

Samira Helena Thiery

# Die Luftverkehrsverwaltung im Auftrag des Bundes

Praxis trägerübergreifender Verwaltungssteuerung

Mohr Siebeck

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Inhaltsübersicht .....	VII
1. Teil: Einleitung .....	1
A. <i>Anlass und Gang der Untersuchung</i> .....	1
B. <i>Methodischer Ansatz der empirischen Forschung</i> .....	5
C. <i>Der Steuerungs-begriff</i> .....	8
2. Teil: Der Luftverkehr als Gegenstand der Bundesauftragsverwaltung .....	11
A. <i>Die Luftverkehrsverwaltung im Auftrag des Bundes</i> .....	11
I. Die Bundesauftragsverwaltung .....	12
1. Überblick .....	12
2. Die formalen Ingerenzrechte des Bundes in Art. 85 GG .....	13
a) Allgemeine Verwaltungsvorschriften nach Art. 85 Abs. 2 GG ...	13
b) Weisungen nach Art. 85 Abs. 3 GG .....	15
aa) Umfang des Weisungsrechts .....	16
bb) Anforderungen an den Weisungserlass .....	17
cc) Bindungswirkung und Durchsetzbarkeit von Weisungen ....	17
dd) Pflicht zum Weisungserlass .....	18
c) Bundesaufsicht nach Art. 85 Abs. 4 GG .....	20
aa) Zuständigkeit .....	20
bb) Maßstab der Bundesaufsicht .....	20
cc) Mittel der Bundesaufsicht .....	21
dd) Informale Verwaltungsabsprachen .....	23
ee) Pflicht zur Ausübung der Bundesaufsicht .....	23
II. Der Luftverkehr .....	25
III. Die Luftverkehrsverwaltung .....	26

<i>B. Historische Entwicklung der Luftverkehrsverwaltung</i> .....	26
I. Reichsverfassung von 1871 .....	27
II. Weimarer Reichsverfassung .....	28
III. Grundgesetz .....	30
1. Grundgesetzänderung: Der neue Art. 87d GG .....	31
a) Die Bundesverwaltung in Art. 87d Abs. 1 GG .....	33
b) Die Übertragung von Aufgaben nach Art. 87d Abs. 2 GG .....	34
aa) Umfang der Übertragung .....	34
bb) Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Bundesrats .....	36
2. Umsetzung in § 31 LuftVG .....	36
IV. Ergebnis .....	38
<i>C. Die Organisation der Luftverkehrsverwaltung</i> .....	39
I. Völkerrechtliche Ebene .....	39
1. Die UN-Sonderorganisation ICAO .....	39
2. <i>Standards und recommended practices</i> .....	40
a) Rechtsnatur .....	40
b) Bedeutung für die nationale Luftverkehrsverwaltung .....	43
II. Europäische Ebene .....	45
1. Die EASA .....	45
2. Europäisches <i>soft law</i> .....	46
III. Bundesebene .....	46
1. Oberste Bundesbehörden .....	46
2. Bundesoberbehörden .....	47
a) Das Luftfahrt-Bundesamt (LBA) .....	47
b) Die Bundestelle für Flugunfalluntersuchung (BFU) .....	48
c) Das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) .....	48
d) Der deutsche Wetterdienst (DWD) .....	48
3. Beliehene Organisationen .....	48
a) Die deutsche Flugsicherung GmbH (DFS) .....	48
b) Sonstige Beauftragte oder beliehene Organisationen .....	49
IV. Länderebene .....	49
<i>D. Überblick über die gesetzlichen Regelungen</i> .....	50
I. Der Aufgabenkatalog im Luftverkehrsgesetz .....	51
1. Die Bundesverwaltung .....	51
2. Die Verwaltung durch die Länder in § 31 Abs. 2 LuftVG .....	52
a) Erlaubniserteilung für Luftfahrtpersonal .....	52
b) Genehmigung und Planfeststellung von Flugplätzen .....	52
aa) Der Begriff Flugplatz .....	53
bb) Inhalt der Regelung .....	55
c) Zeugniserteilung .....	57
d) Luftaufsicht .....	60

e) Flugbetrieb nach Sichtflugregeln .....	63
f) Mitwirkung bei der Bestimmung der Koordinierungseckwerte ..	65
g) Sonstige Aufgaben .....	66
II. Aufgabenverteilung nach dem Luftsicherheitsgesetz .....	67
1. Bundesverwaltung nach § 16 Abs. 3 bis 4 LuftSiG .....	67
2. Die Verwaltung durch die Länder .....	67
3. Teil: Die Praxis der Luftverkehrsverwaltung .....	69
A. <i>Der Gebrauch der verfassungsrechtlichen Ingerenzrechte</i> .....	69
I. Einrichtung der Behörden nach Art. 85 Abs. 1 S. 1 GG .....	70
II. Allgemeine Verwaltungsvorschriften nach Art. 85 Abs. 2 S. 1 GG .....	70
1. Befund .....	71
a) AVV zur Kennzeichnung von Luftfahrthindernissen .....	71
b) AVV zur Genehmigung von Hubschrauberlandeplätzen .....	73
2. Bewertung .....	74
III. Weisungen nach Art. 85 Abs. 3 GG .....	76
1. Befund .....	77
a) Weisung auf Anfrage .....	77
b) Angedrohter Weisungseinsatz .....	79
c) Weisungen in der Luftsicherheit .....	80
2. Bewertung .....	81
IV. Bundesaufsicht nach Art. 85 Abs. 4 GG .....	83
1. Befund .....	84
a) Aufsichtsrechte gemäß Art. 85 Abs. 4 S. 2 GG .....	84
b) Aufsicht im Kontext von Bund-Länder-Gremien .....	84
c) Mitteilungspflichten der Landesbehörden in Regelwerken .....	85
d) Nationale Qualitätskontrollstelle .....	87
2. Bewertung .....	88
B. <i>Der Gebrauch einfachgesetzlicher Ingerenzrechte des Bundes</i> .....	91
I. Berücksichtigung von Bundesinteressen in § 31 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG ..	91
1. Begriff der öffentlichen Interessen .....	92
2. Rechtscharakter der Entscheidung nach § 31 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG ..	94
3. Geringe Bedeutung für die Praxis .....	97
II. Mitwirkungsrechte in § 31 Abs. 3 und 4 LuftVG .....	98
1. Einordnung als Weisungen .....	99
2. Einordnung als allgemeine Verwaltungsvorschriften .....	101
3. Bindung an die Mitwirkungsrechte .....	102
4. Ergebnis .....	103
III. Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften gem. § 32 Abs. 6 LuftVG ..	104
IV. Benehmen im Planfeststellungsverfahren in § 10 Abs. 3 LuftVG .....	106
V. „Bundesinitiativlösung“ in § 16 Abs. 3a S. 2 LuftSiG .....	107

1. Zuständige Stelle für die Rückübertragungsentscheidung .....	107
2. Praktische Durchführung der Rückübertragung .....	108
3. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Übertragungspraxis .....	109
a) Zulässigkeit einseitiger Aufgabenrückholung .....	109
b) Übertragung durch Verwaltungsvereinbarung .....	110
4. Ergebnis .....	111
<i>C. Existenz und Gebrauch informaler Instrumente .....</i>	<i>112</i>
I. Zulässigkeit informalen Verwaltungshandelns .....	112
II. Informale Instrumente im Bereich des Luftverkehrsgesetzes .....	116
1. Gremien .....	116
a) Steuerung der Verwaltungspraxis durch Koordination .....	116
b) Befund .....	120
aa) Verkehrsministerkonferenz der Länder .....	120
bb) Bund-Länder-Fachausschuss Luftfahrt .....	122
cc) Praktikerrunden der Luftfahrtbehörden .....	123
dd) Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften .....	124
ee) Weitere Gremien .....	124
c) Ergebnis .....	125
2. Verwaltungssteuerung durch externe Kontrollstelle? .....	125
3. Regelwerke .....	126
a) Das „Rahmenhandbuch für die Luftfahrtverwaltung“ .....	127
aa) Europarechtliche Konformität des Rahmenhandbuchs .....	129
(1) Die EASA als übergeordnete Kontrollinstanz .....	129
(2) Kontroll- und Koordinierungspflichten .....	129
(a) Managementsysteme .....	129
(b) Berichtspflichten .....	131
(c) Koordinierung .....	131
(3) Verpflichtung der Bundesländer zur Koordinierung .....	135
(a) Rechtliche Verbindlichkeit des Rahmenhandbuchs ..	136
(aa) Allgemeine Verwaltungsvorschrift? .....	136
(bb) Durchsetzbarkeit einzelner Pflichten aufgrund verfassungsrechtlicher Ingerenzen .....	136
(b) Loyalitätspflicht aus Art. 4 Abs. 3 EUV .....	139
bb) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Rahmenhandbuchs ..	140
(1) Zulässiges informales Instrument? .....	140
(2) Vetorecht des BMVI .....	141
(3) Einflussnahme auf die Behördenorganisation? .....	143
(4) Außenwirkung des Rahmenhandbuchs ggü. Dritten? .....	144
cc) Ergebnis .....	144
b) Luftverkehrskonzept des BMVI .....	145
aa) Erarbeitung und Formenwahl .....	146
bb) Rechtlicher Gehalt einzelner Maßnahmen .....	147
cc) Ansätze zur Umsetzung der Maßnahmen .....	151

dd) Ergebnis .....	152
c) Bundesverkehrswegeplan .....	152
4. Schreiben des BMVI .....	154
5. Richtlinien und Gemeinsame Grundsätze .....	156
a) Erlassverfahren .....	157
b) Inhalt .....	158
c) Rechtsverbindlichkeit .....	159
aa) Einordnung als allgemeine Verwaltungsvorschriften .....	160
bb) Einordnung als allgemeine Weisungen .....	160
cc) Einordnung als Verwaltungsabkommen .....	164
dd) Rechtsverbindlichkeit aufgrund einer Verwaltungskompetenz	
kraft Natur der Sache .....	164
ee) Rechtsverbindlichkeit durch Verweise in Rechtsnormen ....	165
ff) Rechtsverbindlichkeit durch Umsetzung in länder eigene Verwaltungsvorschriften .....	166
gg) Bindungswirkung durch die Selbstbindung der Verwaltung .	167
hh) Rechtsverbindlichkeit kraft völkerrechtlicher Bestimmungen	168
ii) Ergebnis zur Rechtsverbindlichkeit .....	168
d) Unmittelbare Außenwirkung gegenüber Dritten .....	168
aa) Flughafenunternehmer als Adressaten .....	169
bb) Verweisung im Verwaltungsakt .....	169
e) Rezeption in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ....	172
aa) Antizipierte Sachverständigengutachten .....	172
bb) Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften .....	174
cc) Bundesverwaltungsgericht: indizielle Bedeutung .....	175
dd) Ergebnis .....	177
f) Ergebnis und Steuerungswirkung .....	178
III. Informale Instrumente im Bereich des Luftsicherheitsgesetzes .....	179
1. Gremien .....	179
a) Nationaler Luftsicherheitsausschuss .....	179
b) Örtliche Luftsicherheitskommission .....	180
c) Arbeitsgruppe „Qualitätssicherung Luftsicherheit“ .....	181
2. Nationales Luftsicherheitsprogramm .....	181
3. Rahmenplanfernschreiben .....	183
<i>D. Haftung</i> .....	184
I. Gebrauch formeller Ingerenzen .....	184
II. Gebrauch informaler Ingerenzen .....	184
1. Art. 104a Abs. 5 S. 1 2. HS GG .....	184
2. Weitere Haftungsinstitute .....	185
3. Bundestreue als Haftungsgrundlage? .....	186
III. Ergebnis .....	186

<i>E. Fazit: Effektivität und Effizienz der Luftverkehrsverwaltung</i> . . . . .	187
<b>4. Teil: Perspektiven der Luftverkehrsverwaltung</b> . . . . .	191
<i>A. Reformbedarf bei der Planung und Genehmigung von Flughäfen</i> . . . . .	191
I. Verpflichtung des Bundes zur gesamtstaatlichen Planung? . . . . .	193
1. Gewährleistungsverantwortung für den Luftverkehr . . . . .	193
2. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes . . . . .	195
3. Raumordnungsrecht . . . . .	195
4. Umwelt- und Lärmschutzerwägungen . . . . .	196
5. Ergebnis: Keine Verpflichtung . . . . .	197
II. Mögliche Instrumente gesamtstaatlicher Planung . . . . .	197
1. Ingerenzrechte des Bundes . . . . .	197
2. Raumordnungsrecht . . . . .	199
3. Informale Instrumente . . . . .	202
4. Schaffung eines „Luftverkehrsnetzplanungsgesetzes“ . . . . .	203
5. Ergebnis . . . . .	203
<i>B. Vorschläge zur Weiterentwicklung der Luftverkehrsverwaltung</i> . . . . .	203
I. Einfachgesetzliche Modifizierungen . . . . .	204
II. Verfassungsrechtliche Modifizierung der Aufsichtsinstrumente . . . . .	207
Literaturverzeichnis . . . . .	213
Stichwortverzeichnis . . . . .	229