



Sachstand

Zulassung von Verkehrsflughäfen

Zulassung von Verkehrsflughäfen

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 172/24
Abschluss der Arbeit: 16.12.2024
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft, Energie und Umwelt

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung und Begriffe	4
1.1.	Fragestellung	4
1.2.	Genehmigung und Planfeststellung	4
1.3.	Flugplatztypen	4
1.4.	Beschränkter Baubereich	5
2.	Genehmigung	5
2.1.	Grundsätze	5
2.2.	Einzelne Belange	6
2.2.1.	Eignung des Geländes	6
2.2.2.	Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung	7
2.2.3.	Öffentliche Interessen	8
2.2.4.	Raumordnung und Städtebau	8
2.2.5.	Naturschutz und Landschaftspflege	8
2.2.6.	Schutz vor Fluglärm	9
2.3.	Rücknahme, Widerruf und Änderung	9
3.	Planfeststellungsverfahren	10
3.1.	Grundsätze	10
3.2.	Belange	10
3.3.	Abwägung	11
3.4.	Änderung und Aufhebung	12

1. Fragestellung und Begriffe

1.1. Fragestellung

Dieser Sachstand beschreibt, wie unterschiedliche Rechtsgüter und Interessen bei der Entscheidung über die Zulassung von Flugplätzen von der zuständigen Behörde zu berücksichtigen sind. Zudem stellt er die Vorschriften über Aufhebung und Änderung einer solchen Zulassung dar.

1.2. Genehmigung und Planfeststellung

Errichtung und Betrieb eines Flugplatzes setzen eine Genehmigung nach § 6 Abs. 1 Luftverkehrsgesetz (LuftVG)¹ voraus. Mit „Flugplatz“ meint die Vorschrift „Flughäfen, Landeplätze und Segelfluggelände“. Die Anlage von „Flughäfen sowie Landeplätzen mit **beschränktem Bauschutzbereich** nach § 17“ setzt zudem ein Planfeststellungsverfahren voraus (§ 8 LuftVG). Besteht ein beschränkter Bauschutzbereich, darf gemäß § 12 Abs. 2 LuftVG eine Baugenehmigung für die Errichtung von Bauwerken im Umkreis von 1,5 Kilometer Halbmesser um den Flughafenbezugspunkt sowie auf den Start- und Landeflächen und den Sicherheitsflächen nur mit Zustimmung der Luftfahrtbehörde erteilt werden. Weitere Baubeschränkungen für den Bauschutzbereich ergeben sich aus § 12 Abs. 3 LuftVG. Das Verfahren für die Zulassung eines Flugplatzes hängt damit von der Art des Flugplatzes ab.

1.3. Flugplatztypen

Flughäfen sind gemäß § 38 Abs. 1 Luftverkehrszulassungsordnung (LuftVZO)² Flugplätze, die nach Art und Umfang des vorgesehenen Flugbetriebs einer Sicherung durch einen Bauschutzbereich nach § 12 LuftVG bedürfen.

Landeplätze sind gemäß § 49 Abs. 1 LuftVZO Flugplätze, die nach Art und Umfang des vorgesehenen Flugbetriebs einer Sicherung durch einen Bauschutzbereich nach § 12 LuftVG nicht bedürfen und nicht nur als Segelfluggelände dienen.

Ebenso wie bei Flughäfen wird auch bei Landeplätzen weiterhin danach differenziert, ob sie dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind (Verkehrslandeplätze bzw. **Verkehrsflughäfen**, vgl. § 49 Abs. 2 bzw. § 38 Abs. 2 LuftVZO) oder nur einem eingeschränkten Benutzerkreis zur Verfügung stehen (Landeplätze bzw. Flughäfen für besondere Zwecke, sog. Sonderlandeplätze bzw. Sonderflughäfen)³.

1 <https://www.gesetze-im-internet.de/luftvg/BJNR006810922.html>.

2 <https://www.gesetze-im-internet.de/luftvzo/BJNR003700964.html>.

3 Wissenschaftliche Dienste, WD 7-3000-043/09, Ausarbeitung vom 10. März 2009, S. 3 f., <https://www.bundestag.de/resource/blob/407950/3c745ff9c13215ba19f3e648cab5b2fc/WD-7-043-09-pdf.pdf>; vgl. hierzu auch Schwenk/Giemulla, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Auflage 2019, Kapitel 9, Abschnitt B, Rn. 14 ff.

1.4. Beschränkter Baubereich

Gemäß § 17 LuftVG können die Luftfahrtbehörden bei der Genehmigung von Landeplätzen einen beschränkten Bauschutzbereich festlegen.⁴ In Bauschutzbereichen bedürfen nach den §§ 12 ff. LuftVG Baumaßnahmen sowie sonstige die Flugsicherheit möglicherweise beeinträchtigende Maßnahmen der Zustimmung der Luftfahrtbehörde (vgl. oben unter 1.2.).

Die Festlegung eines beschränkten Bauschutzbereichs kommt in Betracht, wenn es sich bei dem Landeplatz um ein für Zwecke der Luftfahrt besonders **wichtiges** Gelände handelt. Dies soll nach den Umständen des Einzelfalls aus Sicherheitsgründen insbesondere für **Verkehrslandeplätze** in Betracht kommen.⁵ Ob die Einrichtung eines beschränkten Bauschutzbereichs im Einzelfall erforderlich ist, richtet sich nach Art und Umfang des auf dem Gelände vorgesehenen **Flugbetriebs**.⁶ Je größer die Verkehrsbedeutung eines Flugplatzes ist, also z. B. je mehr Flüge vorgesehen sind und je größer die für die Benutzung zugelassenen Luftfahrzeuge sind, desto eher ist die Festlegung eines beschränkten Bauschutzbereichs erforderlich.

2. Genehmigung

2.1. Grundsätze

§ 6 Abs. 2 LuftVG enthält zentrale vorhabenbezogene Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigung:

„Vor Erteilung der Genehmigung ist besonders zu prüfen, ob die geplante Maßnahme den Erfordernissen der **Raumordnung** entspricht und ob die Erfordernisse des **Naturschutzes** und der Landschaftspflege sowie des **Städtebaus** und der Schutz vor **Fluglärm** angemessen berücksichtigt sind. §§ 4 und 5 des Raumordnungsgesetzes bleiben unberührt. Ist das in Aussicht genommene Gelände **ungeeignet** oder rechtfertigen Tatsachen die Annahme, dass die öffentliche Sicherheit oder Ordnung **gefährdet** wird, ist die Genehmigung zu versagen. [...]“

Die Bedeutung dieser Voraussetzungen ist unterschiedlich: Wenn das Gelände ungeeignet ist oder die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet wird, ist die Genehmigung zu **versagen**. Die anderen Kriterien, d. h. die Erfordernisse der Raumordnung und des Städtebaus, des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie der Schutz vor Fluglärm, sind bei der Genehmigung

4 Zu Inhalt und Wirkungen eines beschränkten Bauschutzbereichs vgl. Hofmann/Grabherr, Luftverkehrsgesetz, Kommentar, 2008, § 17 Rn. 1 ff.; Schwenk/Giemulla, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Auflage 2019, Kapitel 9, Abschnitt E, Rn. 93 ff.

5 Vgl. Hofmann/Grabherr, Luftverkehrsgesetz, Kommentar, 2008, § 17 Rn. 6 unter Verweis auf die Gesetzesbegründung; vgl. auch Schwenk/Giemulla, Handbuch des Luftrechts, 3. Aufl. 2005, S. 533.

6 Vgl. zu diesen Kriterien Giemulla in: Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsrecht, Band 2, Luftverkehrsverordnungen, Stand: Dezember 2008, § 38 Rn. 4; Wissenschaftliche Dienste, WD 7-3000-043/09, Ausarbeitung vom 10. März 2009, S. 8, <https://www.bundestag.de/resource/blob/407950/3c745ff9c13215ba19f3e648cab5b2fc/WD-7-043-09-pdf.pdf>.

lediglich angemessen zu **berücksichtigen**.⁷ Diese letztgenannten Kriterien können sich aber auch auf die Eignung des Geländes oder die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung auswirken – dann ist ggf. die Genehmigung zu versagen. Nach § 6 Abs. 3 LuftVG ist „die Genehmigung eines Flughafens, der dem allgemeinen Verkehr dienen soll, [...] außerdem zu versagen, wenn durch die Anlegung und den Betrieb die öffentlichen Interessen in unangemessener Weise beeinträchtigt werden.“

Die vom Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange sind im Zuge der Genehmigungsentscheidung gerecht gegeneinander abzuwägen.⁸ Dieses **Gebot der planerischen Abwägung** gilt nicht nur im Planfeststellungsverfahren, sondern auch für die Genehmigung nach § 6 LuftVG.⁹ Das Abwägungsgebot ist aus den Grundrechten, dem verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG) und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgeleitet. Es hat Verfassungsrang und gilt deshalb unabhängig von einer gesetzlichen Normierung.¹⁰ Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz formuliert die Anforderungen an die Abwägung wie folgt:

„Dem Abwägungsgebot ist regelmäßig Genüge getan, wenn eine Abwägung überhaupt stattfindet, in die Abwägung an Belangen dasjenige eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss und die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange weder verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtung einzelner Belange außer Verhältnis steht.“¹¹

Die Bewertung der Belange und deren Abwägung untereinander ist eine Frage, die von der Behörde anhand der konkreten Planungen im **Einzelfall** vorzunehmen wäre.¹²

2.2. Einzelne Belange

2.2.1. Eignung des Geländes

Die Eignung des Geländes betrifft zunächst die Sicherheit des Flugverkehrs. Ein hügeliges Gelände, das ein ordnungsgemäßes Starten und Landen oder einen hindernisfreien An- und Abflug nicht zulässt, wäre z. B. ungeeignet. Auch topografische Besonderheiten (Neigung des Geländes), meteorologische Bedingungen oder die Grundwasserverhältnisse (Vermeidung einer

7 Vgl. Schwenk/Giemulla, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Aufl. 2019, Kapitel 9, Abschnitt E, Rn. 46.; Wissenschaftliche Dienste, WD 7-3000-043/09, Ausarbeitung vom 10. März 2009, S. 5 f., <https://www.bundes-tag.de/resource/blob/407950/3c745ff9c13215ba19f3e648cab5b2fc/WD-7-043-09-pdf.pdf>.

8 Giemulla/Schmid, Luftverkehrsgesetz, § 8, 99. Lfg. vom 1. November 2024, Rn. 156.

9 Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 22. Juni 2015, Az.: 4 B 61.14, Rn. 5, <https://www.bverwg.de/220615B4B61.14.0>.

10 Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 11. Dezember 1981, Az.: 4 C 69/78, Rn. 17 (zitiert nach Juris); Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 14. Februar 1975, Az.: IV C 21.74, Rn. 36 (zitiert nach Juris); Giemulla/Schmid, Luftverkehrsgesetz, § 8, 99. Lfg. vom 1. November 2024, Rn. 155.

11 Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 20. Juni 2018, Az.: 8 A 11914/17, Rn. 66, <https://open-jur.de/u/2218975.html> unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.

12 Insoweit gilt das unter dem Abschnitt „Planfeststellungsverfahren“ Gesagte entsprechend hier.

Grundwasserabsenkung) sind zu berücksichtigen.¹³ Die fehlende Eignung des Geländes schließt die Erteilung der Genehmigung aus.

2.2.2. Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

Nach § 6 Abs. 2 Satz 3, 2. HS LuftVG ist die Genehmigung zu versagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet wird. „Öffentliche Sicherheit“ umfasst den Bestand und die Funktionsfähigkeit des Staates, die Unversehrtheit von Leben, Gesundheit, Ehre, Freiheit des Einzelnen und das Vermögen, d. h. die dinglichen und persönlichen Rechte physischer und juristischer Personen, sowie die Gesamtheit der Rechtsnormen.¹⁴ Beim Schutz der öffentlichen Ordnung geht es um die Einhaltung der „Normen über Handlungen, Unterlassungen und Zustände, deren Befolgung über das geltende positive Recht hinaus nach herrschender Auffassung zu den unerlässlichen Voraussetzungen eines gedeihlichen menschlichen und staatsbürgerlichen Zusammenlebens gehört“.¹⁵

Gefährdungen können sich etwa aus Fluglärm, Bodenlärm durch Flugzeugtriebwerke oder Baumaschinen sowie Luftverschmutzung durch Flugzeugabgase ergeben. Um diese Gefährdungen zu minimieren, können Schutzmaßnahmen wie z. B. Schalldämpfer, Lärmschutzwände oder Immissionsschutzmaßnahmen notwendig sein. Lärmauswirkungen stellen einen Versagungsgrund dar, wenn sie über „bloße Belästigungen“ hinausgehen, zu Gesundheitsschäden führen würden und ihnen nicht mit Nebenbestimmungen¹⁶ in der Genehmigung begegnet werden kann.¹⁷ Der Staat hat solche in das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) eingreifende Lärmbelastungen zu unterbinden.¹⁸

Weitere Gefährdungen können von möglichen Flugzeugunfällen beim Starten und Landen ausgehen. Hierzu ist eine Sicherheitsanalyse erforderlich, um sicherzustellen, dass keine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit erfolgt. Auch potenzielle Gefahren durch Vögel oder die Lage des Flugplatzes in der Nähe öffentlicher Verkehrswege müssen berücksichtigt werden.

Für den Brandschutz, das Rettungswesen und die Betriebsbereitschaft des Flugplatzes sind entsprechende Regelungen zu treffen.

13 Vgl. Giemulla/Schmid, § 6 LuftVG, 93. Lfg. Juni 2023, Rn. 127 ff.; Vgl. Schwenk/Giemulla, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Aufl. 2019, Kapitel 9, Abschnitt E, Rn. 48.

14 Siehe hierzu Schwenk/Giemulla, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Aufl. 2019, Kapitel 9, Abschnitt E, Rn. 66 ff.; Giemulla/Schmid, § 6 LuftVG, 93. Lfg. Juni 2023, Rn. 133.

15 Giemulla/Schmid, § 6 LuftVG, 93. Lfg. Juni 2023, Rn. 133.

16 Z. B. Schallschutzaufgaben, betriebliche Beschränkungen oder Anspruch auf Übernahme des Grundstücks durch den Flughafenunternehmer, vgl. Schwenk/Giemulla, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Aufl. 2019, Kapitel 9, Abschnitt G, Rn. 200 ff.

17 Siehe hierzu Schwenk/Giemulla, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Aufl. 2019, Kapitel 9, Abschnitt E, Rn. 69.

18 Siehe hierzu sowie zur verfassungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle Giesecke, in: ZLW 2018, 1, 6.

Falls eine Gefährdung trotz aller Maßnahmen nicht ausgeschlossen werden kann, darf die Genehmigung nicht erteilt werden.¹⁹

2.2.3. Öffentliche Interessen

„Öffentliche Interessen“ im Sinne von § 6 Abs. 3 LuftVG meint zunächst die öffentlichen Verkehrsinteressen. Das öffentliche Verkehrsinteresse ist auf eine „sichere, zuverlässige und alle berechtigten Ansprüche erfüllende Bedienung des öffentlichen Verkehrs mit Luftfahrzeugen gerichtet. Dies setzt unter anderem voraus, dass für den Verkehrsflughafen ein langfristiger Bedarf besteht. Auch militärische Interessen, wie z. B. die Nähe eines Militärflugplatzes, können einer Genehmigung entgegenstehen. Des Weiteren sind zollfiskalische, sicherheits- und haushaltspolitische Interessen sowie Gesichtspunkte des Natur- und Landschaftsschutzes sowie die Beeinträchtigung von Erholungsgebieten und der Grundwasserverhältnisse zu berücksichtigen.“²⁰

2.2.4. Raumordnung und Städtebau

Nach § 1 Abs. 1 S. 1 Raumordnungsgesetz (ROG)²¹ sind der „Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume [...] durch Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern“. § 2 Abs. 2 ROG enthält Grundsätze der Raumordnung. Bei der Raumordnung geht es um eine „nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt“ (§ 1 Abs. 2 ROG). Die Länder konkretisieren die Grundsätze der Raumordnung in den Landesordnungsplänen (§ 2 Abs. 1 i. V. m. 13 ROG).

Die Fachplanung (Flugplatz) ist mit dieser überörtlichen oder örtlichen Gesamtplanung abzustimmen. Gelingt dies nicht, kann das Vorhaben nach entsprechender Gewichtung der im Einzelfall berührten Belange (einzelne) Erfordernisse der Gesamtplanung zurückdrängen.²²

2.2.5. Naturschutz und Landschaftspflege

Die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden insbesondere durch das Bundesnaturschutzgesetz geschützt.²³ Die Behörde ist verpflichtet, die Verträglichkeit des Vorhabens anhand der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu überprüfen

19 Giemulla/Schmid, § 6 LuftVG, 93. Lfg. Juni 2023, Rn. 134 ff.

20 Schwenk/Giemulla, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Auflage 2019, Kapitel 9, Abschnitt E, Rn. 60.

21 https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/BJNR298610008.html.

22 Giemulla/Schmid, § 6 LuftVG, 93. Lfg. Juni 2023, Rn. 79 f.; siehe hierzu Schwenk/Giemulla, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Aufl. 2019, Kapitel 9, Abschnitt E, Rn. 51 ff.

23 https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/BJNR254210009.html.

und diese angemessen zu berücksichtigen. In bestimmten Fällen ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen.²⁴

2.2.6. Schutz vor Fluglärm

Zum Schutz vor Fluglärm kann die Genehmigungsbehörde auf eine Minderung des Lärms an seinem Entstehungsort hinwirken. Es handelt sich hierbei um einen an der Lärmquelle ansetzenden aktiven Schallschutz. In Betracht kommen Verkehrsbeschränkungen wie z. B. Nachflugverbote oder die geeignete Standortwahl oder Dimensionierung des Start- und Landebahnsystems. Passiver Lärmschutz setzt beim Lärmbetroffenen an. So können Maßnahmen im Bereich der Raumordnung oder bauliche Schutzmaßnahmen am einzelnen betroffenen Gebäude die Lärmauswirkungen mindern.²⁵ Dabei spielt das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (FluLärmG)²⁶ eine zentrale Rolle: Anwohner können Ansprüche auf Erstattung für bauliche Schallschutzmaßnahmen und auf Entschädigung für Beeinträchtigungen des Außenwohnbereichs geltend machen²⁷.

2.3. Rücknahme, Widerruf und Änderung

§ 48 Abs. 1 Luftfahrtzulassungsverordnung (LuftVZO)²⁸ regelt Rücknahme und Widerruf²⁹ der Genehmigung:

“Die Genehmigung ist zurückzunehmen, wenn die Voraussetzungen für ihre Erteilung nicht vorgelegen haben. Sie ist zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen für ihre Erteilung nachträglich nicht nur vorübergehend entfallen sind. Sie kann widerrufen werden, wenn die erteilten Auflagen nicht eingehalten werden.“

Für die Modalitäten der Rücknahme oder des Widerrufs (Fristen, Schutz des Vertrauens auf den Bestand der Genehmigung) gelten die §§ 48 und 49 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)³⁰ ergänzend.³¹

24 Giemulla/Schmid, § 6 LuftVG, 93. Lfg. Juni 2023, Rn. 86 ff.; Schwenk/Giemulla, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Aufl. 2019, Kapitel 9, Abschnitt E, Rn. 70.

25 Giemulla/Schmid, § 6 LuftVG, 93. Lfg. Juni 2023, Rn. 104 f.

26 https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/BJNR298610008.html.

27 Schwenk/Giemulla, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Auflage 2019, Kapitel 9, Abschnitt G, Rn. 195.

28 <https://www.gesetze-im-internet.de/luftvzo/BJNR003700964.html>.

29 „Rücknahme“ meint die Aufhebung eines von Anfang an rechtswidrigen Verwaltungsakts wohingegen „Widerruf“ die Aufhebung eines ursprünglich rechtmäßigen Verwaltungsakts bezeichnet.

30 <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html>.

31 Giemulla/Schmid, § 6 LuftVG, 93. Lfg. Juni 2023, Rn. 335.; hierzu auch: Schwenk/Giemulla, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Aufl. 2019, Kapitel 9, Abschnitt E, Rn. 78 ff.

§ 6 Abs. 4 LuftVG sieht die Änderung einer Genehmigung vor:

„Die Genehmigung ist zu ergänzen oder zu ändern, wenn dies nach dem Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens (§§ 8 bis 10) notwendig ist. Eine Änderung der Genehmigung ist auch erforderlich, wenn die Anlage oder der Betrieb des Flugplatzes wesentlich erweitert oder geändert werden soll.“

3. Planfeststellungsverfahren

3.1. Grundsätze

§ 8 Abs. 1 LuftVG ist die zentrale Bestimmung zum Planfeststellungsverfahren:

„Flughäfen sowie Landeplätze mit beschränktem Bauschutzbereich nach § 17 dürfen nur angelegt, bestehende nur geändert werden, wenn der Plan nach § 10 vorher festgestellt ist. Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten **öffentlichen** und **privaten** Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Hierbei sind zum Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch **Fluglärm** die jeweils anwendbaren Werte des § 2 Absatz 2 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm zu beachten. Die Prüfung der **Umweltverträglichkeit** und der Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen von Natura 2000-Gebieten muss sich räumlich auf den gesamten Einwirkungsbereich des Vorhabens erstrecken, in dem entscheidungserhebliche Auswirkungen möglich sind. [...]“

Wie bei der Erteilung der Genehmigung nach § 6 LuftVG sind bei der Planfeststellung die vom Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit gerecht untereinander abzuwägen.³²

3.2. Belange

Öffentliche Belange sind in § 8 Abs. 1 LuftVG (Schutz vor **Fluglärm**, Umweltverträglichkeit) ausdrücklich genannt. Sie ergeben sich aber aus der **gesamten** Rechtsordnung, sodass auch weitere Belange wie z. B. öffentliche Verkehrsinteressen, die Planungshoheit der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 GG) oder der Denkmalschutz im Planfeststellungsverfahren abwägungsrelevant sein können. Zu den privaten Belangen zählen private Rechte und Rechtsgüter, wie z. B. Eigentum, dingliche Rechte oder Gesundheit, sowie alle nicht gänzlich unbedeutenden schutzwürdigen subjektiven **Interessen**.³³

32 Giemulla/Schmid, Luftverkehrsgesetz, § 8, 99. Lfg. vom 1. November 2024, Rn. 156; vgl. hierzu auch den Abschnitt zur Genehmigung; Schwenk/Giemulla, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Aufl. 2019, Kapitel 9, Abschnitt F, Rn. 125 ff.

33 Giemulla/Schmid, Luftverkehrsgesetz, § 8, 99. Lfg. vom 1. November 2024, Rn. 180 f.

3.3. Abwägung

Im Rahmen ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit (Planungsermessen)³⁴ stellt die Planfeststellungsbehörde die abwägungserheblichen Belange sowie deren Gewicht und Bedeutung fest. Grundlage hierfür ist die konkrete Planung im **Einzelfall**.³⁵

Die Planfeststellungsbehörde muss auch gesetzliche **Abwägungsdirektiven** beachten:

- Bestimmte Vorschriften sind **zwingender** Natur (sogenannte zwingende Gebote und Verbote). Deren Einhaltung kann nicht durch Abwägung überwunden werden. Hierzu zählen z. B. die naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen der §§ 13 ff. BNatSchG, Schutzgebietsverordnungen nach §§ 20 ff. BNatSchG, die europäischen Vorschriften des Habitat- und Vogelschutzes, die zwingend zu beachtenden Auslösewerte des **Fluglärmsgesetzes** (vgl. § 8 Abs. 1 S. 2 LuftVG, die Ungeeignetheit des Geländes oder die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Zwingende Gebote und Verbote können Vorschriften enthalten über Ausnahmen, Befreiungen oder Abweichungen.³⁶ So verlangt z. B. die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung nach §§ 13 ff. BNatSchG, dass Eingriffe in Natur und Landschaft möglichst vermieden werden. Ist dies nicht möglich, sind Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu ergreifen (Kompensationsmodell). Verbleiben danach noch Eingriffswirkungen, hat eine Abwägung mit den naturschutzrechtlichen Belangen stattzufinden.³⁷ Eingriffe in den europäischen Habitat- und Artenschutz sind nur unter strengen Voraussetzungen und in der Regel nur unter Berufung auf bestimmte Rechtfertigungsgründe (z. B. Schutz der Zivilbevölkerung, Landesverteidigung, Gesundheitsschutz) möglich.³⁸
- Andere Belange sind zwar weitgehend zu beachten, können aber durch andere Belange von hohem Gewicht überwunden werden (**Optimierungsgebote**). Hierzu zählt z. B. § 50 S. 1 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG)³⁹. Danach sind schädliche Umwelteinwirkungen „soweit wie möglich“ zu vermeiden.⁴⁰
- Nach § 29b Abs. 1 S. 2 LuftVG ist auf die Nachtruhe der Bevölkerung in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen. Das Bundesverwaltungsgericht sieht darin eine

34 Giemulla/Schmid, Luftverkehrsgesetz, § 8, 99. Lfg. vom 1. November 2024, Rn. 146.

35 Giemulla/Schmid, Luftverkehrsgesetz, § 8, 99. Lfg. vom 1. November 2024, Rn. 179; Schwenk/Giemulla, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Aufl. 2019, Kapitel 9, Abschnitt F, Rn. 164 f.; Wissenschaftliche Dienste, WD 7-3000-043/09, Ausarbeitung vom 10. März 2009, S. 9 f., <https://www.bundestag.de/resource/blob/407950/3c745ff9c13215ba19f3e648cab5b2fc/WD-7-043-09-pdf.pdf>.

36 Giemulla/Schmid, Luftverkehrsgesetz, § 8, 99. Lfg. vom 1. November 2024, Rn. 149 ff.

37 Giemulla/Schmid, Luftverkehrsgesetz, § 8, 99. Lfg. vom 1. November 2024, Rn. 185.

38 Giemulla/Schmid, Luftverkehrsgesetz, § 8, 99. Lfg. vom 1. November 2024, Rn. 223 f.

39 <https://www.gesetze-im-internet.de/bimschg/BJNR007210974.html>.

40 Vgl. hierzu Giemulla/Schmid, Luftverkehrsgesetz, § 8, 99. Lfg. vom 1. November 2024, Rn. 152.

Gewichtungsvorgabe. Verzichtet die Planfeststellungsbehörde auf nächtliche Betriebsbeschränkungen bedürfe es hierfür einer gesteigerten Rechtfertigung.⁴¹

3.4. Änderung und Aufhebung

Soll ein Planfeststellungsbeschluss vor der Fertigstellung eines Vorhabens geändert werden, bedarf es dazu eines neuen Planfeststellungsverfahrens (§ 76 Abs. 1 VwVfG). Dieses beschränkt sich allerdings auf den zu ändernden Teil des Vorhabens.⁴²

Bei Planänderungen von unwesentlicher Bedeutung kann ein neues Planfeststellungsverfahren entfallen, „wenn die Belange anderer nicht berührt werden oder wenn die Betroffenen der Änderung zugestimmt haben“ (§ 76 Abs. 2 VwVfG).

Nach § 77 S. 1 VwVfG ist ein Planfeststellungsbeschluss aufzuheben, wenn eine bereits begonnene Vorhaben endgültig aufgegeben worden ist. Die Norm findet nach ihrem Sinn und Zweck⁴³ auch Anwendung, wenn mit dem Vorhaben noch nicht begonnen worden ist.⁴⁴

41 Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006, Az.: 4 A 1075.04, Rn. 269, <https://www.bverwg.de/de/160306U4A1075.04.0>; vgl. hierzu Schwenk/Giemulla, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Aufl. 2019, Kapitel 9, Abschnitt G, Rn. 207.

42 Kämper, in: Bader/Ronellenfitsch, Beck-Online-Kommentar VwVfG, 65. Edition, Stand: 1. Oktober 2024, § 76, Rn. 1; vgl. hierzu Schwenk/Giemulla, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Aufl. 2019, Kapitel 9, Abschnitt F, Rn. 183 ff.

43 Schluss vom Größeren auf das Kleinere (sogenanntes *a maiore ad minus*-Argument).

44 So im Ergebnis auch Kämper, in: Bader/Ronellenfitsch, Beck-Online-Kommentar VwVfG, 65. Edition, Stand: 1. Oktober 2024, § 77, Rn. 1.