

Die Rechtsstellung der Gemeinden in der Landesverteidigung

– unter besonderer Berücksichtigung der vertraglichen Nutzung ehemals requirierter kommunaler Liegenschaften als Flugfeldeinrichtungen durch
Bund oder alliierte Streitkräfte –

von

Dr. Joachim Burmeister

o. Professor an der Universität des Saarlandes

und

Dr. Dieter G. Bodenheim

Regierungsrat

Verlag Franz Vahlen München

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungen	XIV
Literaturverzeichnis.	XV

Erster Teil:

Zum Geltungsanspruch des deutschen Rechts im Hinblick auf die vom Bund für die alliierten Streitkräfte beschafften Liegenschaften	1
---	---

A. Klärung der besitzrechtlichen Verhältnisse Gemeinde-Bund-Streitkräfte in bezug auf die zu militärischen Zwecken beschafften Liegenschaften (unter besonderer Berücksichtigung der Requisitionsfälle, sog. Altfälle)	2
I. Gesetzliche Grundlagen	2
II. Zur quantitativen Dimension der einschlägigen Fallgestaltungen	4
III. Speziell zur vertraglichen Besitzlegitimation (Begründung von Nutzungsverhältnissen)	4
B. Das Problem der Geltungserstreckung innerstaatlichen deutschen Rechts auf die Streitkräfte als unmittelbare Besitzer der „beschafften“ Liegenschaften	9
I. Die allgemeine Bedeutung des völkergewohnheitsrechtlichen Grundsatzes der Staatenimmunität.	9
II. Die Regelungen des NATO-Truppenstatus (NTS) und des Zusatzabkommens (NTS-ZA) bezüglich der Geltung deutschen Rechts gegenüber den Stationierungstreitkräften	10
1. Das allgemeine Achtungsgebot nach Art. II NTS	11
2. Die Modifikationen des allgemeinen Achtungsgebots nach Art. 53 Abs. 1 NTS-ZA auf dem Gebiet des Rechts der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.	12
III. Differenzierung zwischen der Geltung materiellen deutschen Rechts (Achtungsgebot) und der Erzwingungskompetenz (Ausübung von Hoheitsgewalt) gegenüber den Streitkräften.	15
1. Rechtsprechende Gewalt.	16
2. Vollziehende Gewalt	16
C. Speziell zum Problem des Geltungsanspruchs innerstaatlichen deutschen Rechts auf NATO-Ausbauprogramme	22

Zweiter Teil:

Die der kommunalen Gebietskörperschaft (Eigentümerin) gegen den Bund zustehenden Rechte bezüglich der Art und Weise der militärischen Nutzung einer Liegenschaft durch die alliierten Streitkräfte.	29
---	----

A. Die Rechte der kommunalen Gebietskörperschaft aus einem Gestattungsvertrag	29
I. Wirksamkeit von Gestattungsverträgen im Hinblick auf das Bestehen rechtszwingender Formvorschriften	29
II. Zur Bedeutung der rechtlichen Qualifikation des Gestattungsvertra-	

	ges nach dem Landbeschaffungsgesetz für Inhalt und Durchsetzbarkeit potentieller vertraglicher Ansprüche.	31
III.	Der Gestattungsvertrag (LBG) Bund - kommunale Gebietskörperschaften als öffentlich-rechtlicher Vertrag	32
IV.	Bestimmung der das Vertragsverhältnis regelnden Rechtsvorschriften	38
	1. Zur Anwendbarkeit der Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes (1977)	38
	2. Zur Anwendbarkeit sonstiger analogiefähiger Normenbereiche des Bürgerlichen Gesetzbuches, § 62 Satz 1 VwVfG	38
V.	Die unmittelbar vertraglich geregelten Rechte und Pflichten der Vertragsparteien des Nutzungsverhältnisses	40
	1. Vertragspflichten der Eigentümer	40
	2. Vertragspflichten des Bundes	41
VI.	Bestimmung der im spezifischen Gegenseitigkeitsverhältnis stehenden Vertragspflichten als Voraussetzung für die Ermittlung der vertraglichen Primäransprüche sowie der Rechtsfolgen von deren Verletzung.	42
	1. Einbeziehung der Verlegungsklauseln des § 5 Abs. 5 lit. b) Vertrag Nr. 1 und Nr. 2, § 2 Abs. 3 Vertrag Nr. 3 in das vertragliche Gegenseitigkeitsverhältnis.	42
	2. Potentielle Einwendungen gegen eine Einbeziehung der Verlegungsklauseln in das vertragliche Gegenseitigkeitsverhältnis	45
	a. Bedenken aus der Gewährleistungspflicht des Bundes gegenüber den alliierten Streitkräften gem. Art. 48 Abs. 2 TV (1955) i.V.m. Art. 48 Abs. 2 NTS-ZA (1963)	45
	b. Bedenken aus der „Natur“ des mit der Widmung verfolgten Verteidigungszwecks	46
	c. Bedenken hinsichtlich einer hierauf gerichteten Willenseinigung der Parteien	47
	d. Bedenken aus der mangelnden Durchsetzbarkeit der Verlegungsklauseln gegenüber den alliierten Streitkräften	47
VII.	Die vertraglichen Ansprüche der kommunalen Gebietskörperschaften (Eigentümer) gegen den Bund im einzelnen	49
	1. Anspruch auf Verlegung der militärischen Anlagen (Flugfeldeinrichtungen)	49
	2. Anspruch auf Tätigwerden des Bundes in Erfüllung seiner Prüfungs- und Bemühenspflicht.	50
	3. Anspruch auf Reduzierung der gegenwärtigen Nutzung (Flugbetrieb)	51
	4. Anspruch auf (teilweise) Verlagerung der militärischen Nutzung auf ein anderes Gelände	52
	a. Rechtspflicht des Bundes zur Tragung der Ausbaurkosten des Ausweichgeländes.	54
	b. Zur Frage der Beteiligungspflicht der kommunalen Gebietskörperschaft an den notwendigen Investitionen auf dem Ausweichgelände	54
B.	Rechtliche Möglichkeiten zur Unterbindung der militärischen Nutzung der Liegenschaft durch Auflösung des Gestattungsvertrages	55
	I. Ordentliche Kündigung nach § 595 BGB.	56
	II. Rücktritt vom Vertrag bzw. Kündigung wegen Nichterfüllung des Anspruches auf Schaffung eines Ausweichgeländes (teilweise Verlagerung der Nutzung)	57
	III. Kündigung wegen Wegfalls der Geschäftsgrundlage, § 60 Abs. 1 VwVfG.	58

1. Undurchsetzbarkeit des Anspruchs auf Herausgabe der Liegenschaft.	59
2. Die nachteiligen Folgen einer Ausübung des Rücktrittsrechts für die Eigentümer	60
C. Ansprüche der kommunalen Gebietskörperschaften aus „immissionsschutzrechtlichen“ Vorschriften	61
I. Zur Frage der Anwendbarkeit immissionsschutzrechtlicher Vorschriften neben den vertraglichen Rechtsansprüchen	61
II. Zum Inhalt potentieller Störungsabwehransprüche der kommunalen Gebietskörperschaften	62
III. Die in Betracht kommenden Ansprüche im einzelnen - am Beispiel von Geräuschimmissionen durch militärische Flugplätze (Ausgangsfall). . .	63
1. Geltungsausschluß des Bundesimmissionsschutzgesetzes	63
2. Zur Anwendbarkeit des Fluglärmsgesetzes	63
3. Rückgriff auf allgemeine „immissionsschutzrechtliche Institute“ . .	64
a. Zivilrechtlicher Störungsbeseitigungsanspruch aus §§ 1004, 906 BGB.	64
b. Öffentlich-rechtlicher Störungsbeseitigungsanspruch aus § 1004 BGB analog i.V.m. Art. 14 Abs. 1 GG	65

Dritter Teil:

Die den kommunalen Gebietskörperschaften gegen den Bund zustehenden Ansprüche gegen bauliche Veränderungen der Liegenschaften durch den Bund und die alliierten Streitkräfte. 69

A. Ansprüche der kommunalen Gebietskörperschaften gegen vom Bund projektierte Ausbau- bzw. Umbaumaßnahmen im Rahmen eines natofinanzierten Infrastrukturprogramms.	69
I. Ansprüche aus dem Gestattungsvertrag.	69
1. Anspruch auf Rücknahme der Standortentscheidung des Bundes. . .	69
a. Mangelnde vertragliche Deckung der personellen Änderung des Widmungszweckes	70
b. Mangelnde vertragliche Deckung des geänderten Widmungsumfanges (bauliche Nutzung)	71
c. Mangelnde vertragliche Deckung wegen Verletzung der Verlegungsklauseln	73
2. Anspruch auf Unterlassung (Einstellung) ggf. bereits begonnener Baumaßnahmen des Bundes betreffend NATO-Projekte	76
3. Rücktritt vom Vertrag (bzw. Kündigung) wegen positiver Vertragsverletzung	76
4. Außerordentliche Kündigung nach §§ 581, 553 BGB.	76
II. Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Normen.	77
1. Der planungsrechtliche Rechtsschutz im Falle eines Ausbaus der Liegenschaft am Beispiel des Baues bzw. der wesentlichen Änderung eines Militärflugplatzes.	77
a. Einleitung	77
b. Das gemeindliche Beteiligungsrecht im Rahmen der Flugplatz-Fachplanung.	78
aa. Projektbezogene Fachplanung und gebietsbezogene Gesamtplanung.	78
bb. Festsetzungen über Flughafenplanungen in den Programmen und Plänen der Länder	79

cc.	Flughafenplanungen im Rahmen von förmlichen Raumordnungsverfahren	80
2.	Speziell zum luftverkehrsrechtlichen Genehmigungsverfahren, §§ 6 ff., 30 LuftVG	82
a.	Erfordernis eines luftverkehrsrechtlichen Genehmigungsverfahrens beim geplanten Ausbau eines Militärflughafens	82
b.	Die verfahrensförmlichen Besonderheiten einer luftverkehrsrechtlichen Planentscheidung für militärische Flugplätze.	86
aa.	Flugplatzplanung und Bauleitplanung. Zur Nichtgeltung der §§ 29 bis 37 BBauG im luftverkehrsrechtlichen Verfahren der Errichtung und wesentlichen Änderung von Flugplätzen	86
bb.	Das luftverkehrsrechtliche Verfahren im einzelnen	89
α)	Zuständigkeitsregelung	89
β)	Abschließende Planungsentscheidung des Bundesverteidigungsministers über die Anlage oder Änderung des Flugplatzes als Verwaltungsakt	89
γ)	Zum Beteiligungsrecht der Gemeinde im Verfahren über die beabsichtigte Änderung eines militärischen Flugplatzes	91
3.	Die materiellrechtlichen Bindungen der luftverkehrsrechtlichen Planungsentscheidung des Bundesministers für Verteidigung	96
a.	Die luftverkehrsrechtliche Planungsentscheidung als Ermessensentscheidung.	96
b.	Rechtfertigung der Entscheidung und Schranken der Justitiabilität	97
c.	Bindung an gesetzliche Planungsleitsätze	97
aa.	Erfordernisse und Ziele der Raumordnung.	97
bb.	Belange des Städtebaus.	99
4.	Sonstige Erfordernisse	100
III.	Planungsbindung durch das Abwägungsgebot	101
B.	Anspruch der Eigentümer auf Unterlassung der von den alliierten Streitkräften projektierten Baumaßnahmen	102
I.	Prüfung der vertraglichen Zulässigkeit der projektierten Bauten.	102
II.	Zur planungsrechtlichen Rechtsstellung der Gemeinde im Falle eines Ausbaus der Liegenschaft durch die alliierten Streitkräfte am Beispiel des Baues bzw. der wesentlichen Änderung eines Militärflugplatzes	102
1.	Zur Anwendbarkeit des Luftverkehrsgesetzes	102
2.	Zur Anwendbarkeit der §§ 29 ff., 37 Abs. 2 BBauG	104

Vierter Teil:

Zum vertraglichen Anspruch des Eigentümers auf Abschluß einer Überlassungsvereinbarung zwischen dem Bund und den alliierten Streitkräften gem. Art. 48 Abs. 3 lit. a) und b) NTS-ZA	105
---	-----

Fünfter Teil:

Die den kommunalen Gebietskörperschaften zustehenden prozessualen Rechtsbehelfe	108
---	-----

A. Zur Justitiabilität der sich aus den vertraglichen und gesetzlichen Rechtsbeziehungen der kommunalen Gebietskörperschaften zum Bund ergebenden Ansprüche	108
---	-----

B. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen der gerichtlichen Durchsetzung der Rechtsansprüche der betroffenen Gebietskörperschaften gegen den Bund im einzelnen	111
I. Klage auf Schaffung der für die (teilweise) Verlegung des Flugbetriebes durch die Streitkräfte erforderlichen Einrichtungen auf dem Außenlandeplatz	111
1. Die Klage auf Feststellung der Verpflichtung des Bundes	111
2. Klage auf Erfüllung der Leistungspflicht	112
II. Klage auf Beteiligung am Planverfahren	112
1. Betreffend das Beteiligungsrecht speziell am luftverkehrsrechtlichen Planverfahren	112
2. Betreffend des Beteiligungsrecht nach § 37 Abs. 2 Satz 2 BBauG.	114
3. Vorläufiger Rechtsschutz	114
III. Klage auf Aufhebung der abschließenden Planentscheidung	115
1. Klageart und Klagebefugnis	115
2. Vorläufiger Rechtsschutz gegen eingeleitete Baumaßnahmen	116
IV. Klage gegen die „Unbedenklichkeitsbescheinigung“	116
V. Klage auf Neuabschluß einer Überlassungsvereinbarung	117

Anhang:

A. Vertragsmuster für die Begründung von Nutzungsverhältnissen (§ 2 LBG) an Forstflächen zwischen Bund und Ländern	118
1. Vertragsmuster 1	= Vertrag Nr. 1 . . . 118
2. Vertragsmuster 2	= Vertrag Nr. 2 . . . 123
3. Beispiel eines konkreten auf den Vertragsmustern basierenden Vertrages (Ausgangsfall)	= Vertrag Nr. 3 . . . 127
B. 1. <i>Richtlinien</i> für die Begründung von Nutzungsverhältnissen an Forstflächen für Zwecke der Verteidigung (§ 2 LBG)	130
2. <i>Einführungserlaß</i> des Bundesministers der Finanzen und des Bundesministers für wirtschaftlichen Besitz des Bundes vom 25. Juli 1961	144