

# Internationales Flughafenplanungsrecht

Konturen eines neuen Luftrechtsbereichs

von Marcus Schladebach und Chehab Salih \*

---

## A. Problemstellung

Während das nationale Flughafenplanungsrecht trotz seiner hohen Komplexität als weithin gut erforscht gelten kann,<sup>1</sup> ist diese Durchdringung für das internationale Luftrecht bislang nicht festzustellen. Das muss insofern verwundern, weil das internationale öffentliche Luftrecht in Gestalt des Pariser Luftverkehrsabkommens von 1919 und des Chicagoer Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt von 1944,<sup>2</sup> das auch nach 75 Jahren noch die dafür maßgebliche Rechtsgrundlage bildet, durchaus mehrere Vorgaben für die Flughafenplanung enthalten, die durch die vielfach erfolgte Ratifizierung der Vertragsstaaten zu innerstaatlich verbindlichem Recht geworden und bei den weltweit zunehmenden Flughafenplanungen – insbesondere in Asien – strikt zu beachten sind. Deren rechtliche und tatsächliche Relevanz steht außer Frage: Wer heute einen neuen Flughafen errichten oder einen bestehenden erweitern will, sieht sich mit einer Vielzahl gerade auch internationaler Regelungen über Infrastruktur und Betrieb konfrontiert, deren Nichteinhaltung dazu führt, dass Sicherheitsrisiken entstehen und Genehmigungen verweigert werden können. In der Folge könnte der Flugbetrieb an einem Flughafen unterbrochen werden. Damit würden auch das Flughafenmanagement und mithin die wirtschaftlichen Grundlagen eines Flughafens tangiert. Die Kenntnis und Anwendung dieser internationalen Vorschriften ist daher von geradezu existentieller Bedeutung: Für den Flughafen selbst, aber auch für die Passagiere, die berechtigterweise auf einen ordnungsgemäßen Flughafenbetrieb vertrauen dürfen.

Es muss somit überraschen, dass sich die internationale Luftrechtswissenschaft dieser offensichtlichen Forschungslücke bisher nicht angenommen hat. Der nachfolgende

---

\* Der Autor *Schladebach* ist Inhaber der Professur für Öffentliches Recht, Medienrecht und Didaktik der Rechtswissenschaft an der Universität Potsdam, der Autor *Salih* ist Doktorand ebendort und Mitarbeiter des Luftfahrtberatungsunternehmens *airsight GmbH* in Berlin.

1 *Schladebach*, Luftrecht, 2. Aufl. (2018), § 6 Rn. 25 ff.; *ders.*, EurUP 2016, 102 ff.; *Deutsch*, in: *Hobbe/von Ruckteschell*, Kölner Kompendium des Luftrechts, Bd. 2, 2009, Teil I B Rn. 1 ff.

2 15 UNTS 295; BGBl. 1956 II S. 412.

Beitrag will dem abhelfen und erstmals die rechtlichen Konturen dieses besonderen Luftrechtsbereichs vermessen.

## B. Historische Grundlagen

### I. Die Pariser Luftfahrtkonferenz 1910

Der erste Versuch, auf internationaler Ebene zu einer gemeinsamen Regelung des Luftrechts zu gelangen, wurde auf der Pariser Luftfahrtkonferenz von 1910<sup>3</sup> unternommen.<sup>4</sup> An ihr nahmen 18 Staaten teil, die sich das ambitionierte Ziel setzten, die völkerrechtlichen Fragen der Luftfahrt zu regeln. Nachdem mehrere Staaten eigene Entwürfe für eine Konvention eingebracht hatten,<sup>5</sup> wurde in den abschließenden Entwurf mit Art. 23 eine Vorschrift aufgenommen, wie nationale Flugverbotszonen bestimmt und wo sie publiziert werden sollten. Aussagen über Flugplätze fanden sich dagegen nicht.

Dieser Umstand war jedoch deshalb nicht verwunderlich, weil bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs technisch entwickelte Flugzeuge kaum existierten.<sup>6</sup> Flugzeuge wurden in Art. 1 des Entwurfs als „Ballons, Luftschiffe und Flugmaschinen“ definiert. Die bis dahin genutzten Heißluftballons benötigten zum Landen lediglich ein Feld, aber keinen Flugplatz. So gab es für die Teilnehmerstaaten noch keinen Bedarf, Begriffe wie „Flugplatz“ oder gar „Flughafen“ zu verwenden oder sonstige Infrastrukturvorgaben festzulegen. Immerhin waren in Art. 15 und 16 des Anhangs C Bestimmungen vorgesehen, welche Lichter und Zeichen von einem „Flugzeug“ gesetzt werden sollten, wenn es sich in einer Notlage befand und landen musste.

Die erste Pariser Luftfahrtkonferenz ging ohne Erfolg auseinander. Das Scheitern der Konferenz hatte seine Ursache in luftverkehrspolitischen Gründen. Die Teilnehmerstaaten konnten sich nicht einigen, welche Beschränkungen vom Bodenstaat auf Luftfahrzeuge der anderen Vertragsstaaten angewendet werden sollten.<sup>7</sup> Deshalb be-

---

3 La conférence de Paris sur la navigation aérien, R.I.L.A. 1 (1910), 144 ff.

4 Schladebach, Lufthoheit, 2014, S. 54 ff. m.w.N.

5 Cooper, J. Air L. & Com. 19 (1952), 127 ff.

6 Demand, Airplanes of World War I, 2013, S. 1.

7 Cooper, in: Vlasic, Explorations in Aerospace Law, 1968, S. 120.

tonte *Spaight* zutreffend, es sei „kein Geheimnis, dass die Konferenz an der Frage der Lufthoheit gescheitert sei.“<sup>8</sup>

## II. Das Pariser Luftverkehrsabkommen 1919

Unter dem unmittelbaren Eindruck des Ersten Weltkriegs kamen während der den Weltkrieg beendenden Friedenskonferenz von Versailles Vertreter von 27 Staaten zur zweiten Pariser Luftfahrtkonferenz zusammen.<sup>9</sup> Die Beratungen führten zum Pariser Luftverkehrsabkommen,<sup>10</sup> das am 13.10.1919 zur Zeichnung aufgelegt wurde und den ersten multilateralen völkerrechtlichen Vertrag auf dem Gebiet des Luftrechts darstellte.<sup>11</sup> Er ist zunächst nur von 21 der 27 in der Präambel genannten Staaten innerhalb der vorgesehenen Frist unterzeichnet worden und trat am 11.7.1922 in Kraft. Als wichtiger Verhandlungspartner ratifizierten die USA das Abkommen jedoch nicht,<sup>12</sup> was für die Etablierung einer internationalen Luftrechtsordnung einen erheblichen Nachteil darstellte.

Im Gegensatz zum letztlich gescheiterten Entwurf von 1910 wurden im Pariser Luftverkehrsabkommen erste völkerrechtliche Regelungen über eine Flughafeninfrastruktur niedergelegt. So wurden Gebiete, in denen Starts und Landungen erlaubt waren, als Flugplätze definiert. Hierbei unterschied das Abkommen in Anhang H bereits zwischen einigen Arten von Flugplätzen: Flugzeuge, die ins Ausland flogen, sollten von Flugplätzen mit einer Zollverwaltung starten (sog. Zollflugplätze oder internationale Flugplätze). Entsprechende Flugzeuge waren verpflichtet, auf dem nächstgelegenen Zollflugplatz des Zielstaates zu landen, um Zoll- und Polizeikontrollen zu ermöglichen. Erfolgte die Landung im Zielstaat früher, mussten die nächsterreichba-

---

8 *Spaight*, *Aircraft in Peace*, 1919, S. 6.

9 *Cooper*, in: *Vlasic*, *Explorations in Aerospace Law*, 1968, S. 137 ff., 231 ff.; *Meyer*, *Freiheit der Luft als Rechtsproblem*, 1944, S. 46 ff.; *Wegerdt*, *ZLR* 1928, 25 ff.; *Volkmann*, *Internationales Luftrecht*, 1930, S. 18 ff.; *Haupt*, *Der Luftraum*, 1931, S. 135 ff.; *Goedhuis*, *AJIL* 36 (1942), 596 (599 ff.); *Riese*, *Luftrecht*, 1949, S. 79 ff.; *Sand/de Sousa Freitas/Pratt*, *Mc Gill Law J.* 7 (1960/61), 24 (33 ff.); *Lübben*, *Das Recht auf freie Benutzung des Luftraums*, 1993, S. 34 ff.; *von Wrangell*, *Globalisierungstendenzen im internationalen Luftverkehr*, 1999, S. 27 ff.; *Milde*, *International Air Law and ICAO*, 2008, S. 10 ff.

10 11 LNTS 173 (1922).

11 *Bentzien*, in: *Benkö/Kröll*, *Luft- und Weltraumrecht im 21. Jh.*, 2001, S. 3 (4); *Giemulla/Weber*, *International and EU Aviation Law*, 2011, S. 4.

12 Dazu *Cooper*, in: *Vlasic*, *Explorations in Aerospace Law*, 1968, S. 137 ff.; *Riese*, *Luftrecht*, 1949, S. 84; *Meyer*, *Freiheit der Luft als Rechtsproblem*, 1944, S. 47.

ren Zoll- und Polizeibehörden umgehend informiert werden. Als Gegenstück dazu wurden Flugplätze mit nur nationalem Flugverkehr nicht gesondert geregelt.

Während die Definition eines Flugzeugs zumindest begrifflich derjenigen des Jahres 1910 entsprach (Ballons, Luftschiffe, Flugmaschinen), wurde nunmehr der Begriff „Flugmaschine“ genauer beschrieben: Darunter waren nun Verkehrsflugzeuge, Wasserflugzeuge oder andere Luftfahrzeuge zu verstehen, die schwerer als Luft waren. Da Verkehrsflugzeuge einen Flugplatz zur Landung brauchten, waren entsprechende Regelungen durch das Abkommen erforderlich.

In den maßgebenden Anhängen D und H des Abkommens wurden Flugplätze in erster Linie aus der Sicht notwendiger Zollkontrollen erfasst. So musste die Zollverwaltung tätig werden können, für deren Arbeit es ebenso Gebäude geben musste wie für die Polizei. Zudem wurde Kontrollpersonal benötigt, das über Einrichtungen und Ausrüstung verfügen musste, um bei Landungen von Flugzeugen unterstützend wirken zu können. Auch sonstige Ausrüstungsgegenstände wurden vom Anhang D erwähnt wie Signalflaggen oder Windmesser. Außerdem sollten Flugplätze in drei Bereiche unterteilt werden: Starts sollten in der rechten Zone des Flugplatzes, Landungen in der linken Zone erfolgen. Zwischen beiden Zonen sollte eine neutrale Zone liegen. Darüber hinaus wurden Beleuchtungsregeln für diese Zonen festgelegt, so dass ein Flugverkehr und insbesondere ein sicheres Landen auch in der Nacht möglich waren. Innerhalb von 500 m mussten alle relevanten Hindernisse durch optische Zeichen gekennzeichnet werden (Anhang D, Nr. 48). Die Gesamtheit dieser Vorgaben belegt, dass mit dem Pariser Luftverkehrsabkommen von 1919 erstmals internationale Grundstandards für die Flughafeninfrastruktur normiert worden sind.

Neben der erwähnten Infrastruktur hat das Abkommen auch Regeln für den Betrieb von Flugplätzen aufgestellt. Nach Art. 21 waren die Behörden zum Betreten der gelandeten Flugzeuge befugt, um Dokumente zu prüfen. Auch Güter konnten inspiziert werden (Anhang H, Nr. 7). Des Weiteren konnten Flugzeuge durch eine bestimmte Zeichengebung zur Landung aufgefordert werden (Art. 15). Grüne Lichter erlaubten die Landung, rote Lichter verboten sie (Anhang D, Nr. 15). Obwohl dies hauptsächlich operationelle Vorgaben für Flugplätze waren, musste hierfür besondere Infrastruktur (Lichter, Zeichen, Signale) vorhanden sein. Infrastruktur und Betrieb von Flugplätzen konnten (damals) und können auch heute nicht voneinander getrennt betrachtet werden.

Eine weitere sowohl infrastrukturelle als auch operationelle Vorkehrung musste für schlechte Wetterverhältnisse an Flugplätzen geschaffen werden. Anhang D, Nr. 20 verpflichtete Flugplätze dazu, Wetterballons einzusetzen, um durch die Wettervorhersage für sichere Landungen von Flugzeugen zu sorgen. Schließlich wurde bestimmt, dass landende Flugzeuge möglichst schnell in die neutrale Zone gesteuert werden sollen. Damit war beabsichtigt, den Start- und Landebereich zügig zu räumen und dadurch freizuhalten.

Das Pariser Luftverkehrsabkommen hat erstmals sowohl für die Infrastruktur als auch für den Betrieb von Flugplätzen internationale Regelungen festgelegt. Operationelle Pflichten sind mit der gegenständlichen Infrastruktur aufs Engste verbunden, denn sie setzen letztere voraus. Daher ist festzustellen, dass das Abkommen von Paris den wesentlichen Ausgangspunkt für das internationale Flughafenplanungsrecht bildete.

### **III. Das Iberoamerikanische Abkommen 1926**

Mit dem von Spanien initiierten Iberoamerikanischen Abkommen von Madrid (1926) sollten Spanien und Portugal stärker mit den Staaten Südamerikas verbunden werden, was wegen des kolonialgeschichtlichen Kontextes nicht weiter verwunderlich war. Alle diese Staaten waren nicht dem Pariser Luftverkehrsabkommen beigetreten, da dieses einige Staaten bevorzugte und daher von mehreren durchaus beitriffsinteressierten Staaten als diskriminierend abgelehnt worden war.<sup>13</sup> Mangels ausreichender Ratifikation trat das Madrider Abkommen nie in Kraft.<sup>14</sup> Obwohl es sieben Jahre nach dem Pariser Abkommen entworfen wurde, fanden sich viele Regelungen von 1919 fast unverändert in der neuen Konvention wieder. Allerdings fehlte der oben erwähnte Anhang H, so dass Infrastruktureinrichtungen für die Zoll- und Polizeiverwaltung auf Flugplätzen nicht geregelt waren.

### **IV. Das Panamerikanische Abkommen 1928**

Der Abschluss der „Pan-American Convention on Commercial Aviation“ am 20.2.1928 in Havanna<sup>15</sup> ging zum einen auf den Umstand zurück, dass die Vereinigten

---

13 *Schladebach*, Lufthoheit, 2014, S. 74.

14 *Haanappel*, *The Law and Policy of Air Space and Outer Space*, 2003, S. 15; *Milde*, *International Air Law and ICAO*, 2008, S. 12; *Giemulla/Weber*, *International and EU Aviation Law*, 2011, S. 64.

15 Text in 129 UNTS 225; *Meyer*, *Freiheit der Luft als Rechtsproblem*, 1944, S. 283 ff.; *AJIL* 22 (1928), Suppl. S. 124 ff.; dazu *Haanappel*, *The Law and Policy of Air Space and Outer Space*, 2003, S. 16; *Milde*, *International Air Law and ICAO*, 2008, S. 13.

Staaten nicht Vertragsstaat des Pariser Luftverkehrsabkommens geworden waren.<sup>16</sup> Zum anderen hatte die Panamerikanische Union den Plan, einen luftverkehrsrechtlichen Zusammenschluss aller amerikanischer Staaten zu organisieren.<sup>17</sup> Generell wich das Abkommen stärker vom Pariser Abkommen ab als das Abkommen von Madrid. Anders als Paris und Madrid sah das Abkommen von Havanna keine internationale Organisation vor, die mit der Förderung und Überwachung des Luftverkehrs betraut war.<sup>18</sup>

Das Havanna-Abkommen enthielt auch keine Anhänge. Deshalb blieben die internationalen Vorgaben für die Flughafenplanung rar. Immerhin waren in seinem Art. 6 die Begriffe „International Airport“ und „Aerodrome“ angesprochen. Mangels Definition erschien zunächst unklar, ob diese Bezeichnungen identisch oder unterschiedlich verstanden werden sollten. Anzunehmen war, dass ein internationaler Flughafen einen Flugplatz meint, an dem eine Zollabfertigung für den internationalen Luftverkehr möglich ist. Beleg für diese Auslegung war Art. 18. Danach sollten Flugzeuge im internationalen Luftverkehr nach dem Einflug in den Luftraum eines Vertragsstaats auf einem Zollflugplatz landen.

Darüber hinaus sah Art. 18 vor, dass Immigrations-, Zoll-, Polizei- und Gesundheitskontrollen vorzunehmen waren, weshalb hierfür Infrastruktureinrichtungen am Flugplatz erforderlich wurden. Durch die sprunghafte Entwicklung des internationalen Flugverkehrs in den 1920er Jahren mussten nunmehr auch Regelungen über die Abfertigung von Passagieren und Frachtgütern getroffen werden. Aus dem dafür einschlägigen Art. 21 folgte demnach als weitere Konsequenz, Terminals und Hangars zu errichten, die diese Abfertigung logistisch zuließen. Der für die heutige Flughafenplanung zentrale Begriff des Terminals wurde in Art. 30 S. 2 erstmals erwähnt. Im Hinblick auf diese wichtigen Elemente der Flughafenplanung enthielt das Havanna-Abkommen mehrere Neuigkeiten, die für den internationalen Luftverkehr anschließend sehr bedeutend werden sollten.

Bei einer generellen Betrachtung des Pariser Luftverkehrsabkommens und des Panamerikanischen Abkommens fällt noch ein weiterer Unterschied deutlich auf: Wäh-

---

16 *Schladebach*, Lufthoheit, 2014, S. 74 f.

17 *Meyer*, Freiheit der Luft als Rechtsproblem, 1944, S. 58 ff.; *Riese*, Luftrecht, 1949, S. 86; *Sand/de Sousa Freitas/Pratt*, McGill Law J. 7 (1960/61), 24 (35).

18 *Riese*, Luftrecht, 1949, S. 87; *Meyer*, Freiheit der Luft als Rechtsproblem, 1944, S. 59.

rend das Pariser Abkommen mit seinen zahlreichen technisch-organisatorischen Anhängen versuchte, die internationale Flughafenplanung völkerrechtlich zu vereinheitlichen, setzte das Havanna-Abkommen eher auf eine Ermächtigung der Vertragsstaaten, die Flughafenplanung in ihrem nationalen Planungsrecht zu normieren. So sollten nach Art. 23 die Errichtung und der Betrieb von Flughäfen durch nationales Recht bestimmt werden. Als Zwischenergebnis lässt sich deshalb hervorheben, dass neben dem Pariser Luftverkehrsabkommen auch das Panamerikanische Abkommen von Havanna als bedeutender völkerrechtlicher Meilenstein des internationalen Flughafenplanungsrechts zu würdigen ist.

### **C. Das Chicagoer Abkommen 1944**

#### **I. Ausgangslage**

Das am 7.12.1944 unterzeichnete Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt (Chicagoer Abkommen, CA)<sup>19</sup> stellt nicht nur für die Entwicklung des internationalen Luftrechts generell, sondern auch für das internationale Flughafenplanungsrecht den bis heute wichtigsten Schritt dar. Es wurde durch zwei Zusatzabkommen vom selben Tag, die Transitvereinbarung<sup>20</sup> und die Transportvereinbarung,<sup>21</sup> sowie zwölf Entwürfe technischer Anhänge (A - L) ergänzt. Das CA ersetzte nach Art. 80 CA das Pariser und das Havanna-Abkommen.

Wenig reflektiert wurde in der Luftrechtswissenschaft, dass die internationale Zivilluftfahrt-Konferenz von Chicago zu einem weltpolitisch bemerkenswerten Zeitpunkt stattfand, zu dem man weltweit an Vieles gedacht haben mag, nicht aber an die multilaterale Etablierung des internationalen öffentlichen Luftrechts.<sup>22</sup> Denn der Zweite Weltkrieg hatte dazu geführt, dass 1944 der internationale zivile Luftverkehr weitestgehend zusammengebrochen war,<sup>23</sup> und jedenfalls nicht völlig sicher war, wann und mit welchem Ergebnis der Zweite Weltkrieg zu Ende gehen würde.

---

19 15 UNTS 295; BGBl. 1956 II S. 412.

20 84 UNTS 389; BGBl. 1956 II S. 442.

21 171 UNTS 387.

22 *Schladebach*, Lufthoheit, 2014, S. 81.

23 *Streit/Taylor*, Geschichte der Luftfahrt, 1988, S. 306.

## II. Flughafenplanung im Chicagoer Abkommen

Das CA enthält selbst einige Vorschriften für die internationale Flughafenplanung, die durch die Ratifizierung der Vertragsstaaten innerstaatlich verbindlich geworden sind. Von diesen Bestimmungen sollen vorliegend nur die wichtigsten angesprochen werden.

### 1. Landung auf Zollflughäfen, Art. 10 CA

Art. 10 CA übernimmt die Regelung aus den früheren Abkommen, wonach jedes Luftfahrzeug beim Einflug in das Hoheitsgebiet eines anderen Vertragsstaats auf einem von diesem Staat für Zwecke der Zollabfertigung oder sonstiger Untersuchung bestimmten Flughafen zu landen und von einem solchen Flughafen zu starten hat. Welche Flughäfen zu Zollflughäfen bestimmt worden sind, ist vom Vertragsstaat an die ICAO<sup>24</sup> zu melden, die alle anderen Vertragsstaaten informiert. Nach Art. 23 CA sind an diesem Zollflughafen geeignete Zollabfertigungsverfahren einzurichten. Wie schon bei den Abkommen von Paris, Madrid und Havanna folgt aus dem rechtlich geregelten Erfordernis, dass landende und startende Flugzeuge auf Zollflughäfen abzufertigen sind, die infrastrukturelle Notwendigkeit, Zollbehörden auf dem Flughafen zu errichten und zu betreiben. Somit müssen bei jeder Flughafenplanung entsprechende Flächen hierfür reserviert werden.

### 2. Flughäfen und Gebührenerhebung, Art. 15 CA

Eine diskriminierungsfreie Erhebung von Flughafen(benutzungs)gebühren sieht Art. 15 CA vor. Da das CA eine Vereinheitlichung des internationalen Luftrechts und insbesondere einen fairen Wettbewerb zwischen den Luftverkehrsunternehmen intendiert, erscheint es als Selbstverständlichkeit, dass alle Luftverkehrsunternehmen für die Benutzung eines Flughafens dieselben Gebühren zahlen. Allerdings zeigt die Praxis, dass einige Flughäfen davon abweichen, etwa um Ansiedlungen bestimmter Luftverkehrsunternehmen am eigenen Standort zu fördern, was wirtschaftspolitisch verständlich, rechtlich aber problematisch ist.<sup>25</sup> Diese zuvörderst wettbewerblich und diskriminierungsvermeidend begründete Norm des Art. 15 CA verlangt zwar nicht unmittelbar eine infrastrukturelle Untersetzung, ist aber für den wirtschaftlich sachgerechten Betrieb eines Flughafens von erheblicher Bedeutung. Sie gehört daher

---

24 International Civil Aviation Organization.

25 In der EU etwa auch nach dem Beihilfenrecht (Art. 107 ff. AEUV), das sog. Ansiedlungsbeihilfen für Luftverkehrsunternehmen bekanntlich zurückhaltend gegenübersteht.

ebenfalls zu den essentiellen Vorschriften, die aus dem CA für das Flughafenmanagement resultieren.

### **3. Errichtung und Bezeichnung von Flughäfen, Art. 28, 68 CA**

Mit der Errichtung und Bezeichnung von Flughäfen nach Art. 28 und Art. 68 CA sind die wichtigsten Verpflichtungen der Vertragsstaaten im Hinblick auf Flughäfen normiert. So ist jeder Vertragsstaat nach Art. 28 CA und unter dem Vorbehalt des praktisch Möglichen gehalten, in seinem Hoheitsgebiet Flughäfen, Funk- und Wetterdienste und andere Luftfahrteinrichtungen, die der Erleichterung der internationalen Luftfahrt dienen, bereitzustellen. Diese Errichtung hat in Übereinstimmung mit den Richtlinien und Verfahren zu erfolgen, die auf Grund dieses Abkommens jeweils empfohlen und aufgestellt werden.<sup>26</sup> Hiermit wird das durch die ICAO erlassene Sekundärrecht (Art. 37 CA) in Bezug genommen, das sich insbesondere aus den Anhängen zum CA ergibt (dazu sogleich). Die Überschrift „Flughäfen und sonstige Luftfahrteinrichtungen“ ist dann dem Kapitel XV vorangestellt, nach dessen erster Regelung (Art. 68 CA) Flughäfen bezeichnet werden können. Danach „kann jeder Vertragsstaat die Strecken bezeichnen, die der internationale Fluglinienverkehr innerhalb seines Hoheitsgebiets einzuhalten hat, sowie die Flughäfen, die ein solcher Verkehr benutzen darf.“

Zu diesen Vorschriften sind zwei Anmerkungen veranlasst. Da das CA einen Ausbau des internationalen Fluglinienverkehrs anstrebt, sollen Art. 28 und 68 CA den internationalen Luftverkehr erleichtern, verlangen also von den Vertragsstaaten nicht, lediglich innerstaatlich genutzte Flughäfen zu errichten und zu bezeichnen. Damit achtet das CA exakt seine Kompetenz, nur luftrechtliche Bestimmungen mit internationaler Dimension zu erlassen. Eine vollumfängliche Pflicht der Vertragsstaaten, Flughäfen zu errichten, ergibt sich aus Art. 28 CA demnach nicht.<sup>27</sup>

Will man das CA generell und Art. 68 CA im Besonderen nach Sinn und Zweck zutreffend, d.h. im Sinne der Förderung des internationalen Fluglinienverkehrs, auslegen, so kann das in der Norm vermerkte Bezeichnungsermessens keinen Bestand haben. Ein Vertragsstaat, der auf der Grundlage des ihm zumindest nach dem Wortlaut eingeräumten Ermessens von der Bezeichnung eines oder mehrerer Flughäfen

---

26 Gjemulla/Weber, *International and EU Aviation Law*, 2011, S. 57; Abeyratne, *Law and Regulation of Aerodromes*, 2014, S. 2.

27 Birmanns, *Internationale Verkehrsflughäfen*, 2001, S. 87 f.

absieht, die der internationale Fluglinienverkehr benutzen darf, unterstützt die Ziele des CA nicht, sondern behindert sie. Deshalb gebietet die Auslegung des Art. 68 CA eine Bezeichnungspflicht, nicht lediglich eine bloße Option.

#### **4. Verbesserung unsicherer Flughäfen, Art. 69 CA**

Angesichts des luftrechtlich selbstverständlichen Ziels, sichere Flughäfen zu errichten und diese sodann sicher zu betreiben, muss Art. 69 CA konzeptionell überraschen. Ist der Rat der ICAO der Ansicht, dass die Flughäfen oder sonstigen Luftfahrteinrichtungen eines Vertragsstaats einschließlich des Funk- und Wetterdienstes nach vernünftigem Ermessen für einen sicheren, regelmäßigen, leistungsfähigen und wirtschaftlichen Betrieb des bestehenden oder geplanten internationalen Fluglinienverkehrs nicht genügen, so sollen mit dem unmittelbar beteiligten Staat und den anderen betroffenen Staaten Konsultationen hierüber aufgenommen werden. Diese Konsultationspflicht („wird Beratungen aufnehmen“) ist zu begrüßen, zielt sie doch auf die Behebung festgestellter Mängel und korrespondiert mit den klar formulierten Abkommenszielen, insbesondere der Sicherheit des internationalen Luftverkehrs. Der Rat ist dann berechtigt, dem Vertragsstaat Empfehlungen zu erteilen.

Verwundern muss dann jedoch Art. 69 S. 2 CA: „Ein Vertragsstaat macht sich keiner Verletzung dieses Abkommens schuldig, wenn er es unterlässt, diese Empfehlungen durchzuführen.“ Geht man von dem Normalfall sich empfehlungsadäquat verhaltener Vertragsstaaten aus, wofür das allgemeine vertragsrechtliche Prinzip „*pacta sunt servanda*“ (Vertragstreue) als auch völkerrechtlich konsenterte Grundannahme gelten darf, entsteht kein Problem. Folgt ein Vertragsstaat jedoch nicht einer Ratsempfehlung, was nach Art. 69 S. 2 CA keinen Abkommensverstoß darstellen soll, so führt das zu der merkwürdigen Rechtsfolge, dass bestehende Flughäfen - mit völkerrechtlicher Unterstützung - auch unsicher betrieben werden können.

Nachvollziehbare Gründe für diese Vorschrift, die dem Verstoß gegen klar bestimmte Abkommensziele mit rechtsstaatlich irritierender Gleichgültigkeit begegnet, sind schwer zu finden und werden kaum diskutiert. Immerhin streift *Riese* die für das internationale Flughafenplanungsrecht ernüchternde Sanktionslosigkeit: Sanktionen wären nicht gerechtfertigt angesichts der gewichtigen Mittel, die zum Ausbau der Bodenorganisation erforderlich sind, und angesichts der Schwierigkeiten, die sich ihrer Aufbringung und ihrer Bewilligung durch die Parlamente entgegenstellen könnten.<sup>28</sup>

---

28 *Riese*, Luftrecht, 1949, S. 224.

Eine solche Rechtfertigung mag im Jahr 1944 möglicherweise noch verständlich und mit der völkerrechtspolitischen Überlegung zu erklären gewesen sein, Anpassungsdruck von den Vertragsstaaten zu nehmen und damit deren Unterzeichnungs- und Ratifizierungsgeneigntheit zu befördern. Gegenwärtig ist diese institutionalisierte Sorglosigkeit jedoch nicht mehr begründbar und unterstützt leider ohne jede Not die unrichtige, aber weit verbreitete Annahme, dass das Völkerrecht kein verbindliches Recht, sondern allenfalls politische Rhetorik sei.<sup>29</sup>

### III. Flughafenplanung in den ICAO-Anhängen

#### 1. Gründung der ICAO

Eines der Ergebnisse der Konferenz von Chicago war die Gründung der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO), Art. 43 ff. CA. Die ICAO ist als Sonderorganisation der Vereinten Nationen mit Sitz in Montreal errichtet worden.<sup>30</sup> In Bezug auf die Flughafenplanung hat die ICAO in Art. 44 c) CA u.a. die Aufgabe erhalten, die Entwicklung von Luftstraßen, Flughäfen und Luftfahrteinrichtungen für die internationale Zivilluftfahrt zu fördern.

#### 2. ICAO-Standards und Empfehlungen

Nach Art. 37 II CA wird die ICAO jeweils, soweit erforderlich, internationale Richtlinien, Empfehlungen und Verfahren annehmen und ergänzen, u.a. in Bezug auf Merkmale der Flughäfen und Landeplätze (lit. b). Art. 38 CA sieht sodann die Möglichkeit für die Vertragsstaaten vor, von jenen internationalen Richtlinien und Verfahren abzuweichen. Eine Abweichung ist vom konkreten Vertragsstaat der ICAO nach Maßgabe des Art. 38 CA anzuzeigen. Bevor dargelegt werden kann, welche Rolle „Standards und Empfehlungen“ (SARPs - Standards and Recommended Practices) für die internationale Flughafenplanung spielen, muss nach der völkerrechtlichen Verbindlichkeit von Standards einerseits und Empfehlungen andererseits gefragt werden. Diese Thematik ist nicht endgültig ausdiskutiert, allerdings jüngst grundlegend und systematisch untersucht worden.<sup>31</sup>

---

29 Dazu instruktiv *Cremer*, Völkerrecht - Alles nur Rhetorik?, *ZaöRV* 67 (2007), 267 ff.

30 *Schladebach*, *Luftthoheit*, 2014, S. 84; *Cooper*, in: *Vlasic*, *Explorations in Aerospace Law*, 1968, S. 356 ff.; *Riese*, *Luftrecht*, 1949, S. 112 ff.; *ders.*, *AöR* 74 (1948), 319 (323 ff.); *Meyer*, *Die internationale Organisation für die Zivilluftfahrt*, in: *Luftrecht in fünf Jahrzehnten*, 1961, S. 118 ff.; *ders.*, *AVR* 2 (1950), 428 ff.

31 *Kaienburg/Wysk*, *ZLW* 2018, 38 ff.

Die Frage kann und soll hier nicht erneut debattiert werden, da sie wegen ihres übergeordneten Charakters allenfalls eine Vorfrage für die internationale Flughafenplanung darstellt. Ausführlich und instruktiv ist insoweit herausgearbeitet worden, dass Standards völkerrechtlich verbindlich sind,<sup>32</sup> Empfehlungen hingegen grundsätzlich nicht.<sup>33</sup> Empfehlungen sind indes nicht als völlig unverbindlich zu betrachten, denn punktuelle Verpflichtungen werden auch durch sie geschaffen (Art. 54 lit. j) CA). Ob diese durchaus mögliche Verbindlichkeit von Empfehlungen mit dem Begriff „Quasi Law“ tatsächlich rechtskategorial überzeugend eingeordnet ist,<sup>34</sup> soll hier nicht weiter problematisiert werden. Jedenfalls erscheint es bemerkenswert, dass eine solche neue, vorher völlig unbekannte Rechtskategorie erst 2009 entdeckt und dem CA von 1944 65 Jahre später rückwirkend unterstellt worden ist. Eine rechtstheoretische Zuordnung zum bekannten Begriff des Soft Law mit einer kategorieintern erhöhten Verbindlichkeit erschiene aus Gründen der Systemerhaltung etwas naheliegender.

### 3. Relevante ICAO-Anhänge

#### a. Anhänge ab 1944

Dem CA wurden bei Unterzeichnung im Jahr 1944 zwölf Entwürfe technischer Anhänge (A - L) beigelegt, die anschließend weiterentwickelt werden sollten. Die generelle Möglichkeit von Anhängen zum CA sehen Art. 54 lit. l) und Art. 90 CA vor. Von den damaligen Entwürfen waren die Anhänge A - D für die Flughafenplanung von Relevanz. Im Anhang A (Airways Systems) fanden sich Definitionen und Begrifflichkeiten im Hinblick auf Flughäfen. Danach war ein „Internationaler Flughafen“ ein „Flughafen, der für internationalen Flugverkehr“ genutzt wird. Außerdem wurde zwischen Flughäfen und Wasserflughäfen unterschieden sowie Luftstraßen beschrieben. Darüber hinaus wurden Hindernisse, Flugfelder und optische Hilfsmittel bestimmt. Anhang B (Communication Procedures and Systems) führte weitere Begriffe für die Flughafenplanung auf, so „Flughafenkontrollturm“. Anhang C (Rules of the Air) bezeichnete den Verkehrsbereich eines Flughafens und legte Verfahren für den Start und die Landung fest. Anhang D (Air Traffic Control) enthielt Vorgaben für die Luftverkehrskontrolle. Diese und die weiteren Anhänge zum CA blieben zunächst im Entwurfsstadium stehen, traten also nicht zusammen mit dem CA am 1.3.1947 in

---

32 *Kaienburg/Wysk*, ZLW 2018, 38 (72).

33 *Kaienburg/Wysk*, ZLW 2018, 38 (85).

34 So *Huang*, *Aviation Safety through the Rule of Law*, 2009, S. 187 ff. (191 f.); *Kaienburg/Wysk*, ZLW 2018, 38 (81).

Kraft. Zum 1.11.1951 wurden mehrere flughafenbezogene Vorschriften dieser Entwürfe in den Anhang 14, einen der nunmehr 19 Anhänge, „umgegossen“.<sup>35</sup>

## b. Anhang 14

Anhang 14 beinhaltet nach Maßgabe des Art. 37 CA internationale Standards und Empfehlungen für Flughäfen. Der Anhang ist in Flughäfen (Vol. I) und Helikopterlandeplätze (Vol. II) unterteilt. Er ist einer der am häufigsten geänderten Anhänge.<sup>36</sup> Dies hat seine Ursache in der Entwicklung neuer Flugzeugtypen, dem Anstieg des Luftverkehrs, dem dadurch entstehenden Bedarf nach Errichtung neuer oder Erweiterung bestehender Flughäfen, der Notwendigkeit, auch bei schlechtem Wetter zu fliegen und dem kontinuierlich steigenden Stand der Technik bei der Flughafenausrüstung. Deutlich wird an der hohen Änderungsintensität des Anhangs 14, dass dieser die wesentlichen neuen luftverkehrlichen Entwicklungen auffangen und in Form seiner Standards und Empfehlungen an die Vertragsstaaten weitergeben muss.<sup>37</sup> Die aktuellste Fassung des Anhangs 14 stammt von 2018.<sup>38</sup>

Anhang 14 enthält sowohl Standards und Empfehlungen.<sup>39</sup> Ist ein Standard angesprochen, wird dies durch das Verb „soll“ ausgedrückt. Eine Empfehlung ist dagegen an dem Wort „sollte“ zu erkennen.<sup>40</sup> Von der Darstellung beider Varianten soll hier aus Gründen der Übersichtlichkeit abgesehen werden. Aus systematischer Perspektive ist jedoch festzuhalten, dass sich die Vorgaben der internationalen Flughafenplanung nicht nur im luftvölkerrechtlichen Primär-, sondern vielfach im Sekundärrecht finden. Die Anhänge und ihre Änderungen müssen von den Vertragsstaaten nicht ratifiziert werden. Ein entsprechendes Gebot ergibt sich aus dem CA nicht. Dies ist für die flexible Anpassung der Anhänge von Vorteil, wirft jedoch auch Fragen der demokratischen Legitimation auf. Letztlich sind die Vertragsstaaten aufgerufen, die Änderungen der Anhänge selbstständig in ihr nationales Recht einzufügen.<sup>41</sup>

---

35 ICAO, International Standards and Recommended Practices - Aerodromes - Annex 14 to the Convention on International Civil Aviation, 1951, S. 5.

36 *Faller*, ZLW 1984, 418 (421).

37 *Howard*, AASL 38 (2013), 281 (284).

38 ICAO, Annex 14 - Aerodromes, 2018.

39 ICAO ANC, Guide to the Drafting of SARPs and PANS, 2015, S. 31.

40 ICAO, ebd., S. 25.

41 *Pearson/Riley*, Foundations of Aviation Law, 2015, S. 312; *Erler*, Rechtsfragen der ICAO, 1967, S. 132.

## D. Durchsetzung des internationalen Flughafenplanungsrechts

### I. Standards und Empfehlungen

Wie von *Milde* zutreffend festgestellt, ist die Rechtsdurchsetzung im internationalen Luftrecht ein relativ neues Thema.<sup>42</sup> Sie sei in den ersten 50 Jahren der ICAO nicht diskutiert worden. Durchsetzbar ist nur verbindliches Recht, Durchsetzungsinstrument können etwa an einen Rechtsverstoß geknüpfte Sanktionen sein. Bei der Feststellung verbindlichen Rechts haben zunächst die Abweichungen auszuscheiden, die der ICAO nach Art. 38 CA angezeigt worden sind. Die flughafenbezogenen Regelungen im CA selbst und die von der ICAO in Anhängen gesetzten Standards besitzen völkerrechtliche Verbindlichkeit. Ein Verstoß dagegen ist von der ICAO zu sanktionieren, um luftrechtliche Compliance wiederherzustellen.

Ob ein wirksamer Compliance-Mechanismus hinsichtlich des Flughafenplanungsrechts besteht, muss nachdrücklich bezweifelt werden. Nach Angaben der ICAO haben mehr als 75 % der ICAO-Mitgliedstaaten kein effektives System zur Identifizierung und zur Anzeige von Unterschieden zwischen Standards und Empfehlungen und ihrem jeweiligen nationalen Recht eingeführt.<sup>43</sup> Außerdem wird angemerkt, dass einige Staaten Abweichungen deshalb nicht der ICAO notifizieren, weil die zuständigen nationalen Stellen die ICAO-Vorschriften nicht verstehen.<sup>44</sup> Andere Staaten leiden an finanziellen und administrativen Mängeln; sie sind zu arm und daher nicht in der Lage, sachkundige Luftfahrtinrichtungen zu schaffen.<sup>45</sup> Schließlich gibt es Staaten, die die Standards als für sich nicht verbindlich betrachten. In allen diesen Fällen werden die Verpflichtungen des internationalen Flughafenplanungsrechts nicht erfüllt.<sup>46</sup>

Daraus ergeben sich zwei Forderungen: Zum einen müssen die nationalen Luftfahrtbehörden und die Flughafenbetreibergesellschaften in die Lage versetzt werden, die internationalen Vorgaben auch tatsächlich exakt in das nationale Recht bzw. seine Anwendung übernehmen zu können. Zum anderen muss die ICAO mit zusätzlichen

---

42 *Milde*, ZLW 1996, 3.

43 ICAO, Universal Safety Oversight Audit Programme – Continuous Monitoring Approach Results (Safety Report), 2016, Rn. 4.1.2.1.

44 *Ducrest*, AASL 20 (1995), 343 (355).

45 *Dempsey*, North Carolina Int'l Law J. 30 (2004), 1 (20 ff.).

46 *Ducrest*, AASL 20 (1995), 343 (355).

Zwangsbefugnissen ausgestattet werden, um Rechtsverstöße effektiv und zügig beheben zu lassen, auch außerhalb des Flughafenplanungsrechts. Nur so kann sie ihre Rolle als Internationale Organisation glaubhaft ausfüllen und das - im Völkerrecht nicht unbekannt - Durchsetzungsdefizit vermeiden. Das in Art. 84 ff. CA geregelte Schiedsgerichtsverfahren mag zwar eines der ältesten im Völkerrecht sein, reicht aber für die Sanktionierung von Vertragsverstößen durch einen Vertragsstaat nicht aus.

## II. Zertifizierung von Flughäfen

Neben der Durchsetzung von Standards ist die Zertifizierung von Flughäfen eine vergleichsweise neue Methode, um die Einhaltung der internationalen Sicherheitsvorschriften zu gewährleisten. Seit knapp 20 Jahren besteht die Pflicht, einen Flughafen zertifizieren zu lassen.<sup>47</sup> Die ICAO-Versammlung ruft die Vertragsstaaten regelmäßig dazu auf, die Einhaltung ihrer Verpflichtungen aus Art. 37, 38 CA zu prüfen.<sup>48</sup> ICAO-Anhang 14 vermerkt dazu, dass das Ziel der Zertifizierung darin besteht, eine einheitliche und ordnungsgemäße Anwendung des Anhangs 14 sicherzustellen.<sup>49</sup> Ein Flughafenbetreiber, der erfolgreich zertifiziert worden ist, kann gegenüber jedermann den Beweis führen, dass sein Flughafen alle infrastrukturellen und operationellen Erfordernisse erfüllt. Die Vorschrift über die Zertifizierung im Anhang 14 ist selbst ein „Standard“, der von rund 50 % aller Staaten noch nicht oder nicht vollständig implementiert worden ist: „States shall certify aerodromes used for international operations in accordance with the specifications contained in this Annex as well as other relevant ICAO specifications through an appropriate regulatory framework.“<sup>50</sup> Die ICAO hat u.a. im Jahr 2013 festgestellt, dass es nur einen geringen Anteil an Zertifizierungsaktivitäten in den Vertragsstaaten gibt.<sup>51</sup> Auch hier mag die ICAO zu Recht Passivität bei der Flughafenzertifizierung beklagen, das eigentliche Problem liegt jedoch darin, dass die ICAO über keine wirksamen Zwangsbefugnisse gegenüber zertifizierungsunwilligen Vertragsstaaten verfügt. Die rechtlichen und praktischen Probleme der hochbedeutsamen und als Instrument sehr sinnvollen Zertifizierung von Flughäfen auf der Grundlage des CA und des Anhangs 14 bedürfen - gerade auch

---

47 ICAO, Doc. 9774 – Manual on Certification of Aerodromes, 2001.

48 ICAO, Doc. 10075 – Assembly Resolutions in Force, 2017, II-3: Assembly Resolution A39-22 (2016).

49 ICAO, Annex 14 – Aerodromes, 2018, Rn. 1 - 12.

50 ICAO, Annex 14 – Aerodromes, 2018, Rn. 1.4.1.

51 *Abeyratne*, Law and Regulation of Aerodromes, 2014, S. vi.

als Durchsetzungsinstrument für das internationale Flughafenplanungsrecht - somit weiterer Untersuchung.

## **E. Der leistungsorientierte Ansatz bei der Flughafenregulierung**

### **I. Grundkonzept**

Bei der Formulierung von Standards und Empfehlungen ist die ICAO in den letzten Jahren dazu übergegangen, neben präskriptiven Ansätzen auch leistungsorientierte Regelungstechniken zu verwenden. In den üblichen Standards und Empfehlungen wird statisch festgelegt, wie Tätigkeiten durchzuführen sind, z.B. welche Ausrüstung, Techniken oder Materialien zu nutzen sind, welche Qualifikationen vorhanden sein müssen oder wo eine Funktion ausgeführt werden darf.<sup>52</sup> Durch Einhaltung dieser Vorschrift soll das gewünschte Sicherheitsniveau erreicht werden.<sup>53</sup> Der ICAO-Anhang 14 für Flughäfen schreibt beispielsweise vor, dass die Mittellinienbefehrerung auf einer Rollbahn die Farbe „Grün“ aufweisen soll.<sup>54</sup> Es gibt somit nur einen (einzigen) Weg, um die Einhaltung zu bestätigen.<sup>55</sup> Obwohl solche statischen Normen oft die beste, weil effektivste Lösung für die Erreichung harmonisierter Verfahren zwischen allen Vertragsstaaten sein können, gibt es eine Reihe von Nachteilen dieses Ansatzes.<sup>56</sup> Die statischen Normen basieren in der Regel auf Erfahrungen aus der Vergangenheit, die mit der Zeit an Bedeutung verlieren und so ein erhöhtes Sicherheitsrisiko mit sich bringen können. Zudem schreiben sie Mindestanforderungen vor, die oft zum tatsächlichen Maximum werden. Das führt dazu, dass die Aufmerksamkeit eher auf die Vorgabeneinhaltung als auf das Überwachen und Steuern des Sicherheitsrisikos gerichtet ist. Flexibilität ist für den Rechtsanwender nicht gewährleistet.

Im Gegensatz dazu legen leistungsorientierte Standards und Empfehlungen lediglich das erforderliche Ergebnis fest, überlassen aber die Methode zur Erreichung dieses Ergebnisses dem Ermessen des beaufsichtigten Unternehmens, also des Flughafenbetreibers.<sup>57</sup> Sie erfordern von ihm den Nachweis, dass sein vorgeschlagener Ansatz das gewünschte Ergebnis erreicht. Des Weiteren verlangt die Umsetzung der leistungsba-

---

52 ICAO ANC, Guide to the Drafting of SARPs and PANS, 2015, Rn. 3.1.1.

53 ICAO, Doc 9859 - Safety Management Manual, 2018, Rn. 8.3.5.2.

54 ICAO, Annex 14 - Aerodromes, 2018, Rn. 5.3.17.6.

55 ICAO ANC, Guide to the Drafting of SARPs and PANS, 2015, Rn. 3.2.1.

56 ICAO ANC, ebd., Rn. 3.2.2.

57 Dazu ICAO, Doc 9859 - Safety Management Manual, 2018, Rn. 8.3.5.6.

sierten Regulierung das kontinuierliche Überwachen und Messen von sogenannten Sicherheitsindikatoren. Der ICAO-Anhang 19 verpflichtet die Vertragsstaaten etwa zur Entwicklung und Aufrechterhaltung eines Prozesses zur Bewertung von Sicherheitsrisiken.<sup>58</sup> Der genannte Standard gibt das erforderliche Ziel an (Entwicklung eines Bewertungsprozesses), lässt jedoch den Weg dorthin offen. Mögliche Umsetzungsansätze können dann häufig anderen nicht-bindenden ICAO-Dokumenten entnommen werden.<sup>59</sup>

Leistungsbasierte Standards bieten die größere Flexibilität, um wirksame Lösungen zu erreichen.<sup>60</sup> Die Hauptschwierigkeit liegt darin, die erzielte Konformität nachzuweisen, d.h. die tatsächliche Leistung der Lösung im Vergleich zum SARP-Leistungsziel zu messen oder zu bewerten. Die Umsetzung leistungsbasierter Vorschriften setzt ein bestimmtes Fachwissen einzelner Diensteanbieter, insbesondere Flughafenbetreiber voraus.<sup>61</sup> Leistungsbasierte Vorschriften verlangen auch einen gewissen Erfahrungsstand bei der Regulierungsbehörde, die die Lösungen der Diensteanbieter unter Berücksichtigung des spezifischen Betriebskontextes beurteilen können muss.<sup>62</sup>

## II. Anwendungsfelder

Die ICAO sieht zunehmend die Notwendigkeit, leistungsbasierte Vorschriften zu generieren, damit innovative Umsetzungskonzepte unterstützt und die Effizienz verbessert wird. Dieses Ziel wurde im Oktober 2019 auf der im Dreijahreszyklus stattfindenden Vollversammlung der ICAO bestätigt. Die Gremien der ICAO sollen im Zuge dessen die Nutzung des leistungsbasierten Ansatzes weiter forcieren.<sup>63</sup> Auch die EU-Kommission ist der Meinung, dass im Zuge des stetig anwachsenden Luftfahrtsektors das Regulierungssystem modifiziert werden sollte, um Sicherheitsrisiken effektiver und effizienter zu vermeiden. Die Einführung des leistungsbasierten Ansatzes sei hierfür notwendig.<sup>64</sup>

---

58 ICAO, Annex 19 - Safety Management, 2016, Rn. 3.3.4.2.

59 ICAO, Doc 9859 - Safety Management Manual, 2018, Rn. 8.3.5.7.

60 Dazu ICAO ANC, Guide to the Drafting of SARPs and PANS, 2015, Rn. 3.3.2.

61 ICAO, Doc 9859 - Safety Management Manual, 2018, Rn. 8.3.5.13.

62 ICAO, ebd.

63 Assembly Resolution A40-4, 2019, Anhang B.4.

64 KOM (2015) 598 endg.: Eine Luftfahrtstrategie für Europa; bereits vorher EASA, A Harmonised European Approach to a Performance-Based Environment (PBE), 2013, S. 8.

Der ICAO-Anhang 14 für Flughäfen enthält eine Reihe von statischen Anforderungen, für die ein eher leistungsbasierter Ansatz sinnvoll erscheint. So ist der Flughafenbetreiber angehalten, einen fest definierten Sicherheitsstreifen auf einer Start- und Landebahn (SLB) vorzusehen.<sup>65</sup> Durch diese Vorgabe werden standortspezifische Eigenschaften eines Flughafens - wie u.a. die dort verkehrenden Flugzeugmuster und die Flughafentopographie - nur ungenügend berücksichtigt. Ähnliches gilt für die Anforderung, ein Rollführungs- und Kontrollsystem an einem Flughafen bereitzustellen.<sup>66</sup> Auch dieser Standard gilt für alle Flughäfen, ohne dabei dem Flughafenbetreiber die Möglichkeit einzuräumen, flexible Lösungen mit gleichwohl identischem Ergebnis zu finden. Leistungsbasierte Standards zielen auf Konformität durch Flexibilität und beziehen daraus ihre Zukunftsfähigkeit für die Flughafenplanung.

## F. Ausblick

Die Gesamtheit der Regelungen über Flughäfen des CA und insbesondere des Anhangs 14 formen das internationale Flughafenplanungsrecht, dessen wesentliche Konturen hier vorgestellt wurden. Verbindendes Element dieser Vorschriften ist die technische Sicherheit von Flughafeninfrastruktur und Flughafenbetrieb und damit das übergeordnete Ziel des CA der „Sicherheit der Zivilluftfahrt.“ Trotz des gern öffentlich verkündeten Konsenses über das Sicherheitsbedürfnis an Flughäfen besteht in der Praxis der Flughafenplanung ein Vollzugsproblem. Neben der Opt-out-Anzeige nach Art. 38 CA und den unvollständig übernommenen Standards der ICAO in nationales Luftrecht ist der begrenzte Wille zur Zertifizierung von Flughäfen nach den Regeln der ICAO (Anhang 14) zu bemängeln. Diese Aspekte können die Sicherheit an internationalen Flughäfen ernsthaft gefährden. Mit dem deutlichen Appell für eine sicherheitsgewährleistende Zertifizierung von Flughäfen und dem leistungsbasierten Ansatz bei der Flughafenregulierung sind zwei moderne Compliance-Maßnahmen präsentiert worden, die im „Internationalen Flughafenplanungsrecht“ künftig stärkere Anwendung finden sollten.

---

65 Eine SLB mit einer Länge von 1800 m muss dieselbe Geometrie für den Sicherheitsstreifen vorweisen wie eine SLB mit einer Länge von 4200 m. Siehe hierzu ICAO, Annex 14 - Aerodromes, 2018, Kapitel 3.4.

66 *Ibid.*, Rn. 9.8.1.