

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

<b>A. Einleitung</b> .....	17
I. Problemstellung .....	19
II. Gegenstand der Arbeit .....	21
III. Gang der Darstellung .....	22
<b>B. Begriffsbestimmung</b> .....	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
<b>C. Die rechtliche Situation der deutschen Flugplätze im historischen Überblick</b> ...	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
<b>D. Die derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen .....</b>	<b>59</b>
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
<b>E. Völkerrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland .....</b>	<b>75</b>
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
<b>F. Europarechtliche Vorgaben .....</b>	<b>128</b>
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

<b>G. Die Berücksichtigung von Bundesinteressen im Rahmen des Zulassungsverfahrens für Verkehrsflughäfen</b> .....	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
<b>H. Der Betrieb von Verkehrsflughäfen – im Spannungsfeld von Daseinsvorsorge und Wirtschaftlichkeit .....</b>	<b>199</b>
I. Die organisationsrechtlichen Besonderheiten der Infrastruktureinrichtung Ver- kehrsflughafen .....	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 Flughafenverhältnisses 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
<b>I. Ergebnis und Ausblick .....</b>	<b>225</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>228</b>
<b>Sachwortregister .....</b>	<b>243</b>

## 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
WVÜ	zum Beispiel
z. B.	Zeitschrift für (das gesamte) Luftrecht
ZLR	Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht
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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> Maßnahmen auf dem Gebiet der Flughafeninfrastruktur lassen sich daher als Mittel örtlicher wie überregionaler Wachstums- und Strukturpolitik einsetzen.<sup>5</sup> Nicht zuletzt dient die Versorgung mit zuverlässigen, schnellen und preiswerten Personen- und Frachtransportmöglichkeiten sozialen Allgemeinwohlinteressen der Bevölkerung.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Weck, Deutsches Luftrecht, 1913, S. 37.

<sup>2</sup> 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.

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

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Christiansen, Verkehrsflughäfen im Wettbewerb, 1977, S. 8.

<sup>6</sup> Vgl. Stober, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 1998, § 49 I 1.

<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> Ohne angemessene Vorsorge im Bereich der Flughafeninfrastruktur läuft die Bundesrepublik Gefahr, daß sich der prognostizierte Zuwachs des internationalen Luftverkehrs an ihr vorbei entwickeln wird.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> Langfristige Vorhersagen belegen ähnliche Werte.<sup>12</sup> Das Wachstumspotential des Luftverkehrssektors wird jedoch durch mangelnde Investitionen in die Flughafeninfrastruktur ganz maßgeblich beschränkt.<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> Ansätze zu einheitlichen, die Gesamtkapazität der bundesdeutschen Luftverkehrsbodeninfrastruktur berücksichtigenden Vorgaben, finden sich in dem vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW<sup>16</sup>) 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.<sup>17</sup> Dies erklärt sich nicht zuletzt aus dem Bundesstaatsprinzip. In der Realität wird sich

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

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

<sup>10</sup> [http://www.iata.org/air/air\\_17.htm](http://www.iata.org/air/air_17.htm) (Stand: 31. Oktober 1999).

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

<sup>12</sup> Vgl. *Reiche*, *Privatisierung der internationalen Verkehrsflughäfen in Deutschland*, 1999, S. 1.

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

<sup>14</sup> Vgl. WCP-Studie, *Deutschlands Flughafen-Kapazitätskrise*, 1991, S. 3.

<sup>15</sup> Vgl. *Rucht* (Hrsg.), *Flughafenprojekte als Politikum*, 1984, S. 37.

<sup>16</sup> 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).

<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> Dem internationalen Luftverkehr wohnt eben „keine ausgeprägte Neigung zur Dezentralisierung“ inne.<sup>19</sup> Dementsprechend sind sich die Verantwortlichen der Bedeutung eines deutschen „global players“, der auch im Weltmaßstab als Drehkreuzflughafen beachtlich ist, bewußt.<sup>20</sup>

## I. Problemstellung

Ausgelastete Kapazitäten und beschränkte Ausbaumöglichkeiten zeichnen die Begrenzung des Gesamtsystems der Luftverkehrsinfrastruktur vor.<sup>21</sup> Neben den Kapazitäten der Flugsicherung spielen vor allem diejenigen der Bodeninfrastruktur, insbesondere der Start- und Landebahnssysteme sowie der Abfertigungsgebäude, eine ausschlaggebende Rolle.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> Allein durch den Einsatz neuer Technologien im Flugbetrieb werden sich die vorhandenen Flughafenkapazitäten jedoch nicht in ausreichendem Maße erhöhen lassen.<sup>25</sup> 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-

---

<sup>18</sup> Zum System der Hub und Spokes-Flughäfen vgl. unten B II.

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

<sup>20</sup> 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).

<sup>21</sup> *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.

<sup>22</sup> Vgl. *Gesell*, The Administration of Public Airports, 1993, S. 128.

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

<sup>24</sup> 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.

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