

SAMIRA HELENA THIERY

Die Luftverkehrsverwaltung im Auftrag des Bundes

Beiträge zum Verwaltungsrecht

6

Mohr Siebeck

Beiträge zum Verwaltungsrecht

herausgegeben von

Wolfgang Kahl, Jens-Peter Schneider
und Ferdinand Wollenschläger

6



Samira Helena Thiery

Die Luftverkehrsverwaltung im Auftrag des Bundes

Praxis trägerübergreifender Verwaltungssteuerung

Mohr Siebeck

Samira Helena Thiery, geboren 1989; Studium der Rechtswissenschaften in Münster und Bordeaux, Frankreich; 2015 Erstes juristisches Staatsexamen; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Münster; 2018 Promotion; seit Oktober 2017 juristischer Vorbereitungsdienst OLG Hamm.
orcid.org/0000-0001-9822-1861

ISBN 978-3-16-156118-4 / eISBN 978-3-16-156248-8
DOI 10.1628/978-3-16-156248-8

ISSN 2509-9272 / eISSN 2569-3859 (Beiträge zum Verwaltungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2018 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von eplene in Böblingen aus der Times gesetzt und von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster im Wintersemester 2017/2018 als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde im Sommer 2017 abgeschlossen. Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur konnten bis Anfang 2018 berücksichtigt werden.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Professor Dr. Janbernd Oebbecke für die Anregung und engagierte Betreuung dieser Arbeit sowie die zügige Erstellung des Erstgutachtens. Seine stete persönliche und fachliche Förderung sowie die außerordentlich guten Forschungs- und Arbeitsbedingungen während meiner Zeit als studentische Hilfskraft und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Kommunalwissenschaftlichen Institut bildeten den idealen Rahmen für die Arbeit an dieser Dissertation. Bei Herrn Professor Dr. Bodo Pieroth bedanke ich mich für die äußerst zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Für den großzügigen Druckkostenzuschuss bedanke ich bei dem Ministerium des Inneren, für Bau und Heimat.

Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verkehrsministerien der Länder und des Bundesinnenministeriums danke ich für erkenntnisreiche Gespräche und Einblicke in das Innenleben der Verwaltung.

Für die schöne Zeit und vielen freundschaftlichen wie fachlichen Gespräche am Kommunalwissenschaftlichen Institut bedanke ich mich bei allen Kolleginnen und Kollegen, ganz besonders bei Reidun Niermann, Frauke Rödel, Zara Janssen, Patrick Schwentker, Pia Weißenfeld, Nils Grohmann und Anna Zimmermann.

Mein ganz besonderer Dank gilt meinem Vater, Franz-Josef Thiery, der mir mit seinem breiten Erfahrungswissen aus der Praxis der Luftfahrt und seinem technischen Sachverstand in zahlreichen Gesprächen zur Seite gestanden hat. Seine konstruktiven Fragen und kritische Durchsicht haben entscheidend zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen.

Für seinen moralischen Beistand und französische *légèreté* während des Entstehungsprozesses dieser Arbeit danke ich Martin Dhenu ganz besonders.

Mein größter Dank gilt schließlich meiner Familie für ihre stete Unterstützung und Begleitung während meiner Ausbildung. Ihnen widme ich diese Arbeit.

Münster, im September 2018

Samira Helena Thiery

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
1. Teil: Einleitung	1
<i>A. Anlass und Gang der Untersuchung</i>	1
<i>B. Methodischer Ansatz der empirischen Forschung</i>	5
<i>C. Der Steuerungs begriff</i>	8
2. Teil: Der Luftverkehr als Gegenstand der Bundesauftragsverwaltung	11
<i>A. Die Luftverkehrsverwaltung im Auftrag des Bundes</i>	11
<i>B. Historische Entwicklung der Luftverkehrsverwaltung</i>	26
<i>C. Die Organisation der Luftverkehrsverwaltung</i>	39
<i>D. Überblick über die gesetzlichen Regelungen</i>	50
3. Teil: Die Praxis der Luftverkehrsverwaltung	69
<i>A. Der Gebrauch der verfassungsrechtlichen Ingerenzrechte</i>	69
<i>B. Der Gebrauch einfachgesetzlicher Ingerenzrechte des Bundes</i>	91
<i>C. Existenz und Gebrauch informaler Instrumente</i>	112
<i>D. Haftung</i>	184
<i>E. Fazit: Effektivität und Effizienz der Luftverkehrsverwaltung</i>	187

4. Teil: Perspektiven der Luftverkehrsverwaltung	191
<i>A. Reformbedarf bei der Planung und Genehmigung von Flughäfen</i>	191
<i>B. Vorschläge zur Weiterentwicklung der Luftverkehrsverwaltung</i>	203
Literaturverzeichnis	213
Stichwortverzeichnis	229

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
1. Teil: Einleitung	1
<i>A. Anlass und Gang der Untersuchung</i>	1
<i>B. Methodischer Ansatz der empirischen Forschung</i>	5
<i>C. Der Steuerbegriff</i>	8
2. Teil: Der Luftverkehr als Gegenstand der Bundesauftragsverwaltung	11
<i>A. 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>	112
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
4. Teil: Perspektiven der Luftverkehrsverwaltung	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

1. Teil

Einleitung

A. Anlass und Gang der Untersuchung

Im europäischen Vergleich ist Deutschland nahezu der einzige Mitgliedstaat, in dem das Luftverkehrsrecht durch die Länder im Auftrag des Bundes vollzogen wird¹. Die Luftverkehrsverwaltung ist auf ein grenzüberschreitendes Verkehrsmittel gerichtet und berührt gleichzeitig häufig regionale Interessen. Die Bundesauftragsverwaltung, die dezentrale Verwaltungsstrukturen und regionale Expertise der Bundesländer mit zentralstaatlicher Steuerung verbindet², stellt auf den ersten Blick eine adäquate Verwaltungsorganisation für den Luftverkehr dar. Da die Luftverkehrsverwaltung bisher nicht umfassend untersucht worden ist, stellt sich die Frage, ob diese Vermutung durch die Analyse der Verwaltungspraxis bestätigt werden kann.

Im Unterschied zur Kernenergie- und Fernstraßenverwaltung findet eine konkrete Reformdiskussion in der Luftverkehrsverwaltung öffentlich nicht statt; etwaige Konflikte zwischen Bund und Ländern in der Auftragsverwaltung sind bisher nicht auf gerichtlichem Wege geklärt worden³. Die Verwaltungspraxis im Kernenergie- und Fernstraßenrecht ist seit Anfang der neunziger Jahre mit mehreren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in den Blickpunkt der gerichtlichen und wissenschaftlichen Auseinandersetzung gelangt⁴. Im Fernstraßenrecht ist zuletzt beschlossen worden, die Bundesautobah-

¹ Einzig Österreich ist neben Deutschland föderal organisiert und kennt mit der „mittelbaren Bundesverwaltung“ (vgl. Art. 102, 103 Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. 65/2012) eine der Bundesauftragsverwaltung ähnliche Form. Die Luftverkehrsverwaltung in Österreich ist dennoch weitgehend zentral organisiert. Nur wenige stark regional geprägte Aufgaben sind an den „Landeshauptmann“ in mittelbarer Bundesverwaltung übertragen worden, siehe www.bmvit.gv.at/verkehr/luftfahrt/behoerden/index.html (04.09.2017); dazu auch *Sommernann*, Grundfragen der Bundesauftragsverwaltung, in: BAST Straßenbau, Heft 28 (2002), S. 9 (10).

² *Loschelder*, Die Durchsetzbarkeit von Weisungen in der Bundesauftragsverwaltung, Diss. 1998, S. 114; zur Luftverkehrsverwaltung *Durner*, in: Berliner Kommentar zum GG, Art. 87d (EL 18 November 2006) Rn. 3.

³ „Fehlende verfassungsgerichtliche Prozesse sind [...] kein Indiz für eine gutfunktionierende Praxis oder gar für gesicherte Rechtsauffassungen“, *Wolst*, Die Bundesauftragsverwaltung als Verwaltungsform – Untersuchung zur auftragsweisen Fernstraßenverwaltung, Diss. 1974, S. 114.

⁴ BVerfG, Urt. v. 22. Mai 1990 – 2 BvG 1/88 –, BVerfGE 81, 310; BVerfG, Urt. v. 10. April

nen künftig in die Hand einer „Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen“ zu geben, um Reibungsverluste zu reduzieren und eine zentrale Verwaltung zu ermöglichen⁵. Auch in der Kernenergieverwaltung wird diskutiert, sie zugunsten der Bundeseigenverwaltung umzugestalten⁶.

In der Luftverkehrsverwaltung wird zwar seit längerem eine Debatte darüber geführt, inwiefern der Bund gehalten ist, eine gesamtstaatliche Flughafenplanung vorzunehmen, um für langfristige Planungssicherheit der Betreiber sowie ein international konkurrenzfähiges Infrastrukturnetz in Deutschland zu sorgen⁷. Bei der Beantwortung dieser Frage geht es jedoch nicht um die hier im Fokus stehende Analyse der Verwaltungspraxis, als vielmehr um die Frage der anderweitigen Ausgestaltung der Aufgabenverteilung und Inpflichtnahme des Bundes zur Wahrnehmung dieser Aufgabe⁸.

1991 – 2 BvG 1/91 –, BVerfGE 84, 25; BVerfG, Urt. v. 3. Juli 2000 – 2 BvG 1/96 –, BVerfGE 102, 167; BVerfG, Urt. v. 19. Februar 2002 – 2 BvG 2/00 –, BVerfGE 104, 249; *Janz*, Das Weisungsrecht nach Art. 85 Abs. 3 GG, Diss. 2003; *Lange*, Das Weisungsrecht des Bundes in der atomrechtlichen Auftragsverwaltung, 2003; *Loschelder*, Die Durchsetzbarkeit von Weisungen in der Bundesauftragsverwaltung, Diss. 1998; *Oebbecke*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. VI³, § 136; *Müller/Mayer/Wagner*, VerwArch 94 (2003), S. 127 ff.; *Ossenbühl*, Die Bundesauftragsverwaltung, in: Brenner/Huber/Möstl (Hrsg.), Festschrift Badura 2004, S. 975; *Sommermann*, DVBl. 2001, S. 1549 ff.; *Rauscher*, Die Bundesauftragsverwaltung in der Praxis, in: Koch u. a. (Hrsg.), 12. Dt. Atomrechtssymposium, 2004, S. 77 ff.; *Janz*, JuS 2003, S. 126 (127); *Ossenbühl*, Der Staat 28 (1989), S. 31 ff.; vgl. auch die Nachweise bei *Elmers*, Die Praxis der Bundesauftragsverwaltung, Diss. 2015, S. 22.

⁵ Diese soll durch das Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (Infrastrukturerrichtungsgesetz – InftrGG) geschaffen werden, vgl. BT-Drs. 18/12589 vom 31.05.2017, S. 66 f. sowie zu den Gründen der Rückführung in Bundeseigenverwaltung vgl. BT-Drs. 18/11135 vom 13.02.2017, S. 3; vgl. zu der Diskussion zwischen Bundes- und Landesvertretern *Stier/Hermanns*, DVBl. 2005, S. 556 ff.; *Stier*, DVBl. 2016, S. 1448 f.

⁶ Vgl. bspw. *Cloosters*, Atomaufsicht – Bundesauftragsverwaltung oder Bundeseigenverwaltung? Aus Sicht optimaler Aufgabenerfüllung, in: Ossenbühl (Hrsg.), Dt. Atomrechtstag 2004, S. 183 ff. sowie *Renneberg*, Atomaufsicht – Bundesauftragsverwaltung oder Bundeseigenverwaltung? Aus Sicht optimaler Aufgabenerfüllung, in: Ossenbühl (Hrsg.), Dt. Atomrechtstag 2004, S. 173 ff.

⁷ *Posch*, UPR Sonderheft 2015, S. 401 ff.; *Giesecke*, ZLW 2014, S. 2 (33 ff.); *Giemulla*, ZLW 2012, S. 572 ff.; *Giemulla*, Die Verpflichtung des Bundes zur Geltendmachung seiner Interessen an der Verkehrsfunktion, dem Ausbau und Betrieb internationaler Verkehrsflughäfen, Gutachtliche Stellungnahme 2012 (unveröffentlicht); *Kossak*, Internationales Verkehrswesen (63) 6, 2011, S. 22 ff.; *Hösch*, Der Entwurf eines neuen Flughafenkonzepts, in: Ziekow (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Luftverkehrs-, Planfeststellungs- und Umweltrechts 2009, S. 73 ff.; *Hösch*, UPR 2008, S. 378 ff.; *Lieber*, Der Entwurf eines neuen Flughafenkonzeptes, in: Ziekow (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Luftverkehrs-, Planfeststellungs- und Umweltrechts 2009, S. 103 ff.; S. allgemein zur Planung von Verkehrsflughäfen *Faber*, Rechtsfragen der Planung von Flughäfen, Diss. 2006; *Birmanns*, Internationale Verkehrsflughäfen, Diss. 2000; *Delbanco*, Die Änderung von Verkehrsflughäfen, Diss. 1998; *Bidinger*, Planung und Nutzung von Verkehrsflughäfen, Diss. 1996.

⁸ Diese Frage wird im letzten Teil der Arbeit im Hinblick auf Perspektiven in der Luftverkehrsverwaltung aufgegriffen.

Wenn sich im Übrigen im Schrifttum Ausführungen zur Praxis der Bundesauftragsverwaltung finden, so fallen Hinweise auf die Luftverkehrsverwaltung allenfalls sehr knapp aus⁹. Etwas ausführlicher beschäftigt sich zwar *Birmanns* in ihrer Dissertation mit dem Gebrauch der Ingerenzrechte aus Art. 85 GG, jedoch speziell bezogen auf die Planung und Genehmigung von Flughäfen und ohne empirische Befunde auszuwerten. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die formellen Ingerenzen kaum eine Rolle spielen¹⁰. Den gleichen Befund liefert der „wertende Überblick“¹¹ der Praxis der Bundesauftragsverwaltung, der für den Bereich des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BaföG) vorliegt¹². Die Analyse der Praxis der BaföG-Verwaltung ergab u. a., dass das Einzelweisungsrecht in der Massenauftragsverwaltung, zu der die Ausführung von Geldleistungsgesetzen wie dem BaföG zählt, kaum eine Rolle spielt. Anstelle der Nutzung der verfassungsrechtlichen Eingriffsrechte nach Art. 85 GG sei die Bundesauftragsverwaltung entscheidend durch kooperative Zusammenarbeit von Bund und Ländern mithilfe informaler Steuerungsinstrumente geprägt¹³.

Für die Luftverkehrsverwaltung besteht deshalb wie in anderen Bereichen der Bundesauftragsverwaltung¹⁴ die Vermutung, dass die Praxis maßgeblich von informalen Regelungen und einem kooperativen Vollzug bestimmt wird. An geeigneten Stellen werden deshalb stets Parallelen zu anderen Sachbereichen gezogen, die in trägerübergreifender Verwaltung organisiert sind¹⁵, und zueinander ins Verhältnis gesetzt. Die Steuerungspraxis der Sachmaterien in trägerübergreifender Verwaltung weist sowohl Gemeinsamkeiten als auch erhebliche Unterschiede auf.

⁹ *Janz*, Das Weisungsrecht nach Art. 85 Abs. 3 GG, Diss. 2003, S. 231; *Loschelder*, Die Durchsetzbarkeit von Weisungen in der Bundesauftragsverwaltung, Diss. 1998, S. 331 f.

¹⁰ *Birmanns*, Internationale Verkehrsflughäfen, Diss. 2000, S. 173 ff.

¹¹ *Elmers*, Die Praxis der Bundesauftragsverwaltung, Diss. 2015, S. 23.

¹² *Elmers*, Die Praxis der Bundesauftragsverwaltung, Diss. 2015, die auch Hinweise auf andere Bereiche der Praxis der Bundesauftragsverwaltung liefert, den Luftverkehr jedoch nicht erwähnt, vgl. dazu die Darstellung der verschiedenen Surrogate der allgemeinen Verwaltungsvorschriften in der Steuer-, Bundesfernstraßen- und der Kernenergieverwaltung sowie zum Bundeselterngeldgesetz, S. 206 ff.; vgl. auch die Besprechungen von *Funke*, Die Verwaltung 49 (2016), S. 606 ff. sowie *Durner*, DVBl. 2016, S. 967 ff.

¹³ *Elmers*, Die Praxis der Bundesauftragsverwaltung, Diss. 2015, S. 325 f.

¹⁴ Vgl. bspw. die Untersuchung von *Wolst*, Die Bundesauftragsverwaltung als Verwaltungsform – Untersuchung zur auftragsweisen Fernstraßenverwaltung, Diss. 1974, zur Verwaltungspraxis der Bundesfernstraßen; zuvor hatte sich *Blümel*, AöR 93 (1968), S. 200 ff. in den 60er Jahren mit der Praxis des Bundes zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften in der Fernstraßenverwaltung beschäftigt; zum kerntechnischen Regelwerk in der Kernenergieverwaltung als informales Steuerungsinstrument *Isensee*, Das Instrumentarium des Bundes zur Steuerung der Auftragsverwaltung durch die Länder, in: *Detterbeck/Rozek/von Coelln* (Hrsg.), Festschrift Bethge 2009, S. 359 ff.

¹⁵ Für einen anderen Bereich der Bundesauftragsverwaltung beispielsweise *Elmers*, Die Praxis der Bundesauftragsverwaltung, Diss. 2015 und für das Verhältnis der Kommunen und ihrer Aufsichtsbehörden *Wessels*, Inhalt und Grenzen der Steuerung des Landes bei der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, Diss. 2016.

Im Luftverkehr ist die Verwaltung auf Großprojekte wie Flugplätze gerichtet, sodass der Befund hinsichtlich der Effektivität der formellen Ingerenzen sowie der Ausgestaltung der Praxis anders als beispielsweise in der Massenauftragsverwaltung zu bewerten sein wird. Spezifische Vollzugsprobleme ergeben sich für das Luftverkehrsrecht zudem insbesondere aus dem europäischen und internationalen Recht, das die nationale Luftverkehrsverwaltung in erheblichem Maße prägt. Dies wirft die Frage auf, welche Probleme sich im Hinblick auf die Implementierung europäischer Rechtsakte in Deutschland ergeben und mithilfe welcher Steuerungsmechanismen für einen einheitlichen Vollzug des Unionsrechts gesorgt wird.

Mit der Beantwortung der Frage, wie die Vollzugspraxis im Einzelnen ausgestaltet, wie sie vor dem Hintergrund von Verfassung und Gesetz zu bewerten ist und ob es sich um eine effektive und effiziente Verwaltungsform¹⁶ handelt, soll die aufgezeigte Forschungslücke geschlossen werden. Effektivität wird dabei verstanden als ein „Beurteilungskriterium, mit dem sich beschreiben lässt, ob eine Maßnahme geeignet ist, ein vorgegebenes Ziel [...] zu erreichen“¹⁷. Die Bundesauftragsverwaltung ist darüber hinaus eine effiziente Verwaltungsform, wenn das Ziel durch die eingesetzten Mittel auch mit dem vergleichsweise geringsten Zeit- und Ressourcenaufwand erreicht wird¹⁸. Steuerungsziele in der Bundesauftragsverwaltung sind die Recht- und Zweckmäßigkeit sowie die Einheitlichkeit des Gesetzesvollzugs im ganzen Bundesgebiet¹⁹. Effektivität und Effizienz müssen sich dabei nicht allein daran messen lassen, ob und inwiefern die Verwaltungspraxis von der rechtlichen Konzeption abweicht. Fraglich ist vielmehr – falls Praxis und verfassungsrechtliche Konzeption divergieren – welche Instrumente in der Verwaltungspraxis tatsächlich eingesetzt werden und ob die definierten Steuerungsziele mithilfe dieser Instrumente in gleicher oder

¹⁶ „[...] das Zusammenwirken zweier Staatsgewalten [muss] sich gefallen lassen, am kritischen Maßstab größtmöglicher Effizienz gemessen zu werden.“, *Wolst*, Die Bundesauftragsverwaltung als Verwaltungsform – Untersuchung zur auftragsweisen Fernstraßenverwaltung, Diss. 1974, S. 113.

¹⁷ www.wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/effektivitaet.html (04.09.2017); ähnlich *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 1998, Kap. 6 Rn. 89; vgl. auch Eichhorn u. a. (Hrsg.), *Verwaltungslexikon*, 3. Aufl. 2002, Stichwort „Effektivität“; *Banafsche*, Sekundäre Verwaltungskooperation als Maßgabe guter Verwaltung, *VerwArch* 107 (2016), S. 568 (590), die daraus als Ziele von sekundärer Verwaltungskooperation (Kooperation von Behörden untereinander) die Verfahrensbeschleunigung und die Verfahrensvereinfachung ableitet.

¹⁸ Eichhorn u. a. (Hrsg.), *Verwaltungslexikon*, 3. Aufl. 2002, Stichwort „Effizienz“; *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 1998, Kap. 6 Rn. 89; *Banafsche*, Sekundäre Verwaltungskooperation als Maßgabe guter Verwaltung, *VerwArch* 107 (2016), S. 568 (590).

¹⁹ Zu letzterem für die Kernenergieverwaltung *Cloosters*, Atomaufsicht – Bundesauftragsverwaltung oder Bundeseigenverwaltung? Aus Sicht optimaler Aufgabenerfüllung, in: *Ossenbühl* (Hrsg.), *Dt. Atomrechtstag 2004*, S. 183 (185); *F. Kirchhof*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 85 (EL 67 November 2012) Rn. 26.

gar besserer Weise erreicht werden, als durch den Einsatz der (verfassungs-)rechtlich vorgesehenen Ingerenzen.

Dazu werden zunächst grundlegende Begriffe der Arbeit geklärt, die historische Entwicklung der Luftverkehrsverwaltung in Deutschland skizziert und ein Überblick über die verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Regelungen gegeben (2. Teil). Dies dient insbesondere dazu, den rechtlichen Rahmen für die anschließende Darstellung und Bewertung der Verwaltungspraxis abzustecken (3. Teil). Dort wird der Fokus auf der Herausarbeitung des Gebrauchs der verfassungsrechtlichen, insbesondere jedoch der informalen Steuerungsmechanismen und der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Gremien liegen. Das Ergebnis dieses Teils soll eine Antwort auf die Frage nach der Effektivität und Effizienz der Bundesauftragsverwaltung für den Luftverkehr liefern. Zuletzt werden Perspektiven der Luftverkehrsverwaltung aufgezeigt (4. Teil). Dazu werden zunächst für den umstrittenen Bereich der Planung und Genehmigung von Verkehrsflughäfen mögliche Instrumente gesamtstaatlicher Planung auf der Basis des dazu vorliegenden Schrifttums erörtert. Abschließend werden Vorschläge zur Weiterentwicklung der verfassungsrechtlichen Instrumente der Bundesauftragsverwaltung für den Luftverkehr diskutiert.

B. Methodischer Ansatz der empirischen Forschung

Die Praxis der Luftverkehrsverwaltung ist empirisch kaum erforscht und dokumentiert. Zur Darstellung und Bewertung der Verwaltungspraxis bedurfte es mithin eines Zugriffs auf die Erfahrungen der Praktikerinnen²⁰ in der Luftverkehrsverwaltung auf Länder- und Bundesebene. Quantitative Erhebungen erwiesen sich in dem Zusammenhang als unbrauchbarer Ansatz, da das Ziel der Untersuchung nicht auf das Herausarbeiten des „statistisch signifikante[n] [...] gleichzeitige[n] Auftreten[s] von Phänomenen“²¹ gerichtet ist. Dies würde voraussetzen, dass Gemeinsamkeiten der Interviewergebnisse von vorneherein vermutet werden können. Ziel war es vielmehr, gerade unbekannte Steuerungs- und Kooperationsmechanismen sowie die Zusammenarbeit der Verwaltungsebenen in der Luftverkehrsverwaltung zu identifizieren. Zu diesem Zweck bot sich eine qualitative²², explorative Vorgehensweise²³ an. Auf der Basis von

²⁰ Aufgrund der besseren Lesbarkeit werden Personenbezeichnungen im folgenden Abschnitt lediglich in der weiblichen Form verwendet; das männliche Geschlecht ist davon jeweils mitumfasst.

²¹ Gläser/Laudel, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, 4. Aufl. 2010, S. 26.

²² Gläser/Laudel, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, 4. Aufl. 2010, S. 26 f., ordnen die qualitative Forschung als mechanismenorientierte Erklärungsstrategie ein, die nach Kausalzusammenhängen sucht.

²³ Kromrey/Roose/Strübing, Empirische Sozialforschung – Modelle und Methoden der standardisierten Datenerhebung und Datenauswertung mit Annotationen aus qualitativ-inter-

leitfadengestützten, nichtstandardisierten²⁴ „Expertinneninterviews“²⁵ wurden Vertreterinnen von Luftfahrtbehörden einiger Bundesländer und das Bundesinnenministerium befragt. Leitfadengestützt und nichtstandardisiert setzt zwar einen vorbereiteten Fragenkatalog als Grundlage jeden Gesprächs voraus, die Reihenfolge und der Wortlaut der Fragen sowie die Möglichkeit, weitere Fragen und Antworten zu ergänzen, waren aber jedem einzelnen Gespräch überlassen²⁶. So wurde ein möglichst „natürliche[r] Gesprächsverlauf“²⁷ erreicht, was der Exploration unbekannter Kooperations- und Steuerungsmechanismen der Luftverkehrsverwaltung förderlich war. Expertinneninterviews eigneten sich insbesondere als Erhebungsmethode, da es darum ging, über das Medium „Expertin“ Wissen über den zu erforschenden Sachverhalt zu erlangen²⁸. Dabei waren die befragten Expertinnen nicht Objekt der Untersuchung, sondern „Zeugen der [...] interessierenden Prozesse“²⁹.

Gespräche wurden geführt mit den Verkehrsministerien der Länder Nordrhein-Westfalen, Hessen, Bayern und Bremen sowie dem Bundesinnenministerium, das für Fragen der Luftsicherheit zuständig ist³⁰. Pro Bundesland fanden zum Teil mehrere Gespräche mit verschiedenen Vertreterinnen statt, je nach Wunsch wurden Einzel- und Gruppengespräche vereinbart. Etwa die Hälfte der Interviews wurde am Telefon, die Übrigen im direkten Gespräch geführt,

pretativer Perspektive, 13. Aufl. 2016, S. 65 f., definieren „Exploration“ nach *Herbert Blumer* für die qualitative Sozialforschung als „das umfassende, in die Tiefe gehende, detektivische Erkunden des Forschungsfeldes, das Sammeln möglichst vielfältiger und das ganze Spektrum von Sichtweisen repräsentierender Informationen [...]“.

²⁴ *Gläser/Laudel*, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, 4. Aufl. 2010, S. 41 f., 111 f.; *Kromrey/Roose/Strübing*, Empirische Sozialforschung – Modelle und Methoden der standardisierten Datenerhebung und Datenauswertung mit Annotationen aus qualitativer-interpretativer Perspektive, 13. Aufl. 2016, S. 65.

²⁵ Begriff bei *Meuser/Nagel*, ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: Bogner/Littig/Menz (Hrsg.), Das Experteninterview, Theorie, Methode, Anwendung, 2. Aufl. 2005, S. 71 ff.

²⁶ *Meuser/Nagel*, ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: Bogner/Littig/Menz (Hrsg.), Das Experteninterview, Theorie, Methode, Anwendung, 2. Aufl. 2005, S. 71 (78).

²⁷ *Gläser/Laudel*, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, 4. Aufl. 2010, S. 42.

²⁸ *Gläser/Laudel*, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, 4. Aufl. 2010, S. 12, definieren die Begriffe „Experte“ und „Experteninterview“ folgendermaßen: „Experte beschreibt die spezifische Rolle des Interviewpartners als Quelle von Spezialwissen über die zu erforschenden sozialen Sachverhalte. Experteninterviews sind eine Methode, dieses Wissen zu erschließen.“

²⁹ *Gläser/Laudel*, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, 4. Aufl. 2010, S. 12; vgl. dazu ebenso *Meuser/Nagel*, ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: Bogner/Littig/Menz (Hrsg.), Das Experteninterview, Theorie, Methode, Anwendung, 2. Aufl. 2005, S. 71 (72); Gegenstand von Expertinneninterviews sind „Wissensbestände im Sinne von Erfahrungsregeln, die das Funktionieren von sozialen Systemen bestimmen“, ebd. S. 92.

³⁰ Das Bundesverkehrsministerium, die oberste Luftverkehrsbehörde für alle anderen Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung, war zu einem Interview nicht bereit.

die sowohl handschriftlich als auch teilweise per Audioaufnahme protokolliert wurden.

Der Fragenkatalog, der als Leitfaden der Gespräche diente, bezog sich in einem ersten Teil auf die Identifizierung der formellen und informalen Instrumente, die in der Praxis von den obersten Bundesbehörden eingesetzt werden, um den Gesetzesvollzug der Länder zu steuern, wobei explizit auch nach kooperativem Vorgehen gefragt wurde. Die Einzelfragen dieses Teils folgten in etwa dem Ablauf dieser Arbeit: Sie waren auf die formellen und einfachgesetzlichen Ingerenzen sowie die Existenz und Verwendung von informalen Instrumenten und der Gremienarbeit gerichtet. Dieser Fragenkomplex diente der Exploration der Verwaltungspraxis, wobei einmal herausgearbeitete, insbesondere informale Instrumente in folgenden Interviews in die Fragen mit aufgenommen werden konnten, sodass sich die Antworten diesbezüglich spezifizierten. Ein zweiter Teil beschäftigte sich mit der Häufigkeit der eingesetzten Mittel, dem Anlass ihres Einsatzes bzw. den Gründen der Nichtverwendung. Ziel war es hier, Erklärungsansätze zu generieren und Gründe für das (Nicht-)Funktionieren der Praxis herauszufinden³¹. Schließlich bezog sich ein letzter Fragenkomplex auf die Etablierung der Bundesaufsicht in der Praxis und die Einschätzung, ob sich die aktuelle Vorgehensweise als funktional erweist und ob (und wenn ja, welche) Änderungswünsche aus Sicht der Praxis für die Luftverkehrsverwaltung im Auftrag des Bundes vorliegen.

Durch die Befragung der Praxis waren neben der persönlichen Sicht der Praktikerinnen insbesondere Hinweise auf informale, unveröffentlichte Regelwerke, die Möglichkeit der Einsicht in interne Dokumente und kommende Projekte ertragreich. Zudem konnten bereits veröffentlichte Dokumente in ihrem Stellenwert für die Praxis eingeordnet werden.

Für die Beantwortung der Frage nach der Effektivität und Effizienz der Bundesauftragsverwaltung als Verwaltungsform konnte sich aus den Expertinneninterviews naturgemäß nur eine punktuelle Einschätzung ergeben. In Kombination mit der durch die Befragung entdeckten, praktisch verwendeten Steuerungs- und Koordinationsmechanismen sowie deren Umfang und Gebrauch vermittelten die Interviewergebnisse jedoch einen Eindruck hinsichtlich der Erfüllung der oben definierten Kriterien der Effektivität und ließen Rückschlüsse auf die Recht- und Zweckmäßigkeit sowie den Grad der Einheitlichkeit des Gesetzesvollzugs zu.

³¹ Die abschließende Bewertung ihrer Recht- und Verfassungsmäßigkeit wird in der Arbeit auf der Basis rechtlicher Maßstäbe vorgenommen.

C. Der Steuerungs begriff

Gegenstand der Untersuchung der Verwaltungspraxis sind unter anderem Instrumente des Bundes zur Steuerung der Verwaltungstätigkeit der Länder. Es werden formelle und informale Instrumente betrachtet. Steuerung wird dabei verstanden als die gezielte Einwirkung eines Steuerungssubjekts auf ein Steuerungsobjekt zur Beeinflussung oder Veränderung seines Verhaltens unter Einsatz von bestimmten Maßnahmen³². Die Wahl der jeweiligen Maßnahme, des Steuerungsinstruments, ist dabei abhängig von dem angestrebten Steuerungsziel und der Vorstellung von „Wirkungsbeziehungen zwischen den Steuerungsaktivitäten und -ergebnissen“³³. Die Steuerungsziele werden vom Steuerungssubjekt definiert³⁴. Steuerungssubjekt ist im Fall der Bundesauftragsverwaltung die jeweils zuständige oberste Bundesbehörde, im Fall der Luftverkehrsverwaltung das Bundesverkehrsministerium, das Bundesinnenministerium oder die Bundesregierung. Das Steuerungsobjekt, das nach *Mayntz* autonome Existenz besitzt und sich auch in Abwesenheit des Steuerungseingriffs weiterentwickeln kann³⁵, sind die Verkehrsministerien der Länder. Steuerungsziele sind in der Bundesauftragsverwaltung die Recht- und Zweckmäßigkeit des Gesetzesvollzugs sowie die Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse im ganzen Bundesgebiet³⁶. Diese Ziele werden zwar nicht von den Bundesministerien selbstständig definiert, sondern sind bereits vom Grundgesetz vorgegeben. Sie werden jedoch durch die Steuerungssubjekte, die Bundesministerien und die Bundesregierung, näher konkretisiert³⁷.

Wenn Steuerung hierarchisches Handeln voraussetzt, sind jedenfalls die formellen Ingerenzrechte des Bundes aus Art. 85 GG Steuerungsinstrumente in diesem Sinne. Kooperatives Vorgehen und „freiwillige Handlungskoordination gleichberechtigter Akteure“³⁸ fallen hingegen nicht unter den hier verwendeten

³² Steuerungs begriff nach *Renate Mayntz*, Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme, in: dies. (Hrsg.), Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen, 1997, S. 186 (190 f.); vgl. auch *Fischer*, Steuerung in Organisationen, 1. Aufl. 2009, S. 56.

³³ *Mayntz*, Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme, in: dies. (Hrsg.), Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen, 1997, S. 186 (192).

³⁴ *Fischer*, Steuerung in Organisationen, 1. Aufl. 2009, S. 56; *Mayntz*, Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme, in: dies. (Hrsg.), Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen, 1997, S. 186 (192).

³⁵ *Mayntz*, Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme, in: dies. (Hrsg.), Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen, 1997, S. 186 (191).

³⁶ Damit entsprechen die Steuerungsziele denjenigen Kriterien, die als Maßstab für die Bewertung der Effektivität und Effizienz der Bundesauftragsverwaltung als Verwaltungsform für die Luftfahrt definiert wurden, vgl. S. 4.

³⁷ *Hoffmann-Riem*, DÖV 1997, S. 433 (439).

³⁸ *Mayntz*, Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme, in:

Steuerungs begriff. Die informalen Instrumente müssen also auf ihre imperative Wirkung hin erst untersucht werden und fallen – soweit es sich um kooperativ abgestimmte Instrumente handelt – nicht darunter. Ihre Existenz in der Verwaltungspraxis lässt sich aber damit erklären, dass die formellen Steuerungsinstrumente meist „weniger komplex [sind], als es die von ihnen zu gestaltende Wirklichkeit ist“³⁹.

Die Einordnung der untersuchten formellen und informalen Instrumente unter dem Aspekt der Steuerung soll einen weiteren Hinweis darauf liefern, ob die Praxis mehr durch hierarchisches oder kooperatives Verwaltungshandeln geprägt ist. Da die formellen Ingerenzen des Art. 85 GG klassische Steuerungsinstrumente darstellen, können ihre geringe Nutzung und ein stattdessen schwerpunktmäßig kooperativer Vollzug auf einen Reformbedarf der Verwaltungsform für den Luftverkehr hinweisen.

dies. (Hrsg.), Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen, 1997, S. 186 (192).

³⁹ Hoffmann-Riem, DÖV 1997, S. 433 (439).

Stichwortverzeichnis

- Abgrenzung der Verwaltungsbefugnisse zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der zivilen Luftfahrt 30, 52
Arbeitsgemeinschaft deutscher Verkehrsflughäfen 54, 201
- BaföG-Verwaltung 79
Basis-Verordnung (EG) Nr. 216/2008 46, 129
Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung 48
Bundeseigenverwaltung 67, 109, 204
Bundesinitiativlösung 107
Bundesoberbehörden 47
Bundesregierung 74, 86, 90, 104, 137, 207
Bundestelle für Flugunfalluntersuchung 48
Bundestreue 139, 186
Bundesverkehrswegeplan 152, 200, 202
Bund-Länder-Fachausschuss Luftfahrt 122, 157, 164, 174, 211
- Daseinsvorsorge 148, 191, 194
Deutsche Flugsicherung 48, 98
Deutscher Ausschuss zur Verhütung von Vogelschlägen im Luftverkehr (DAVVL) 125
- EASA (european aviation safety agency) 39, 45, 128, 131
Effektivität 4, 7, 43, 187
effet utile 135, 136
Effizienz 4, 7, 45, 187
- Fernstraßenausbaugesetz 203
Fernstraßenverwaltung 1, 165, 189, 203
Flughafenentgelte 85, 150
Flughäfen im Bundesinteresse 148
Flughafen München II-Entscheidung 113
- Flughafenplanung 145, 191
- Gremien 116, 128, 141, 179, 189
- hinkende Verordnung 134
Hubschrauberlandeplätze 73
- International Civil Aviation Organisation 39, 125, 157
– Air Navigation Commission 173
– ICAO-Annexe 71, 158, 169, 176, 177
– standards und recommended practices 40, 168
- Kernenergieverwaltung 1, 79, 81
Koordinierungseckwerte 65
- Landesentwicklungsplan NRW 192
Landesluftfahrtbehörden 49
Landesraumordnungspläne 196, 200, 202
Leitfadeninterview 6
Loyalitätspflicht 139, 207
Luftaufsicht 50, 60
Luftfahrt-Bundesamt 30, 47, 68, 87, 99
Luftthoheit 30, 60
Luftsicherheit 34, 47, 50, 67, 87, 107, 179
Luftverkehr 25
Luftverkehrskonzept 145, 200, 202
Luftverkehrsverwaltung 26, 39
- Massenauftragsverwaltung 3, 18, 79
Mitteilungspflichten 18, 85
- Nachtflugverbot 78
Nationale Qualitätskontrollstelle 87
Nationales Luftsicherheitsprogramm 181
- Oberste Bundesbehörden 46, 50

- Praktikerrunden 123
- Rahmenhandbuch für die Luftfahrtverwaltung 127
- Rahmenplanferschreiben 183
- Raumordnungsrecht 195
- Rechtsunsicherheit 172, 179, 187, 208
- Reichsverfassung von 1871 27
- Richtlinien und Gemeinsame Grundsätze 37, 156, 178, 198
- Rundschreiben 17, 37, 127, 133, 156
- Selbstbindung
- der Verwaltung 167
 - faktische 121, 188
- soft law 46, 59, 129
- Steuerauftragsverwaltung 14, 163
- technische Anleitung 134, 175
- Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten 132, 154
- Verwaltungshandeln
- informal 23, 112, 116, 140, 162, 179, 184, 202, 204
 - konsensual 162
 - konzeptbezogen 147
 - kooperativ 188
- Verwaltungssteuerung 8, 125, 128
- Wahrnehmungskompetenz 13, 66, 88, 91, 109, 142, 144, 184, 187, 205
- Weimarer Reichsverfassung 28
- Weisung
- allgemeine Weisung 160
 - auf Anfrage 77
 - Einsatz 79, 80, 83, 95, 100, 154, 188
- Zeugnis 57, 131