

8 S 2224/02

Verkündet am 24.1.2003
Der Urkundsbeamte
der Geschäftsstelle
gez. Sander, GA



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes
Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

-Klägerin-

prozessbevollmächtigt:

gegen

Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch das Luftfahrtbundesamt,
Hermann-Blenk-Straße 26, 38108 Braunschweig,

-Beklagte-

prozessbevollmächtigt:

beigeladen:

1. Landkreis Waldshut,
vertreten durch den Landrat,
Kaiserstraße 110, 79761 Waldshut-Tiengen,

prozessbevollmächtigt:

2. Gemeinde Hohentengen,
vertreten durch den Bürgermeister,
Kirchstraße 4, 79801 Hohentengen,
3. Gemeinde Klettgau,
vertreten durch den Bürgermeister,
Degernauer Straße 22, 79771 Klettgau,

prozessbevollmächtigt:

wegen

Flugverkehrsbeschränkungen vom und zum Flughafen Zürich
über deutschem Hoheitsgebiet durch Rechtsverordnung

hat der 8. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Prof. Dr. Schmidt sowie die Richter am Verwaltungsgerichtshof Schenk und Rieger aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 23. Januar 2003

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin, die den internationalen Flughafen Zürich betreibt, wendet sich gegen Flugverkehrsbeschränkungen, die in einer - in ihrer letzten inhaltlichen Fassung am 27.10.2002 in Kraft getretenen - Verordnung des Luftfahrt-Bundesamtes enthalten sind.

Der Flughafen Zürich, der im Betriebsjahr 2000 325.616 und im Jahr 2001 309.230 Flugbewegungen bewältigt hat und über den im Jahr 2010 bis zu 420.000 Flugbewegungen abgewickelt werden sollen, liegt etwa 15 km südlich der deutsch-schweizerischen Grenze. Er verfügt über drei Start- und Landebahnen. Die beiden in nordöstlicher bzw. südwestlicher Richtung weisenden und mit Instrumentenanflugssystemen

(allerdings nicht vollständig) ausgestatteten Start- und Landebahnen 14/32 und 16/34 sind etwa 3.300 m bzw. 3.700 m lang, die dritte, mehr in Ost-West-Richtung angelegte Piste 10/28 hat eine Länge von etwa 2.500 m und ist nicht in vergleichbarem Umfang mit Instrumentenanflugrichtungen versehen. Die Bahnen 16/34 und 10/28 kreuzen sich. Die An- und Abflüge führten bisher zu etwa 95 % über deutsches Hoheitsgebiet. Deshalb war am 17.9.1984 eine unbefristete „Regelung zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland für An- und Abflüge zum/vom Flughafen Zürich über deutsches Hoheitsgebiet“ vereinbart worden.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen kündigte diesen Vertrag mit Schreiben vom 22.5.2000 an das schweizerische Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) zum 31.5.2001 wegen „übermäßiger Nutzung des deutschen Luftraums“. Dem Schreiben war eine „Regelung für die An- und Abflüge zum/vom Flughafen Zürich über deutsches Hoheitsgebiet“ beigefügt, deren Inkrafttreten zum 1.6.2001 angekündigt wurde und die u.a. ab dem 1.6.2002 einen Anflugverkehr unterhalb Flugfläche 100 in der Zeit von 21.00 Uhr bis 7.00 Uhr grundsätzlich untersagte sowie ein Kontingent von 80.000 Anflügen pro Jahr unter Flugfläche 100 festlegte. In der Folgezeit kam es zu Vertragsverhandlungen, die am 18.10.2001 zur Unterzeichnung eines Staatsvertrags „über die Durchführung der Flugverkehrskontrolle durch die Schweizerische Eidgenossenschaft über deutschem Hoheitsgebiet und über Auswirkungen des Betriebes des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland“ führten. Darin wurde u. a. vereinbart, dass

- ab dem 19.10.2001 der Anflugverkehr über deutschem Hoheitsgebiet in der Zeit von 22.00 Uhr bis 6.00 Uhr Ortszeit grundsätzlich nicht unterhalb einer Flughöhe von Flugfläche 100 durchgeführt wird. Ausnahmen sind nur bei zwingenden äußeren Umständen zulässig, zu denen rechtliche Gründe, Verkehrsaufkommen oder Umlaufverspätungen nicht gehören.

- ab dem 27.10.2002 an Samstagen, Sonntagen und den zwölf gesetzlichen Feiertagen in Baden-Württemberg in der Zeit von 20.00 Uhr bis 22.00 Uhr und von 6.00 Uhr bis 9.00 Uhr Ortszeit der Anflugverkehr über deutschem Hoheitsgebiet grundsätzlich nicht unterhalb einer Flughöhe von Flugfläche 100 abgewickelt wird. Hier gelten die dieselben Ausnahmeregelungen.

- ab dem 20.2.2005 weitergehende Beschränkungen gelten sollen, u. a. sollen danach über deutschem Hoheitsgebiet unterhalb der Flugfläche 100 nur noch weniger als 100.000 Anflüge pro Kalenderjahr - möglichst gleichmäßig verteilt auf die Pisten 14 und 16 - abgewickelt werden dürfen. In der Übergangszeit von 41 Monaten soll

die Zahl der im Jahr 2000 über süddeutsches Gebiet erfolgten Anflüge nicht überschritten werden.

Dieser Vertrag wurde nicht ratifiziert, weil der Schweizer Nationalrat sich in seiner Sitzung vom 19.6.2002 mehrheitlich gegen ihn aussprach. Der Ständerat hat am 12.12.2002 die Sache zu weiteren Verhandlungen an die Verkehrskommission zurückverwiesen. Der Deutsche Bundestag stimmte dem Staatsvertrag am 17.5.2002 zu, der Bundesrat legte jedoch am 12.7.2002 Einspruch ein, den der Bundestag bisher nicht zurückgewiesen hat.

Mit der am 1.9.2001 in Kraft getretenen Zweihundertvierten Durchführungsverordnung zur LuftVO vom 6.8.2001 (BAnz. S. 17861) - 204. DVO - legte das Luftfahrt-Bundesamt die Flugverfahren für An- und Abflüge nach Instrumentenflugregeln zum und vom Flughafen Zürich fest. Dazu wurden 35 Punkte entlang der deutsch-schweizerischen Grenze, auf die in den weiteren Regelungen Bezug genommen wird, sowie drei Kurskreuzungen als Anfangsanflugfixe über dem südlichen Baden-Württemberg bestimmt (EKTRIT im Westen, RILAX in der Mitte nach Norden versetzt und SAFFA im Osten), die auf bestimmten Einflugstrecken anzusteuern sind und für die Warteverfahren mit Mindestflughöhen gelten. Für den weiteren Anflug von diesen Wartepunkten zum Flughafen wurden im Umkreis von 25 Seemeilen um diesen zwei Sektoren mit Mindestflughöhen (5300 Fuß und 4200 Fuß über NN) und für jede der drei Landepisten und der drei Anfangsanflugfixe Flugverfahren bis zum Überfliegen der Grenze festgelegt. § 3 der 204. DVO regelt die bei Abflügen nach Instrumentenflugregeln über deutschem Gebiet einzuhaltenden Kurse.

Mit der ebenfalls am 1.9.2001 in Kraft getretenen Ersten Verordnung zur Änderung dieser Verordnung vom 28.8.2001 (BAnz. S. 19001) wurden die Einflugstrecken zu den Anfangsanflugfixen und die weiteren Anflugverfahren über deutschem Gebiet geändert. In einer am 19.10.2001 in Kraft getretenen Zweiten Änderungsverordnung vom 17.9.2001 (BAnz. S. 21001) fügte das Luftfahrt-Bundesamt den festgelegten Anflugverfahren tageszeitliche Beschränkungen hinzu. Danach darf deutsches Hoheitsgebiet zu Anflügen nach Instrumentenflugbedingungen auf die Landebahnen 14 und 16 nur noch zwischen 6.00 und 22.00 Uhr Ortszeit genutzt werden. Anflüge auf Piste 28 dürfen zwischen 22.00 und 6.00 Uhr Ortszeit eine Flughöhe von 10.000 Fuß nicht unterschreiten. Ausgenommen sind Flüge, für die aufgrund zwingender äußerer

Umstände, die näher umschrieben werden, Sonderbestimmungen gelten. Diese Ausnahmen wurden wegen ihrer missglückten sprachlichen Formulierung und zur Straffung des Verordnungstextes in der am 21.10.2001 in Kraft getretenen Dritten Änderungsverordnung vom 15.10.2001 (BAnz. S. 22173) wie folgt neu gefasst:

„Von den Beschränkungen nach Abs. 6 sind Flüge ausgenommen, für welche aufgrund von zwingenden äußeren Umständen keine Alternative zu einem Anflug aus Norden besteht. Diese Umstände sind insbesondere Gründe der Sicherheit, ungünstige Wetterbedingungen, Winterdienst, Pistensperrung infolge von Unfällen, Flüge des Such- und Rettungsdienstes und Ausfälle von Navigationssystemen. Rechtliche Gründe, Verkehrsaufkommen oder Umlaufverspätungen stellen keine äußeren Umstände dar. Weiter ausgenommen sind Hubschrauber und Flüge, welche nicht flugplanmäßig erfasst werden.“

Am 27.8.2002 erließ das Luftfahrt-Bundesamt die Vierte Änderungsverordnung (BAnz. S. 21353), die am 27.10.2002 in Kraft getreten ist. Sie fasst die in der Zweiten Änderungsverordnung festgelegten zeitlichen Beschränkungen (§ 2 Abs. 6) wie folgt neu:

„Die Instrumentenanflugverfahren nach Absatz 5 Nr. 1 bis 6 [Anflüge auf die Pisten 14 und 16] dürfen über deutschem Hoheitsgebiet nur in der Zeit zwischen 06.00 und 22.00 Uhr Ortszeit genutzt werden; an Samstagen, Sonntagen sowie den gesetzlichen Feiertagen Neujahr, Erscheinungsfest (6. Januar), Karfreitag, Ostermontag, 1. Mai, Christi Himmelfahrt, Pfingstmontag, Fronleichnam, Tag der deutschen Einheit (3. Oktober), Allerheiligen (1. November), Erster und Zweiter Weihnachtsfeiertag ist die Nutzung nur in der Zeit zwischen 09.00 und 20.00 Uhr Ortszeit zulässig.

Bei der Nutzung der Instrumentenanflugverfahren nach Absatz 5 Nr. 7 bis 9 [Anflüge auf Piste 28] ist deutsches Hoheitsgebiet in der Zeit zwischen 22.00 und 06.00 Uhr Ortszeit, an Samstagen, Sonntagen sowie den gesetzlichen Feiertagen Neujahr, Erscheinungsfest (6. Januar), Karfreitag, Ostermontag, 1. Mai, Christi Himmelfahrt, Pfingstmontag, Fronleichnam, Tag der deutschen Einheit (3. Oktober), Allerheiligen (1. November), Erster und Zweiter Weihnachtsfeiertag zusätzlich zwischen 06.00 und 09.00 Uhr sowie zwischen 20.00 und 22.00 Uhr Ortszeit nicht unterhalb einer Flughöhe von Flugfläche 100 zu überfliegen.“

Gegen diese Regelung hat die Klägerin am 30.9.2002 Klage beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg erhoben. Mit Verordnung vom 15.1.2003 hat das Luftfahrt-Bundesamt die 204. DVO aufgehoben und dieselben Regelungen in einer konsolidierten Fassung durch die Zweihundertdreizehnte Durchführungsverordnung zur Luftverkehrs-Ordnung (Festlegung von Flugverfahren für An- und Abflüge nach Instrumentenflugregeln zum und vom Flughafen Zürich) vom selben Tag (BAnz. Nr. 12 vom 18.1.2003, S. 813) - 213. DVO - getroffen.

Die Klägerin beantragt,

festzustellen, dass die in § 2 Abs. 6 der 213. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung (Festlegung von Flugverfahren für An- und Abflüge nach Instrumentenflugregeln zum und vom Flughafen Zürich) vom 15. Januar 2003 (BANz. vom 18. Januar 2003, Nr. 12, S. 813) festgelegten Beschränkungen sie in ihren Rechten verletzen.

Sie macht geltend: Die Flugverkehrsbeschränkungen führten zu einem drastischen Anstieg der Gesamtzahl der Fluglärm betroffenen, erheblichen Kapazitätseinbußen (33 % bei den Landungen und 40% bei den Starts pro Stunde) und belasteten den Flughafen massiv. Die in § 2 Abs. 6 der (ursprünglich 204. und jetzt) 213. DVO getroffenen Regelungen seien aus mehreren Gründen rechtswidrig und damit nichtig. Sie seien auf § 32 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, Abs. 3 S. 2 und 3 LuftVG i.V.m. § 27 a Abs. 1 und 2 LuftVO gestützt. Diese Vorschriften ermächtigten aber nicht dazu, Anflugverfahren zur Verteilung von Fluglärm festzulegen, der von einem Flughafen im Ausland ausgeht. § 2 Abs. 6 der 213. DVO stelle einen ungerechtfertigten Eingriff in die europarechtlich garantierte Freiheit zur Erbringung von Luftverkehrsdienstleistungen dar (Art. 3 Abs. 1 VO (EWG) Nr. 2408/92) und verstoße gegen das Diskriminierungsverbot nach Art. 3 des am 1.6.2002 in Kraft getretenen Luftverkehrsabkommen zwischen der EG und der Schweiz. Durch die Verordnung werde der Flughafen Zürich ohne sachliche Rechtfertigung gegenüber vergleichbaren deutschen Flughäfen benachteiligt, die keinen auch nur annähernd gleich restriktiven Einschränkungen unterlägen. Sie verteile Fluglärm einseitig zu Lasten schweizerischer Anwohner um und verstoße gegen bestehende völkerrechtliche Abkommen über die Gewährung von Überflugrechten sowie gegen Grundrechte bzw. in der EMRK garantierte Rechte. Sie greife unverhältnismäßig in eine seit Jahrzehnten bestehende Infrastruktur und damit in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb der Klägerin ein, weil sie zu erheblichen Kapazitätsbeschränkungen führe und einen enormen Investitionsbedarf auslöse sowie Lärmschutzkosten nach sich ziehe. Schließlich habe die Beklagte die erforderliche Abwägung nicht vorgenommen; sie sei insbesondere von einem unzutreffenden Sachverhalt ausgegangen und habe falsche rechtliche Maßstäbe angelegt. Die Bedeutung des Flughafens Zürich, die negativen Lärmauswirkungen der streitigen Verordnung und die Belange der Klägerin seien nicht angemessen berücksichtigt worden.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen

Sie erwidert: Die Verordnung sei durch die Ermächtigung in § 32 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 LuftVG i.V.m. § 27 a LuftVO gedeckt. Sie verletze auch keine Rechte der Klägerin, da diese keinen Anspruch auf bestimmte Anflugrouten und Anflugzeiten für ihren Flughafen habe. Ein Verstoß gegen Völker- oder Europarecht sei nicht erkennbar. Denn es sei von dem Grundsatz auszugehen, dass ein Staat - vorbehaltlich vertraglicher Regelungen - nur über seinen eigenen Luftraum verfügen könne. Die in der Chicagoer Transitvereinbarung multilateral beschlossene Überflugfreiheit stelle keine solche abweichende vertragliche Regelung für Landeanflüge dar, weil sie nur Überflüge ohne Festlegung bestimmter Strecken erfasse. Auch aus dem europäischen Gemeinschaftsrecht bzw. dem Luftverkehrsabkommen Schweiz-EG und der darin in Bezug genommenen Marktzugangsverordnung (VO (EWG) Nr. 2408/92) ergebe sich nichts anderes. Die Klägerin erkenne, dass die streitige Rechtsverordnung keine Flugbewegungen verbiete, sondern ihnen lediglich für die Nutzung des deutschen Luftraums zu gewissen Zeiten einen Riegel vorschiebe. Im Übrigen sei für die Entscheidung entsprechender Streitfragen der Gemischte Ausschuss nach Kapitel 5 des Abkommens zuständig. Die Interessen der Klägerin seien ordnungsgemäß abgewogen worden. Die Abwägung beruhe auf den Staatsvertragsverhandlungen. Lärmschutzinteressen schweizerischer Bürger könne die Klägerin nicht geltend machen. Ohnehin ergebe sich aus von ihr vorgelegten Untersuchungen, dass es kurzfristig realisierbare Betriebsvarianten gebe, die zu einer erheblichen Verringerung der Lärmbetroffenheiten innerhalb und außerhalb der Schweiz führten.

Der mit Beschluss vom 15.11.2002 auf seinen Antrag hin beigeladene Landkreis Waldshut macht - ohne einen eigenen Antrag zu stellen - geltend: Die angegriffene Verordnung sei durch die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage in § 32 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, Abs. 3 S. 2 und 3 LuftVG gedeckt. Sie berühre die Zulassung des im Ausland gelegenen Flughafens Zürich nicht. Sie stelle auch kein nach Art. 19 Abs. 1 GG unzulässiges Einzelfallgesetz dar, weil durch ihre Regelungen eine unbestimmte Viel-

zahl von Flügen und Fluggesellschaften betroffen sei. Im Übrigen könne sich die Klägerin als ausländische juristische Person nach dem eindeutigen Wortlaut des Art. 19 Abs. 3 GG nicht auf Grundrechte des Grundgesetzes berufen. Die Verordnung verstoße nicht gegen europäisches Gemeinschaftsrecht i.V.m. dem Luftverkehrsabkommen EG/Schweiz vom 21.6.1999 (LVA). Davon abgesehen liege auch keine auf die Staatsangehörigkeit bezogene Diskriminierung vor. Soweit sich die Klägerin auf die VO (EWG) Nr. 2408/92 berufe, müsse sie sich entgegen halten lassen, dass nach deren Art. 8 Abs. 3 entsprechende Maßnahmen nicht der Jurisdiktion eines nationalen Gerichts, sondern der Überprüfung durch die Kommission und der Gemeinschaftsgerichte unterlägen. Auch die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 49 EG sei nicht verletzt. Jedenfalls seien eventuelle Beeinträchtigungen ohne Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit durch das Ziel gerechtfertigt, mit den Flugverkehrsbeschränkungen die Einwohner und die Tourismuswirtschaft des Südschwarzwalds zu schützen. Völkerrechtliche Vereinbarungen stünden der angegriffenen Verordnung nicht entgegen. Insbesondere erfassten die Überflugrechte des Chicagoer Abkommens bzw. der Transitvereinbarung die in ihr geregelten An- und Abflugverfahren nicht. Schließlich seien die Interessen der Klägerin im Zuge der Staatsvertragsverhandlungen, auf denen die streitige Verordnung basiere, berücksichtigt und gewürdigt worden.

Die ebenfalls mit Beschluss vom 15.11.2002 entsprechend ihren Anträgen beigeladenen Gemeinden Hohentengen und Klettgau tragen - gleichfalls ohne eigene Antragstellung - vor: § 27 a Abs. 2 S. 1 LuftVO ermächtige auch zu temporären Flugverkehrsbeschränkungen, die - wie vorliegend - der Verteilung des Lärms einer Störquelle dienten, die auf der Grundlage des nationalen Rechts nicht beseitigt werden könne. Das Luftfahrt-Bundesamt habe - unter Verwendung der in den Staatsvertragsverhandlungen ausgetauschten Meinungen - vor Erlass der Verordnung die Belange der Klägerin auch ausreichend abwägend berücksichtigt und in zutreffender Weise einer Verminderung der Lärmbelastung der südbadischen Kommunen und Bevölkerung den Vorzug gegeben. Der Flughafen Zürich werde auch nicht gegenüber deutschen Flughäfen diskriminiert, denn er bleibe - gemessen an deutschem Recht - jederzeit benutzbar. Ein Verstoß gegen die Verordnung (EWG) Nr. 2408/92, auf die sich die Klägerin nicht berufen könne, weil sie kein Luftfahrtunternehmen sei, liege nicht vor, da sie keinen zeitlich unbegrenzten Streckenzugang gewährleiste.

Ungeachtet dessen wären Eingriffe in die darin gewährten Rechte auch gerechtfertigt. Schließlich könne die Klägerin auch aus der Transitvereinbarung vom 7.12.1944 nichts zu ihren Gunsten ableiten, weil darin die „Erste Freiheit - das Recht auf Überflug ohne Landung“ nur den Vertragsstaaten und kein Recht zum Überflug an jedem Ort und an jeder Zeit gewährt werde.

Während des gerichtlichen Verfahrens hat das schweizerische Bundesamt für Zivilluftfahrt mit Bescheid vom 15.10.2002 auf den Antrag der Klägerin vom 15.2.2002 eine provisorische Änderung des Betriebsreglements für den Flughafen (vom 31.5.2001, geändert am 18.10.2001) verfügt. Danach dürfen Landungen in der Zeit von 22.00 Uhr bis 06.08 Uhr und an Samstagen, Sonntagen und den gesetzlichen Feiertagen gemäß Anhang I zum Staatsvertrag von 5.30 Uhr bis 9.08 Uhr und von 20.00 Uhr bis 22.00 Uhr nur auf die Piste 28 erfolgen, es sei denn, diese Piste stehe nicht zur Verfügung. Das neue Reglement steht unter dem Vorbehalt, dass die in der streitigen Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland angeordneten Einschränkungen der Benützung des süddeutschen Luftraums „Rechtskraft entfalten“.

Der Senat hat mit Beschluss vom 24.10.2002 (- 8 S 2225/02 -) den mit der Klageschrift eingereichten Antrag der Klägerin, sie vorläufig von der Pflicht zur Einhaltung der angegriffenen Flugbeschränkungen freizustellen, abgelehnt.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die gewechselten Schriftsätze nebst Anlagen verwiesen.

Entscheidungsgründe

I. Die Klage ist zulässig, soweit die Entscheidungskompetenz des erkennenden Gerichtshofs in Frage steht. Der Senat hat dies in dem im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes ergangenen Beschluss vom 24.10.2002 im einzelnen begründet und daran im Beschluss gemäß § 17 a Abs. 3 GVG i.V.m. § 83 S. 1 VwGO vom 15.11.2002 festgehalten. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf diese allen Beteiligten bekannten Beschlüsse Bezug genommen.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Auffassung der Beklagten, für die Entscheidung der vorliegenden Streitigkeit sei der „Luftverkehrsausschuss Gemeinschaft/Schweiz“ nach Kapitel 5 des am 1.6.2002 in Kraft getretenen Luftverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der EG vom 21.6.1999 (ABl. EG Nr. L 114/73 vom 30.4.2002) - LVA - zuständig, nicht zutrifft. Denn dieser „Gemischte Ausschuss“ kann nur durch eine der beiden Vertragsparteien, die Europäische Gemeinschaft oder die Schweiz, angerufen werden (vgl. Art. 14, 18 Abs. 2 und 29 LVA) und dies auch nur dann, wenn es um eine Angelegenheit geht, die in einem der im Anhang zum Luftverkehrsabkommen aufgeführten Rechtsakte der Gemeinschaft geregelt wird (vgl. Art. 2 LVA). Das ist vorliegend aber - wie noch zu zeigen sein wird - nicht der Fall.

Die Entscheidungskompetenz des erkennenden Gerichtshofs steht auch nicht deshalb in Frage, weil nach Art. II Abschnitt 1 und 2 der Vereinbarung über den Durchflug im Internationalen Fluglinienverkehr vom 7.12.1944 („Transitvereinbarung“, BGBl. 1956 II S. 442 ff.) i.V.m. Art. 50 und 84 ff. des Abkommens über die Internationale Zivilluffahrt („Chicagoer Abkommen“) vom selben Tag (BGBl. 1956 II, S. 412 ff.) bei Streitigkeiten darüber, ob Maßnahmen eines Vertragsstaates einem anderen Vertragsstaat „Unrecht oder Härten zufügen“, eine Prüfung und Entscheidung durch den Rat der ICAO (vgl. Art. 43 und 50 des Chicagoer Abkommens) beantragt werden kann. Denn dieses Prüfungs- und eventuell nachgeschaltete Entscheidungsverfahren kann ebenfalls nur von einem Vertragsstaat beantragt werden und schon deshalb dem Rechtsschutzbegehren der Klägerin nicht entgegenstehen. Im Übrigen setzt es voraus, dass Meinungsverschiedenheiten zwischen Staaten bestehen, die vom Rat ausgeräumt werden sollen. Dies ist hier aber nicht der Fall, denn die Schweiz und Deutschland haben am 18.10.2001 einen Staatsvertrag unterzeichnet, der noch weitergehende Regelungen als die streitige Durchführungsverordnung enthält und der in den beiderseitigen Zustimmungsgremien noch nicht endgültig gescheitert ist, sondern Gegenstand vereinbarter Nachverhandlungen sein soll. Eine Anrufung des Rats wäre deshalb derzeit verfrüht.

Ob auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen gegeben sind, lässt der Senat dahin stehen.

II. Die Klage ist unbegründet, da die angegriffene Verordnung die Klägerin nicht in ihren Rechten verletzt. Es ist unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt zu beanstanden, dass die Bundesrepublik Deutschland zu bestimmten, besonders sensiblen Zeiträumen den Landeanflug auf Zürich-Kloten über deutsches Hoheitsgebiet untersagt bzw. beschränkt.

1. Die Klägerin hält § 2 Abs. 6 der 213. DVO deshalb für rechtswidrig, weil die darin festgelegten zeitlichen Flugbeschränkungen durch die Ermächtigungsgrundlage, auf der die Verordnung beruht (§ 32 Abs. 1 S 1 Nr. 1 LuftVG i.V.m. § 27 a LuftVO), nicht gedeckt sei. Dem kann nicht gefolgt werden.

Der Senat geht mit der Klägerin davon aus, dass das Luftfahrt-Bundesamt im Rahmen dieser Verordnungsermächtigung darauf beschränkt ist, den vorhandenen Lärm zu verteilen, ohne die eigentliche Störquelle beseitigen zu können, weil diese - der Flughafen - durch anderweitig ergangene Entscheidungen (Planfeststellung und Betriebsgenehmigung) zugelassen wurde (BVerwG, Urteil vom 28.6.2000, BVerwGE 111, 275, 281; OVG NRW, Urteil vom 4.3.2002 - 20 D 120/97.AK - NZV 2002, 478; krit. hierzu: Czybulka, Festlegung von Flugrouten und Flughafenplanung, in: Ziekow (Hrsg.), Flughafenplanung, Planfeststellungsverfahren, Anforderungen an die Planungsentscheidung, S. 20). Die vorliegend allein streitige Vorschrift des § 2 Abs. 6 der 213. DVO hält sich an diese Vorgabe, denn sie beschränkt nur die Instrumentenanflugverfahren in zeitlicher Hinsicht bzw. hinsichtlich der einzuhaltenden Mindestflughöhe, ohne damit in die Betriebsmöglichkeiten des Flughafens Zürich einzugreifen. Ein solcher Eingriff wäre zudem mangels hoheitlicher Befugnisse des deutschen Ordnungsgebers auch nicht zulässig.

Dem weiteren Vorbringen der Klägerin, § 27 a LuftVO ermächtige nur zur Festlegung von Flugverfahren, wozu tageszeitabhängige Flugverbote nicht gehörten, ist dagegen nicht zu folgen. Denn aus Abs. 2 S. 1 dieser Vorschrift ergibt sich, dass der Begriff „Flugverfahren“ mehr umfasst als die - in den §§ 2 Abs. 1 bis 5 und 3 der 213. DVO getroffene - Festlegung von Flugwegen, Flughöhen und Meldepunkten, die nur beispielhaft („einschließlich“) aufgeführt werden. Da aber über die drei angeführten Flugparameter hinaus keine weiteren Routenvorgaben vorstellbar sind, die aus-

schließlich einen räumlichen Bezug aufweisen, müssen auch Regelungen der Benutzung des Luftraums in zeitlicher Hinsicht auf § 27 a Abs. 2 LuftVO gestützt werden können. Ein derart weites Verständnis des Begriffs „Flugverfahren“ legt vor allem § 32 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 LuftVG nahe, aus dem sich die eigentliche Verordnungs-ermächtigung ergibt, die durch § 27 a Abs. 2 LuftVO in Ausübung der in § 32 Abs. 3 S. 2 LuftVG enthaltenen Berechtigung lediglich an das Luftfahrt-Bundesamt weiter delegiert worden ist (vgl. das „RILAX“-Urteil des Senats vom 22.3.2002 - 8 S 1271/01 - VBIBW 2002, 521, 523). Denn dort wird eine umfassende Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen über „das Verhalten im Luftraum und am Boden“ erteilt. Es bedarf aber keiner weiteren Begründung, dass es notwendig sein kann, unterschiedliche Regelungen für dieses Verhalten bezogen auf verschiedene Tageszeiten oder besondere Tage zu treffen. Derartige verhaltenssteuernde Vorgaben kennt die deutsche Rechtsordnung in nahezu allen Bereichen. Würde man dagegen der von der Klägerin vertretenen engen Auslegung folgen, wären solche in zeitlicher Hinsicht differenzierenden Festlegungen z. B. für das Überfliegen unbesiedelter Gebiete (etwa zum Schutz bestimmter Habitate) nicht möglich (vgl. § 32 Abs. 1 S. 1 Nr. 15 LuftVG).

Auch der Einwand der Klägerin, nur die soeben genannte Bestimmung ermächtige zum Erlass von Rechtsverordnungen, die - wie die vorliegend bekämpfte - den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm zum Ziel hätten, und derartige Lärmschutzverordnungen dürften gemäß § 32 Abs. 1 S. 5 LuftVG nur unter Beteiligung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit erlassen werden, ist nicht berechtigt. Denn die in § 32 Abs. 1 S. 1 Nr. 15 LuftVG enthaltene Verordnungs-ermächtigung hat eine andere Zielrichtung: Auf ihrer Grundlage sollen Maßnahmen zur Geräuschminderung vorgeschrieben werden können. Darum geht es vorliegend aber nicht. Die Lärmentwicklung der den Flughafen Zürich anfliegenden Luftfahrzeuge wird durch die streitige Verordnung nicht verringert, der Fluglärm soll nur während der festgelegten „Sperrzeiten“ vom deutschen Gebiet ferngehalten, also mittelbar anders verteilt werden. Im Übrigen reißt die Argumentation der Klägerin die angegriffenen Festlegungen aus ihrem Kontext und unterzieht sie damit in unzulässiger Weise einer isolierten Betrachtung. Denn die 213. DVO dient in erster Linie dem Zweck, den Anflug auf den Flughafen Zürich in geordnete Bahnen zu lenken; die Beschränkungen in ihrem § 2 Abs. 6 und die in § 2 Abs. 7 umschriebenen Ausnahmen

betreffen deshalb nur einen Teilaspekt der Gesamtregelung. Die Argumentationsweise der Klägerin vernachlässigt dagegen den Umstand, dass die Verordnung zunächst und hauptsächlich deutschen Luftraum für den Anflug auf einen ausländischen Flughafen zur Verfügung stellt.

2. Die Klägerin ist ferner der Ansicht, § 2 Abs. 6 der 213. DVO verstoße gegen die sog. „Erste Luftverkehrsfreiheit“ nach der bereits erwähnten Transitvereinbarung i.V.m. dem Chicagoer Abkommen und verletze sie deshalb in ihren Rechten. Auch diese Auffassung trifft nicht zu.

Grundsätzlich können natürliche oder juristische Personen des Privatrechts aus völkerrechtlichen Verträgen wie den genannten Abkommen keine eigenen subjektiven Rechte ableiten, weil der einzelne auf der Ebene des Völkerrechts primär nur als Angehöriger eines Staates Bedeutung erlangt. Etwas anderes gilt allerdings dann, wenn ihnen entweder der Völkerrechtsakt selbst oder das nationale Zustimmungsgesetz Individualansprüche zugesteht (Ipsen, Völkerrecht, 4. Aufl. 1999, § 7, S. 79 ff.; Doehring, Völkerrecht, § 2 III a), S. 106 ff.; Kenntner, Rechtsschutz in Europa, in: Bergmann/Kenntner, Deutsches Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, S. 66). Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall nicht gegeben. Denn in Art. I Abschnitt 1 der Transitvereinbarung, der allein das von der Klägerin reklamierte Recht für den hier interessierenden planmäßigen internationalen Fluglinienverkehr erfassen könnte, gewähren sich nur die Vertragsstaaten untereinander das Recht zum Überflug des jeweils anderen Hoheitsgebiets und zur Landung zu nicht gewerblichen Zwecken. Dafür, dass einzelne Flughafengesellschaften sich auf diese Freiheiten als eigene (von ihnen selbst ohne Vermittlung durch ihren Heimatstaat - oder hier sogar gegen den Willen der eigenen Regierung - durchsetzbare) Rechte berufen könnten, gibt es nicht den geringsten Anhaltspunkt. Auch dem Zustimmungsgesetz vom 7.4.1956 (BGBl. II S. 411) lässt sich nichts für eine derartige Rechtsgewährung entnehmen.

Auch der Versuch der Klägerin, im Wege der Annahme, die Transitvereinbarung sei „self-executing“, eigene daraus abgeleitete Ansprüche zu konstruieren, muss scheitern. Denn es fehlt - von allem weiteren abgesehen - an den von ihr selbst zu Recht für erforderlich gehaltenen Voraussetzungen der hinreichenden Bestimmtheit und

Justiziabilität. Art. I Abschnitt 4 Nr. 1 der Vereinbarung gesteht nämlich in Übereinstimmung mit Art. 68 des Chicagoer Abkommens jedem Vertragsstaat grundsätzlich das Recht zu, die Strecken zu bezeichnen, die der internationale Fluglinienverkehr innerhalb seines Hoheitsgebiets einzuhalten hat. Diese Befugnis der Staaten würde überspielt, könnten die Flughafengesellschaften das Recht für sich in Anspruch nehmen, die Routen zu bestimmen, auf denen sie von den Luftfahrtgesellschaften angefliegen werden. Diese Annahme widerspräche diametral dem in Art. 1 des Chicagoer Abkommens hervorgehobenen Ausgangspunkt, dass die Vertragsstaaten über ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet die „volle und ausschließliche Lufthoheit“ besitzen.

Davon abgesehen haben sich die Vertragsstaaten in diesen Abkommen ausschließlich Privilegien im Hinblick auf Flüge zugestanden, die Flughäfen sind dagegen von den Luftverkehrsfreiheiten nicht erfasst (Milde, Legal opinion on the transit flights over the territory of Germany to/from Zurich Airport, S. 16). Auch aus diesem Grund kann sich die Klägerin nicht auf die genannten Vereinbarungen berufen.

Schließlich entbehrt die Auffassung der Klägerin, aus den genannten Abkommen ergebe sich das Recht, das Hoheitsgebiet eines anderen Staates bis herab zur Sicherheitsmindesthöhe (vgl. § 6 Abs. 1 LuftVO) bzw. ohne Bodenberührung („touch down“) - so die Vertreter der Klägerin in der mündlichen Verhandlung - überfliegen zu dürfen, jeder Rechtfertigung (ausführlich dazu: Mendes de Leon, Legal implications of access to Zurich airport through South Germany's airspace, S. 10 ff.; Milde, a.a.O., S. 2 und 12 ff. mit ausführlichen Erwägungen zur auch diesen Luftverkehrsabkommen zugrunde liegenden Beschränkung der Verkehrsfreiheiten auf die „innocent passage“; ebenso: Böckstiegel/Reifahrth, ZLW 1983, 183, 204; Giemulla/Schmid, LuftVG, § 2 RdNr. 28 m.w.N.; Schwenk, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 2. Aufl. 1996, S. 198; a. A.: Lübben/Ohlhoff/Wolfrum in einem für die Klägerin erstatteten Gutachten, abgedruckt in: ZLW 2001, 350; Bentzien, ZLW 2002, 493, 513 ff.). Dieses Verständnis verbietet sich bereits unter historischen Gesichtspunkten. Denn es erscheint ausgeschlossen, dass die Vertragsstaaten am 7.12.1944, also in der Endphase des Zweiten Weltkriegs, ihre Lufträume praktisch unbegrenzt für fremde Luftfahrzeuge öffnen wollten. Hinzu kommt, dass Art. I Abschn. 1 der Transitvereinbarung nur von einem Überflug „ohne Landung“ („to fly across its territory without lan-

ding“) spricht. Bereits diese Wortwahl deutet an, dass damit das reine Durchqueren des Territoriums auf einer Luftstraße („en route“) gemeint ist, das in mehreren Bestimmungen des Chicagoer Abkommens als „operated over“, „flying over“ oder „carried above“ (vgl. Art. 6, 12, 30 und 35) in Abgrenzung zum Ein- oder Ausflug bzw. der Nutzung des Luftraums unterhalb der Überflugstrecken in denselben Artikeln bezeichnet wird („operated into the territory“ in Art. 6, „maneuvering within its territory“ in Art. 12, „in the territory“ in Art. 30 oder „carried in the territory“ in Art. 35).

Dass der Landeanflug von der durch Art. I Abschnitt 1 der Transitvereinbarung statuierten „Ersten Luftverkehrsfreiheit“ ausgenommen ist, ergibt sich ferner zwingend daraus, dass es für die Landung selbst keiner völkerrechtlichen Vereinbarung bedurft hätte, denn sie erfolgt immer auf dem Hoheitsgebiet des Staates, in dem der jeweilige Flughafen liegt. Auch die von der Klägerin bemühte „Staatenpraxis“ - insbesondere diejenige der Schweiz - widerlegt ihre Auffassung, der Landeanflug falle unter die Luftverkehrsfreiheit der Transitvereinbarung. Denn die Schweiz hält es - wie die von der Beklagten vorgelegten Abkommen mit Österreich und Italien für grenznahe schweizerische Flughäfen belegen - offensichtlich für erforderlich, das Durchqueren fremden Luftraums beim Landeanflug auf diese staatsvertraglich zu regeln, was unnötig wäre, wenn dies bereits durch die „Erste Luftverkehrsfreiheit“ gedeckt wäre. Der von Bentzien (a.a.O.) daraus gezogene gegenteilige Schluss ist nicht nachvollziehbar.

3. Dem weiteren Vorbringen der Klägerin, sie werde in ihrer gemeinschaftsrechtlich gewährleisteten Dienstleistungsfreiheit verletzt, kann schon im Ansatz nicht gefolgt werden. Denn die Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23.7.1992 (ABl. EG Nr. L 240 vom 24.8.1992, S. 8) über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs - insbesondere deren Art. 3 Abs. 1, auf den die Klägerin sich beruft -, die durch das genannte LVA ab dem 1.6.2002 auf die Schweiz erstreckt worden ist, betrifft ausschließlich die Verkehrsrechte von *Luftfahrtunternehmen*, die in Art. 2 a) der Verordnung definiert werden. Die Klägerin fällt als Betreiberin eines Flughafens (vgl. dazu die Definition in Art. 2 k)) nicht darunter und kann deshalb aus dieser Verordnung keine Rechte ableiten (Nettesheim, ZLW 2002, 240, 256; ebenso: Lübben/Ohlhoff/Wolfrum, ZLW 2001, 350, 369, die ausdrücklich von „Luftverkehrsgesellschaften“ sprechen).

Ferner garantiert Art. 3 Abs. 1 der Verordnung (ebenso: Art. 15 Abs. 1 LVA) lediglich „Verkehrsrechte“. Nach Art. 2 f) der Verordnung bedeutet „Verkehrsrecht“ das Recht eines Luftfahrtunternehmens zur (gewerblichen) Beförderung von Fluggästen, Fracht und/oder Post auf einem Flugdienst, also einem Flug oder einer Folge von Flügen (vgl. Art. 2 c) der Verordnung) zwischen zwei Flughäfen der Gemeinschaft, wozu aufgrund des LVA auch die schweizerischen Flughäfen zählen. Konkrete Flugrouten sind damit nicht Bestandteil der gemeinschaftsrechtlich (unter Einbeziehung der Schweiz) gewährleisteten Luftverkehrsfreiheit. Dies ist im Übrigen auch deshalb selbstverständlich, weil es - schon aus Sicherheitsgründen - nicht im Belieben der Fluggesellschaften oder eines Flughafenunternehmens stehen kann, die Verkehrsrechte auf den ihnen jeweils optimal erscheinenden Wegen ausüben zu können. Die Klägerin wird aber durch die streitigen Flugverkehrsbeschränkungen nicht gehindert, Flugdienste auf ihrem Flughafen abzuwickeln. Soweit sie deshalb mit Schwierigkeiten zu kämpfen hat, weil es ohne Nordanflüge (über deutsches Gebiet) zu Stockungen in ihren Betriebsabläufen kommt, liegt dies allein daran, dass bislang keine genügende Vorsorge für einen Anflug ohne Inanspruchnahme fremden Territoriums getroffen worden ist, obwohl schon das Verwaltungsabkommen vom 17.9.1984 in seinem Abschnitt II ein grundsätzliches Flugverbot zwischen 22.00 Uhr und 6.00 Uhr enthalten hatte. Europäisches Gemeinschaftsrecht lässt sich nicht als Rechtfertigung oder zur Kompensation dafür heranziehen, dass dahin gehenden Aufforderungen nicht oder nur unzureichend Folge geleistet wurde. Im Übrigen fallen die Interkontinentalflüge, deren Abwicklung ohne Anflüge von Norden her der Klägerin nach ihrem Vortrag besondere Schwierigkeiten bereitet, nicht unter die VO (EWG) Nr. 2408/92. Denn mit ihnen werden keine „Strecken in der Gemeinschaft“ i.S.d. Art. 3 Abs. 1 der Verordnung bedient.

Darüber hinaus unterliegt nach Art. 8 Abs. 2 der VO (EWG) Nr. 2408/92 die Ausübung von Verkehrsrechten den veröffentlichten einzelstaatlichen Vorschriften in den Bereichen Sicherheit, Umweltschutz und Zuweisung von Start- und Landezeiten. Selbst wenn also - entgegen dem Vorstehenden - auch konkrete Anflugrouten und -zeiten den Freiheitsgarantien dieser Verordnung unterfielen und die Klägerin für sich daraus Rechte ableiten könnte, stünden sie unter dem Vorbehalt einzelstaatlicher Regelungen. Dass die angegriffenen Flugverkehrsbeschränkungen von diesem Vor-

behalt keinen gemeinschaftsrechtswidrigen Gebrauch machen, folgt bereits daraus, dass der südbadische Luftraum - unabhängig vom Abflugort des jeweiligen Luftfahrzeugs - unstreitig für 95 % aller Anflüge auf den Flughafen Zürich in Anspruch genommen wird, ohne dass dieser Belastung nennenswerte Vorteile für diesen Raum gegenüberstünden (siehe hierzu nachfolgend 5. zur Abwägung der betroffenen Belange).

Auf die allgemeine Dienstleistungsfreiheit nach Art. 49 EG kann sich die Klägerin schliesslich schon deshalb nicht berufen, weil die Schweiz nicht Mitglied der EG ist und auch dem EWR nicht angehört. Das Abkommen vom 21.6.1999 legt demgemäss nach seinem Art. 1 Abs. 1 lediglich Regeln im Bereich der Zivilluftfahrt fest und beschränkt seinen Anwendungsbereich auf die Angelegenheiten, die von den in seinem Anhang aufgeführten Rechtsakte der Gemeinschaft erfasst werden (Art. 2 LVA). Es erstreckt keinesfalls das gesamte europäische Gemeinschaftsrecht auf die Schweiz.

4. Auch die von der Klägerin beanstandeten Verstöße gegen das Grundgesetz liegen nicht vor.

a) Sie sieht sich zum einen in ihren Grundrechten aus Art. 3, 12 und 14 GG verletzt. Das kann schon deshalb nicht zutreffen, weil gemäß Art. 19 Abs. 3 GG die Grundrechte nur für *inländische* juristische Personen gelten, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Wortlaut und Sinn verbieten - mit Ausnahme der justiziellen Grundrechte - nach der Rechtsprechung des BVerfG und der ganz herrschenden Lehre eine ausdehnende Anwendung auf ausländische juristische Personen (Beschluss vom 1.3.1967 - 1 BvR 46/66 - BVerfGE 21, 207, 209; Beschluss vom 19.3.1968 - 1 BvR 554/65 - BVerfGE 23, 229, 236; BGH, Urteil vom 28.2.1980 - III ZR 131/77 - BGHZ 76, 387, 396; Krüger, in: Sachs, GG, Art. 19 RdNr. 51; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 5. Aufl. 2000, Art. 19 RdNr. 17; Huber, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 4. Aufl. 1999, Art. 19 RdNr. 310; Roellecke, in: Umbach/Clemens, GG, Art. 19 RdNr. 115 f.). Soweit die Klägerin aus dem genannten Urteil des BGH vom 28.2.1980 gegenteilige Schlüsse ziehen will, verkennt sie, dass dort nur deshalb einem amerikanischen Charterunternehmen Ansprüche aus enteignungsgleichem Eingriff (wegen des durch den Fluglotsenstreit im Frühjahr 1973 entstandenen Schadens) zugestanden wurden, weil der Deutsch-Amerikanische

Freundschafts-, Handels- und Schiffsverkehrsvertrag vom 29.10.1954 (BGBl. 1956 II S. 488 ff.) in seinem Art. V eine Regelung des Eigentumsschutzes enthält, die in allen wesentlichen Punkten der in Art. 14 GG gewährten Garantie des Eigentums folgt, und ausdrücklich - wie in nahezu allen anderen Bestimmungen - den Schutz von Gesellschaften („companies“) einbezieht.

Zwar stehen auch nach Art. 5 des Luftverkehrsabkommens EG/Schweiz vom 21.6.1999 Gesellschaften natürlichen Personen gleich. Dies gilt aber nur im Anwendungsbereich dieses Abkommens, der wiederum auf die Angelegenheiten beschränkt ist, die in den im Anhang zum LVA aufgeführten Rechtsakten der Gemeinschaft - hier in der VO (EWG) Nr. 2408/92 - geregelt sind. Wie oben (unter 3.) ausgeführt, kann sich aber die Klägerin als Betreiberin eines Flughafens auf diese Verordnung nicht berufen. Ferner werden An- und Abflugrouten und damit auch die von ihr bekämpften Flugverkehrsbeschränkungen von dieser Streckenzugangsverordnung nicht erfasst und fallen damit nicht in den Anwendungsbereich des Luftverkehrsabkommens. Aus demselben Grund schlägt der von der Klägerin im Anschluss an Kotzur (DÖV 2001, 192 ff.) unternommene Versuch fehl, eine Grundrechtserstreckung auf schweizerische juristische Personen aus dem Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit in Art. 3 des Luftverkehrsabkommens abzuleiten.

Auch der Staatsvertrag zwischen der Schweiz und dem Deutschen Kaiserreich betreffend die Regelung von Rechtsverhältnissen der beiderseitigen Staatsangehörigen im Gebiete des anderen vertragsschließenden Teils vom 31.10.1910 (RGBl. 1911 S. 892), auf den die Klägerin abhebt, erweitert die Grundrechtsgeltung nicht auf schweizerische Unternehmen. Dies ist schon deshalb ausgeschlossen, weil er nur Vergünstigungen für *natürliche* Personen vorsieht. Er diene nämlich der Ergänzung des deutsch-schweizerischen Niederlassungsvertrags vom 13.11.1909 (RGBl. 1911 S. 887) bzw. dessen Vorgänger vom 31.5.1890 (RGBl. S. 131). Aus dessen Regelungen zu Aufenthalt, Heimatschein und Staatsangehörigkeit (Art. 1), gesundheits-, sitten- oder armenpolizeilichen Untersagungsgründen (Art. 2), Militärpflichten (Art. 4), Ausweisungen und Übernahmen (Art. 12 - 15), den Kosten der Beförderung auszuweisender Personen und zu Personen, die wegen jugendlichen Alters, Gebrechlichkeit oder Krankheit hilflos sind (Art. 18) folgt zwingend, dass juristische Personen von den Vergünstigungen dieses Vertrages nicht erfasst wurden. Auch in

späterer Zeit wurde die in ihm gewährleistete wechselseitige Inländergleichbehandlung ausschließlich auf Aufenthalts- und Arbeitsrechte bezogen und nicht auf juristische Personen erstreckt (vgl. die Niederschrift vom 19.12.1953, GMBI. 1959 S. 22, und den Notenwechsel vom 30.4.1991, GMBI. 1991 S. 595). Mit dieser bereits im Senatsbeschluss vom 24.10.2002 angeführten Begründung hat sich die Klägerin nicht auseinander gesetzt, geschweige denn ein schlagkräftiges Gegenargument vorgetragen. Sie hat vielmehr lediglich das bereits in der Antragsbegründung Vorgelegene wiederholt, dass nämlich in dem Vertrag auch die Gewerbefreiheit garantiert werde. Warum sich daraus aber eine Erstreckung auch auf juristische Personen ergeben soll, ist nicht erkennbar. Diese Verbürgung bezieht sich im Übrigen auch nur auf den Fall der Gründung einer Gewerbeniederlassung im jeweils anderen Staatsgebiet. Darum geht es vorliegend aber nicht.

Von einer durch den Staatsvertrag vermittelten Grundrechtserstreckung auf schweizerische juristische Personen kann schließlich auch deshalb keine Rede sein, weil es ausgeschlossen ist, einem Vertrag aus der Kaiserzeit die normative Kraft beizulegen, damals undenkbbare verfassungskräftige Individualrechte, die erst Jahrzehnte später in einer gänzlich anderen Epoche gewährt wurden, gleichsam vorausschauend bereits an schweizerische juristische Personen zu verleihen.

Selbst wenn man aber annehmen wollte, dass ausländische juristische Personen jedenfalls in begrenztem Umfang am Schutz der Grundrechte teilhaben (so etwa: HessVGH, Urteile vom 2.8.1999 - 12 UE 1457/99 - ESVGH 50, 21, 22 f.; - 12 UE 1471/99 - GewArch 2000, 21, 22, jeweils mit umfangreichen Nachweisen), liegen die von der Klägerin geltend gemachten Grundrechtsverstöße nicht vor. Mit ihrem Einwand, sie werde gegenüber den deutschen Flughäfen, die keinen vergleichbaren Flugverkehrsbeschränkungen unterlägen, in einer gegen Art. 3 GG verstoßenden Weise nachteilig behandelt, verkennt sie zum einen den Regelungsgehalt und die Reichweite der angegriffenen Rechtsverordnung. Denn diese trifft keinerlei Bestimmungen über die Benutzbarkeit oder Anflugfähigkeit des von der Klägerin betriebenen Flughafens. Vielmehr besagt sie nur, dass zu den angegebenen Sperrzeiten der (süd-)deutsche Luftraum nicht bzw. nur in einer Mindestflughöhe durchflogen werden darf. Die sich daraus für die Klägerin ergebenden Probleme rühren allein daher, dass die Schweiz bislang nicht bereit war, über eigenem Territorium die benötigten An-

flugstrecken zur Verfügung zu stellen. Daraus folgt zugleich, dass die angegriffenen Regelungen entgegen der Auffassung der Klägerin nicht in ihren eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb eingreifen oder in sonstiger Weise zu ihren Lasten die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) oder gar die Eigentumsgarantie (Art. 14; Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK) berühren. Wenn ihr insoweit Einbußen drohen, so nur deshalb, weil sie - entgegen dem Anliegen des Schweizer Bundesrats, wie es sich u. a. im unterzeichneten Staatsvertrag ausdrückt - die Anflüge auf ihren Flughafen nicht - wie es möglich wäre - im schweizerischen Luftraum, sondern fast ausschließlich über deutschem Gebiet beginnen lassen will. Zum anderen übersieht sie, dass auch deutsche Flughäfen nur auf bestimmten Routen angefliegen werden können und auch für diese Nachtflugverbote gelten (Düsseldorf: 22.00 bis 5.00 Uhr; München: 21.00 bis 5.00 Uhr; Stuttgart: 21.00 bis 6.00 Uhr, vgl. „Fragen zum Staatsvertrag - Antworten des UVEK“ vom Juni 2002, Anlage 14 zum Schriftsatz der Beklagten vom 22.10.2002; vgl. auch die als Anlage 22 diesem Schriftsatz beigefügten, die Flughäfen Köln/Bonn und Frankfurt/Rhein-Main betreffenden Auszüge aus dem Luftfahrthandbuch Deutschland). Der Klägerin ist zwar einzuräumen, dass dort nicht - wie bei ihr - an den Wochenenden und Feiertagen verschärfte Flugbeschränkungen gelten. Für diese Feststellung bedurfte es nicht der Einholung des hierzu (mit Antrag „4.c.(1)“) beantragten Sachverständigengutachtens, sie ergibt sich aus den genannten Unterlagen. Ferner war dieser Beweisantrag - ebenso wie der mit dem Antrag „4.c.(2)“ angestrebte Sachverständigenbeweis zu den zeitlichen Beschränkungen für die Nutzung von Anflugverfahren zu internationalen Verkehrsflughäfen in Deutschland - auch wegen fehlender Entscheidungserheblichkeit abzulehnen, weil sich die Klägerin nach den vorstehenden Ausführungen weder auf die „Erste Luftverkehrsfreiheit“ nach dem Transitabkommen noch auf Europäisches Gemeinschaftsrecht oder die Grundrechte berufen und deshalb keine Gleichbehandlung mit deutschen Verkehrsflughäfen verlangen kann.

b) Die Klägerin macht des weiteren zu Unrecht geltend, die streitigen Regelungen stellten ein nach Art. 19 Abs. 1 GG unzulässiges Einzelfallgesetz dar. Dies ist schon deshalb nicht richtig, weil diese Bestimmung nur für Gesetze im formellen Sinne gilt, nicht dagegen für Rechtsverordnungen (Krebs, in: von Münch/Kunig, GG, 5. Aufl. 2000, Art. 19 RdNr. 4; Roellecke, a.a.O., Art. 19 RdNr. 18, der das Verbot von Ein-

zelfallregelungen im Bereich von Verwaltung und Rechtsprechung für „natürlich sinnwidrig“ hält). Darüber hinaus ist die Argumentation der Klägerin nicht nachvollziehbar. Sie führt aus, der in der streitigen Verordnung geregelte Fall sei nicht singular und für die getroffene Sonderregelung bestünden keine sachlichen Gründe. Damit hat sie zwar die abstrakten Anforderungen an ein zulässiges Einzelfallgesetz zutreffend umschrieben (vgl. BVerfG, Urteil vom 30.3.1992 - 1 BvR 1128/91 - BVerfGE 85, 360, 374). Ihre Darlegungen, diese seien im vorliegenden Fall nicht gegeben, weil auch andere Verkehrsflughäfen angefliegen werden müssten und keine sachlichen Gründe vorlägen, den Flughafen Zürich einer gesonderten Behandlung zu unterziehen, liegen aber neben der Sache. Denn die Festlegung von Anflugverfahren wird - wie der Senat bereits im Beschluss vom 24.10.2002 ausgeführt hat - naturgemäß entscheidend bestimmt von den örtlichen Gegebenheiten um einen Flughafen - „raumbezogenen Präferenzen“ (BVerwG, Urteil vom 28.6.2000, a.a.O.) - und muss deshalb zwangsläufig immer eine Einzelfallregelung sein. Die Auffassung der Klägerin liefe darauf hinaus, dass Flugverfahren für An- und Abflüge nach Instrumentenflugregeln zu und von allen Flughäfen in Deutschland und in den Nachbarstaaten, deren Betrieb die Nutzung des deutschen Luftraums erfordert, nur einer einheitlichen Regelung ohne jede Beachtung etwa der topografischen oder siedlungsgeografischen Besonderheiten unterworfen werden dürften, weil jedes „Zuschneiden“ auf die Verhältnisse des einzelnen Flugplatzes unweigerlich ein - nach Auffassung der Klägerin unzulässiges - Einzelfallgesetz hervorbringen würde. Dass ein solches Ergebnis unsinnig wäre, bedarf keiner weiteren Begründung.

5. Schließlich ist der Beklagten kein Rechte der Klägerin verletzender Abwägungsfehler unterlaufen. Die Festlegung von An- und Abflugstrecken unterliegt auch ohne ausdrückliche gesetzliche Normierung dem rechtsstaatlichen Abwägungsgebot (BVerwG, Urteil vom 28.6.2000, a.a.O., unter Berufung auf das Urteil vom 7.7.1978 - IV C 79.76 - BVerwGE 56, 110; Urteil des Senats vom 22.3.2002, a.a.O.; Beschluss des Senats vom 24.10.2002, a.a.O.). Diesem Gebot kommt auch drittschützender Charakter hinsichtlich aller abwägungsbeachtlichen privaten Belange eines Dritten zu, ohne dass diese selbst Rechtsansprüche vermitteln müssten (BVerwG, Urteil vom 28.6.2000, a.a.O., unter Berufung auf das Urteil vom 24.9.1998 - 4 CN 2.98 - BVerwGE 107, 215 = PBauE § 47 Abs. 2 VwGO Nr. 55a). Dabei ist entsprechend einem für das Fachplanungsrecht allgemein geltenden Grundsatz ein im Abwä-

gungsvorgang unterlaufener Fehler unerheblich, wenn keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Behörde bei Vermeidung dieses Fehlers zu einer anderen Entscheidung gelangt wäre (BVerwG, Beschluss vom 20.2.2002 - 9 B 63.01 - UPR 2002, 275 = NuR 2002, 410; Senatsurteil vom 22.3.2002, a.a.O., S. 526). Angesichts dessen, dass sich die Klägerin nicht auf die Grundrechte berufen kann (s. o. 4. a)), erscheint es aber bereits fraglich, ob das Abwägungsgebot wegen seiner unmittelbaren Verankerung im Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG auch zu ihren Gunsten gilt und ob sie geltend machen kann, ihre privaten Belange seien nicht oder jedenfalls nicht mit dem ihnen zukommenden Gewicht abwägend berücksichtigt worden.

Der Senat kann dies dahinstehen lassen, denn jedenfalls liegt ein in der beschriebenen Weise auf das der bekämpften Verordnung zugrunde liegende Abwägungsergebnis durchschlagender Abwägungsfehler hinsichtlich der privaten Belange der Klägerin nicht vor, weshalb auch die Frage, ob der Abwägungsvorgang mangelfrei ist, offen bleiben kann. Dem Verordnungsgeber waren die Interessen der Klägerin sehr wohl bekannt. Das folgt daraus, dass er im wesentlichen die Regelungen des am 18.10.2001 unterzeichneten Staatsvertrages übernommen hat. Dem Vertragsschluss waren aber eingehende Verhandlungen vorausgegangen, die sich letztlich mit nichts anderem beschäftigten als den Belangen der Klägerin (bzw. der Klägerin im Parallelverfahren - 8 S 2209/02 -) und der Anwohner in der Schweiz einerseits sowie den Lärmschutz- und Umweltinteressen der vor allem vom Tourismus lebenden süddeutschen Region andererseits (vgl. die Vermerke des Referats LS 16 des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom 18.12.2002 und 13.1.2003 sowie des Leiters der Verwaltungsstelle Flugsicherung des Luftfahrt-Bundesamtes vom 13.1.2003, Anlagen B 6 bis B 8 zum Schriftsatz der Beklagten vom 15.1.2003). Allerdings kann sich die Klägerin - wie der Senat bereits im Beschluss vom 24.10.2002 betont hat - nicht zum Sachwalter der Flugverkehrsgesellschaft, die ihr Luftdrehkreuz in Zürich unterhält, und des Interesses der Schweizer Bürger im Umfeld des Flughafens, nicht mit zusätzlichem Fluglärm belastet zu werden, machen. Die angegriffene Verordnung würde sie deshalb selbst dann nicht in eigenen Rechten verletzen, wenn deren Belange im Rahmen der Abwägung der Vor- und Nachteile der festgesetzten Flugverkehrsbeschränkungen unzureichend berücksichtigt worden sein sollten, wofür nach Auffassung des Senats aber nichts spricht.

Deshalb waren ihre Beweisanträge „1.b.“ und „1.c.“ (Sachverständigengutachten zur Verteilung des Fluglärms vor Inkrafttreten der 204. DVO auf deutsche und schweizerische Gebiete bzw. die dort lebenden Menschen und zur Mehrbelastung der Anwohner in der Schweiz infolge der durch diese Verordnung notwendig gewordenen Umstellung des Betriebsregimes einzuholen) ebenfalls als nicht entscheidungserheblich abzulehnen.

Aus den genannten Vermerken folgt, dass zugunsten der Klägerin die Bedeutung und Widmung des Flughafens Zürich als internationaler Verkehrsflughafen und Luftverkehrs-Drehkreuz in die Abwägung eingestellt wurde. Dabei konnte allerdings - das Gewicht dieses Belangs mindernd - berücksichtigt werden, dass schon mit der Kündigung des Verwaltungsabkommens aus dem Jahre 1984 im Mai 2000 die Nachrüstung der Pisten gefordert und die Klägerin in der ihr am 30.5.2001 erteilten Betriebskonzession verpflichtet worden war, innerhalb eines Jahres nach Paraphierung - und nicht etwa Ratifizierung - des Staatsvertrags zwischen der Schweiz und Deutschland ein entsprechend angepasstes Betriebsreglement mitsamt einem Bericht über die Umweltverträglichkeit dem BAZL vorzulegen. Andererseits wurde in nicht zu beanstandender Weise berücksichtigt, dass die lärmbeeinträchtigte Region im Südschwarzwald, dem größten deutschen Naturpark, mit zahlreichen Kur- und Rehabilitationseinrichtungen wirtschaftlich vom Tourismus und Fremdenverkehr lebt und deshalb besonders lärmsensibel ist. Wenn sich der Ordnungsgeber deshalb trotz der Erkenntnis, dass es schwer zu bewerten ist, wo die Grenze der unzumutbaren Lärmbeeinträchtigung für diesen Raum zu ziehen ist, dafür entscheidet, aus Gründen der Vorsorge an den für die Ruhe und Erholung besonders wichtigen Tagen bzw. Tageszeiten den Flugverkehr zu beschränken, so kann darin kein Abwägungsfehler gesehen werden. Dies gilt erst recht, wenn die Ausnahmebestimmung in § 2 Abs. 7 der 213. DVO berücksichtigt wird, durch die gewährleistet ist, dass der Flughafen auch bei den widrigsten äußeren Umständen über deutsches Hoheitsgebiet sicher angefliegen werden kann. Soweit durch geänderte Anflugrouten Kapazitätsengpässe auftreten oder es zu Umlaufverspätungen kommt, muss die Klägerin dem durch eine entsprechende Optimierung des Betriebsmanagements zu begegnen versuchen, sie kann dagegen - insbesondere angesichts der genannten Versäumnisse in der Vergangenheit - keine unbegrenzte Offenhaltung des deutschen Luftraums verlangen. Jedenfalls steht außer Zweifel, dass die von der Beklagten auf der Grundlage der

Staatsvertragsverhandlungen getroffene Abwägungsentscheidung auch dann nicht anders ausgefallen wäre, wenn unterstellt wird, die Auswirkungen der Flugbeschränkungen auf die Start- und Landekapazitäten des Flughafens der Klägerin seien unterschätzt worden, was sie zum Thema ihres Beweisantrags „3.a.“ gemacht hat. Auch dieser Antrag war deshalb mangels Entscheidungserheblichkeit abzulehnen.

Die Ausgewogenheit der Abwägungsentscheidung des Luftfahrt-Bundesamtes kommt in dem - in den Kernaussagen mit dem Gutachten von Dr. Mendes de Leon vom 26.7.2001 übereinstimmenden - Rechtsgutachten von Prof. Dr. Milde vom 29.1.2001 (S. 30) zum Ausdruck, der zu der zentralen Schlussfolgerung gelangt:

„Zurich airport brings considerable benefit to Switzerland and Germany should not be victimized by the operations of that airport if Switzerland has alternative routes for the aircraft taking off that airport or landing at it. It is recognized that the alternative routes (east, south, west) would create a nuisance for densely populated areas of Switzerland but this is the price for the economic benefits accruing to Switzerland and it is not a justification for attempting to „export“ such nuisance to a neighbouring State.“

Im Hinblick darauf, dass nach den von der Flughafengesellschaft selbst ermittelten Zahlen nur etwa 0,8 % der am Flughafen Zürich Beschäftigten (197 von 25.000) Deutsche sind und sich der deutsche Anteil an der Bruttowertschöpfung in demselben Prozentbereich (52 Mio. Franken von 5,6 Mrd. Franken) bewegt (vgl. Bundesrat Leuenberger in der Debatte des Nationalrats vom 19.6.2002), andererseits aber die vom Fremdenverkehr abhängigen deutschen Gemeinden am Hochrhein und im Südschwarzwald fluglärmbedingte Einbußen in dieser Branche zu Recht befürchten, ist dem nichts hinzuzufügen.

III. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen sind nicht für erstattungsfähig zu erklären, weil sie keine eigenen Klageanträge gestellt und sich somit nicht am Kostenrisiko beteiligt haben (vgl. § 154 Abs. 3 VwGO). Ihnen kann deshalb auch nicht die dazu wechselbezügliche Vergünstigung der Kostenerstattung nach § 162 Abs. 3 VwGO gewährt werden.

Gründe für eine Zulassung der Revision (vgl. § 132 Abs. 2 VwGO) sind nicht gegeben.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim oder Postfach 10 32 64, 68032 Mannheim, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen.

Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtsache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte, soweit er einen Antrag stellt, durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.

Prof. Dr. Schmidt

Schenk

Rieger

Beschluss

Der Streitwert wird gem. § 13 Abs. 1 S. 1 GKG auf EUR 44.400.000,-- festgesetzt.

Gründe

Der Senat geht - wie bereits im einstweiligen Anordnungsverfahren (Beschluss vom 3.12.2002) - vom Vortrag der Klägerin aus, die Flugbeschränkungen zwingen sie zur Umstellung ihres Betriebsreglements und die dafür „erforderlichen Baumaßnahmen an den Pisten 28 und 34“ würden „nach konservativen Schätzungen ca. SFr 65 Millionen kosten.“ Die Klage zielt darauf ab, diese Kosten zu vermeiden. Der genannte Betrag kennzeichnet damit die wirtschaftliche Bedeutung, die die Klägerin der Sache beimisst. Anders als im Eilverfahren kommt die Festsetzung nur eines Bruchteils dieser Summe nicht in Betracht, weil die Klägerin im vorliegenden Verfahren die endgültige Vermeidung dieses Kosten anstrebt. Erwägenswert wäre eher eine Erhöhung, weil angenommen werden muss, dass eine Fremdfinanzierung erforderlich wird und hierfür Zinsen anfallen werden. Der Senat hält es aber nicht für geboten, diese Geldbeschaffungskosten bei der Streitwertfestsetzung zu berücksichtigen, weil sich ihre Höhe kaum abschätzen lässt, zumal es nicht ausgeschlossen erscheint, dass etwa der Schweizer Staat mit zinslosen Krediten seinem größten Verkehrsflughafen zur Seite tritt. Unter Berücksichtigung des EZB-Referenzkurses zum Schweizer Franken von 1,4635 (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.1.2003, S. 27) errechnet sich sonach der festzusetzende Streitwert mit 44,4 Mio. Euro.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (vgl. § 152 Abs. 1 VwGO).

Prof. Dr. Schmidt

Schenk

Rieger