

Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht

Band 40

Verkehrsaufteilung in Flughafensystemen

Rechtliche Möglichkeiten zur Nachfragelenkung bei
öffentlichen Leistungen am Beispiel von Flughäfen

Von

Thomas Zielke



Duncker & Humblot · Berlin

THOMAS ZIELKE

Verkehrsaufteilung in Flughafensystemen

**Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

Herausgegeben von
Wolfgang Graf Vitzthum
in Gemeinschaft mit
**Martin Heckel, Karl-Hermann Kästner
Ferdinand Kirchhof, Hans von Mangoldt
Thomas Oppermann, Günter Püttner
Michael Ronellenfitsch**
sämtlich in Tübingen

Band 40

Verkehrsaufteilung in Flughafensystemen

Rechtliche Möglichkeiten zur Nachfragelenkung bei
öffentlichen Leistungen am Beispiel von Flughäfen

Von
Thomas Zielke



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Zielke, Thomas:

Verkehrsaufteilung in Flughafensystemen : rechtliche
Möglichkeiten zur Nachfragenlenkung bei öffentlichen Leistungen
am Beispiel von Flughäfen / von Thomas Zielke. – Berlin :

Duncker und Humblot, 1998

(Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht ; Bd. 40)

Zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 1997

ISBN 3-428-09204-X

D 21

Alle Rechte vorbehalten

© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: W. März, Tübingen

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-6061

ISBN 3-428-09204-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Vorwort

Für den seit Jahren wachsenden Luftverkehr werden auch über die Jahrtausendwende hinaus weitere Steigerungsraten prognostiziert. Das vorliegende Buch beleuchtet rechtliche Möglichkeiten einer Verkehrsaufteilung zwischen den Flughäfen in Ballungsgebieten, um eine ausgewogene und Ressourcen schonende Nutzung zu erreichen. Es wurde im März 1997 als Dissertation von der Juristischen Fakultät der Universität Tübingen angenommen.

Die Untersuchung geht von der Sach- und Rechtslage bis Ende Oktober 1996 aus. Danach waren nur noch geringfügige Änderungen möglich. Der Anhang enthält aktualisierte Statistiken und Materialien auf dem Stand von Mitte 1997. Die sachlichen Feststellungen blieben davon unberührt.

Meinen besonderen Dank möchte ich Herrn Prof. Dr. *Michael Ronellenfitsch* aussprechen, der die Dissertation betreut hat. Durch seine unbürokratische und motivierende Unterstützung war es möglich, die Arbeit berufsbeleitend zu vollenden. Ich danke auch Herrn Prof. Dr. *Günter Püttner* für die Erstattung des Zweitgutachtens sowie Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. *Wolfgang Graf Vitzthum* für die Aufnahme der Arbeit in die „Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht“. Herr Dr. *Wolfgang März* und Frau Rechtsanwältin *Karin Göbel* haben mich bei den redaktionellen Abschlußarbeiten tatkräftig unterstützt.

New York/Bonn, im Oktober 1997

Thomas Zielke

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
I. Allgemeine Problemstellung	17
II. Probleme von Flughafensystemen	19
III. Gang der Untersuchung	21

Teil I

Tatsächliche und rechtliche Reglementierungen der Luftfreiheit; das Flughafenbenutzungsverhältnis

I. Die Entwicklung des Flugplatzrechts bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs	22
1. Die Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland	22
a) Passagier- und Luftpostverkehr	23
b) Ausgewählte Flugplätze (Bremen, Köln-Bonn, Stuttgart)	24
2. Zuständigkeiten und Gesetze des Luftverkehrs	26
a) Vom ersten Entwurf eines LuftVG bis 1918	27
aa) Der Entwurf von 1913	27
bb) Die Verordnung vom 26. November 1918 betreffend die vorläufige Regelung der Luftfahrt	28
b) Das Luftverkehrsrecht in der Weimarer Republik	29
aa) Das LuftVG vom 1. August 1922	29
bb) Die Verordnung über Luftverkehr vom 19. Juli 1930	32
c) Vom Reichskommissar für Luftfahrt bis zum Verbot jeglichen Luftverkehrs	33
3. Fragen der Flughafenbenutzung	34
a) Vom allgemeinen Landerecht zum Flugplatzzwang	34
b) Nachbar- und Bauschutz	35
c) Benutzungsordnung und Gebühren	36

II. Die geltende Rechtslage	37
1. Der Flughafen als öffentliche Sache	40
a) Gemeingebrauch aufgrund § 1 LuftVG?	41
b) Benutzung ohne mediatisierende Zwischeninstanz?	43
2. Kontrahierungszwang zum Landevertrag	45
a) Keine hoheitliche Gewaltausübung kraft Betriebsgenehmigung	46
b) Inhalt des Kontrahierungszwangs	47
3. Betriebspflicht und Benutzungsanspruch	48
4. Flughafenengebühren und Entgelte, Kostenverordnung	50
a) Allgemeine Gebühren, Start- und Landegebühren	51
aa) Rechtsnatur der Gebühren- / Entgeltordnungen	52
bb) Die Praxis der Gebührenssetzung	53
cc) Die Stellung der Flughäfen im internationalen Wettbewerb	57
b) Entgelte im engeren Sinne	59
c) Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung (LuftKostV)	60
5. Zwischenergebnis	60
III. Internationale Regelungen und EU-Recht	61
1. Flughafenbenutzung nach internationalen Abkommen	61
2. Flughafenbenutzung nach dem Gemeinschaftsrecht	63
a) Marktzugang und Slotverteilung	63
b) Flugsicherungskontrolle	64
c) Beziehung zwischen Flughäfen und Benutzern	65
3. Verkehrsaufteilungslösungen im Ausland	67
a) USA: Washington D.C.	68
b) Großbritannien: London – BAA plc	70
c) Frankreich: Paris – Aéroports des Paris (ADP)	71
d) Italien: Mailand	72
Teil II	
Bewertung möglicher Lösungsansätze	73
I. Einschränkung von Verkehrsarten durch partielle Befreiung von der Betriebspflicht	74

1. Begriffsbestimmung	74
a) Einschränkung nach Halter des Flugzeugs	76
b) Einschränkung nach Zwecken (Charter, Post, Fracht)	77
2. Voraussetzungen der Befreiung von der Betriebspflicht, § 45 I Luft- VZO	80
a) Antragsfordernis	81
b) Die Rechtsprechung zu § 45 I 3 LuftVZO	85
c) Konsequenzen und Bewertung	88
aa) Konsequenzen aus dem Inkrafttreten der §§ 27a und 27b LuftVG	88
bb) Faktische Widmungsänderung durch Betriebspflichtbefreiung . .	89
cc) Auswirkungen einer Betriebspflichtbefreiung auf die Genehmi- gung	90
II. Betriebszeitregelung, Privatverkehr in Volllaststunden	91
III. Größenbegrenzungen, § 6 I 1, IV 2 LuftVG	92
IV. Teilwiderruf und Genehmigungsänderung gem. § 6 II LuftVG oder § 48 I LuftVZO	95
1. Widerrufsvoraussetzungen nach §§ 48 I 2 LuftVZO, 6 III LuftVG	96
2. Widerrufsvoraussetzungen nach § 6 II 3 LuftVG	100
V. Flugplankoordinierung gem. §§ 27a – d LuftVG	101
1. Die Koordinierungspflicht nach § 27a LuftVG	103
a) Anordnung der Flugplankoordinierung nach §§ 27d I, 27a II 1. Altn. LuftVG	103
b) Anordnung der Flugplankoordinierung nach § 27a II 2. Altn. LuftVG	104
2. Die Vorrangregelung nach § 27b LuftVG	105
VI. Aufteilungsmodell für die Region Berlin, §§ 21, 22 LuftVG	108
1. Die Untersagung von Linienverkehr gem. §§ 21 I 5 und 6, 20 I 3 LuftVG	109
2. Die Untersagung von Gelegenheitsverkehr gem. § 22 LuftVG	112
3. Teilwiderruf einer Linien- oder Gelegenheitsverkehrsgenehmigung oder modifizierende Auflage	114
VII. Sperrung von Luftstraßen und Beschränkungen für bestimmte Luftraum- nutzer, §§ 26 LuftVG, 11 LuftVO	116

VIII. Staffelung der Gebühren- und Entgeltsätze nach der Gemeinnützigkeit . .	119
1. Anpassung gängiger Statistikkriterien	122
2. Tatsächliche Aufteilung von Flugbewegungen nach Flugarten	124
3. Gebühren- und entgeltrechtliche Spielräume	126
a) Voraussetzungen für die Anpassung der Gebührenordnungen, Billigkeitsbegriff	128
aa) Begriff der Gebühr	131
bb) Das Äquivalenzprinzip als Bemessungsgrundlage	137
(1) Kostendeckungsprinzip	139
(2) Nutzenprinzip	142
cc) Wirklichkeits- oder Wahrscheinlichkeitsmaßstab	145
dd) Zulässigkeit verkehrspolitischer Motive	149
b) Nicht genehmigungspflichtige Entgelte	151
4. Mögliche Beschränkungen der Verkehrslenkung durch Vorgaben der EU-Kommission	153
a) Hinsichtlich der Bodenverkehrsdienste	153
b) Hinsichtlich der Start- und Landegebühren	155
5. Mögliche Beschränkungen durch Wettbewerbsvorschriften	159
a) Auf nationaler Ebene	159
b) Auf EU-Ebene	159
IX. Zwischenergebnis	160

Teil III

Anwendbarkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen	162
I. Raum Berlin	162
1. Situationsbericht	162
2. Gebührenstruktur	163
3. Schlußfolgerung	164
II. Raum Düsseldorf, Köln-Bonn	165
1. Situationsbericht	165
2. Gebührenstruktur	166
3. Schlußfolgerung	167

Inhaltsverzeichnis	11
III. Mögliche Rechtsmittel gegen neue Gebührenordnungen	168
1. Aus der Sicht der Benutzer	168
2. Aus der Sicht der Anlieger	169
3. Aus der Sicht des Flughafens und der Fluggesellschaften	170
Ergebnis und Zusammenfassung	171
Literaturverzeichnis	173
Anhang	179
Sachverzeichnis	207

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl. EG	Amtsblatt der EG
ACI	Airport Council International
ADL	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrtunternehmen
ADP	Aéroports des Paris
ADV	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen
AG	Aktiengesellschaft
AGBG	Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen
Altern. / Altn.	Alternative
amtl.	amtlich
Anm.	Anmerkung
AOM	Airplane Operating Manual
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
B	Boeing
BAA	British Airports Authority
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGh	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BB	Betriebs-Berater
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BMA	Bundesminister für Arbeit
BMF	Bundesminister der Finanzen
BMI	Bundesminister des Innern
BMJ	Bundesminister der Justiz

BMV	Bundesminister für Verkehr
BMWi	Bundesminister für Wirtschaft
BT	Bundestag
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CTMO	Central Flow Air Management Organization
D.C.	District of Columbia
DFS	Deutsche Flugsicherung GmbH
d.h.	das heißt
DLR	Deutsche Forschungsanstalt für Luft- und Raumfahrt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DOT	US-Department of Transportation
Drs.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ebda.	ebenda
ECAC	European Civil Aviation Conference
EG	Europäische Gemeinschaften
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschafts- gemeinschaft vom 25. März 1957
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU-KOM	EU-Kommission
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
FAA	US-Federal Aviation Administration
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	fortfolgende
FG	Finanzgericht
Fn.	Fußnote
GebG	Gebührengesetz
GebO	Gebührenordnung
gem.	gemäß
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
IATA	International Air Transport Association
ICAO	International Civil Aviation Organization
i.d.R.	in der Regel
IHK	Industrie- und Handelskammer
insbes.	insbesondere
i.V.m.	in Verbindung mit
KAG	Kommunalabgabengesetz
kg	Kilogramm
km	Kilometer
LH	Lufthansa
LM	<i>Lindenmaier / Möhring</i> , Nachschlagewerk des Bundesgerichtshofs
LTU	Lufttransport-Unternehmen GmbH & Co KG
LuftKostV	Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LuftVO	Luftverkehrs-Ordnung
LuftVZO	Luftverkehrszulassungsordnung
LVO	Luftverkehrsordnung 1930
m.a.W.	mit anderen Worten
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MinBl.	Ministerialblatt für die gesammte innere Verwaltung in den Königlichen Preussischen Staaten
Mio.	Millionen
MTOW	Maximum Permissible Take-off Weight
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NfL	Nachrichten für Luftfahrer
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRW / NW	Nordrhein-Westfalen
n.v.	nicht veröffentlicht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht

OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
PersBefG	Personenbeförderungsgesetz
PONYA	Port Authority of New York & New Jersey
PrOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PVG	(Preußisches) Polizeiverwaltungsgesetz
RdNr.	Randnummer
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
S.	Seite
StVO	Straßenverkehrsordnung
StVZO	Straßenverkehrszulassungsordnung
to	Tonnen
u. a.	unter anderem
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
USA	United States of America
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VA	Verwaltungsakt
VerwKostG	Verwaltungskostengesetz des Bundes
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VkBl.	Verkehrsblatt
VO	Verordnung
VV	Versailler Vertrag
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
ZLR	Zeitschrift für Luftrecht (bis 1960)
ZLW	Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht
ZPO	Zivilprozeßordnung
zzgl.	zuzüglich

Einleitung

I. Allgemeine Problemstellung

Der Luftverkehr expandiert – von zeitlich begrenzten Einbrüchen aufgrund politischer Ereignisse abgesehen – in den letzten Jahren um mindestens 5% jährlich¹. Das Fluggastaufkommen der 16 deutschen internationalen Verkehrsflughäfen (davon 3 in Berlin) stieg im Jahr 1995 um 8,5% auf 110,4 Mio. Passagiere². Im ersten Halbjahr 1996 wurden bereits wieder über 53 Mio. Passagiere erreicht, was (ohne die im zweiten Halbjahr voll einsetzenden Ferienflüge) einer Steigerungsrate von 2,6% entspricht³. Nach einer Boeing-Marktstudie wird selbst im Nordatlantik-Verkehr bis zum Jahr 2000 noch eine Steigerung von 5,1% jährlich prognostiziert, wenn auch die Steigerungen im pazifischen Raum höher ausfallen werden⁴.

Das Passagieraufkommen an den deutschen Flughäfen hat sich in den letzten 10 Jahren verdoppelt. Die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) geht davon aus, daß sich die Zahl der Fluggäste bis zum Jahr 2010 noch einmal verdoppeln wird⁵. Von den ca. 110,4 Mio. Passagieren in 1995 flogen 79,2 Mio. von/nach nur 4 Städten⁶.

Auch für den Frachtverkehr werden in den nächsten Jahren deutliche Steigerungen erwartet. Der Weltverband der Linienfluggesellschaften (IATA) geht von einem jährlichen Wachstum von rund 9% weltweit aus. Für den Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), der ebenfalls beträchtliche Steigerungen im Frachtverkehr erwartet, ist die Luftfrachtinfrastruktur ein wichtiger Standortfaktor zur Sicherung der Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft⁷.

¹ Bericht der Bundesregierung zur Lage der Deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie vom 28.03.1996, zugeleitet durch den Bundesminister für Wirtschaft am 20.03.1996, BT-Drs. 13/4244, S. 5; Luftfahrtkonzept 2000 des Bundesministers für Verkehr vom 27.07.1994, S. 7; Schätzungen der Air Transport Action Group (ATAG), in: Luft- und Raumfahrt 2/94, S. 7; vgl. auch *Wolf*, Die Weltwirtschaft 1991, S. 191 m.w.N.

² ADV, Verkehrsergebnisse der internationalen Verkehrsflughäfen 1995, Pressemitteilung Nr. 1/1996 vom 13.02.1996.

³ ADV-Pressemitteilung Nr. 8/1996 vom 30.07.1996.

⁴ *Müller*, Luftfahrt – Aviation International 3/1993, S. 46; *Fortune*, 16.05.1994, S. 11.

⁵ Angaben der ADV, in: *Wirtschaftsspiegel* 5/95, S. 23.; ADV-Jahresbericht 1994, S. 8.

⁶ Frankfurt: 38,2 Mio., Düsseldorf: 15,1 Mio., München: 14,9 Mio., Berlin (Tegel, Schönefeld und Tempelhof zusammen): 11,0 Mio.

Da die Fluggesellschaften aus Wettbewerbsgründen ihr erweitertes Angebot auf diejenigen Flughäfen konzentrieren, von denen sie ohnehin schon akzeptable Weiter- oder Zubringerverbindungen anbieten können, bleiben die Flughäfen mit Kapazitätsreserven oftmals unberücksichtigt⁸. Dies erzeugt Kostendruck bei den unzureichend genutzten Flughäfen und erhöhte Umweltbelastungen an den Flughäfen, die schon am Rande ihrer Kapazität operieren und deshalb weiter ausbauen müßten⁹.

Weil die dazu notwendigen Planfeststellungsverfahren oftmals nur eine um Jahre verspätete Anpassung an die tatsächlichen Verhältnisse erlauben, ist die Erfüllung der Versorgungsfunktion¹⁰ wichtiger Flughäfen ständig gefährdet: Während vollbesetzte Jets mancherorts Warteschleifen fliegen müssen, weil fast jeder große Verkehrsflughafen beispielsweise auch Verkehr der Allgemeinen Luftfahrt (General Aviation) aufnimmt, liegen wenige Kilometer entfernt oftmals die Abfertigungskapazitäten brach. Dies führt (zusammen mit anderen Faktoren) zu erheblichen Verspätungen und volkswirtschaftlichen Schäden durch Vergeudung von Ressourcen (Treibstoff etc.), aber auch Arbeitszeit.

1986 wiesen nur 12% der inhereuropäischen Flüge eine Verspätung von über 15 Minuten auf. 1988 betrug dieser Wert schon 20% und 1989 sogar 25%. Nach einer Entspannung bis 1993 (12%) betrug der Anteil der Flüge mit einer Verspätung von über 15 Minuten im Jahr 1995 bereits wieder 18,4%¹¹.

Um eine ausgewogene Nutzung zwischen den verschiedenen Flughäfen einer Region zu erreichen, können daher verkehrslenkende Maßnahmen mit dem Ziel der Entlastung bestimmter Flughäfen und der Verlagerung von Verkehr auf weniger belastete Airports sinnvoll sein. Dies könnte auch positive Effekte auf die Wirtschaftsstruktur haben. Die wirtschaftliche Ausstrahlungswirkung eines zusätzlichen wöchentlichen Interkontinentaldienstes kann nach Schätzungen rund 100 Mio. DM jährlich für die Flughafenregion betragen¹².

⁷ Zu den Frachtprognosen: Luftfracht Integriert – Perspektivpapier des BDI zur Entwicklung der Luftfrachtmärkte, Köln 1995, S. 4.

⁸ Vgl. DLR-Studie, erster Zwischenbericht, S. 1.

⁹ *Giemulla*, ZLW 1996, S. 245 ff.

¹⁰ Zur Versorgungsfunktion *Salzer*, S. 96.

¹¹ Weißbuch der EG-Kommission „Flugverkehrsmanagement“ vom 06.03.1996, KOM (96)57 endg., veröffentlicht als BT-Drs. 13/5525, S. 7.

¹² Die Summe setzt sich zusammen aus den Ausgaben der Airline und der Passagiere auf dem Flughafen, den Ausgaben der Passagiere am Sitz des Flughafens und im Umland, induzierte Ausgabenwirkungen durch höhere Einnahmen bei den Geschäftspartnern der Airline und der Passagiere, Exportausweitung, Zunahme an Auslandsinvestitionen und sonstige Auswirkungen, *Reuter/Hamacher*, in: *Flugrevue* 2/96, S. 14 ff.

Die Verlagerung von Verkehr innerhalb einer Flughafenregion kann grundsätzlich durch freiwilliges Verhalten oder mit verwaltungsrechtlichen Maßnahmen erfolgen. Allerdings wird das freiwillige Verhalten der Fluggesellschaften durch die Marktgesetze begrenzt. Allen mit dem Ziel der Verkehrsentzerrung vorgesehenen Maßnahmen steht die grundsätzliche Freiheit des Luftraumes gem. § 1 LuftVG gegenüber, die dirigistische Maßnahmen rechtlich begrenzt.

Da sich das gewerbliche Flugangebot zudem im Rahmen der freiheitlichen Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik am Spiel von Angebot und Nachfrage ausrichten muß, kommt es nicht zuletzt mit Blick auf Art. 12 und Art. 14 GG darauf an, die verkehrslenkenden Maßnahmen einerseits mit nur möglichst geringfügigen Beeinträchtigungen für die Gewerbefreiheit der Flugunternehmen und die freie Wahl des Verkehrsmittels sowie des Abflugortes der Passagiere zu treffen und andererseits den Umweltschutz zu gewährleisten.

Es sind auch die sogenannten „Großvaterrechte“, d.h. hergebrachte und nicht ohne weiteres entziehbare Start- und Landerechte besonders auch ausländischer Fluggesellschaften zu berücksichtigen, deren Entzug nachteilige Folgen für deutsche Fluggesellschaften hätte. Zudem können die Auswirkungen des EU-Binnenmarktes einem lenkenden Verwaltungseingriff entgegenstehen.

Vorliegend sollen bestehende rechtliche Möglichkeiten geprüft oder neue erschlossen werden, die zu einer Entzerrung des Luftverkehrs beitragen können.

II. Probleme von Flughafensystemen

Die Probleme von Städten oder städtischen Ballungsgebieten mit mehreren Flughäfen sind dadurch gekennzeichnet, daß bei hohem Verkehrsaufkommen ein hoher Abfertigungsbedarf besteht, der sich aber aus betriebswirtschaftlichen Gründen an dem von mehreren Flughäfen als optimal eingeschätzten Flughafen (beispielsweise wegen kurzer Entfernung zur City) konzentriert. Die übrigen Flughäfen ringen um Fluggäste und können notwendige Investitionen oft nicht vornehmen, weil ja „kein Bedarf“ besteht.

Dies zeigt sich beispielhaft an der Flughafenregion Berlin¹³, aber auch in den Regionen Frankfurt oder Düsseldorf/Köln-Bonn. In diesen Fällen stehen einem hochbelasteten Flughafen in der jeweiligen Region einer oder mehrere Flughäfen (bzw. Verkehrslandeplätze) im Umkreis von ca. 50 km oder weniger gegenüber, die unausgelastet sind.

¹³ Vgl. *Wilken*, DLR-Forschungsbericht, S. 11 ff.