

## Bericht

### 15. Speyerer Luftverkehrsrechtstag

Von Professor Dr. Bernhard Stüer, Münster/Osnabrück und Dirk Buchsteiner, Osnabrück/Berlin\*

Die Speyerer Frühjahrstagungen zum Fachplanungsrecht haben bereits eine lange Tradition. Schon zum 15. Mal trafen sich in der ehrwürdigen Salierstadt in der Zeit vom 6. März bis 8. März 2013 rund 200 Fachleute aus Verwaltung, Rechtsprechung, Anwaltschaft und Fachgutachtern sowie Justizariaten unter Leitung von Prof. Dr. Jan Ziekow in dem inzwischen in „Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer“ umbenannten Kompetenzzentrum für Verwaltungsrecht. Hier soll aus dem Gesamtkomplex des Planungsrechts über den Luftverkehrsrechtstag berichtet werden.

Flughäfen und Fluglärm sind und bleiben ein Streitthema, sogar wenn noch gar nicht klar ist, ob und wann Flugzeuge erstmalig starten oder landen werden – wissen nicht nur die Berliner. Auch in diesem Jahr bot der Luftverkehrsrechtstag einen spannenden Auftakt in den Tagungsmarathon.

#### I. „EASA-Rulemaking“

Für den Betrieb und die Änderung von Flughäfen verschärft die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA) gestützt auf Art. 100 Abs. 2 AEUV durch das „soft law“-Regelungsverfahren die Betriebssicherheitsanforderungen. Dies betrifft Zulassungsspezifikationen (CS – Certification Specifications), zulässige Nachweisverfahren (AMC – Acceptable Means of Compliance) und Anleitungen (GM – Guidance Material), berichtete Regierungsdirektor *Achim Goldmann* vom Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr NRW. Die zuständige Behörde stellt über die Einhaltung der Anforderungen ein Zeugnis über die Konformität aus. Darin ist künftig zu bestätigen, dass alle Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 216/2008, der Änderungsverordnung (EG) Nr. 1108/2009 und der zu erwartenden Durchführungsverordnung eingehalten werden. Zulassungsgrundlagen sind die Zulassungsspezifikationen (CS), anerkannte Vorgaben für ein gleichwertiges Sicherheitsniveau (ELOS), besondere technische Einzelspezifikationen (SC) und das jeweilige (flugplatzeigene) Flugplatzhandbuch, in dem der Betreiber sein eigenes Sicherheitskonzept darlegt. Zum Nachweis der Konformität kommen ggf. besondere Betriebsregelungen und „Bescheinigungen“ zu anerkannten Abweichungen und Abhilfemaßnahmen (DAAD)

\* Anmerkung der Schriftleitung: Prof. Dr. Bernhard Stüer ist Rechtsanwalt und Notar, Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Richter am BGH-Senat für Anwaltssachen. Dirk Buchsteiner ist Dipl.-Jur., Wiss. Mitarbeiter von Stüer und promoviert an der Universität Osnabrück. Zu den Beratungen der beiden Vorjahre Stüer/Buchsteiner, DVBl 2011, 609; Stüer, DVBl 2012, 558. Über den Verlauf der Tagung gibt auch der im Herbst 2013 erscheinende Tagungsband *Auskunft*, [www.hfv-speyer.de](http://www.hfv-speyer.de). Zu den Planungsrechtstagen 2013 Stüer/Buchsteiner, DVBl 2013, Heft 10.

hinzu. Grundlage für das hohe Sicherheitsniveau ist das Abkommen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) für Flugplätze (Annex 14).

Noch unklar ist das Verhältnis zwischen Zeugnis, Zulassungsspezifikationen und nationalen Genehmigungen von Flugplätzen (§ 6 LuftVG) bzw. dazu ergangenen Planfeststellungsbeschlüssen (§ 8 LuftVG) auch im Hinblick auf Fragen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes. *Goldmann* sprach sich dafür aus, das deutsche Zulassungsverfahren entsprechend anzupassen, wies aber zugleich auf die Schwierigkeiten hin, die bei einer Überforderung des nationalen Rechts durch Vorgaben der europäischen Ebene auch für den Rechtsanwender auftreten. Der Bestands- und Vertrauensschutz ist nach dem Papenburg-Urteil des EuGH<sup>1</sup> durch sich ändernde europarechtliche Vorgaben begrenzt.

#### II. Lärmschutz in der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung

Die immer wieder nicht zuletzt wegen der Brandschutzprobleme verschobene Inbetriebnahme des Berlin-Brandenburger Flughafens (BER) bewegt weiterhin die Öffentlichkeit. Zugleich geht es um einen ausreichenden Lärmschutz, wie er zuletzt auch das Bundesverwaltungsgericht im Rahmen der Verschwenkung der Flugrouten beschäftigt hat.<sup>2</sup> Flugrouten, besser gesagt Flugverfahren, werden nach Vorarbeit der Deutschen Flugsicherung GmbH (DFS) auf der Grundlage von § 32 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 3 LuftVG i. V. m. § 27a LuftVO durch Rechtsverordnung vom Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) festgelegt.

Inwieweit hierbei Alternativen zu berücksichtigen sind, schilderte Rechtsanwältin Dr. *Lisa Teichmann* anhand der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes. Dabei müssen nicht alle in Betracht kommenden Routen bewertet werden, folgt aus der Schönefeld II-Entscheidung<sup>3</sup>. Art und Ausmaß der Betroffenheiten müssen zwar in der relevanten Größenordnung realistisch abgebildet werden. Exemplarisch ermittelte Betroffenheiten stehen in der Abwägung für vergleichbar betroffene Belange. Eine „Worst Case“-Betrachtung ist nicht erforderlich. Diese könnte sich aber anbieten, weil nur so der Vergleich der Lärmbetroffenheiten möglich ist, so die Berliner Rechtsanwältin. Sie sprach sich für eine erhöhte Gewichtung von Lärmbelangen, eine Stärkung der Einflussnahme des Umweltbundesamtes (UBA) und eine stärkere

1 Urt. v. 14.1.2010 – Rs. C-226/08 – DVBl 2010, 242 m. Anm. Stüer.

2 BVerwG, Urt. v. 31.7.2012 – 4 A 5000.10 – ZfBR 2013, 185 (LS).

3 BVerwG, Beschl. v. 2.7.2008 – 4 A 1025.06 –.

Beteiligung der Bürger im Flugroutenfestsetzungsverfahren in Anlehnung an das Fachplanungsrecht aus.

Auch wenn der Wunsch nach mehr Transparenz groß ist, Flugverfahren bleiben flüchtig und frei, hieß es in der Diskussion. Die Verhaltensregeln für Piloten müssen entsprechend flexibel sein. Auch auf der Grundlage einer Öffentlichkeitsbeteiligung dürften die Flugverfahren dagegen nicht unveränderlich festgeschrieben werden.

### III. Die UVP-Pflicht bei der Änderung von Flughäfen

Der Bau eines Flughafens nach ICAO<sup>4</sup> mit einer Landebahnlänge von mindestens 1500 m ist UVP-pflichtig. Eine derart einfache Einschätzung lässt sich für Änderungen von Flughäfen nicht treffen. Vor allem ist nicht ganz eindeutig, was unter dem Begriff Flugplatz oder Flughafen bzw. einem Änderungsvorhaben zu verstehen ist.

Der EuGH sieht die Schwelle zur UVP-Pflicht als überschritten an, wenn die Änderungen die Aktivitäten des Luftverkehrs erheblich fördern, berichtete Rechtsanwalt Prof. Dr. Ulrich Hösch (München). Aus der Sicht der Kommission kommt es auf die Erheblichkeit indes nicht an. UVP-pflichtig sind betriebliche oder bauliche Maßnahmen, die zu einer Änderung des Flughafens führen und seine Leistungsfähigkeit steigern. Müssen bereits früher erfolgte Änderungen mit einbezogen werden, kann dies allerdings mit dem Bestandsschutz kollidieren.

### IV. EU-Lärmschutz-Verordnung

Die europäische Luftverkehrspolitik zielt darauf ab, die Fluglärmbelastung zu verringern und das Lärmumfeld an Flughäfen zu verbessern. Ziel der Richtlinie 2002/30/EG<sup>5</sup> war es, einen Anstieg der Gesamtlärmbelastung in der Umgebung von Flughäfen zu verhindern, eine umweltverträgliche Entwicklung des Luftverkehrs zu fördern und die Lärmbelastung durch Luftfahrzeuge auf Flughäfen zu verringern. Änderungsbedarf an der Richtlinie zeigte sich nicht nur aufgrund divergierender Auslegungen in den Mitgliedstaaten. Die Kommission hatte vielmehr auch festgestellt, dass es nur geringe Auswirkungen auf einzelne Flughäfen gab. Nun sollen durch eine Verordnung<sup>6</sup> und damit unmittelbar geltendes Recht strengere Anforderungen festgelegt werden, so Rechtsanwalt Guido Kleve (Köln).

Wesentlicher Inhalt der Verordnung sind u. a. konkretisierte Begriffsbestimmungen und strengere Grenzwerte, die den Fortschritt der Technik und auch die Flottenmodernisierungen voranbringen. Durch die Festlegung allgemeiner Lärmschutzregelungen folgen gegenüber der Richtlinie nun klare Vorgaben. Zudem wird es Regeln für die Bewertung der Lärmsituation am Flughafen, Informationspflichten über Lärmwerte und Regelungen für die

Einführungen von lärmbedingten Betriebsbeschränkungen geben. Kritik äußerte der im Nebenamt als UEFA-Schiedsrichter tätige Kölner Rechtsanwalt an den weitreichenden Befugnissen, die sich die Kommission in ihrer Verordnung einräumt. Auch im Europäischen Parlament gibt es noch Widerstände.

### V. Rechtsprechungsbericht zur Flughafenplanung

Bereits in Überleitung zu den Planungsrechtstagen fasste Richter am Bundesverwaltungsgericht a.D. Dr. Alexander Jannasch (Berlin/Leipzig) mit gewohnter Souveränität die neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zur Flughafenplanung zusammen. Im Zentrum seines Berichts standen erwartungsgemäß die Flughäfen Frankfurt/Main und BER.

Die Wahl des Standorts für einen internationalen Verkehrsflughafen ist vorrangig eine raumordnerische Entscheidung. Wenn ein Träger der Landesplanung seine Aufgaben wahrgenommen hat, ist die nachfolgende Fachplanung daran gebunden. Daraus folgen entsprechende Anforderungen an den raumplanerischen Standortvergleich.<sup>7</sup>

Wie die Entscheidungen zu den beiden Flughäfen Frankfurt<sup>8</sup> und BER<sup>9</sup> zeigen, ist die Freihaltung der Nachtkernzeit von Flugbewegungen ein zentraler Aspekt. Die Zulassung von Nachtflugbewegungen ist nur bei einem originären Bedarf am betreffenden Flughafen zulässig. Beim BER war nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichtes ein standortspezifischer Nachtflugbedarf in der Kernzeit (0:00 Uhr bis 5:00 Uhr) nicht gegeben. Auch die geplanten 17 Flugbewegungen in der sog. „Mediationsnacht“ (23:00 Uhr bis 05:00 Uhr) beim Frankfurter Flughafen wurden vom Bundesverwaltungsgericht nicht anerkannt.<sup>10</sup> Nur unter den besonderen Expressbedingungen (Nachtsprung) war beim Flughafen Leipzig als Logistikumschlagplatz ein standortspezifischer Nachtflugbedarf für Frachtflugzeuge zulässig. Für die Nachtrandzeiten (22:00 Uhr bzw. 23:00 Uhr bis 24:00 Uhr und 05:00 Uhr bis 06:00 Uhr) gilt ebenso: Die Nacht darf nicht zum Tage werden.<sup>11</sup>

Die Festlegung von Flugrouten wird nicht von der Konzentrationswirkung des luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses erfasst, sondern erfolgt im Anschluss daran durch Rechtsverordnung. Die Ermittlung der Lärmbetroffenheiten ist daher systemimmanent ungenau. Allerdings müssen nicht alle in Frage kommenden Flugverfahren untersucht werden. Die Prognose muss so genau sein, wie es für die Beurteilung der Planfeststellung erforderlich ist. Kommt es zu Abweichungen in der Festlegung der Flugverfahren, können sich daraus Rechts-

<sup>7</sup> Bernhard Stüer, Luftverkehrsrecht, DVBl 2007, 610.

<sup>8</sup> BVerwG, Urt. v. 7.7.1978 – IV C 79.76 – BVerwGE 56, 110 = NJW 1979, 64 – Flughafen Frankfurt.

<sup>9</sup> BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 – 4 A 1075/04 – BVerwGE 125, 116; nicht zur Entscheidung angenommen BVerfG-Kammer, Beschl. v. 20.2.2008 – 1 BvR 2722/06 – NVwZ 2008, 780; Urt. v. 9.11.2006 – 4 A 1075.04 – BVerwGE 127, 95.

<sup>10</sup> BVerwG, Urt. v. 4.4.2012 – 4 C 8.09, 9.09, 1.10 – 6.10 – NVwZ 2012, 1314 – Frankfurter Flughafen.

<sup>11</sup> BVerwG, Urt. v. 4.4.2012 – 4 C 8.9, 9.09, 1.10–6.10 – NVwZ 2012, 1314 – Frankfurter Flughafen.

<sup>4</sup> Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7.12.1944 (Chicagoer Abkommen).

<sup>5</sup> Richtlinie 2002/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. März 2002 über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft, Amtsblatt Nr. L 085 v. 28.3.2002 S. 0040–0046.

<sup>6</sup> Verordnungsvorschlag (KOM [2011] 828).

schutzmöglichkeiten ergeben. Lässt sich die Zulassung des Flughafenausbaus nach dem Abwägungskonzept der Planfeststellungsbehörde nur rechtfertigen, wenn bestimmte Gebiete von erheblichen Beeinträchtigungen durch Fluglärm verschont bleiben, kann die Planfeststellungsbehörde klarstellen, dass der Schutz dieser Gebiete zu den tragenden Erwägungen des Planfeststellungsbeschlusses gehört, zu denen sich das Bundesamt für Flugsicherung (BAF) bei der nachfolgenden Festlegung der Flugverfahren nicht in Widerspruch setzen darf.

Das Recht auf fehlerfreie Abwägung der eigenen Belange steht jedem zu, der abwägungserheblich betroffen werden kann, weil sein Grundstück innerhalb des Einwirkungsbereichs des Flughafens liegt und weder aus tatsächlichen noch aus rechtlichen Gründen auszuschließen ist, dass ein zu seiner Betroffenheit führendes Flugverfahren festgelegt wird. Auch die Öffentlichkeitsbeteiligung ist entsprechend räumlich umfassend zu gestalten.

## VI. Fortsetzung folgt

Auch in diesem Jahr war das Tagungsprogramm der Planungsrechtstage und des Luftverkehrsrechtstags prall gefüllt und bot Informationen zu einem breiten Strauß von

Themen. Bei schönem Frühlingwetter – im Atrium der Universität erblühten schon die ersten Krokusse – lud das historische Speyer zur Entdeckung ein. Nachdem vom Altpörtel, dem letzten verbliebenen Speyerer Stadttor, in 55 m Höhe der Blick über das abendliche Speyer schweifte, konnten unweit des romanischen Domes – dem größten seiner Art – die Überreste der alten im Jahre 1104 erbauten und im Jahre 2011 wieder hergestellten Synagoge „Beith Schalom“ und das älteste völlig erhaltene Ritualbad (eine sogenannte Grundwassermikwe) nördlich der Alpen entdeckt werden. Ein tonnengewölbtes Treppenhaus führt über einen Vorraum zum 10 m tief gelegenen quadratischen Badeschacht mit Kreuzgewölbe. Das völlige Eintauchen in lebendiges Wasser diente dabei den Juden der nach den mosaïschen Gesetzen vorgeschriebenen kultischen Reinigung von ritueller Unreinheit.

Der historische Bau zeigt, dass die uralte Stadt am Rhein auch für ältere Referendar-Semester noch mit Überraschungen aufwarten kann. Nicht nur zu den Tagungen der Universität, sondern auch zu anderer Gelegenheit bleibt Speyer eine Reise wert. Denn was wäre die planungsrechtliche Zunft ohne ein Gläschen Pfälzer Forschungswein.

## Buchbesprechungen

**Michal Deja, Die Besoldung und Versorgung der Beamten nach den Maßstäben des Alimentationsprinzips als Landeskompentenz. Verlag Duncker & Humblot, Berlin 2012, 247 Seiten, brosch., 68,- €.**

Seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 kommt dem Bund für die Besoldung und Versorgung eine Gesetzgebungskompetenz nur noch für die Bundesbeamten zu; für die Landesbeamten liegt die Gesetzgebungskompetenz nunmehr bei den Ländern. *Michal Deja* geht in seiner Untersuchung, die im Wintersemester 2010/2011 von der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) als Dissertation angenommen wurde, der Frage nach, welche verfassungsrechtlichen Maßstäbe nunmehr für die Bemessung der Besoldung und Versorgung von Landesbeamten gelten. Wenn man von den die Untersuchung einrahmenden Einleitungs- und Zusammenfassungskapiteln absieht, so gliedert sich die Arbeit in vier Teile.

Zunächst („B.“, S. 17 bis 49) legt der Autor die Rechtsentwicklung der Beamtenbesoldungs- und -versorgungssetzung dar. Im Zentrum steht hier zum einen, wie es zur Einfügung des Art. 74a GG und somit zur bundeseinheitlichen Besoldungs- und Versorgungsregelung Anfang der 1970er Jahre kam; zum anderen wird die Föderalismusreform 2006 – mit der die angesprochene Rückverlagerung der Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder einherging – einschließlich ihrer Vorgeschichte ausführlich und anschaulich dargelegt.

Der anschließende Teil „C.“ (S. 50 bis 203) stellt das Herzstück der Untersuchung dar. Hier zeigt der Autor die verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die Gestaltung der Beamtenbesoldung auf Landesebene auf. Dreh- und Angelpunkt der verfassungsrechtlichen Bemessung der Beamtenbesoldung ist das Alimentationsprinzip als ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums gem. Art. 33 Abs. 5 GG. Dieses Prinzip wird ausführlich dargelegt. In Übereinstimmung u. a. mit der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung arbeitet *Deja* heraus, dass die durch Art. 33 Abs. 5 GG geforderte Alimentation ein Maßstabsbegriff sei, der nicht statisch ein für alle Mal festgelegt werden könne, sondern entsprechend den jeweiligen Zeitverhältnissen zu konkretisieren sei; insbesondere sei eine Berücksichtigung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse geboten. Da die Besoldungsgesetzgebungskompetenz nunmehr bei den Ländern liege, sei Bezugsmaßstab der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse diejenige im jeweiligen Land und nicht etwa diejenige auf Bundesebene. Insoweit sei bei unterschiedlichen wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklungen in den einzelnen Ländern auch ein Auseinanderfallen der Besoldung von Land zu Land möglich (S. 84 f.).

Die Orientierung an den allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklungen ist zunächst noch ein allgemeiner Topos. Bei der Bestimmung der absoluten Grenze der Besoldungsabsenkungen wird vielfach mit dem Kernbereich des Alimentationsprinzips operiert. *Deja* arbeitet heraus, dass es eine abstrakte Definition