

**Schriftenreihe der Hochschule Speyer**

---

**Band 173**

# **Aktuelle Probleme des Fachplanungs- und Raumordnungsrechts 2004**

**Flughafenplanung, Immissionsschutz  
in der Fachplanung, Umweltprüfung von Plänen**

**Vorträge  
auf den Sechsten Speyerer Planungsrechtstagen  
und dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag  
vom 10. bis 12. März 2004  
an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften  
Speyer**

**Herausgegeben von**

**Jan Ziekow**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**Aktuelle Probleme des Fachplanungs-  
und Raumordnungsrechts 2004**

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 173

# Aktuelle Probleme des Fachplanungs- und Raumordnungsrechts 2004

Flughafenplanung, Immissionsschutz  
in der Fachplanung, Umweltprüfung von Plänen

Vorträge  
auf den Sechsten Speyerer Planungsrechtstagen  
und dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag  
vom 10. bis 12. März 2004  
an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften  
Speyer

Herausgegeben von

Jan Ziekow



Duncker & Humblot · Berlin

**Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

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

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

© 2005 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-11927-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☹

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

## Vorwort

Der vorliegende Band fasst die Vorträge zusammen, die auf dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag am 10. März 2004 und den Sechsten Speyerer Planungsrechtstagen vom 10. bis 12. März 2004 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer stattfanden. Unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Veranstaltungen waren Vertreter aller Ebenen der Verwaltung, der Verwaltungsgerichtsbarkeit, der Rechtsanwaltschaft, von Planungsträgern und -büros, der Wirtschaft und der Wissenschaft. Meine Sekretärinnen, Frau *Erika Kögel* und Frau *Ruth Nothnagel*, haben sachkundig die Formatierung des Bandes übernommen; hierfür sei ihnen gedankt. Darüber hinaus gebührt Frau Privatdozentin Dr. *Annette Guckelberger* sowie den Herren Dr. *Thorsten Siegel* und Dr. *Alexander Windoffer* herzlicher Dank für die Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung der Tagung.

Speyer, im April 2005

*Jan Ziekow*



## Inhaltsverzeichnis

§ 29 LuftVG als Einfallstor für luftrechtsfremde Belange? Eine Betrachtung am Beispiel des Naturschutzes	
Von <i>Karsten Baumann</i> , Münster .....	9
An- und Abflugverfahren – ein neues Planungsrecht entsteht	
Von <i>Martin Meißner</i> , Frankfurt a.M. ....	37
Rechtsfragen eines Flughafensystems: <i>de lege lata</i> und <i>de lege ferenda</i>	
Von <i>Ludger Giesberts</i> , Köln .....	65
Der Schutz gegen Luftverunreinigungen, Erschütterungen und Strahlen in der verkehrsrechtlichen Planfeststellung	
Von <i>Ulrich Storost</i> , Berlin .....	107
Bindungen der Gemeinden an überörtliche Planungen aus fachplanerischen Vorschriften	
Von <i>Michael Sauthoff</i> , Greifswald .....	127
Die EG-Umgebungsärmrichtlinie und ihre Umsetzung in deutsches Recht	
Von <i>Franz-Josef Feldmann</i> , Berlin .....	177
Lärmsummationen	
Von <i>Hans-Peter Michler</i> , Trier .....	195
Lärmsanierung an bestehenden Verkehrswegen – Ansprüche und Handlungsspielräume	
Von <i>Karsten Sommer</i> , Berlin .....	223
Die SUP-RL: Stand der Umsetzung	
Von <i>Christof Sangenstedt</i> , Berlin .....	245

<b>Die SUP-RL: Bedeutung für die Verkehrswegeplanung</b>	
<b>Von Reinhard Hendler, Trier .....</b>	<b>267</b>
<b>Umweltprüfung für Regionalpläne – Praxistest</b>	
<b>Von Christian Jacoby, München .....</b>	<b>287</b>
<b>Schlanker Plan mit integrierter Umweltprüfung. Das Beispiel Westpfalz</b>	
<b>Von Theophil Weick, Kaiserslautern .....</b>	<b>311</b>
<b>Artenschutz in der Fachplanung</b>	
<b>Von Hans Walter Louis, Hannover .....</b>	<b>325</b>
<b>Die Einhaltung der aktuellen EU-Schadschoffnormen im Fernstraßenbau. Anforderungen und Probleme aus Sicht des Planers am Fallbeispiel des Ausbaus der A 8 im Abschnitt Wurmberg – Heimsheim</b>	
<b>Von Wulf Hahn, Marburg .....</b>	<b>335</b>
<b>Verzeichnis der Autoren .....</b>	<b>357</b>

# § 29 LuftVG als Einfallstor für luftrechtsfremde Belange? Eine Betrachtung am Beispiel des Naturschutzes

Von Karsten Baumann\*

## I. Einleitung

Schon seit langem ist umstritten, inwieweit das Luftverkehrsrecht offen für Regelungen ist, die in anderen Rechtsmaterien wurzeln. Derartige Fragen stellen sich etwa im Verhältnis zwischen Luftverkehrsrecht und Baurecht<sup>1</sup>, Polizeirecht<sup>2</sup> oder Naturschutzrecht. Besonderes Konfliktpotential wohnt der letztgenannten Konstellation inne, da sich Fluggelände häufig auf oder in der Nähe von Flächen befinden, die weder für die Bebauung noch für die Landwirtschaft interessant sind und daher einen noch weitgehend intakten Naturhaushalt aufweisen. Im Streit um das Verhältnis von Luftverkehrs- und Naturschutzrecht scheinen die hinlänglich bekannten Positionen unvereinbar zu sein: Während sich die Luftfahrer auf die Luftraumbenutzungsfreiheit aus § 1 Abs. 1 LuftVG – die „Magna Charta des Luftrechts“<sup>3</sup> – berufen und aus dieser das Verbot nichtluftverkehrsrechtlicher Einschränkungen der Luftfahrt ableiten, reklamieren die Naturschutzbehörden<sup>4</sup> ihre Befugnis, Belange des Natur- und Landschaftsschutzes flächenbezogen umfassend und damit ggf. auch unter Eingriff in luftfahrerische Vorgänge zu regeln.

---

\* Der Verfasser bedankt sich bei Herrn Rechtsanwalt und Notar *Detlev Dierkes*, Telgte, für die Bereitschaft zur praxisnahen Auskunft und Diskussion.

<sup>1</sup> Vgl. dazu etwa BVerwG, Urt. vom 20.7.1990 – 4 C 30.87, NVwZ 1991, 66 ff.; *Giemulla*, ZLW 1985, 44 ff.

<sup>2</sup> Vgl. dazu *Baumann*, Private Luftfahrtverwaltung, 2002, S. 157 f.; *Hofmann / Grabherr*, LuftVG, Loseblatt, Stand: 2003, § 29, Rdnr. 15.

<sup>3</sup> So etwa *Meyer*, ZLR 1957, 1 (14); *Rinck*, ZLW 1970, 98.

<sup>4</sup> Die landesrechtliche Terminologie ist insoweit uneinheitlich. So ist in § 8 LandschaftsG NRW von Landschaftsbehörden die Rede. Aus Gründen der terminologischen Einfachheit soll hier einheitlich der Begriff der „Naturschutzbehörde“ bzw. des „Naturschutzrechts“ Anwendung finden.

Unterschieden werden kann insoweit zwischen zwei Grundsachverhalten, die in Variationen immer wieder Auslöser von Rechtsstreitigkeiten sind:

Die erste Fallgruppe betrifft Tätigkeiten, die einer luftrechtlichen Genehmigung oder Erlaubnis nicht bedürfen. Hauptanwendungsfall ist der gem. § 16 Abs. 4 LuftVO erlaubnisfreie Aufstieg von nicht raketentriebenen Flugmodellen mit weniger als 5 kg Gesamtgewicht, sofern nicht eine Ausnahme nach § 16 Abs. 5 LuftVO<sup>5</sup> vorliegt. Hier haben sich die Naturschutzbehörden – zumeist mit gerichtlichem Segen – bislang als befugt betrachtet, die fliegerischen Aktivitäten gleichwohl aufgrund von Naturschutzrecht einzuschränken bzw. zu untersagen.

Die zweite Gruppe umfasst Fälle, in denen es zur Ausübung der gewünschten Tätigkeit einer luftfahrtbehördlichen<sup>6</sup> Erlaubnis bedarf, die mangels spezialgesetzlicher Normierung aber nur auf die Generalklausel des § 29 Abs. 1 LuftVG gestützt werden kann. Bedeutendes Beispiel hierfür ist wiederum der Betrieb von Flugmodellen, nämlich in Gestalt der Aufstiegserlaubnis für den nicht erlaubnisfreien Modellflug. Diese wird in § 16 Abs. 4 und 5 LuftVO zwar erwähnt, aber hinsichtlich ihrer Voraussetzungen nicht kodifiziert.<sup>7</sup> Die Luftfahrtbehörden haben die Erteilung der Erlaubnis verschiedentlich unter Berufung auf das negative Tatbestandsmerkmal der Gefahr für die öffentliche Sicherheit aus § 29 Abs. 1 S. 1 LuftVG verweigert, wenn der geplante Flugbetrieb gegen Verbotstatbestände aus naturschutzrechtlichen Vorschriften verstoßen hätte.

Beide Konfliktsituationen – die sich mitnichten auf den Modellflug beschränken<sup>8</sup> – sind bislang fast ausschließlich unter dem Blickwinkel der Gesetzgebungskompetenz für luftfahrtrelevante Naturschutzbestimmungen diskutiert worden. Diese einengende Betrachtung wird den Eigenheiten der geschilderten Fälle jedoch nicht vollständig gerecht. Klärungsbedürftig ist darüber hinaus,

---

<sup>5</sup> Ausnahmsweise erlaubnispflichtig sind danach der Betrieb von Flugmodellen mit Verbrennungsmotoren in einer Entfernung von weniger als 1,5 Kilometern von Wohngebieten sowie der Betrieb von Flugmodellen aller Art in einer Entfernung von weniger als 1,5 Kilometern von der Begrenzung von Flugplätzen.

<sup>6</sup> Der Begriff der „Luftfahrtbehörden“ wird hier aus Gründen der terminologischen Vereinfachung in einem weiten Sinne verstanden und ist nicht auf die Landes-Luftfahrtbehörden i.S.d. Art. 87 d Abs. 2 GG, § 31 Abs. 2 LuftVG beschränkt. Vielmehr soll er den Gesetzesvollzug durch die im LuftVG sowie den landesrechtlichen Ausführungsvorschriften bestimmten Behörden kennzeichnen.

<sup>7</sup> Vgl. dazu BVerwG, Urt. vom 10.5.1985 – 4 C 69.82, NVwZ 1986, 469; VG Minden, Urt. vom 13.4.2000 – 1 K 287 / 99, S. 9 (unveröffentlicht); *Felling*, Modellflug und Recht, 1997, S. 69; *Giemulla*, in: *Giemulla / Schmid*, LuftVOen, Loseblatt, Stand: 2003, § 16 LuftVO, Rdnr. 8.

<sup>8</sup> Relevant werden die vorstehend beschriebenen Konflikte vor allem beim Betrieb von Luftfahrzeugen, die nicht auf die Benutzung genehmigter – ggf. sogar planfestgestellter – Flugplätze angewiesen sind, was etwa auch beim Aufstieg von Freiballonen der Fall ist.

warum in der „Eingriffssituation“ die Naturschutzbehörden unmittelbar aufgrund der naturschutzrechtlichen Ermächtigungen tätig geworden sind, während die Luftfahrtbehörden lediglich in der „Erlaubnissituation“ aufgrund von § 29 Abs. 1 LuftVG gehandelt haben. Diese Divergenz verwundert, zumal die letztgenannte Vorschrift gerade auf die Eingriffsverwaltung zugeschnitten ist<sup>9</sup>. Damit stellt sich die Frage, ob nicht die Luftfahrtbehörden in jedem Falle, d. h. auch für Eingriffe in den Luftverkehr aus Gründen des Naturschutzes, zuständig sind. Ein entsprechendes Instrumentarium scheint mit § 29 Abs. 1 LuftVG in der Modalität der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit durchaus vorhanden zu sein.

Vor diesem Hintergrund fokussiert sich die anstehende Untersuchung auf zwei Kernfragen:

- Erstens: *Was* darf außerhalb des Luftverkehrsrechts mit Wirkung (auch) für den Luftverkehr geregelt werden?
- Zweitens: *Wer* darf im Einzelfall zum Schutz „luftfahrtfremder“ Schutzgüter vor Luftverkehrsgefahren einschreiten? Und – damit zusammenhängend: Welche Rolle spielt § 29 LuftVG dabei?

Die Betrachtungen sollen sich exemplarisch am Verhältnis zwischen Luftverkehrsrecht und Naturschutzrecht ausrichten, das nicht nur wegen der eingangs erwähnten Praxisrelevanz, sondern auch wegen der Kollision von Vorschriften unterschiedlicher Gesetzgeber<sup>10</sup> in besonderer Weise klärungsbedürftig ist.

## II. Die Gesetzgebungskompetenz für den Luftverkehr und ihre Abgrenzung von anderen Legislativbefugnissen

Die Beantwortung der hier aufgeworfenen Fragen setzt zunächst voraus, die Reichweite der verfassungsrechtlichen Gesetzgebungskompetenz für den Luftverkehr klar zu bestimmen und sie von anderen Gesetzgebungszuständigkeiten abzugrenzen. Damit lässt sich beurteilen, ob und inwieweit der Naturschutzge-

---

<sup>9</sup> Vgl. § 29 Abs. 1 S. 2 LuftVG, wonach die Luftfahrtbehörden in Ausübung der Luftaufsicht *Verfügungen* erlassen können.

<sup>10</sup> Der Bund besitzt gem. Art. 73 Nr. 6 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Luftverkehr und gem. Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG die Rahmengesetzgebungskompetenz für das Jagdwesen, den Naturschutz und die Landschaftspflege. Den durch das BNatSchG gezogenen Rahmen haben die Länder durch die Landesnaturschutzgesetze ausgefüllt.