

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 1249

# Festlegung von Flugverfahren

Rechtliche Grundlagen  
und Rechtmäßigkeitsanforderungen

Von

Holger Wöckel



Duncker & Humblot · Berlin

HOLGER WÖCKEL

## Festlegung von Flugverfahren

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1249

# Festlegung von Flugverfahren

Rechtliche Grundlagen  
und Rechtmäßigkeitsanforderungen

Von

Holger Wöckel



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät  
der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br.  
hat diese Arbeit im Jahre 2013  
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme und Druck:  
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200  
ISBN 978-3-428-14113-5 (Print)  
ISBN 978-3-428-54113-3 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-84113-4 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Meinen Eltern*



## **Vorwort**

Die vorliegende Arbeit wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau im Wintersemester 2012/2013 als Dissertation angenommen. Sie befindet sich auf dem Stand Januar 2012. Spätere Rechtsprechung konnte noch vereinzelt berücksichtigt werden.

Mein Dank gebührt meinem Doktorvater Professor Dr. Dietrich Murswiek, nicht nur für die Betreuung dieser Arbeit, sondern vor allem auch für die geistig anregende und lehrreiche Zeit, die ich als Assistent an seinem Lehrstuhl verbringen durfte. Für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens danke ich Professor Dr. Jens-Peter Schneider.

Leipzig, im März 2013

*H. W.*





# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	23
A. Tatsächlicher Befund .....	23
I. Historisches .....	23
II. Aktuelle Entwicklung .....	26
B. Die Ordnung des staatlichen Luftraums .....	30
I. Grundlagen .....	30
II. Einheitlicher Europäischer Luftraum .....	33
III. Ordnung des staatlichen Luftraums durch Festlegung von Flugverfahren .....	36
1. Praxis der Flugverfahrensfestlegung .....	36
2. Begriff sowie technische und praktische Einzelheiten .....	38
C. Aufgabenstellung und Gang der Untersuchung .....	45

## *Erster Teil*

<b>Normative Grundlagen sowie Funktion und Regelungsgehalt von Flugverfahrensfestlegungen</b> .....	47
A. Historische Entwicklung des Rechts der Flugverfahrensfestlegung .....	47
B. Normative Grundlagen .....	52
I. Die Ermächtigungsgrundlage .....	52
1. Die Bedeutung der Entstehungsgeschichte für die Auslegung .....	53
a) Die Entstehungsgeschichte der Ermächtigungsgrundlage in ihrer heutigen Fassung .....	54
b) Das normative Verhältnis von § 32 Abs. 4 Nr. 8, Abs. 4 c LuftVG und § 27 a LuftVO .....	55
2. Gegenstand der Verordnungsermächtigung gemäß § 32 Abs. 4 Nr. 8 LuftVG ...	57
3. „Flugverfahren“ .....	59
4. Flugverfahren als Instrumente der Flugsicherung .....	61
a) Systematische Stellung von § 32 Abs. 4 Nr. 8 LuftVG .....	61

b) Funktionsgleichheit mit Flugverkehrskontrollfreigaben nach § 26 Abs. 2 Satz 2 LuftVO .....	61
c) Schlussfolgerung für die Zweckbestimmung .....	63
5. „Einschließlich der Flugwege, Flughöhen und Meldepunkte“ .....	64
6. Räumliche und sachliche Beschränkungen der Ermächtigung .....	65
a) Erste begriffliche Annäherung .....	65
aa) Flüge innerhalb von Kontrollzonen, §§ 32 Abs. 4 Nr. 8, 1. Var. LuftVG, 27 a Abs. 1, 1. Var. LuftVO .....	65
bb) Flüge nach Instrumentenflugregeln, §§ 32 Abs. 4 Nr. 8, 3. Var. LuftVG, 27 a Abs. 1, 3. Var. LuftVO .....	67
cc) An- und Abflüge zu und von Flugplätzen mit Flugverkehrskontrollstelle, §§ 32 Abs. 4 Nr. 8, 2. Var. LuftVG, 27 a Abs. 1, 2. Var. LuftVO .....	67
b) Systematische Einordnung und Konkretisierung .....	68
aa) Normenbestand .....	69
bb) § 27 a Abs. 1, 4. Var. LuftVO a. F. (kontrollierte Sichtflüge) .....	71
cc) §§ 32 Abs. 4 Nr. 8, 3. Var. LuftVG, 27 a Abs. 1, 3. Var. LuftVO (Instrumentenflüge) .....	72
dd) §§ 32 Abs. 4 Nr. 8, 1. Var. LuftVG, 27 a Abs. 1, 1. Var. LuftVO (Flüge in Kontrollzonen) .....	74
ee) §§ 32 Abs. 4 Nr. 8, 2. Var. LuftVG, 27 a Abs. 1, 2. Var. LuftVO (An- und Abflüge an kontrollierten Flugplätzen) .....	77
(1) Regelung von VFR-Verkehr außerhalb von Kontrollzonen ... ..	77
(2) ... während des An- oder Abflugs .....	80
ff) Zusammenfassung .....	88
c) Verhältnis zu Regelungen für die Durchführung des Flugplatzverkehrs gemäß § 21 a Abs. 1 LuftVO .....	89
II. Gesetzliche Vorgaben für die Flugsicherung .....	93
1. Flugsicherung als Luftaufsicht i. S. v. § 29 Abs. 1 Satz 1 LuftVG .....	94
2. Schutzgüter: Sicherheit des Luftverkehrs, öffentliche Sicherheit und Ordnung .....	97
a) Öffentliche Sicherheit und Sicherheit des Luftverkehrs .....	97
b) Öffentliche Ordnung .....	99
c) „Sichere, geordnete und flüssige Abwicklung des Luftverkehrs“ i. S. v. § 27 c Abs. 1 LuftVG vor dem Hintergrund von § 29 Abs. 1 Satz 1 LuftVG .....	100
3. Schutzrichtung: Gefahrenabwehr .....	102
a) Flugverfahrensfestlegungen des BAF gemäß § 27 a Abs. 2 Satz 1 LuftVO .....	103
aa) Gefahrenbegriff .....	103
bb) Typisierende Festlegung der Gefahrensituationen in §§ 32 Abs. 4 Nr. 8 LuftVG, 27 a Abs. 1 LuftVO .....	104
b) Flugverfahrensfestlegungen der Flugsicherungsorganisation gemäß § 27 a Abs. 2 Satz 2 LuftVO .....	106

III. Gesetzliche Trennung von der Flugplatzzulassung .....	106
1. Abgrenzung der jeweiligen Regelungsgegenstände. Der Flugbetrieb als Berührungspunkt .....	107
a) Gegenstand der Flugplatzzulassung .....	107
aa) Flugplatzanlage .....	108
bb) Flugplatzbetrieb .....	109
b) Abgrenzung zur Flugverfahrensfestlegung .....	110
aa) Meinungsstand .....	110
bb) Stellungnahme .....	111
2. Faktische Zusammenhänge .....	114
a) Potenzielle kapazitätsbestimmende Wirkung von Flugverfahren .....	114
b) Räumliche Verteilungswirkung der Flugplatzzulassung: Setzung von Zwangspunkten .....	115
c) Verbundwirkung .....	118
3. Rechtliche Schlussfolgerungen .....	119
a) Abstimmungsbedarf und rechtliche Anknüpfung der Abstimmung .....	119
b) Flugplatzzulassung und Flugverfahrensfestlegung als gestufte Entscheidungen .....	120
aa) Parallelen zum Nebeneinander von Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht .....	121
(1) Vorbehalt des Straßenrechts und Vorrang des Straßenverkehrsrechts. Vorbehalt der Flugplatzzulassung? .....	121
(2) Verkehrsregelungen in der straßenrechtlichen Planfeststellung. Flugverfahren als Gegenstand von Nebenbestimmungen zur Flugplatzzulassung? .....	125
bb) Parallelen zur abschnittswisen Verkehrswegeplanung .....	130
(1) Flugverfahrensfestlegungen als Raumnutzungsentscheidungen ...	132
(2) Bedeutung der Flugverfahren für die Planrechtfertigung des Flugplatzes .....	132
(3) Abwägungsrelevanz der Flugverfahren bei der Flugplatzzulassung .....	134
(a) Im Bereich des durch den Flugplatz als Zwangspunkt alternativlos determinierten Routenverlaufs .....	134
(b) Im Bereich mit Variationsmöglichkeiten für den Routenverlauf	135
(aa) Abschnittsweise Problembewältigung? .....	135
(bb) Abschnittsübergreifende Problembewältigung .....	137
(α) Prognostische Berücksichtigung der An- und Abflugverfahren bei der Flugplatzzulassung .....	138
(β) Berücksichtigung der anlässlich der Flugplatzzulassung getroffenen Prognose bei der Festlegung der An- und Abflugverfahren .....	142

cc) Zulässigkeit betriebsbeschränkender Flugverfahren? .....	146
(1) Meinungsstand .....	147
(2) Stellungnahme .....	149
IV. Gesetzliche Vorgaben zum Schutz vor Fluglärm .....	153
1. Fluglärmschutzbezogener Normenbestand .....	154
2. Schutz vor Fluglärm bei der Festlegung von Flugverfahren .....	155
a) Die Konzeption des BVerwG .....	156
aa) Rechtsprechung des 11./9. Senats .....	156
bb) Rechtsprechung des 4. Senats .....	157
b) Kritik .....	159
aa) Zum Verhältnis von Sicherheit des Luftverkehrs und öffentlicher Sicherheit und Ordnung .....	160
bb) Unklarheiten und Unstimmigkeiten .....	161
c) Eigener Ansatz .....	164
aa) Schutz vor Fluglärm im Rahmen der Luftaufsicht im Allgemeinen ...	164
(1) Schädlicher Fluglärm .....	164
(2) Fluglärm unterhalb der Schädlichkeitsschwelle .....	164
(a) Die Bedeutung von § 29 Abs. 1 Satz 3 LuftVG .....	164
(b) Fluglärmschutz als Bestandteil der öffentlichen Sicherheit, ins- besondere gemäß § 29 b Abs. 1 LuftVG .....	168
(aa) Schutzziel .....	169
(bb) Pflichtenkatalog gemäß § 29 b Abs. 1 Satz 1 LuftVG ...	169
(cc) Schutz der Nachtruhe gemäß § 29 b Abs. 1 Satz 2 LuftVG .....	170
(c) Fluglärmschutz als Bestandteil der öffentlichen Ordnung? ....	171
(d) Die Bedeutung von § 29 b Abs. 2 LuftVG .....	172
(aa) Unzumutbarkeit von Fluglärm .....	172
(bb) Hinwirkungspflicht .....	175
bb) Schutz vor Fluglärm bei der Festlegung von Flugverfahren .....	177
(1) Schutz vor unzumutbarem Fluglärm als eines der Ziele der Festle- gung von Flugverfahren .....	178
(2) Sperrwirkung von § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 15 LuftVG? .....	179
(a) Meinungsstand .....	180
(b) Stellungnahme .....	180
(aa) Keine generelle Sperrwirkung .....	181
(bb) Partielle Sperrwirkung .....	182
(cc) Schlussfolgerungen .....	183
(3) § 29 b Abs. 2 LuftVG als Abwägungsdirektive im Sinne eines Optimierungsgebots bzw. einer Gewichtungsvorgabe .....	183

C. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen .....	184
I. Planerische Flugsicherungsinstrumente .....	184
1. Flugsicherungsrechtlicher Charakter .....	184
2. Planerische Raumnutzungsentscheidungen .....	185
a) Meinungsbild in Rechtsprechung und Schrifttum .....	185
aa) Rechtsprechung des BVerwG .....	185
bb) Meinungsbild im Schrifttum .....	186
b) Charakteristika räumlicher Planungsentscheidungen .....	187
c) Flugverfahrensfestlegungen als räumliche Planungsentscheidungen .....	189
II. Zulässige Regelungsinhalte .....	192
1. Verhaltensanweisungen zur Überwachung und Bewegungslenkung .....	192
2. Insbesondere An- und Abflugverfahren im engeren Sinne .....	193

*Zweiter Teil*

**Die Rechtsnatur von Flugverfahrensfestlegungen** 195

A. Rechtsverordnungen des BAF .....	195
I. Gesetzliche Anordnung der Rechtsverordnungsform in § 32 Abs. 4 Nr. 8 LuftVG .....	195
II. Qualifikationskompetenz des Gesetzgebers .....	196
1. Gesetzliche Formenwahl und Gewaltenteilung .....	197
2. Gesetzliche Formenwahl und Art. 19 Abs. 4 sowie Art. 3 Abs. 1 GG .....	200
III. Materieller Regelungsgehalt .....	202
1. Meinungsstand .....	202
2. Stellungnahme .....	203
a) Einordnung in die allgemeine Abgrenzungsdiskussion .....	204
b) Vergleich mit ähnlichen Verwaltungsmaßnahmen .....	206
c) Ergebnis .....	208
B. Allgemeinverfügungen der Flugsicherungsorganisation .....	208
I. Nichtigkeit von § 27 a Abs. 2 Satz 2 LuftVO a. F. .....	209
II. Wirksamkeit von § 27 a Abs. 2 Satz 2 LuftVO n. F. .....	210
1. § 27 a Abs. 2 Satz 2 LuftVO als förmliches Gesetz .....	211
2. § 27 a Abs. 2 Satz 2 LuftVO als „Parlamentsverordnung“ .....	212
3. Ergebnis .....	214

*Dritter Teil*

<b>Materiellrechtliche Anforderungen</b>	215
A. Bindung an vorgelagerte Entscheidungen	216
I. Allgemeine Grundsätze	216
II. Bindung an die Flugplatzzulassung	216
B. Planrechtfertigung	217
I. Allgemeine Grundsätze	217
II. Planrechtfertigung bei der Festlegung von Flugverfahren	219
1. Eingeschränkte Anwendbarkeit des Kriteriums	219
a) Fachplanerische Zielkonformität	220
b) Bedarf	221
2. Verpflichtung zur Festlegung von IFR-An- und Abflugverfahren aus § 22 a Abs. 1 Nr. 1 LuftVO i. V. m. der Flugplatzzulassung	222
C. Zwingende gesetzliche Vorgaben	222
D. Abwägungsgebot	223
I. Allgemeine Grundsätze	223
II. Das Abwägungsgebot bei der Festlegung von Flugverfahren	225
1. Rechtsprechung des BVerwG	225
a) 11./9. Senat	225
b) 4. Senat	226
c) Zusammenfassender Vergleich	228
2. Meinungsbild in der Literatur	230
a) Abwägungsmaßstab	230
b) Abwägungsmaterial und Reichweite des Drittschutzes	231
3. Stellungnahme	232
a) Unterscheidung von einfachgesetzlichem und rechtsstaatlichem Abwägungsgebot	232
aa) Bisherige Judikatur	232
(1) Abwägungsmaßstab	233
(2) Abwägungsmaterial	235
(3) Reichweite des Drittschutzes	236
bb) Rekonstruktion	239
(1) Abwägungsmaßstab	240
(2) Abwägungsmaterial	242
(3) Reichweite des Drittschutzes	244

b) Sachliche Eigenart der Flugverfahrensfestlegung .....	248
aa) Bloße Verteilung des Lärmpotenzials und kein strikter Ausschluss unzumutbaren Fluglärms .....	248
bb) Beschränkung auf eine großräumige Betrachtung .....	249
(1) Tatsächlicher Hintergrund .....	249
(2) Rechtliche Folgerungen .....	251
c) Fazit .....	251
III. Einzelheiten zum Abwägungsgebot .....	252
1. Normative Steuerung der Abwägung .....	252
a) Zwingende gesetzliche Vorgaben .....	252
aa) § 4 Abs. 1 ROG: Beachtung von Zielen der Raumordnung .....	252
bb) § 7 BauGB: Anpassung an Flächennutzungspläne? .....	255
b) Abwägungsdirektiven .....	255
aa) § 29 b Abs. 2 LuftVG: Hinwirken auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm .....	255
(1) Zur Kategorie der Optimierungsgebote .....	256
(2) § 29 b Abs. 2 LuftVG als Optimierungsgebot bzw. Gewichtungsvorgabe .....	259
(3) Wirkungsweise von § 29 b Abs. 2 LuftVG .....	260
bb) Störfallschutz .....	265
(1) § 50 Satz 1 BImSchG .....	267
(a) Flugverfahrensfestlegungen als raumbedeutsame Planungen oder Maßnahmen .....	268
(b) Keine Flächenzuordnung .....	268
(c) Keine Relevanz im Hinblick auf die Auswirkungen von Störfällen .....	268
(d) Zwischenergebnis .....	269
(2) Art. 12 Abs. 1 Seveso II-RL .....	270
(a) Flugverfahrensfestlegung als von Art. 12 Abs. 1 Seveso II-RL erfasste Politik? .....	271
(aa) Keine Politik der Flächenausweisung oder Flächennutzung .....	271
(bb) Andere einschlägige Politik oder Verfahren für deren Durchführung? .....	271
(b) Hilfsüberlegung: Geltung von Berücksichtigungs-, Überwachungs- und Abstandsgebot? .....	275
(aa) Berücksichtigungs- und Überwachungsgebot .....	275
(bb) Abstandsgebot .....	276
(c) Zwischenergebnis .....	279
(3) Berücksichtigung von Störfallrisiken nach § 29 Abs. 1 Satz 1 LuftVG und dem rechtsstaatlichen Abwägungsgebot .....	279



cc) Luftverkehrsdienste-Verordnung .....	280
dd) Betriebsbeschränkungs-Richtlinie .....	284
2. Berücksichtigung des der Flugplatzzulassung zugrunde liegenden Flugbetriebsmodells sowie des Lärmschutzkonzepts .....	285
3. Anforderungen an die Ermittlung betroffener Belange .....	287
a) Fluglärmschutzbelange .....	287
b) Sonstige Belange, insbesondere Störfallrisiken .....	289
4. Das ICAO-Dokument 8168-OPS/611 (PANS-OPS) .....	290
5. Beteiligung der DFS und Nachvollziehbarkeit der Abwägungsentscheidung ...	292

*Vierter Teil*

<b>Verfahrensrechtliche Anforderungen</b>	296
A. Beteiligung betroffener Gemeinden? .....	296
I. Kein einfachrechtliches Beteiligungserfordernis .....	296
II. Verfassungsrechtliches Beteiligungserfordernis .....	297
1. Anerkannte Fälle eines verfassungsunmittelbaren Beteiligungsrechts von Gemeinden an überörtlichen Planungen .....	297
2. Verfassungsunmittelbares Beteiligungsrecht von Gemeinden an der Flugverkehrsplanung? .....	301
a) Meinungsstand .....	301
aa) Bis zum Urteil des BVerwG vom 26. November 2003 .....	301
bb) Urteil des BVerwG vom 26. November 2003 .....	302
b) Stellungnahme .....	304
B. Beteiligung privater Betroffener oder der Öffentlichkeit? .....	307
I. Nach nationalem Recht .....	307
1. Einfachrechtliches Beteiligungserfordernis? .....	307
a) Umweltverträglichkeitsprüfung .....	307
b) Strategische Umweltprüfung .....	308
aa) Obligatorische SUP .....	308
bb) Konditionale SUP .....	308
2. Verfassungsunmittelbares Beteiligungsrecht privater Betroffener? .....	311
a) Meinungsstand .....	311
b) Stellungnahme .....	312
II. Nach europäischem Recht und Völkerrecht .....	313
1. UVP-Richtlinie .....	313
2. SUP-Richtlinie .....	314
3. Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie .....	317

Inhaltsverzeichnis	17
4. Aarhus-Konvention .....	317
5. Ergebnis .....	318
C. Beteiligung von Behörden und öffentlichen Stellen .....	318
I. Benehmen des Umweltbundesamtes, § 32 Abs. 4 c Satz 2 LuftVG .....	318
II. Beteiligung der Fluglärmkommission, § 32 b Abs. 2 und 3 LuftVG .....	319
III. Anhörung des Beratenden Ausschusses, § 32 a Abs. 1 LuftVG? .....	320
IV. Benehmen der Landesimmissionsschutzbehörden, § 29 Abs. 1 Satz 3 LuftVG? ...	321
<i>Fünfter Teil</i>	
<b>Rechtsschutz</b>	
A. Statthafte Klageart .....	323
B. Klagebefugnis .....	328
I. Luftfahrzeugführer .....	329
II. Drittbetroffene .....	329
1. Anwohner .....	329
a) § 29 b LuftVG .....	329
b) Abwägungsgebot .....	331
2. Gemeinden .....	332
a) Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG .....	332
b) § 29 b LuftVG .....	332
c) Abwägungsgebot .....	333
C. Zuständigkeit .....	333
<i>Sechster Teil</i>	
<b>Zusammenfassung in Thesen</b>	
A. Normative Grundlagen sowie Funktion und Regelungsgehalt von Flugverfahrensfestlegungen (Erster Teil) .....	335
B. Die Rechtsnatur von Flugverfahrensfestlegungen (Zweiter Teil) .....	340
C. Materielle rechtliche Anforderungen (Dritter Teil) .....	340
D. Verfahrensrechtliche Anforderungen (Vierter Teil) .....	343
E. Rechtsschutz (Fünfter Teil) .....	344
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	346
<b>Sachwortverzeichnis</b> .....	362

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
abl.	ablehnend
abw. M.	abweichende Meinung
ADV	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen e. V.
a. E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AIC	Aeronautical Information Circular (Luftfahrtinformationsrundschriften)
AIP	Aeronautical Information Publication (Luftfahrthandbuch)
AJP	Aktuelle juristische Praxis
amtl.	amtlich
Anh.	Anhang
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
ATAG	Air Transport Action Group (Zusammenschluss von Organisationen und Unternehmen der Luftverkehrsbranche mit dem Ziel der umweltverträglichen Kapazitätssteigerung im Luftverkehr)
AtG	Atomgesetz
AVwR	Allgemeines Verwaltungsrecht
BAF	Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung
BAFG	Gesetz über die Errichtung des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung
BAnz.	Bundesanzeiger
BauGB	Baugesetzbuch
BauR	Baurecht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBauG	Bundesbaugesetz
Begr.	Begründung
BesVwR	Besonderes Verwaltungsrecht
BFS	Bundesanstalt für Flugsicherung
BGBI.	Bundesgesetzblatt

BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundes-Immissionsschutzverordnung
Bsp.	Beispiel
Bspe.	Beispiele
BSWAG	Bundesschienenwegeausbaugesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
Buchst.	Buchstabe(n)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfG (K)	Bundesverfassungsgericht, Kammer-Entscheidung
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Sammlung)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (amtliche Sammlung)
dens.	denselben
ders.	derselbe
DFS	Deutsche Flugsicherung GmbH
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
d. Verf.	der Verfasser
DVO	Durchführungsverordnung
DVO-LuftVO	Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGNOS	European Geostationary Navigation Overlay Service (Geostationärer europäischer Ergänzungsdienst für Navigation)
endg.	endgültig
engl.	englisch
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
FL	Flight Level (Flugfläche)
FluglärmG	Fluglärmgesetz
FS	Festschrift
FSAuftrV	Verordnung zur Beauftragung eines Flugsicherungsunternehmens
FSAV	Verordnung über die Flugsicherungs-ausrüstung für Luftfahrzeuge
FSBetrV	Verordnung über die Betriebsdienste der Flugsicherung
FSDurchführungsV	Verordnung über die Durchführung der Flugsicherung

FStrAbG	Fernstraßenausbaugesetz
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
ft	Fuß
GBAS	Ground Based Augmentation System (Bodengestütztes [GPS-] Verbesserungssystem)
GG	Grundgesetz
GND	Ground (Grund, Erdoberfläche)
GS	Gesetzessammlung
HdbStR	Handbuch des Staatsrechts
h. M.	herrschende Meinung
Hervorh. d. Verf.	Hervorhebung durch den Verfasser
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
hPa	Hektopascal
ICAO	International Civil Aviation Organization (Internationale Zivilluftfahrt-Organisation)
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
IFR	Instrument Flight Rules (Instrumentenflugregeln)
ILS	Instrument Landing System (Instrumentenlandesystem)
insb.	insbesondere
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
jew.	jeweils
JuS	Juristische Schulung
Kap.	Kapitel
krit.	kritisch
LBA	Luftfahrt-Bundesamt
LBA-G	Gesetz über das Luftfahrt-Bundesamt
LuftBO	Betriebsordnung für Luftfahrtgerät
LuftSiG	Luftsicherheitsgesetz
LuftVG	Luftverkehrsgesetz (ab 1959)
LuftVO	Luftverkehrs-Ordnung
LuftVZO	Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung
LVG	Luftverkehrsgesetz (bis 1959)
LVO	Verordnung über Luftverkehr
m. a. W.	mit anderen Worten
MSAS	MTSAT (Multifunctional Transport Satellite System) Space-based Augmentation System
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen

NdsOVG	Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht
NfL	Nachrichten für Luftfahrer
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NN	Normalnull
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
ÖffBet-RL	Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie
OK-UmwR	Beck'scher Online-Kommentar Umweltrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVG Bln.-Brdb.	Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg
OVG NW	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
OVG Rhl.-Pflz.	Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz
PolR	Polizeirecht
POR	Polizei- und Ordnungsrecht
RGBl.	Reichsgesetzblatt
SBAS	Satellite Based Augmentation System (Satellitengestütztes [GPS-] Verbesserungssystem)
SES	Single European Sky (Einheitlicher Europäischer Luftraum)
s. o.	siehe oben
Sp.	Spalte
SRU	Rat der Sachverständigen für Umweltfragen
StoffR	Zeitschrift für Stoffrecht
SUP	Strategische Umweltprüfung
u. a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UBA	Umweltbundesamt
UmweltR	Umweltrecht
UN/ECE	United Nations Economic Commission for Europe (Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen)
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	vom
VBIBW	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg
VerfGH NW	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
VerfPrR	Verfassungsprozessrecht

Verw	Die Verwaltung
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VFR	Visual Flight Rules (Sichtflugregeln)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VGH BW	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg
vgl.	vergleiche
Vorb.	Vorbemerkungen
vs.	versus
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WAAS	Wide Area Augmentation System (Weiträumiges System zur Verbesserung [der GPS-Genauigkeit])
z. B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
zit.	zitiert
ZLW	Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

# Einleitung

## A. Tatsächlicher Befund

### I. Historisches

Das Fliegen ist ein uralter Menschheitstraum. Den Vögeln gleich sich in die Lüfte zu erheben, schien lange Göttern vorbehalten. In der griechischen Sage bezahlte Ikarus seinen Übermut, der ihn sich zu nah zur Sonne aufschwingen ließ, mit dem Leben. Von realen Flugversuchen berichten bereits antike Quellen.<sup>1</sup> Zu den ersten erfolgreichen bemannten Flügen kam es vermutlich im 10. Jahrhundert im pazifischen Raum. Fesseldrachen wurden hier zu militärischen und zeremoniellen Zwecken eingesetzt. 1282 berichtete Marco Polo von derartigen bemannten Drachenflügen.<sup>2</sup> Im Europa der Renaissance entwarf Leonardo da Vinci (1452–1519) verschiedene Fluggeräte und stellte Strömungsuntersuchungen an. 1783 erhob sich der erste bemannte, von den französischen Brüdern Joseph Michel und Jacques Etienne Montgolfier konstruierte Heißluftballon in die Lüfte. Nach dem Prinzip „leichter als Luft“ funktionieren auch die Luftschiffe. Die erste Fahrt hiermit erfolgte 1852.<sup>3</sup> Bis in die 30er Jahre des 20. Jahrhunderts entwickelten sich Luftschiffe zu wichtigen zivilen Luftverkehrsmitteln, die Passagiere im Liniendienst auch über den Atlantik beförderten.<sup>4</sup> Das Ende dieser Ära wurde eingeläutet durch die Explosion des Zepelins LZ 129 „Hindenburg“, des größten Luftschiffs der damaligen Zeit, am 6. Mai 1937 beim Landeanflug auf Lakehurst/USA. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden Luftschiffe endgültig durch Flugzeuge abgelöst.

Am Anfang der modernen Flugzeugentwicklung stehen insbesondere der Engländer George Cayley (1773–1857) und der Deutsche Otto Lilienthal (1848–1896). Cayleys theoretische Abhandlungen waren Ausgangspunkt der wissenschaftlichen Befassung mit dem Fliegen nach dem Prinzip „schwerer als Luft“. Er erkannte den größeren Auftrieb gewölbter im Vergleich zu flachen Tragflächen. Mit einem von

---

<sup>1</sup> Hierzu und zu zahlreichen weiteren historischen Flugversuchen *Wissmann*, *Geschichte der Luftfahrt*, S. 33 ff.

<sup>2</sup> *Klußmann/Malik*, *Lexikon der Luftfahrt*, S. 375; *Streit/Taylor*, *Geschichte der Luftfahrt*, S. 14.

<sup>3</sup> Mit seiner dampfgetriebenen Konstruktion legte der Franzose Henri Giffard dabei 28 km mit einer Durchschnittsgeschwindigkeit von ca. 8 km/h zurück und erzielte eine Flughöhe von bis zu 1.800 m, vgl. *Streit/Taylor*, a. a. O., S. 26.

<sup>4</sup> Vgl. *Streit/Taylor*, a. a. O., S. 33 ff., 201 ff.



ihm konstruierten Fluggerät gelang 1852 oder 1853 der erste bemannte Gleitflug. Lilienthal führte sowohl die theoretischen als auch die praktischen Ansätze Cayleys systematisch fort. Sein 1889 veröffentlichtes Buch „Der Vogelflug als Grundlage der Fliegekunst“ gilt heute als wichtigste flugtechnische Veröffentlichung des 19. Jahrhunderts. Der deutsche Flugpionier unternahm Tausende Flugversuche, bei denen ihm mit seinen Segelfluggeräten Gleitflüge von bis zu 250 m Länge gelangen.<sup>5</sup> Anknüpfend an diese Vorarbeiten glückten den Gebrüdern Orville und Wilbur Wright am 17. Dezember 1903 die ersten<sup>6</sup> gesteuerten Motorflüge der Geschichte.<sup>7</sup> Ermöglicht wurde dies auch durch die Entwicklung des schnell laufenden, sich durch ein geringes Leistungsgewicht auszeichnenden Verbrennungsmotors durch Gottlieb Daimler im Jahr 1883.

Die folgenden Jahre brachten immer leistungsfähigere Fluggeräte und Motoren hervor. Nach der Devise: „Höher, schneller, weiter!“ wurden laufend neue Rekorde aufgestellt. Ausgelobte Geldpreise stachelten zu immer neuen Höchstleistungen an. 1909 überquerte der Franzose Louis Blériot erstmals mit einem Flugzeug den Ärmelkanal. In diesen Pionierjahren war das Fliegen zunächst freilich nicht mehr als ein Sport für tollkühne Draufgänger, deren Mut und Geschicklichkeit auf Flugschauen von einem begeisterten Publikum gefeiert wurden. Das änderte sich mit dem Ersten Weltkrieg.<sup>8</sup> Flugzeuge wurden für Aufklärungsflüge eingesetzt, zur Artillerieführung, für den Abwurf von Bomben über und hinter den feindlichen Linien und schließlich auch als Jagdflugzeuge. Hierfür wurden immer leistungsfähigere und zuverlässige Maschinen entwickelt und in Serie produziert. Damit waren die technischen Voraussetzungen geschaffen auch für die zivile Nutzung des Flugzeugs als Transportmittel, die nach dem Krieg im großen Stil einsetzte.<sup>9</sup>

Die zwanziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts markieren den Beginn der Entwicklung des internationalen Luftverkehrs, d. h. des systematischen Einsatzes des Flugzeuges als bedeutendes Verkehrsmittel zur Beförderung von Personen, Post und Gütern über größere Entfernungen und über Ländergrenzen hinweg.<sup>10</sup> International operierende Fluggesellschaften wurden gegründet.<sup>11</sup> In Deutschland begann

---

<sup>5</sup> Ausführlich zu Leben und Wirken Lilienthals *Heinzerling/Trischler* (Hrsg.), Otto Lilienthal. Flugpionier – Ingenieur – Erfinder, 1991.

<sup>6</sup> Bereits am 14. 8. 1901 soll der aus dem Fränkischen stammende Gustav Weißkopf in Bridgeport/Connecticut einen Motorflug über die Distanz etwa einer halben Meile absolviert haben. Der Flug ist allerdings nur durch Zeugenaussagen dokumentiert.

<sup>7</sup> Beide Brüder absolvierten an diesem Tag je zwei Flüge. Der erste, von Orville gesteuerte Flug dauerte 12 Sekunden und ging über eine Distanz von 120 ft. (36,5 m). Der längste und weiteste Flug gelang Wilbur, der innerhalb von 59 Sekunden 852 ft. (259,7 m) zurücklegte.

<sup>8</sup> Hierzu *Kutz*, Das Flugzeug als Waffe, in: Museum für Verkehr und Technik Berlin (Hrsg.), Hundert Jahre deutsche Luftfahrt, S. 39 ff.; *Streit/Taylor*, Geschichte der Luftfahrt, S. 104 ff.

<sup>9</sup> Hierzu *Ott*, Pioniere der Verkehrsluftfahrt, S. 61 ff.; *Streit/Taylor*, a. a. O., S. 98 ff., 178 ff.

<sup>10</sup> *Schwenk/Giemulla*, Handbuch, S. 5.

im Jahre 1919 der planmäßige Linienverkehr auf den Flugplätzen Berlin-Johannisthal, Hamburg-Fulsbüttel, Hannover-Linden und München-Oberwiesenfeld.<sup>12</sup> In den Folgejahren wurden zahlreiche weitere Flugplätze an den Linienverkehr angeschlossen.<sup>13</sup> Der erste speziell für die kommerzielle zivile Luftfahrt konzipierte Flughafen<sup>14</sup> nahm 1922 in Königsberg-Devau den Betrieb auf. Für das Jahr 1938 wies die Reichsstatistik über 137.000 Flugbewegungen (An- und Abflüge) im planmäßigen Linienverkehr aus.<sup>15</sup> Im gleichen Jahr wurden an deutschen Flughäfen insgesamt 642.000 Fluggäste gezählt sowie 9.800 t Fracht und Gepäck und 12.000 t Post umgeschlagen.<sup>16</sup> Technische und fliegerische Glanzlichter dieser Zeit waren das erste Ganzmetall-Verkehrsflugzeug der Welt, die Junkers F 13 (1919), erste Atlantiküberquerungen,<sup>17</sup> die Entwicklung der Funknavigation und von Instrumenten für einen Flug ohne Sicht sowie Flugzeuge mit Druckkabinen.<sup>18</sup>

Im Zweiten Weltkrieg ging der zivile Luftverkehr in Deutschland und weiten Teilen Europas stark zurück oder kam vollständig zum Erliegen. Auf der anderen Seite waren es in dieser Zeit einmal mehr militärische Erfordernisse, die einen technologischen Entwicklungsschub auslösten. Gegen Kriegsende waren die Grenzen der Leistungsfähigkeit von Kolbentriebwerken erreicht. Die Ära der Strahlflugzeuge begann. Vor allem deutsche Ingenieure leisteten hier Pionierarbeit. Das erste Düsenflugzeug der Welt, die Heinkel He 178, absolvierte ihren Jungfernflug bereits am 27. August 1939. Zur Serienreife entwickelt und von der Deutschen Luftwaffe in Dienst gestellt wurden Strahlflugzeuge allerdings erst ab 1944: Die als Jäger und Jagdbomber eingesetzte Messerschmitt Me 262, der Bomber und Aufklärer Arado

---

<sup>11</sup> KLM (1919), Lufthansa (1926), PanAm (1927). Zur Gründung der Lufthansa *Ott*, Pioniere der Verkehrsluftfahrt, in: Museum für Verkehr und Technik Berlin (Hrsg.), Hundert Jahre deutsche Luftfahrt, S. 65 ff.

<sup>12</sup> *Treibel*, Geschichte der deutschen Verkehrsflughäfen, S. 9.

<sup>13</sup> Hierzu *Treibel*, ebenda.

<sup>14</sup> Der Begriff „Flughafen“ als einheitliche Bezeichnung aller für den Start und die Landung von Luftfahrzeugen benutzten Flächen wurde durch das Luftverkehrsgesetz vom 1. 8. 1922 (RGBl. I S. 681) eingeführt. Der heutige Oberbegriff ist der des „Flugplatzes“ (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 1 LuftVG), während als „Flughäfen“ heute größere, planfeststellungsbedürftige Flugplätze firmieren (vgl. dazu auch noch Fn. 258 [S. 106]).

<sup>15</sup> Statistisches Reichsamt, Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1939/40, auszugsweise abgedruckt bei *Treibel*, Geschichte der deutschen Verkehrsflughäfen, S. 18.

<sup>16</sup> Ebenda.

<sup>17</sup> Die erste Nonstop-Überquerung gelang den Briten John Alcock und Arthur Whitten Brown, die am 14. und 15. 6. 1919 von Neufundland nach Irland flogen. Im gleichen Jahr fuhr das englische Luftschiff R34 von Schottland nach Mineola/New York (2. bis 6. 7. 1919) und wenige Tage später von dort aus zurück nach Norfolk/England (9. bis 11. 7. 1919) Den ersten Nonstop-Alleinflug absolvierte der Amerikaner Charles Lindberg am 20. und 21. 5. 1927. Mit seinem „Spirit of St. Louis“ getauften Flugzeug flog er von New York nach Paris. Zu allem *Streit/Taylor*, Geschichte der Luftfahrt, S. 121 ff.

<sup>18</sup> Das erste Passagierflugzeug mit einer Druckkabine war die Boeing B 307 von 1938. Sie ermöglichte ein Fliegen über dem Wetter, was einen Gewinn an Sicherheit und Komfort bedeutete.