

Schriftenreihe der Deutschen Universität  
für Verwaltungswissenschaften Speyer

---

Band 219

# Aktuelle Probleme des Luftverkehrs-, Planfeststellungs- und Umweltrechts 2012

Vorträge auf den Vierzehnten Speyerer Planungsrechtstagen und  
dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag vom 7. bis 9. März 2012 an der  
Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Jan Ziekow



Duncker & Humblot · Berlin

JAN ZIEKOW (Hrsg.)

Aktuelle Probleme des Luftverkehrs-, Planfeststellungs-  
und Umweltrechts 2012

Schriftenreihe der Deutschen Universität  
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 219

# Aktuelle Probleme des Luftverkehrs-, Planfeststellungs- und Umweltrechts 2012

Vorträge auf den Vierzehnten Speyerer Planungsrechtstagen  
und dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag vom 7. bis 9. März 2012 an  
der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Jan Ziekow



Duncker & Humblot · Berlin

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

© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 2197-2842

ISBN 978-3-428-14163-0 (Print)

ISBN 978-3-428-54163-8 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84163-9 (Print & E-Book)

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 7. März 2012 und den Vierzehnten Speyerer Planungsrechtstagen vom 7. bis 9. März 2012 an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer gehalten wurden. Unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Veranstaltungen waren Vertreterinnen und Vertreter aller Ebenen der Verwaltung, der Verwaltungsgerichtsbarkeit, der Rechtsanwaltschaft, von Vorhabensträgern, der Wirtschaft und der Wissenschaft. Meiner Sekretärin, Frau *Ruth Nothnagel*, danke ich für die sachkundige Formatierung auch dieses Tagungsbandes. Darüber hinaus gebührt meinem Assistenten, Herrn Dr. *Alfred Debus*, Dank für die Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung der Tagungen.

Speyer, im März 2013

*Jan Ziekow*



## Inhaltsverzeichnis

Prognose, Festlegung und Bedeutung von Flugrouten – Auf dem Weg zu einem neuen Konzept? Von <i>Martin Schröder</i> , München .....	9
Windenergieanlagen und Luftverkehr Von <i>Norbert Kämper</i> , Düsseldorf .....	27
Der Verordnungsvorschlag über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen – Ein neuer Ansatz zur Reduzierung des Fluglärms? Von <i>Christian Giesecke</i> , Köln .....	47
Kohlekraftwerke und slowakische Braunbären – Wie geht es weiter mit der (deutschen) Umweltverbandsklage? Von <i>Jörg Berkemann</i> , Hamburg .....	63
Gebiets- und Artenschutz – Die Rechtsprechung von EuGH und BVerwG Von <i>Bernhard Stürer</i> , Münster .....	127
Aktuelle Fragen zum Schienenverkehrslärmschutz – Technische und rechtliche Entwicklungen Von <i>Frank Berka</i> , Hannover .....	163
Verkehrsgutachten: Methodik, Aussagekraft und Grenzen Von <i>Volker Bleses</i> , Darmstadt .....	179
Die Bewältigung von Anwohnerkonflikten an Bahnbaustellen Von <i>Till Bannasch</i> , Freiburg .....	193
Die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte bei abweichender Bauausführung Von <i>Bertram Walter</i> , Halle/Erfurt .....	245



Der Erlass von Auskunftsbeseiden im Rahmen der Aufsicht	
Von <i>Kirsten Urbisch</i> , Bonn .....	251
Die Prüfung von Trassenvarianten auf der Ebene von Raumordnung und Landesplanung	
Von <i>Dirk Herrmann</i> , Karlsruhe .....	257
Folgen reduzierten Rechtsschutzes bei der Planfeststellung von Infrastrukturvorhaben	
Von <i>Wolfgang Baumann</i> , Würzburg .....	273
Der Ausbau der Höchstspannungsnetze – Überblick über die neuen Aufgaben der Bundesnetzagentur	
Von <i>Daniel Matz</i> , Bonn .....	297
Die Neuregelung der Planung der Energieversorgungsnetze – ein verallgemeinerbares Vorbild? Bewertung aus Unternehmenssicht	
Von <i>Winfried Porsch</i> , Stuttgart .....	305
Frühzeitige Bürgerbeteiligung – das Konzept des Entwurfs eines Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren	
Von <i>Hans-Jörg Birk</i> , Stuttgart .....	327
Frühzeitige Bürgerbeteiligung – Hintergründe und Optionen der praktischen Realisierung	
Von <i>Christoph Ewen</i> , Darmstadt .....	335
Die Öffentlichkeitsbeteiligung zum Bundesverkehrswegeplan nach § 19b UVPG	
Von <i>Reinhard Wulffhorst</i> , Schwerin .....	349
Die Berücksichtigung der Ergebnisse von Mediationsverfahren in der Planfeststellung	
Von <i>Thorsten Siegel</i> , Speyer .....	367
Verzeichnis der Autoren .....	383

# **Prognose, Festlegung und Bedeutung von Flugrouten – Auf dem Weg zu einem neuen Konzept?**

Von Martin Schröder<sup>1</sup>

## **I. Die „Flugrouten“ im System der Flugbetriebsregulierung**

Luftfahrzeuge müssen grundsätzlich von genehmigten Flugplätzen starten und auf genehmigten Flugplätzen landen (Flugplatzzwang, § 25 Abs. 1 Satz 1 LuftVG). Flugplätze sind die Ausgangs- und Endpunkte eines jeden Fluges<sup>2</sup>. Der Luftraum in der Umgebung eines Flugplatzes wird von den startenden und landenden Luftfahrzeugen in der Vertikalen durchquert. Die Sicherheitsmindesthöhe wird dort unvermeidbar unterschritten<sup>3</sup>. Die Umgebung von Flugplätzen wird also tief überflogen (je näher desto tiefer) und ist den von tiefen Überflügen ausgehenden Schädwirkungen – insbesondere dem Fluglärm, aber auch den von den überfliegenden Flugzeugen ausgehenden Luftschadstoffen, Wirbelschleppen, Wahrnehmungsfaktoren (v.a. visuell ausgelösten Irritationen) usw. – ausgesetzt. Die unmittelbaren Nachbarn eines Flugplatzes werden zudem von Immissionen belastet, die von den Bewegungen der Flugzeuge auf dem Boden und dem sonstigen Flugplatzbetrieb verursacht werden (Schlagwort: Bodenlärm).

Die Genehmigung von Flugplätzen enthält daher regelmäßig Auflagen und Nebenbestimmungen, die den Flugplatzbetrieb insbesondere zur Einschränkung von Lärmauswirkungen reglementieren (§ 42 Abs. 1 Satz 4 LuftVZO). Ist ein Flugplatz planfeststellungsbedürftig, können die betrieblichen Regelungen Gegenstand der Planfeststellung sein (§ 8 Abs. 4 Satz 1 LuftVG). Das Betriebskonzept gehört in diesem Fall zu dem festgestellten Plan und unterscheidet sich

---

<sup>1</sup> Der Autor ist Rechtsanwalt und Partner der Kanzlei Messerschmidt, Dr. Niedermeier und Partner in München.

<sup>2</sup> Starts und Landungen außerhalb genehmigter Flugplätze, sog. Außenstarts und Außenlandungen, bedürfen der besonderen Erlaubnis der Luftfahrtbehörde und der Zustimmung des Grundstücksberechtigten, § 25 Abs. 1 Satz 1 LuftVG. In der dichtbesiedelten Bundesrepublik sind sie die Ausnahme und kommen für größere Flugzeuge schon aus technischen Gründen nicht in Betracht.

<sup>3</sup> Vgl. § 6 Abs. 1 Satz 1 LuftVO: „Die Sicherheitsmindesthöhe darf nur unterschritten werden, soweit es bei Start und Landung notwendig ist.“

in seiner verfahrensrechtlichen Behandlung grundsätzlich nicht von den baulichen Anlagen, die ebenfalls planfestgestellt werden<sup>4</sup>.

Zuständig für die Genehmigung und Planfeststellung von Flugplätzen einschließlich der Anordnung von Betriebsregelungen sind die Länder, die nach § 31 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG i.V.m. §§ 39 Abs. 1, 50 S. 1, 55 S. 1 LuftVZO, § 10 Abs. 1 Satz 1 LuftVG im Auftrag des Bundes die Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren durchführen. Mit den genannten Vorschriften hat der Bund den Ländern die Befugnis eingeräumt, über die für den Luftverkehr notwendige Bodeninfrastruktur einschließlich ihrer Benutzung durch Verwaltungsakt (Planfeststellungsbeschluss, Plangenehmigung, Genehmigung) zu entscheiden.

Im Gegensatz dazu dürfen die Landesbehörden Vorschriften oder Anordnungen über das Verhalten der Flugzeuge in der Luft nicht erlassen. Die Zuständigkeit dafür hat der Bund den Ländern nicht übertragen<sup>5</sup>. Der Bund hat vielmehr das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF), eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung<sup>6</sup>, ermächtigt, die Flugverfahren für Flüge innerhalb von Kontrollzonen, bei An- und Abflügen zu und von Flugplätzen mit Flugverkehrskontrollstelle und bei Flügen nach Instrumentenflugregeln einschließlich der Flugwege, Flughöhen und Meldepunkte durch Rechtsverordnung festzulegen (§ 27a Abs. 2 Satz 1 i. V. m. Abs. 1 LuftVO).

Für die durch Rechtsverordnung vorgeschriebenen Flugverfahren hat sich der Begriff „Flugrouten“ eingebürgert. Dieser Begriff wird nachfolgend – wie auch schon im Titel des Beitrags – als Kurzformel für alle festgelegten Flugverfahren, Flughöhen und Meldepunkte verwendet, obwohl er kein Rechtsbegriff im technischen Sinn ist<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> BVerwG, Urt. vom 4.4.2012, 4 C 8.09 u.a., Rn. 28, 31 des Urteilsabdrucks.

<sup>5</sup> Vgl. OVG Münster, Urt. vom 4.3.2002, 20 D 120/97.AK, juris, S. 3: Der Bund hat von der verfassungsrechtlichen Kompetenz aus Art. 87d Abs. 2 GG, einzelne Aufgaben der bundeseigenen Luftverkehrsverwaltung auf die Länder zu übertragen, nur hinsichtlich der Regelung der Bodennutzung der Flugplätze Gebrauch gemacht, nicht jedoch hinsichtlich der mit der Flugverfahrensplanung verbundenen Luftraumnutzung.

<sup>6</sup> § 1 Abs. 2 Satz 1 BAFG. Das Gesetz über die Errichtung des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung (BAFG) wurde als Art. 1 des Artikelgesetzes zur Errichtung eines Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung und zur Änderung und Anpassung weiterer Vorschriften vom 29.7.2009, BGBl. I S. 2424, erlassen. Durch Art. 11 Nr. 15 des genannten Artikelgesetzes vom 29.7.2009 wurde Art. 27a LuftVO geändert und die Kompetenz zum Erlass von Flugroutenverordnungen von dem vorher dafür zuständigen Luftfahrt-Bundesamt (LBA) auf das BAF übertragen.

<sup>7</sup> Ebenso *Pache*, Rechtsgutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes: Prüfung von formell- und materiellrechtlichen Aspekten bei der Benehmensregelung zur Festlegung von Flugrouten nach § 32 LuftVG zwischen UBA und BAF, 2011, S. 5. Auch das BVerwG (4. Senat) verwendet o.w. den Begriff der Flugrouten, vgl. nur BVerwG, Urt. vom 24.6.2004, 4 C 11/03, juris, Rn. 23, 26, 30, 33 et pass., Beschl. vom 7.4.2006, 4 B

Die Flugroutenverordnung bestimmt wesentlich den Weg der Flugzeuge im Nahverkehrsbereich eines Flughafens. Sie entscheidet maßgeblich darüber, ob ein Grundstück von Überflugimmissionen betroffen ist oder nicht<sup>8</sup>.

## II. Entwicklung und Stand der Rechtsprechung zu den Flugrouten

Die rechtliche Beurteilung der Flugroutenverordnungen bereitete zunächst erhebliche Schwierigkeiten. Zu wesentlichen Fragen hat die Rechtsprechung aber mittlerweile eine gefestigte Auffassung erreicht.

### 1. Verfahrensfragen

#### *a) Zuständigkeit und Rolle der DFS*

Lange Zeit beschränkten sich die bei dem früher zuständigen LBA im Zuge der Festlegung von Flugrouten entstandenen Verwaltungsvorgänge auf den Entwurf der Verordnung und den Entwurf der Fassung der Verordnung für die Veröffentlichung in dem Handbuch für Luftfahrer<sup>9</sup>. Tatsächlich waren das LBA und auch die weiteren an dem Erlass von Flugroutenverordnungen beteiligten Stellen der Meinung, die Flugrouten würden von der DFS geplant. Diese Auffassung fand ihren Niederschlag in dem Organisationserlass des (damaligen) Bundesministeriums für Verkehr vom 13.11.1992 in der Fassung der Änderung vom 07.07.1993<sup>10</sup>:

„Aus arbeitsökonomischen Gründen und um den Sachverstand der die Flugsicherung ausführenden Stelle einzubeziehen, ist eine Arbeitsteilung zwischen LBA (Abteilung V) und der DFS vorzusehen, bei der die DFS den fachlichen Inhalt der Rechtsverordnungen erstellt, während das LBA (Abteilung V) die Rechtsförmlichkeit überprüft, die Rechtsverordnungen erlässt und im Bundesanzeiger und in den Nachrichten für

---

69/05, juris, Rn. 4, 5, 8; Urt. vom 13.10.2011, 4 A 4000.10, Urteilsabdruck, Rn. 144 ff.; Urt. vom 4.4.2012, 4 C 8.09 u.a., Urteilsabdruck, Rn. 227 ff.

<sup>8</sup> Die Ausrichtung der Runways eines Flugplatzes setzt Zwangspunkte für die Wege der Flugzeuge in der Luft. Der Endanflug muss auf der Anfluggrundlinie, also in der Verlängerung der Mittelachse der Landebahn stattfinden. Die startenden Flugzeuge müssen nach dem Abheben solange geradeaus fliegen, bis sie insbesondere von der Umgebungstopographie abhängige Mindesthöhen erreicht haben, die ein Abdrehen erlauben.

<sup>9</sup> Vgl. HessVGH, Urt. vom 11.2.2003, 2 A 1062/01, juris, Rn. 64; Urt. vom 11.2.2003, 2 A 1569/01, juris, Rn. 45 sowie eigene Einsichtnahmen des Autors in Flugroutenakten des LBA.

<sup>10</sup> Az. Z14/02.04.25/74Vwz93, zitiert nach HessVGH, Urt. vom 11.2.2003, 2 A 1062/01, juris, Rn. 70; Urt. vom 11.2.2003, 2 A 1569/01, juris, Rn. 51.