



Duncker & Humblot · Berlin

STEPHANIE BIRMANNS

Internationale Verkehrsflughäfen

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 851

Internationale Verkehrsflughäfen

Völkerrechtliche Verpflichtungen und
innerstaatliche Einflußnahmemöglichkeiten des Bundes
hinsichtlich kapazitätserweiternder Maßnahmen

Von

Stephanie Birmanns



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Birmanns, Stephanie:

**Internationale Verkehrsflughäfen : völkerrechtliche Verpflichtungen
und innerstaatliche Einflußnahmemöglichkeiten des Bundes hinsichtlich
kapazitätserweiternder Maßnahmen / Stephanie Birmanns. –**

Berlin : Duncker und Humblot, 2001

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 851)

Zugl.: Köln, Univ., Diss., 2000

ISBN 3-428-10408-0

**Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten**

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Selignow Verlagsservice, Berlin

Druck: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-10408-0

**Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺**

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 1999/2000 von der Universität zu Köln als Dissertation angenommen. Die Untersuchung gibt die Sach- und Rechtslage zum Stand November 1999 wieder. Tatsächliche Änderungen der Beteiligungsverhältnisse konnten keine Berücksichtigung finden, sind jedoch für die grundsätzlichen Erwägungen ohne Belang.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Prof. Dr. *Karl-Heinz Böckstiegel*, der mir während meiner Tätigkeit am Institut für Luft- und Weltraumrecht an der Universität zu Köln den notwendigen Freiraum zur Erstellung dieser Arbeit gewährte, sowie dem Zweitgutachter Prof. Dr. *Hartmut Schiedermaier*.

Danken möchte ich auch den Herren *Gernot Riediger* und *Dieter Bartkowski* vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, mit denen ich hilfreiche Gespräche führen durfte, sowie Frau *Margret Krause* für das Korrekturlesen. Die Flughafen Frankfurt Main Stiftung hat die Veröffentlichung der Arbeit in großzügiger Weise gefördert, wofür ich mich an dieser Stelle nochmals herzlich bedanken möchte.

Schließlich gebührt mein Dank in ganz besonderem Maße meinen Eltern, die mich während meiner gesamten Ausbildung stets gefördert und unterstützt haben und denen ich diese Arbeit widmen möchte.

Köln, im November 2000

Stephanie Birmanns

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	17
I. Problemstellung	19
II. Gegenstand der Arbeit	21
III. Gang der Darstellung	22
B. Begriffsbestimmung	24
I. Flugplätze	24
1. Flughäfen	26
a) Verkehrsflughäfen	27
b) Sonderflughäfen	28
2. Landeplätze und Segelfluggelände	28
II. Das System der Hub und Spokes Flughäfen	29
C. Die rechtliche Situation der deutschen Flugplätze im historischen Überblick ...	31
I. Der Beginn der Eroberung des Luftraums	32
II. Zuständigkeiten und rechtliche Grundlagen vor 1922	32
1. Entwurf eines Luftverkehrsgesetzes vom 31. Januar 1914	34
a) Freies Landungsrecht	34
b) Genehmigungspflicht	35
2. Die Verordnung vom 7. Dezember 1918	36
3. Der Versailler Vertrag	36
III. Das Luftverkehrsgesetz vom 1. August 1922	37
1. Beschränktes Landungsrecht	38
2. Genehmigungspflicht	39
3. Verwaltungszuständigkeit	41
IV. Die Veränderungen unter nationalsozialistischer Herrschaft	42
V. Die Situation nach 1945	43
1. Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland	44
2. Allmähliche Lockerung des Besatzungsrechts	45
3. Die Verwaltungsvereinbarung vom 31. Dezember 1952	46
4. Die Wiedererlangung der Lufthoheit	47
VI. Die Neufassung des LuftVG vom 10. Januar 1959	48
1. Materielle Regelungen	49
a) Flugplatzzwang	49
b) Zulassungsverfahren	49
aa) Genehmigung	50
bb) Planfeststellung	51
2. Durchführungszuständigkeit	51
VII. Die Neuregelung der Verwaltungszuständigkeiten	52
VIII. Beginnende Kapazitätsprobleme und zunehmende gesetzliche Berücksichtigung von Umweltschutzgesichtspunkten	53
1. Technische Entwicklung	54

2. Rechtliche Reaktionen	54
IX. Zusammenfassung	56
D. Die derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen	59
I. Die Luftverkehrsverwaltung	60
II. Die Freiheit der Luft und der Flugplatzzwang	61
III. Das zweistufige Zulassungsverfahren	63
1. Die Flugplatzgenehmigung	64
a) Genehmigungspflichtige Vorhaben	64
aa) Anlage	64
bb) Betrieb	64
cc) Wesentliche Erweiterungen und Änderungen	65
b) Genehmigungsvoraussetzungen	67
aa) Abwägungserhebliche Belange	67
bb) Zwingende Versagungsgründe	67
(1) § 6 Abs. 2 Satz 3 LuftVG	68
(2) § 6 Abs. 3 LuftVG	68
c) Zuständigkeit und Genehmigungsverfahren	69
d) Rechtsnatur und Wirkung	70
2. Planfeststellung	71
a) Planfeststellungspflichtige Vorhaben	71
b) Zuständigkeit und Verfahren	72
c) Ersetzung durch Plangenehmigung	72
d) Rechtswirkung von Planfeststellung und -genehmigung	73
IV. Zusammenfassung	74
E. Völkerrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland	75
I. Allgemeine Grundsätze des Völkerrechts	76
1. Begriffliche Abgrenzung	76
2. Die Lufthoheit	78
II. Vertragliche Vorgaben	79
1. Allgemeines zum Recht der völkerrechtlichen Verträge	80
2. Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944	82
a) Hintergrund des Zustandekommens	83
b) Geltungsbereich	84
c) Allgemeine Vorgaben	85
aa) Art. 4 in Verbindung mit der Präambel	85
bb) Art. 28 Chicagoer Abkommen	87
cc) Art. 69 Chicagoer Abkommen	88
dd) Art. 15 Chicagoer Abkommen	89
d) Der planmäßige internationale Linienverkehr	89
aa) Definition	90
bb) Art. 6 Chicagoer Abkommen	91
cc) Art. 68 Chicagoer Abkommen	92
dd) Zusammenfassung	92
e) Die garantierten Verkehrsrechte	93
aa) Die technischen Freiheiten aus Art. 5 Abs. 1	93
(1) Inhaber der Berechtigung	94
(2) Umfang der ersten Freiheit der Luft	97

(3) Umfang der zweiten Freiheit der Luft	98
bb) Die Verkehrsrechte aus Art. 5 Abs. 2	101
(1) Inhaber der Berechtigung	101
(2) Umfang der Berechtigung	101
f) Ergebnis	102
3. Vereinbarung über den Durchflug im Internationalen Fluglinienverkehr vom 7. Dezember 1944	103
a) Hintergrund des Zustandekommens	103
b) Die garantierten Verkehrsrechte	104
aa) Inhaber der Berechtigung	105
bb) Umfang der Berechtigung	106
c) Ergebnis	107
4. Mehrseitiges Abkommen über gewerbliche Rechte im nichtplanmäßigen Luftverkehr in Europa vom 30. April 1956	107
a) Hintergrund des Zustandekommens	108
b) Regelungsinhalt	108
c) Ergebnis	110
5. Bilaterale Luftverkehrsabkommen	110
a) Typen bilateraler Luftverkehrsabkommen	111
aa) Chicago-Typ	112
bb) Bermuda-Typ	112
cc) Open-skies-Typ	113
b) Die Praxis der Bundesrepublik Deutschland	114
aa) Das deutsche Musterabkommen	114
bb) Die Fluglinienpläne	115
c) Ergebnis	116
6. Sonderfall: GATS	117
a) Allgemeines	118
b) Grundsätzliche Regelungen	118
c) Luftverkehrsdienstleistungen im Rahmen des GATS	120
aa) Der Annex zu Luftverkehrsdienstleistungen	121
bb) Ergebnis	123
d) Ausblick	124
III. Einseitige völkerrechtliche Verpflichtungen	124
IV. Völkergewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze auf dem Gebiet der zivilen Luftfahrt	125
V. Ergebnis zur völkerrechtlichen Situation	126
F. Europarechtliche Vorgaben	128
I. Der Liberalisierungsprozeß	129
II. Einzelne Regelungen	130
1. Lizenzierung	131
2. Marktzugang	132
a) Kapazitätsengpässe als Marktzugangsbarrieren	134
b) Die Verordnung (EWG) 95/93 des Rates	134
3. Tarifsysteem	136
III. Zusammenfassung	136

G. Die Berücksichtigung von Bundesinteressen im Rahmen des Zulassungsverfahrens für Verkehrsflughäfen	138
I. Die Elemente des Zulassungsverfahrens	138
II. Die Verteilung der Verwaltungskompetenzen	139
1. Genehmigungszuständigkeit	140
a) Verbandskompetenz	140
b) Organkompetenz	141
2. Planfeststellungszuständigkeit	141
a) Verbandskompetenz	142
aa) Mögliche Verwaltungszuständigkeit des Bundes	142
bb) § 10 LuftVG als Aufgabenübertragungsnorm	143
cc) Stellungnahme	144
b) Organkompetenz	144
3. Instrumente der Bundesauftragsverwaltung	146
a) Grundsätzliches	147
b) Die Organisationsgewalt nach Art. 85 Abs. 1 GG	148
c) Allgemeine Verwaltungsvorschriften nach Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG ...	149
d) Weisungen nach Art. 85 Abs. 3 GG	150
aa) Umfang	152
(1) Überblick über den Meinungsstand	152
(2) Stellungnahme	154
bb) Rechtsschutzgesichtspunkte	154
e) Die Bundesaufsicht nach Art. 85 Abs. 4 GG	155
4. Ergebnis	156
III. Beteiligung des Bundes im Planungsstadium	156
IV. Berücksichtigung von Bundesinteressen im Genehmigungsverfahren	157
1. Luftrechtliche Sonderregelungen	158
a) Rechtscharakter der Genehmigung nach § 6 LuftVG	158
b) Antragserfordernis	159
c) Die Raumordnungsklausel in § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG	159
aa) Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung	160
(1) Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung nach § 4 ROG .	161
(2) Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung nach § 5 ROG .	163
(3) Bindungswirkung der Grundsätze der Raumordnung	164
bb) Ergebnis	165
d) § 6 Abs. 2 Satz 3 LuftVG	166
aa) Eignung des Geländes	166
bb) Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung	167
e) § 6 Abs. 3 LuftVG (Negativkompetenz)	169
aa) Zuständigkeit	170
bb) „Öffentliche Interessen“ im Sinne des § 6 Abs. 3 LuftVG	170
cc) Bewertung	171
f) Festlegung von kapazitätsbeschränkenden „Eckwerten“	172
2. Staatspraxis hinsichtlich der Instrumente der Bundesauftragsverwaltung ..	173
a) Allgemeine Verwaltungsvorschriften	173
b) Weisungsrecht nach Art. 85 Abs. 3 GG	175
3. Rechtsschutzgesichtspunkte	176
4. Ergebnis	177

V. Berücksichtigung von Bundesinteressen im Planfeststellungsverfahren	178
1. Luftrechtliche Sonderregelungen	178
a) Rechtscharakter der Planfeststellung nach § 8 LuftVG	178
b) Einleitung des Verfahrens	179
c) Beteiligung von Bundesbehörden	179
d) Bundesinteressen als materielle Planbindungen	180
aa) Planrechtfertigung	181
bb) Bindung durch gesetzliche Planungsleitsätze	182
cc) In die Abwägung einzustellende Belange	184
dd) Ergebnis	186
2. Staatspraxis hinsichtlich der Instrumente der Bundesauftragsverwaltung ..	187
a) Allgemeine Verwaltungsvorschriften	187
b) Das Weisungsrecht nach Art. 85 Abs. 3 GG	187
3. Rechtsschutzgesichtspunkte	188
4. Ergebnis	189
VI. Mögliche Lösungsansätze	190
1. Maßnahmegesetz	190
a) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	191
b) Investitionsmaßnahmegesetze für Flughafeninfrastruktur?	193
2. Bundesverkehrswegeplan	194
a) Rechtsnatur und -wirkung	194
b) Bisherige Praxis im Hinblick auf den Luftverkehr	196
c) Mögliche zukünftige Behandlung des Luftverkehrs	196
VII. Zusammenfassung	197
H. Der Betrieb von Verkehrsflughäfen – im Spannungsfeld von Daseinsvorsorge und Wirtschaftlichkeit	199
I. Die organisationsrechtlichen Besonderheiten der Infrastruktureinrichtung Verkehrsflughafen	199
1. Einrichtungen der staatlichen Daseinsvorsorge	200
2. Organisationsform und Finanzierung	200
3. Bundesbeteiligungen	203
4. Der Begriff des öffentlichen Unternehmens	204
5. Monopolstellung	205
6. Pflichten der Betreiber	206
a) Betriebspflicht	206
b) Kontrahierungszwang	207
II. Nutzerbezogene Regelungen	207
1. Völkerrechtliche Vorgaben	208
2. Europarechtliche Vorgaben	210
3. Die Behandlung des Flughafennutzungsverhältnisses nach deutschem Recht	210
III. Einflußnahmemöglichkeiten anhand von Bundesbeteiligungen	213
1. Gesellschafts- und haushaltsrechtliche Aspekte	214
a) Gesellschaftsrechtliche Grundlagen	214
aa) GmbH	215
bb) AG	217
b) Satzungsrechtliche Ausgestaltung der einzelnen Bundesbeteiligungen ..	218

aa) Gesellschaften mit beschränkter Haftung	219
bb) Flughafen Frankfurt/Main AG	220
c) Bewertung	221
2. Privatisierung staatlicher Beteiligungen	222
IV. Zusammenfassung	223
I. Ergebnis und Ausblick	225
Literaturverzeichnis	228
Sachwortregister	243

Abkürzungen

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
AASL	Annals of Air and Space Law
ABl.	Amtsblatt
ABl. AHK	Amtsblatt der Alliierten hohen Kommission in Deutschland
ABl. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ABl. KR	Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland
Abs.	Absatz
ADV	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen
a. E.	am Ende
AEA	Association of European Airlines
a. F.	alte Fassung
AG	Aktiengesellschaft
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AktG	Aktiengesetz
Alt.	Alternative
Amtl. Anz.	Amtlicher Anzeiger
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BAA plc.	British Airports Authority public limited company
BADV	Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Der Betriebs-Berater
BBF	Berlin Brandenburg Flughafen Holding GmbH
BBi	Berlin Brandenburg International Airport
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMV	Bundesministerium für Verkehr (bis Oktober 1998)
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)
BR-Drucks.	Drucksachen des Bundesrates
BT-Drucks.	Drucksachen des Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CINA	Commission Internationale de Navigation Aérienne

d.	der, des
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe(n)
Doc.	Document
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVWG	Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft
ECAC	European Civil Aviation Conference
EEA	European Economic Area
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f.	folgende (Seite)
FAG	Flughafen Frankfurt Main AG
ff.	folgende (Seiten)
FlugLG	Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm
Fn.	Fußnote
FStrAbG	Fernstraßenausbaugesetz
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GATS	General Agreement on Trade in Services
GBL	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder
Hrsg.	Herausgeber
IATA	International Air Transport Association
ICAO	International Civil Aviation Organization
i. d. F.	in der Fassung
IFR	Instrument Flight Rules
IGH	Internationaler Gerichtshof
insb.	insbesondere
Int. Verkehrswesen	Internationales Verkehrswesen
i. S. d.	im Sinne des
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
lit.	littera

LuftNaSiG	Luftverkehrsnachweissicherungsgesetz
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LuftVO	Luftverkehrs-Ordnung
LuftVZO	Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MFN	Most Favored Nation
MinBl.	Ministerialblatt
MitbestG	Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer mit weiteren Nachweisen
m. w. N.	neue Fassung
n. F.	Nachrichten für Luftfahrer
NfL	Neue Juristische Wochenschrift
NJW	Natur und Recht
NuR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ	NVwZ – Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
NZV	Oberlandesgericht
OLG	Revue Française du Droit Aérien
RFDA	Revue Française du Droit Aérien et Spatial
RFDAS	Reichsgesetzblatt
RGBl.	Richtlinie
RL	Randnummer
Rn.	Raumordnungsgesetz
ROG	Reichstagsdrucksache
RT-Drucks.	sogenannte(r)
sog.	Scheduling Procedures Guide
SPG	Transportrecht
TranspR	unter anderem
u. a.	Umwelt- und Planungsrecht
UPR	unter Umständen
u. U.	Verfasser(in)
Verf.	Verwaltungsarchiv
VerwArch.	Verwaltungsgerichtshof
VGH	Verkehrsblatt
VkBl.	Verordnung
VO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwGO	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVfG	Wilmer, Cutler & Pickering
WCP	Wertpapier-Mitteilungen
WM	World Trade Organization
WTO	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge zum Beispiel
WVÜ	Zeitschrift für (das gesamte) Luftrecht
z. B.	Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht
ZLR	
ZLW	

„Der Wert eines Dinges ist um so größer, je seltener es vorkommt.“

A. Einleitung

Die Ausstattung einer Volkswirtschaft mit Verkehrsinfrastruktur stellt einen wesentlichen Parameter für ihre wirtschaftlichen Entwicklungschancen und ihre Wettbewerbsfähigkeit dar. Vorhandene infrastrukturelle Kapazitäten beinhalten ein großes Wachstumspotential, wohingegen Engpaßsituationen Ursache erheblicher wirtschaftlicher Schäden sind. Die internationale arbeitsteilige Verflechtung der Volkswirtschaften setzt vor allem einen funktionierenden Luftverkehr voraus.² Dies gilt um so mehr, als die zunehmende Öffnung von Märkten nach grenzüberschreitenden, global verfügbaren Transportkapazitäten verlangt. Internationale Verkehrsflughäfen sind im Zeitalter der Globalisierung und des zunehmenden Wettbewerbs der Wirtschaftsstandorte unerläßliche Bindeglieder im Kontakt mit auswärtigen Wirtschaftspartnern. Besonders hohen Stellenwert besitzt verfügbare Luftverkehrsbodeninfrastruktur in Volkswirtschaften, die, wie die Bundesrepublik Deutschland, stark im Außenhandel engagiert sind.³ Weiterhin ist zu beachten, daß die Einrichtung „Flughafen“ auch in regionaler Hinsicht einen bedeutenden Standortfaktor mit entscheidendem Einfluß auf die Leistungsfähigkeit von Produktions- und Dienstleistungsunternehmen in ihrem Einzugsbereich darstellt.⁴ Maßnahmen auf dem Gebiet der Flughafeninfrastruktur lassen sich daher als Mittel örtlicher wie überregionaler Wachstums- und Strukturpolitik einsetzen.⁵ Nicht zuletzt dient die Versorgung mit zuverlässigen, schnellen und preiswerten Personen- und Frachtransportmöglichkeiten sozialen Allgemeinwohlinteressen der Bevölkerung.⁶

Auch nach Ansicht der Verkehrsministerkonferenz sind der systematische Ausbau und die Erweiterung von Flughafenanlagen die wichtigsten Voraussetzungen zur Stärkung des Luftverkehrsstandortes Deutschland im internationalen Wettbewerb.⁷

¹ Weck, Deutsches Luftrecht, 1913, S. 37.

² Vgl. Schwenk, Kapazitätsanpassung im Luftraum und auf den Flughäfen, in: DVWG (Hrsg.), Die Zukunft der Flughäfen – auf der Suche nach neuen Konzeptionen, 1993, S. 78.

³ Böckstiegel, Welcome Address and Introduction to the Topic, in: Bau und Erweiterung von Flughäfen – Dokumentation eines internationalen Kolloquiums, ZLW 1984, S. 292.

⁴ Pompl, Luftverkehr, 1998, S. 131; Herberg, Der Flughafen Berlin Brandenburg International als wichtiger Entwicklungsimpuls für die Region, in: DVWG (Hrsg.), 3. Seminar über die Zukunft der Flughäfen – auf der Suche nach neuen Konzeptionen, 1998, S. 31, 35 f.; Spaeth, Flughafen und Luftverkehr, 1995, S. 23 ff.; zur ökonomischen Bedeutung von Regionalflughäfen vgl. Sorgenfrei, Regionalflughäfen: Funktionen und Wirkungen, 1989.

⁵ Christiansen, Verkehrsflughäfen im Wettbewerb, 1977, S. 8.

⁶ Vgl. Stober, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 1998, § 49 I 1.

⁷ Beschluß der Verkehrsministerkonferenz vom 16./17. April 1998 in Magdeburg, S. 6; zur Politik der Bundesbehörden in den USA vgl. Gesell, The Administration of Public Airports, 1993, S. 135 f.

In der Tat läßt sich wohl die These aufstellen, daß mehr die Flughäfen, denn die Fluglinien die Leistungsfähigkeit eines Luftverkehrsnetzes bestimmen.⁸ Ohne angemessene Vorsorge im Bereich der Flughafeninfrastruktur läuft die Bundesrepublik Gefahr, daß sich der prognostizierte Zuwachs des internationalen Luftverkehrs an ihr vorbei entwickeln wird.⁹ Die *International Air Transport Association (IATA)* beziffert die voraussichtliche jährliche Wachstumsrate des internationalen Fluglinienverkehrs auf weltweit 5,02 % für den Zeitraum bis zum Jahr 2003.¹⁰ Für Europa wird von der *International Civil Aviation Organization (ICAO)* sogar ein überdurchschnittlicher Zuwachs an beförderten Passagieren von 5,7 % (2000) bzw. 6 % (2001) prognostiziert.¹¹ Langfristige Vorhersagen belegen ähnliche Werte.¹² Das Wachstumspotential des Luftverkehrssektors wird jedoch durch mangelnde Investitionen in die Flughafeninfrastruktur ganz maßgeblich beschränkt.¹³

In Anbetracht der erheblichen volkswirtschaftlichen Bedeutung der Luftverkehrsbodeninfrastruktur wird die Notwendigkeit eines bundesweiten strategischen Konzepts zur Ausgestaltung des Systems der internationalen Verkehrsflughäfen und seiner Kapazitäten deutlich.¹⁴ Zudem ist die Bundesrepublik völkerrechtliche Verpflichtungen eingegangen, deren Einhaltung sie innerstaatlich sicherzustellen hat. Eine starke Stellung des Bundes als übergeordneter politischer Koordinationsinstanz, die Einzelmaßnahmen aufeinander abstimmt und hinsichtlich ihrer gesamtwirtschaftlichen Bedeutung gestaltet, erscheint vor diesem Hintergrund wünschenswert, wenn nicht zwingend.¹⁵ Ansätze zu einheitlichen, die Gesamtkapazität der bundesdeutschen Luftverkehrsbodeninfrastruktur berücksichtigenden Vorgaben, finden sich in dem vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW¹⁶) erstellten Luftverkehrskonzept für die Bundesrepublik Deutschland. Sie sind jedoch recht allgemeiner Natur. In der Bundesrepublik wird hiernach grundsätzlich dem dezentralen Modell des Flughafensystems der Vorzug gegeben.¹⁷ Dies erklärt sich nicht zuletzt aus dem Bundesstaatsprinzip. In der Realität wird sich

⁸ So bereits *Pirath*, Forschungsergebnisse des Verkehrswissenschaftlichen Instituts für Luftfahrt, 1931, S. 24.

⁹ *Stuckert*, Standpunkt einer Flughafenstadt zur Flughafenprivatisierung in Deutschland, in: DVWG (Hrsg.), *Privatisierung deutscher Flughäfen*, 1996, S. 102, 107.

¹⁰ http://www.iata.org/air/air_17.htm (Stand: 31. Oktober 1999).

¹¹ <http://www.icao.org/icao/en/nr/pio9909.htm> (Stand: 31. Oktober 1999).

¹² Vgl. *Reiche*, *Privatisierung der internationalen Verkehrsflughäfen in Deutschland*, 1999, S. 1.

¹³ Mit einem Überblick über die hierdurch verursachten Kosten vgl. *Rogalla/Schweren*, *Der Luftverkehr in der Europäischen Union*, 1994, S. 60.

¹⁴ Vgl. WCP-Studie, *Deutschlands Flughafen-Kapazitätskrise*, 1991, S. 3.

¹⁵ Vgl. *Rucht* (Hrsg.), *Flughafenprojekte als Politikum*, 1984, S. 37.

¹⁶ Hervorgegangen aus der Zusammenlegung der Bundesministerien für Verkehr und für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau; Bekanntmachung des Organisationserlasses des Bundeskanzlers vom 27. Oktober 1998 (BGBl. I, S. 3288).

¹⁷ Vgl. den Beschluß der Verkehrsministerkonferenz vom 16./17. April 1998 in Magdeburg, insb. S. 5.

jedoch eine Konzentration der Verkehrsströme an einigen wenigen Drehkreuzflughäfen kaum vermeiden lassen.¹⁸ Dem internationalen Luftverkehr wohnt eben „keine ausgeprägte Neigung zur Dezentralisierung“ inne.¹⁹ Dementsprechend sind sich die Verantwortlichen der Bedeutung eines deutschen „global players“, der auch im Weltmaßstab als Drehkreuzflughafen beachtlich ist, bewußt.²⁰

I. Problemstellung

Ausgelastete Kapazitäten und beschränkte Ausbaumöglichkeiten zeichnen die Begrenzung des Gesamtsystems der Luftverkehrsinfrastruktur vor.²¹ Neben den Kapazitäten der Flugsicherung spielen vor allem diejenigen der Bodeninfrastruktur, insbesondere der Start- und Landebahnssysteme sowie der Abfertigungsgebäude, eine ausschlaggebende Rolle.²² Nach Angaben der *Association of European Airlines* (AEA) benötigen 26 der 29 größten europäischen Flughäfen zusätzliche Terminalkapazitäten, während bei 25 Airports die Runwaykapazitäten an ihre Grenzen stoßen.²³ Die anhaltende Diskussion um ökologische Vertretbarkeit und volkswirtschaftlichen Nutzen des Luftverkehrs, bei der häufig die Beeinträchtigungen der Umwelt sowie der Lebensqualität in der Nachbarschaft eines Flughafens im Vordergrund stehen, erschwert die politische Durchsetzbarkeit von Investitionsvorhaben in eine verbesserte Infrastruktur.²⁴ Allein durch den Einsatz neuer Technologien im Flugbetrieb werden sich die vorhandenen Flughafenkapazitäten jedoch nicht in ausreichendem Maße erhöhen lassen.²⁵ Zur nachfragegerechten Steigerung der Bodeninfrastrukturkapazitäten werden vielmehr einzelne Ausbaumaßnahmen unumgänglich sein. Gerade aufgrund der besonderen Eingriffsintensität von kapazitätserweiternden Vorhaben sollten diese maßvoll und gezielt durchgeführt werden. Aus diesem Grund erscheint eine zentrale Koordination und Planung auf Bundesebene erforderlich. Weiterhin lassen sich die spezifischen Vorteile des Luftverkehrs am sinnvollsten nur durch eine möglichst reibungslose Verknüpfung mit anderen Verkehrs-

¹⁸ Zum System der Hub und Spokes-Flughäfen vgl. unten B II.

¹⁹ *Schmidt-Ott*, Die Flughafenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1970–1980, Int. Verkehrswesen 1971, S. 80, 81.

²⁰ Vgl. die Rede des Parlamentarischen Staatssekretärs im BMVBW Ibrügger vom 8. September 1999, unter <http://www.luftrecht-online.de/politik1.htm> (Stand: 31. Oktober 1999).

²¹ *Hermesen*, Was unterscheidet den Flughafen der Zukunft vom heutigen?, in: DVWG (Hrsg.), Die Zukunft der Flughäfen – auf der Suche nach neuen Konzeptionen, 1993, S. 91, 93.

²² Vgl. *Gesell*, The Administration of Public Airports, 1993, S. 128.

²³ Zitiert nach *Wolf*, Einführung zu DVWG (Hrsg.), 3. Seminar über die Zukunft der Flughäfen – auf der Suche nach neuen Konzeptionen, 1998, S. 1.

²⁴ Vgl. *Rausch*, Die Strategien der Airlines im liberalisierten Umfeld, in: DVWG (Hrsg.), 3. Seminar über die Zukunft der Flughäfen – auf der Suche nach neuen Konzeptionen, 1998, S. 6, 8; *Wells*, Airport Planning & Management, 1996, S. 183 f.

²⁵ Vgl. *Böckstiegel*, Welcome Address and Introduction to the Topic, in: Bau und Erweiterung von Flughäfen – Dokumentation eines internationalen Kolloquiums, ZLW 1984, S. 292, 294.