

TEXTE

122/2019

Rechtliche Rahmenbedingungen der Lärmkontingentierung

Abschlussbericht

TEXTE 122/2019

Forschungskennzahl 107953
FB000193

Rechtliche Rahmenbedingungen der Lärmkontingentierung

Abschlussbericht

von

Silvia Schütte, Christoph Brunn
Öko-Institut e.V., Darmstadt

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

[f/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)
[t/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

Durchführung der Studie:

Öko-Institut e.V.
Rheinstraße 95
64295 Darmstadt

Abschlussdatum:

Mai 2019

Redaktion:

Fachgebiet I 2.3 Lärminderung im Verkehr
Juliane Bopst

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Oktober 2019

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung: Rechtliche Rahmenbedingungen der Lärmkontingentierung

Gegenstand des vorliegenden Gutachtens ist die Frage, welche rechtlichen Möglichkeiten in Deutschland aktuell bestehen, Fluglärmkontingentierungen zu implementieren und welche Rechtsänderungen nötig wären, Lärmkontingentierungen verstärkt zu nutzen als Instrument der Lärmbewältigung. Dabei ist hinsichtlich der Genehmigungssituation der deutschen Flugplätze (Neu- oder Ausbaufall, Bestand, fiktiv genehmigter Flugplatz) zu unterscheiden. Das Gutachten führt zunächst aus, dass es sich bei Lärmkontingentierungen um Betriebsregelungen handelt, die Bestandteil der Genehmigung nach § 6 LuftVG werden beziehungsweise im Rahmen einer Planfeststellung nach § 8 LuftVG ergehen können, soweit sich die Planfeststellung auch auf die Genehmigungssituation erstreckt. Zuständig für das Genehmigungs- bzw.

Planfeststellungsverfahren sind die Luftfahrtbehörden der Länder. Es hat sich gezeigt, dass die Einführung einer Lärmkontingentierung im Rahmen des bestehenden Lärmschutzkonzeptes des Gesetzgebers bei Neu- und Ausbaufällen grundsätzlich rechtlich möglich ist. Für die Bestandsflugplätze ist der Handlungsspielraum deutlich begrenzt. Lärmbezogene Auflagenvorhalte können genutzt werden um im Rahmen einer Änderungsgenehmigung Schutzmaßnahmen einzuführen. Dabei wird jedoch eine Lärmkontingentierung nur dann rechtlich zulässig sein, wenn sie dem Widmungszweck des Flughafens – z.B. als internationales Drehkreuz – nicht widerspricht.

Abstract: Legal possibilities to implement aircraft noise quotas

This report addresses the questions of what legal possibilities currently exist in Germany to implement aircraft noise quotas and what legal changes would be necessary to make greater use of noise quotas as an instrument of noise management. A distinction must be made here between the various permitting situations of German airfields (new construction or expansion, existing airfields, fictitiously permitted airfields). This report first demonstrates that noise quotas should be considered as operating regulations that become part of the permitting process pursuant to Section 6 of the German Aviation Act (LuftVG), or can be issued within the framework of planning pursuant to Section 8 LuftVG, provided that the planning also extends to the permitting situation. Federal state aviation authorities are responsible for the planning and permitting processes. It has been shown that it is legally possible to introduce a noise quota system within an existing legislative noise protection concept in cases of new construction and expansion. There is less leeway for existing airfields. Noise-related stipulations can be used to introduce protective measures within the framework of a modification permit. However, a noise quota will only be legally permissible if it does not contradict the purpose of the airport – e.g. as an international hub.

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	9
Zusammenfassung	12
Summary	15
1 Einführung	17
2 Rechtlicher Rahmen	19
2.1 Begriffserläuterungen	19
2.2 Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm	20
2.2.1 Einführung: Verfassungsrechtlicher Rahmen	20
2.2.2 Das FluLärmG	21
2.2.3 Das LuftVG	22
2.2.4 Die LuftVZO	23
2.2.5 Zuständigkeit der Luftfahrtbehörden	24
3 Handlungsmöglichkeiten der Behörden bei Neu- und Ausbauvorhaben	25
3.1 Verhältnis von aktivem und passivem Schallschutz	26
3.2 Abgestuftes Lärmschutzkonzept	26
3.3 Gewichtungsvorgabe Nachtruhe	30
3.4 Gewichtungsvorgabe Grundsätze der Raumordnung	31
3.5 Lärmaktionsplanung	32
3.6 Abwägungsergebnis Lärmkontingentierung	33
3.7 Abwägungsergebnis Auflagenvorbehalt	35
3.8 Betriebsbeschränkungsverordnung	36
4 Handlungsmöglichkeiten der Behörden im Bestand	38
4.1 Auflagenvorbehalte	39
4.1.1 Nachträgliche Festsetzung, Änderung oder Ergänzung von Auflagen	40
4.1.2 Änderungsgenehmigung	40
4.2 (Teil-)Widerruf der Genehmigung gem. § 6 Abs. 2 S. 4 LuftVG; § 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwVfG	42
5 Bundesauftragsverwaltung	44
5.1 Weisungsrecht nach Art. 85 Abs. 3 GG	44
5.2 Bundesaufsicht nach Art. 85 Abs. 4 GG	46
6 Praxisbezug	47
6.1 Neu- und Ausbauvorhaben	47

6.2	Bestandsflugplätze	49
6.3	Flugplätze mit fiktiver Genehmigung.....	49
6.4	Genehmigungssituation an deutschen Flughäfen	51
7	Internationale Lärmkontingentierungen.....	57
7.1	Bewegungslimitierung am Flughafen Amsterdam Schiphol	59
7.2	Bewegungslimitierung & Quota Count am Flughafen London Heathrow	61
7.3	Fazit zu Kontingentierungen	62
8	Änderung der Rechtslage	64
8.1	Empfehlungen für Neu- und Ausbaufälle	64
8.2	Empfehlungen für Bestandsflugplätze.....	65
9	Fazit	66
10	Quellenverzeichnis	67
10.1	Allgemein	67
10.2	Quellenangaben für Tabelle 2.....	67

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Exemplarische Übersicht der Genehmigungssituation an deutschen Verkehrsflughäfen	52
Tabelle 2: Übersicht über Lärmkontingentierungen an internationalen Flughäfen	58
Tabelle 3: Entwicklung Bewegungs- & Quota Count Begrenzung London Heathrow.....	62

Abkürzungsverzeichnis

§	Paragraph
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
ADF	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen
ADV	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen
AG	Aktiengesellschaft
ÄPFB	Änderungsplanfeststellungsbeschluss
Art.	Artikel
AT	amtlicher Teil
BAnz	Bundesanzeiger
BARIG	Board of Airline Representatives in Germany e.V.
Bay. VGH	bayerischer Verwaltungsgerichtshof
Beschl.	Beschluss
BGBI	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BT-Drs.	Deutscher Bundestag Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BvR	Das Registerzeichen BvR wird beim Bundesverfassungsgericht für Verfahren über Verfassungsbeschwerden nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a sowie über Kommunalverfassungsbeschwerden nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG verwendet.
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
dB	Dezibel
dB(A)	Bewerteter Schalldruck
e.V.	eingetragener Verein
EPNdB	Effective perceived noise in decibels
EuG	Gericht der Europäischen Union
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FFR	Forum Flughafen und Region
FlugLSV	Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm
FluLärmG	Fluglärm schutzgesetzes
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz

GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMBI	Gemeinsame Ministerialblatt
ha	Hektar
Hess. VGH	hessischer Verwaltungsgerichtshof
i. S. d.	im Sinne der/des
i.V.m.	in Verbindung mit
IATA	International Air Transport Association
ICAO	Internationale Zivilluftfahrtorganisation (International Civil Aviation Organization)
Kap.	Kapitel
LAeq	äquivalenter Dauerschallpegel
Lden	Dauerschallpegel
LEP	Landesentwicklungsplan
Lnight	Dauerschallpegel bezogen auf die Nacht
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LuftVO	Luftverordnung
LuftVZO	Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MBI.	Ministerialblatt
Neq	maximales Lärmvolumen
NFV	Nachtflugverbote
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
PFB	Planfeststellungsbeschluss
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
S.	Seite
sog.	sogenannte/ sogenannter
TA Lärm	Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnlich/e
UBA	Umweltbundesamt, Dessau
UPR	Zeitschrift Umwelt- und Planungsrecht
Urt.	Urteil
usw.	und so weiter
v.	vom
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof

vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
z. B.	zum Beispiel
ZLW	Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht

Zusammenfassung

Gegenstand des vorliegenden Gutachtens ist die Frage, welche rechtlichen Möglichkeiten in Deutschland aktuell bestehen, Fluglärmkontingentierungen zu implementieren und welche Rechtsänderungen nötig wären, Lärmkontingentierungen verstärkt zu nutzen als Instrument der Lärmbewältigung. Dabei ist hinsichtlich der Genehmigungssituation der deutschen Flugplätze (Neu- oder Ausbaufall, Bestand, fiktiv genehmigter Flugplatz) zu unterscheiden.

Im Zusammenhang mit der – teilweise als gravierend empfundenen – Fluglärmbelastung an einzelnen Flugplatzstandorten in Deutschland und aktuellen Verkehrsprognosen¹, die einen weiter steigenden Passagier- und Frachtverkehr vorsehen, wird die Überlegung angestellt, nach Wegen zu suchen, die Belastung zu begrenzen. Zu den (politischen) Begründungen der Notwendigkeit der Einführung einer Lärmkontingentierung wird von Betroffenenseite auf das Fehlen einer entsprechenden gesetzlichen Regelung verwiesen werden, die ein Höchstmaß an zulässigem Lärm vorgibt. Zudem wird die Einführung einer Lärmkontingentierung als Anreiz gesehen, dass die Luftverkehrsgesellschaften – und damit auch entsprechend die Flugzeughersteller – die Entwicklung und die Anschaffung lärmärmeren Fluggeräts forcieren werden und sich dadurch technische Innovation ergeben kann. Gleichzeitig könne damit die Möglichkeit geschaffen werden, an Maßnahmen des aktiven Schallschutzes verstärkt zu arbeiten, denn neben dem technischen Potenzial für leisere Maschinen sei dieses auch bei der Gestaltung der An- und Abflugverfahren vorhanden.²

Den Kontext stellen auf der einen Seite die staatliche Aufgabe des Gesundheitsschutzes und auf der anderen Seite die wirtschaftlichen Bedarfe der Luftverkehrswirtschaft dar. Im Rahmen des Gesundheitsschutzes rücken die Lärmwirkungsforschung und die aktuell laufende Überprüfung der Lärmwerte des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (FluLärmG) in den Mittelpunkt.

Das Gutachten führt zunächst aus, dass es sich bei Lärmkontingentierungen um Betriebsregelungen handelt, die Bestandteil der Genehmigung nach § 6 LuftVG werden beziehungsweise im Rahmen einer Planfeststellung nach § 8 LuftVG ergehen können, soweit sich die Planfeststellung auch auf die Genehmigungssituation erstreckt. Zuständig für das Genehmigungs- bzw. Planfeststellungsverfahren sind die Luftfahrtbehörden der Länder. Es ist festzuhalten, dass die deutsche Gesetzeslage im Luftverkehrsrecht keine konkreten Vorgaben enthält, welche Lärminderungsmaßnahmen die Genehmigungsbehörde ergreifen kann oder muss, um Lärmreduktion zu erreichen. Den Luftfahrtbehörden obliegt es, im Rahmen ihrer planerischen Abwägung, die Lärmproblematik mit anderen Belangen zu einem nachvollziehbaren Ausgleich zu bringen. Dies führt an dieser Stelle auch dazu, dass sich eine Einzelfallbetrachtung für jeden bundesdeutschen Flugplatz in dem Gutachten nicht widerspiegeln kann.

Für das Abwägungsprogramm der Behörden sind das abgestufte Lärmschutzkonzept des Gesetzgebers und weitere Gewichtungsvorgaben seitens des Bundes und seitens der Länder zu beachten, so ist die Nachtruhe von hoher Bedeutung und spiegelt sich in der aktuellen Bestandssituation auch wider. Das Lärmschutzkonzept und die aktuellen Rechtsprechung des BVerfG dazu werden ausgiebig gewürdigt.

¹ So z.B. https://www.dlr.de/dlr/desktopdefault.aspx/tabcid-10204/296_read-16247/year-2015/#/gallery/21491. (Zuletzt abgerufen am 25.01.2019)

² m. w. N., Barth, Schütte, Einführung einer Lärmobergrenze in Frankfurt/Main: Gutachten im Auftrag des Fluglärmenschutzvereins Rhein-main e.V., September 2014, <https://www.oeko.de/oekodoc/2106/2014-663-de.pdf>. (Zuletzt abgerufen am 28.01.2019)

Auch die Rolle des Bundesverkehrsministers wird als wesentlich angesehen, das ihm zustehende Weisungsrecht kann dazu führen, Lärmkontingentierungen sowohl im Bestand als auch bei Neu- und Ausbaufällen zu verhindern.

Der Blick über den Tellerrand zeigt, dass auch im internationalen Vergleich mit ausgewählten Standorten die Regelungsintensität von Lärmminderungsmaßnahmen wie Lärmkontingentierungen vielfältig ist. An vielen Standorten finden sich Beispiele, wie Lärmkontingentierungen genutzt werden können, den Bedarf nach Wachstum mit Maßnahmen des aktiven Schallschutzes zu verknüpfen.

Empfehlungen für Neu- und Ausbaufälle

Es hat sich gezeigt, dass die Einführung einer Lärmkontingentierung im Rahmen des bestehenden Lärmschutzkonzeptes des Gesetzgebers bei Neu- und Ausbaufällen grundsätzlich rechtlich möglich ist. Um den bestehenden Abwägungsspielraum der Behörden für die Ausarbeitung eines Schutzkonzeptes zu steuern, indem aktive Lärmschutzmaßnahmen wie Lärmkontingente verstärkt genutzt werden können empfiehlt sich:

- ▶ § 6 Abs. 2 LuftVG ergänzen durch einen neuen Satz 2: „Angemessener Schutz vor Fluglärm umfasst Maßnahmen des aktiven und des passiven Schallschutzes gleichermaßen.“
- ▶ Die Ermächtigungsgrundlage in § 32 Abs. 1 S. 1 Nr. 15 LuftVG kann genutzt werden. Das BMVI und BMU ist ermächtigt, die zum „Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm“ notwendigen Rechtsverordnungen zu erlassen. Diese Rechtsverordnung kann sich auf die Maßnahmen des aktiven Schallschutzes konzentrieren (im Gegensatz zum FluLärmG) und sollte eine (nicht abschließende) Aufzählung von Maßnahmen umfassen, die die Luftfahrtbehörden ergreifen können, um Lärmbelastungen durch aktiven Schallschutz zu reduzieren; Lärmkontingentierungen sind dabei aufzunehmen. Eine grundsätzliche Empfehlung betrifft – analog der Überprüfung der Lärmschutzbereiche in § 4 Abs. 5 S. 2 FluLärmG (2 dB(A)) die Einführung von Monitorings- und Nachsorgepflichten im Bereich der aktiven Schallschutzmaßnahmen.
- ▶ Ergänzung des § 6 Abs. 1 LuftVG durch einen neuen Satz 6: „Die Genehmigung kann als Ergebnis der Abwägung eine bestimmte maximal zulässige Fluglärmelastung festlegen.“

Empfehlungen für Bestandsflugplätze

Für die Bestandsflugplätze ist der Handlungsspielraum deutlich begrenzter. Lärmbezogene Auflagenvorbehalte können genutzt werden um im Rahmen einer Änderungsgenehmigung Schutzmaßnahmen einzuführen. Dabei wird jedoch eine Lärmkontingentierung nur dann rechtlich zulässig sein, wenn sie dem Widmungszweck des Flughafens – z.B. als internationales Drehkreuz – nicht widerspricht. Folgendes kann daher empfohlen werden:

- ▶ Veränderung der Werte des FluLärmG im Rahmen der anstehenden Beratungen über den Fluglärmbericht der Bundesregierung durch den Bundestag. Niedrigere Werte und damit ein angepasstes Schutzkonzept bieten den zuständigen Behörden einen größeren Spielraum für Änderungsgenehmigungen oder (Teil-)Widerrufe.
- ▶ Das Luftverkehrskonzept des BMVI kann insofern überarbeitet und als Grundlage genutzt werden, um die wirtschaftlichen Bedarfe an den einzelnen Standorten zu umschreiben. Dabei muss Wert darauf gelegt werden, die Bedarfe einer gesamtdeutschen Betrachtung

zuzuführen, um eine grundsätzliche Aussage darüber treffen zu können, an welchen Standorten zum Beispiel Bedarfe im Nachtzeitraum entstehen; Wirtschaftswachstum zu gewährleisten und international strategisch bedeutsame Standorte mit deren Bedarfen zu identifizieren. So kann ein Hinweis gegeben werden, an welchen Standorten (zum Beispiel aufgrund eines entsprechenden Auflagenvorbehaltens) Lärmkontingentierungen im Sinne der Deckelung des Bedarfs auf Grundlage des Planfeststellungsbeschlusses (oder auch darunter) möglich sind.

Summary

This report addresses the questions of what legal possibilities currently exist in Germany to implement aircraft noise quotas and what legal changes would be necessary to make greater use of noise quotas as an instrument of noise management. A distinction must be made here between the various permitting situations of German airfields (new construction or expansion, existing airfields, fictitiously permitted airfields).

Aircraft noise pollution at individual airfields in Germany is at times perceived as serious, and current traffic forecasts³ anticipate a further increase in passenger and freight traffic. Thus, possibilities are being sought to limit aircraft noise exposure. With regard to the (political) justifications for introducing a noise quota system, affected parties cite a lack of a corresponding legal regulation stipulating maximum permissible noise levels. The introduction of a noise quota system is also seen as an incentive for airlines – and thus aircraft manufacturers – to pursue the development and purchase of quieter aircraft, which could result in technical innovation. This would make it possible to work more intensively on active noise abatement measures which, in addition to the technical potential for quieter aircraft, also exist in the design of flight procedures.⁴

The Government's duty to protect public health while also considering the economic needs of the aviation industry represents a challenge for policy. With regard to health protection, the focus is currently on noise impact research and the review of the noise values in the Act for Protection against Aircraft Noise (FluLärmG).

This report first demonstrates that noise quotas should be considered as operating regulations that become part of the permitting process pursuant to Section 6 of the German Aviation Act (LuftVG), or can be issued within the framework of planning pursuant to Section 8 LuftVG, provided that the planning also extends to the permitting situation. Federal state aviation authorities are responsible for the planning and permitting processes. It should be noted that German aviation law currently does not contain any concrete requirements regarding noise abatement measures the permitting authority can or must take in order to achieve noise abatement. It is the responsibility of the aviation authorities, within the framework of their planning considerations, to plausibly balance noise issues with other concerns. A case-by-case assessment for each German airfield can thus not feasibly be provided in this report.

The graduated noise protection concept of legislators and further federal and state requirements must be taken into account in the decisions of authorities. Night rest is for example of great importance and thus also reflected in current policies. The noise abatement concept and the current jurisdiction of the Federal Constitutional Court (BVerfG) are also extensively acknowledged.

Furthermore, the Federal Minister of Transport plays an essential role, as he or she can issue directives preventing noise quotas for existing airfields as well as for new construction and extensions.

Moving on, a look at selected international locations shows that the intensity of regulatory measures on noise abatement such as noise quotas is diverse. Many locations demonstrate how noise quotas can be used to combine growth with active noise abatement measures.

³ See e.g., <https://www.dlr.de/dlr/desktopdefault.aspx/tabcid-10204/296/read-16247/year-2015/#/gallery/21491> (last accessed on 25.01.2019).

⁴ See also, Barth, Schütte, Einführung einer Lärmobergrenze in Frankfurt/Main: Gutachten im Auftrag des Fluglärm schutzvereins Rhein-main e.V., September 2014, <https://www.oeko.de/oekodoc/2106/2014-663-de.pdf> (last accessed on 28.01.2019).

Recommendations for the new construction and expansion of airfields

It has been shown that it is legally possible to introduce a noise quota system within an existing legislative noise protection concept in cases of new construction and expansion. In order to persuade the decision-making of authorities toward a protection concept in which active noise protection measures such as noise quotas are increasingly used, we offer the following recommendations:

- ▶ Amend Section 6 para. 2 LuftVG to include a new sentence 2: "Adequate protection against aircraft noise includes both active and passive noise abatement measures."
- ▶ The BMVI and BMU are authorised under Section 32 para. 1 sentence 1 No. 15 LuftVG to issue the legal ordinances necessary for the "protection of the population against aircraft noise". This ordinance can concentrate on active noise abatement measures (in contrast to the FluLärmG) and should include a (non-exhaustive) list of such measures that aviation authorities can take to reduce noise pollution; noise quotas must be included. A fundamental recommendation concerns the introduction of monitoring and follow-up obligations for active noise protection measures – analogous to the review of noise protection areas in Section 4 para. 5 sentence 2 FluLärmG (2 dB(A)).
- ▶ Amend Section 6 para. 1 LuftVG to include a new sentence 6: "Permits may subsequently include restrictions on the maximum level of Noise allowed."

Recommendations for existing airfields

There is less leeway for existing airfields. Noise-related stipulations can be used to introduce protective measures within the framework of a modification permit. However, a noise quota will only be legally permissible if it does not contradict the purpose of the airport – e.g. as an international hub. We therefore recommend the following:

- ▶ Amend the values of the FluLärmG in the context of the forthcoming Bundestag deliberations on the Federal Government's Aircraft Noise Report. Stricter values and thus an adapted protection concept offer the responsible authorities greater scope for modification permits or (partial) revocations.
- ▶ The BMVI air traffic concept can be revised and used as a basis for describing the economic needs at the individual locations. In doing so, needs for the whole of Germany must be considered in order to determine at which locations, for example, need arises during the night-time; to guarantee economic growth; and to identify internationally strategic locations and their needs. Locations can thereby be identified (for example due to a corresponding stipulation) for which noise quota systems are possible in the sense of capping the need based on the planning decision (or also below).

1 Einführung

Aktuelle Verkehrsprognosen⁵, die einen weiter steigenden Passagier- und Frachtverkehr im Luftverkehr avisieren, und die wachsenden Erkenntnisse über negative gesundheitliche Auswirkungen für die betroffene Bevölkerung durch Fluglärm⁶ münden in die Frage, wie die staatliche Aufgabe des Gesundheitsschutzes (hier: vor Fluglärm) konkretisiert werden kann. Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) bereits 1981 festgehalten: „Daher erfordert die sich aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG⁷ ergebende Schutzpflicht die Ergreifung von Maßnahmen zum Schutz vor gesundheitsschädigenden und gesundheitsgefährdenden Auswirkungen von Fluglärm.“⁸

Dass die Diskussion darüber, welchen Umfang diese Schutzpflicht hat, nicht allein nur im Zusammenhang mit Ausbau- oder Neubauvorhaben von Flugplätzen oder lateralen Veränderungen von Flugverfahren steht sondern eine grundsätzlichere ist, zeigt sich durch die Positionierungen der unterschiedlichen Akteure im Rahmen der Evaluation des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (FluLärmG)⁹. Die Werte zur Festlegung der Lärmschutzbereiche im FluLärmG sind alle 10 Jahre durch die Bundesregierung zu überprüfen und an den Bundestag zu berichten. Diese Berichtslegung (2017 erstmalig gesetzlich vorgeschrieben) wurde u.a. vorbereitet durch den Fluglärmbericht des Umweltbundesamtes¹⁰ und befindet sich zurzeit in der Ressortabstimmung¹¹. Die Bandbreite der Argumente absteckend sei an dieser Stelle auch auf die zuletzt veröffentlichten Leitlinien für Umgebungslärm (Environmental Noise Guidelines for the European Region)¹² der Weltgesundheitsorganisation verwiesen¹³, die unter anderem empfehlen, den Flugverkehr-Dauerschallpegel (Lden) auf weniger als 45 dB und bezogen auf die Nacht auf weniger als 40 dB (Lnight) zu reduzieren. Hingegen die bestehende Rechtslage als ausreichend betrachtend und damit unter anderem Eingriffe in bestehende Betriebsgenehmigungen ablehnend äußert sich zur Debatte die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV)¹⁴.

Nachdem bereits in den letzten Jahren Forschungsberichte und Gutachten aber auch die zuständigen Gerichte die rechtlichen Rahmenbedingungen für einen verbesserten Fluglärm schutz im Kontext der Planfeststellung, der Festlegung von Flugverfahren und bei der Festsetzung der Lärmschutzbereiche zum Gegenstand hatten, sind vorliegend die rechtlichen

⁵ So z.B. https://www.dlr.de/dlr/desktopdefault.aspx/tabid-10204/296_read-16247/year-2015/#/gallery/21491. Zuletzt abgerufen am 25.01.2019.

⁶ Dies ist Gegenstand zahlreicher wissenschaftlicher Untersuchungen. Zuletzt konnte die NORAH-Studie diesen Zusammenhang nachweisen, vgl. <http://www.laermstudie.de/ergebnisse/ergebnisse-im-ueberblick/die-wichtigsten-ergebnisse/>, zuletzt abgerufen am 25.01.2019.

⁷ Grundgesetz.

⁸ BVerfG, Beschluss vom 14.01.1981 – 1 BvR 612/72, BVerfGE 56, 54-87, 73f.

⁹ Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2550).

¹⁰ <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/fluglaermbericht-2017-des-umweltbundesamtes>, zuletzt abgerufen am 10.04.2019.

¹¹ <https://www.bundestag.de/presse/hib/579032-579032>, zuletzt abgerufen am 10.04.2019.

¹² <http://www.euro.who.int/en/media-centre/sections/press-releases/2018/press-information-note-on-the-launch-of-the-who-environmental-noise-guidelines-for-the-european-region>.

¹³ Die von der WHO am 10. Oktober 2018 vorgestellten „Environmental Noise Guidelines for the European Region“ konnten bei der Erarbeitung des Berichtsentwurfs nicht mehr berücksichtigt werden, siehe Antwort der Bundesregierung auf Kleine Anfrage der FDP, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/056/1905623.pdf>, S. 1f. Zuletzt abgerufen am 10.04.2019.

¹⁴ https://www.adv.aero/wp-content/uploads/2015/12/ADV-Flugl%C3%A4rmenschutz-im-Blick_2019.pdf, zuletzt abgerufen am 10.04.2019.

Möglichkeiten der zuständigen Behörden, Lärmkontingentierungen zum Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm einzuführen, zu betrachten.

Zunächst erfolgt eine kurze Darstellung, was unter einer Lärmkontingentierung verstanden wird. Danach wird der bestehende rechtliche Rahmen dargestellt und ein Überblick über die Genehmigungssituation an deutschen Flugplätzen verschafft. Darauf aufbauend sind die Vorgehensmöglichkeiten der Luftfahrtbehörden in den Blick zu nehmen, Lärmkontingentierungen im Bestand einzuführen und welche Rolle dabei die Bundesauftragsverwaltung spielt. Durch einen Blick auf internationale Flugplätze wird die Thematik erweitert, um abschließend Vorschläge zur Änderung der Rechtslage zu unterbreiten.

2 Rechtlicher Rahmen

Ziel des folgenden Kapitels ist es, die aktuell bestehenden rechtlichen Möglichkeiten der Luftfahrtbehörden zu identifizieren, um den Flugbetrieb aus Lärmschutzgründen zu reglementieren und dabei das Instrument der Lärmkontingentierung zu nutzen. Die Überlegungen sind anhand der drei Kategorien möglicher Genehmigungssituationen zu orientieren – Neu- oder Ausbauvorhaben, Bestandsflugplätze und Flugplätze mit fiktiver Genehmigung. Für die Beurteilung der Situation der Bestandsflugplätze ist das Vorhandensein von Auflagenvorbehalten dabei ein zusätzlicher Schwerpunkt.

Dafür sind die rechtlichen Rahmenbedingungen darzustellen, die für den Fluglärmenschutz und den Handlungsspielraum der Luftfahrtbehörden gelten. Zunächst muss angemerkt werden, dass die Gesetzgebung zwar an mehreren Stellen den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm vorsieht, allerdings genaue Vorgaben des Gesetzgebers, wie Fluglärm zu vermeiden beziehungsweise zu reduzieren ist, sich auf wenige Anknüpfungspunkte beschränkt. Insgesamt ist das Luftverkehrsrecht im Wesentlichen Sicherheitsrecht.¹⁵

2.1 Begriffserläuterungen

Eingangs ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen des vorliegenden Gutachtens die Verwendung des Begriffs Lärm beziehungsweise Lärmkontingentierung ausschließlich im Zusammenhang mit Fluglärm erfolgt. Mit „Flugplätzen“ bzw. „Flughäfen“ sind hier Verkehrsflughäfen gemäß § 38 Abs. 2 Nr. 1 Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung, (LuftVZO)¹⁶ gemeint, nicht jedoch zum Beispiel Sonderflughäfen oder Militärflugplätze.

Zur „Lärmkontingentierung“ lässt sich ausführen: Zwei Begriffe werden verwendet: „Lärmkontingentierung“ und „Lärmobergrenze“. Diese Begriffe sind synonym zu verstehen, sowohl eine obere Grenze als auch eine Kontingentierung (durch einen konkreten Lärmwert oder eine Bewegungsanzahl) bezeichnen das jeweils zulässige Höchstmaß der Fluglärmbelastung. Der Begriff „Lärmobergrenze“ ist zudem stark mit dem Frankfurter Flughafen verbunden. Seit der Mediation zum Ausbau des Frankfurter Flughafens um eine vierte Bahn wird er im Zusammenhang mit der Forderung, eine über ein gewisses Maß hinausgehende Fluglärmelastung nicht zu akzeptieren, verwendet. Die an diesem Standort im November 2017 verabschiedete Begrenzung des Fluglärms trägt auch den entsprechenden Namen.¹⁷ Im vorliegenden Gutachten wird der Begriff Lärmkontingentierung verwendet.

Zur Funktion einer Lärmkontingentierung ist festzuhalten, dass damit eine Grenze beschrieben wird, bis zu der der Fluglärm als im Ergebnis tolerabel im Hinblick der Abwägung aller Belange gesehen wird. Diese Grenze kann durch unterschiedliche „Einschränkungsvariablen“ konkretisiert werden. Einige werden hier beispielhaft vorgestellt:

- ▶ Fluglärmkontingentierung
 - mittels eines Fluglärmindexes oder

¹⁵ Giemulla in: Giemulla/Schmid, § 2, Rn. 3.

¹⁶ Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung vom 19. Juni 1964 (BGBl. I S. 370), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 30. März 2017 (BGBl. I S. 683) geändert worden ist.

¹⁷ <https://wirtschaft.hessen.de/verkehr/luftverkehr/laermenschutz/laermobergrenze-fuer-den-flughafen-frankfurt>. Zuletzt abgerufen am 25.01.2019.

- mittels eines konkreten Immissionsgrenzwertes (Dauerschallpegel, der lokal oder in der gesamten Flughafenumgebung Anwendung findet), bzw. der Anzahl nächtlicher Aufwachreaktionen oder
- ▶ Flugbewegungskontingentierung,
- ▶ Beschränkung der lärmbelasteten Fläche.

Lärmkontingentierungen lassen sich als aktive Schallschutzmaßnahmen klassifizieren. Es kann grundsätzlich unterschieden werden zwischen Maßnahmen des aktiven und des passiven Schallschutzes, um Lärmschutz zu erreichen. Passiver Schallschutz bedeutet, dass bauliche Maßnahmen realisiert werden, die eine Reduzierung der Lärmbelastung zum Beispiel in den Schlafräumen der Betroffenen erreichen können. In Abgrenzung zum passiven Schallschutz umfassen Maßnahmen des aktiven Schallschutzes alle Maßnahmen, die an der Lärmquelle selbst ansetzen (Modifizierungen des Fluggeräts), den Flugverkehr regulieren (Verkehrsbeschränkungen wie Start- und Landeverbote zu bestimmten Zeiten oder für bestimmte Verkehrsarten), unter Lärmaspekten optimierte An- und Abflugrouten, aber auch die hier gegenständlichen Lärmkontingentierungen sind aktive Schallschutzmaßnahmen.

2.2 Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm

In einem ersten Schritt werden die Vorschriften dargestellt und erläutert, die den Fluglärm schutz zum Gegenstand haben. Identifiziert werden sollen die rechtlichen Vorgaben, die eine Einführung von Lärmkontingenzen ermöglichen. Dabei sind insbesondere das LuftVG und das FluLärmG in den Blick zu nehmen.

2.2.1 Einführung: Verfassungsrechtlicher Rahmen

Fluglärm schutz ist Grundrechtsschutz. Das Recht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG schützt nicht nur als subjektives Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe. Es enthält auch die staatliche Pflicht, sich schützend und fördernd vor die Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit zu stellen und sie vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren. Auch der Schutz vor Beeinträchtigungen der körperlichen Unversehrtheit und der Gesundheit ist von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG umfasst. Eine auf Grundrechtsgefährdungen bezogene Risikovorsorge kann ebenfalls von der Schutzpflicht der staatlichen Organe umfasst sein.¹⁸

Dass die sich aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ergebende Schutzpflicht auch Maßnahmen zum Schutz vor gesundheitsschädigenden und gesundheitsgefährdenden Auswirkungen von Fluglärm erfordert, ist ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG).¹⁹

Die Aufstellung und normative Umsetzung eines entsprechenden (Fluglärm-)Schutzkonzepts ist Sache des Gesetzgebers. Diesem obliegt ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum. Der Gesetzgeber ist zwar dem Grunde nach verpflichtet, Maßnahmen zum Schutz eines Rechtsguts zu ergreifen, die konkrete Ausgestaltung, auch unter Berücksichtigung konkurrierender öffentlicher und privater Interessen, ist dem Gesetzgeber überlassen. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber das Untermaßverbot zu beachten. Die Schutzkonzeption muss angemessenen und wirksamen Schutz gewährleisten, die zugrundeliegende Tatsachenermittlung muss sorgfältig gewesen sein und auf vertretbaren Einschätzungen

¹⁸ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15. Oktober 2009 – 1 BvR 3474/08 –, juris, Rn. 26 m.w.N.; BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 02. Juli 2018 – 1 BvR 612/12, juris, Rn. 39.

¹⁹ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 02. Juli 2018 – 1 BvR 612/12, juris, Rn. 40 m.w.N.

beruhen. Die Verfassung gibt den Schutz als Ziel vor, nicht jedoch seine Ausgestaltung im Einzelnen.²⁰

Nur unter besonderen Umständen kann sich die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers in der Weise verengen, dass allein durch eine bestimmte Maßnahme der Schutzpflicht Genüge getan werden kann.²¹

Das BVerfG prüft im Zweifelsfall, ob der Gesetzgeber seinen Einschätzungsspielraum vertretbar ausgefüllt hat. Die Verletzung der Schutzpflicht kann nur festgestellt werden, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben.²²

2.2.2 Das FluLärmG

Das FluLärmG verfolgt den Zweck, in der Umgebung von Flugplätzen bauliche Nutzungsbeschränkungen und baulichen Schallschutz zum Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen durch Fluglärm sicherzustellen (siehe § 1 FluLärmG). Nicht adressiert werden in dem Gesetz Maßnahmen des aktiven Schallschutzes.²³ Das FluLärmG beschränkt sich darauf, fluglärmbedingte Konflikte entweder durch bauliche Nutzungsbeschränkungen zu vermeiden oder durch baulichen Schallschutz zu beseitigen.

Den Lärmwerten des FluLärmG in § 2 Abs. 2, anhand derer die Lärmschutzbereiche für den Tag und für die Nacht festgelegt werden, kommt aber eine über das FluLärmG hinausreichende Bedeutung zu. Mit dem Ziel des Schutzes der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor „Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen“ (§ 1) benennt das FluLärmG das gleiche Schutzniveau, das auch dem Begriff der schädlichen Umwelteinwirkungen gemäß § 3 Abs. 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG)²⁴ zugrunde liegt. Beiden Vorschriften sind gemein, dass sie abstrakt die Schwelle bestimmen, ab der eine Belastung einer betroffenen Person nicht mehr zugemutet werden kann. Fachplanungsrechtlich entspricht dies der Schwelle, bei deren Überschreitung nach § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG einer betroffenen Person ein Anspruch auf Schutzvorkehrungen zusteht.²⁵ Analog gilt für das FluLärmG: Ab einer Belastung, deren Höhe sich durch die Lärmwerte des § 2 Abs. 2 bemisst und ihre Konkretisierung in den Lärmschutzbereichen erfährt, können den betroffenen Eigentümern bauliche Schallschutzmaßnahmen, Entschädigungen bei Bauverboten oder bei Beeinträchtigungen des Außenwohnbereiches zustehen.

²⁰ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15. Oktober 2009 – 1 BvR 3474/08 –, juris, Rn. 27.

²¹ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 02. Juli 2018 – 1 BvR 612/12, juris, Rn. 41.

²² BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15. Oktober 2009 – 1 BvR 3474/08 –, juris, Rn. 27; BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 02. Juli 2018 – 1 BvR 612/12, juris, Rn. 41.

²³ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Gesetz zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen vom 02.02.2006, BT-Drs. 16/508, S. 17.

²⁴ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen u.ä. Vorgänge (BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2771) geändert worden ist.

²⁵ Lieber in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 74, Rn. 180; vgl. auch HessVGH, Urteil vom 03.09.2013, 9 C 323/12.T, Rn. 71 juris.

Die Bestimmung dieser Zumutbarkeitsschwelle im Luftverkehrsrecht war vor der Novelle des FluLärmG 2007²⁶ heftig umstritten. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) ging in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass § 2 FluLärmG 1971 eine Zumutbarkeitsschwelle nicht zu entnehmen, sondern diese jeweils im Einzelfall zu bestimmen sei.²⁷ Seit der Novelle des FluLärmG 2007 erkennt die Rechtsprechung dagegen in den Lärmwerten des § 2 Abs. 2 eine grundsätzlich abschließende Bestimmung der Zumutbarkeitsschwelle hinsichtlich der Betroffenheit von Wohnungen und schutzbedürftigen Einrichtungen durch Fluglärm.²⁸ Die Rechtsprechung hat darüber hinaus auch zur Bestimmung des unzumutbaren Fluglärm im Sinne von § 29b Abs. 2 LuftVG auf die Werte des § 2 Abs. 2 FluLärmG zurückgegriffen.²⁹

Festzuhalten ist, dass das FluLärmG mit den Erstattungs- und Entschädigungsansprüchen Vorkehrungen trifft, um passiven Schallschutz ab einer gewissen Fluglärmintensität zu ermöglichen. Die Werte des § 2 FluLärmG sind darüber hinaus als Zumutbarkeitsschwelle relevant – auch für die Bewertung der Fluglärmbelastung im Rahmen der Genehmigung bzw. Planfeststellung.

2.2.3 Das LuftVG

Auch das LuftVG adressiert an einigen Stellen den Fluglärmenschutz. Für die Anlegung und den Betrieb von Flugplätzen jeglicher Art (Flughäfen, Landeplätze, Segelfluggelände) ist eine Genehmigung nach § 6 Abs. 1 S. 1 LuftVG erforderlich. Für bestimmte Flugplätze (Flughäfen und Landeplätze mit beschränktem Bauschutzbereich nach § 17 LuftVG, der Regelfall) bedarf es zusätzlich einer Planfeststellung nach § 8 LuftVG. Das Planfeststellungserfordernis gilt dann gleichermaßen für den Neu- oder Ausbaufall.

§ 6 LuftVG enthält ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, das heißt die Auswirkungen, die von der Anlegung und von dem Betrieb eines Flugplatzes ausgehen können, sind im Vorfeld von der zuständigen Behörde zu prüfen. Gleiches gilt für die planerische Abwägung im Rahmen des § 8 Abs. 1 S. 2 LuftVG. Zum Verhältnis von Planfeststellung und Genehmigung ist auszuführen, dass die Genehmigung Bestandteil des Planfeststellungsbeschlusses werden kann, die Planfeststellung aber nie die Genehmigung ersetzt in dem Sinne, dass die eigenständige Prüfung der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung ausgelassen werden kann.

Die luftverkehrsrechtliche Genehmigung ist immer ein eigenständiger und unabhängiger Regelungsbereich.³⁰ Genehmigungspflichtig sind das (erstmalige) Anlegen eines Flugplatzes sowie der Betrieb eines Flugplatzes, vergleiche § 6 Abs. 1 S.1 LuftVG. Unter Letzterem ist der eigentliche Flugbetrieb zu sehen. Von der Genehmigung umfasst sind Regelungen, die dem Fluglärmenschutz Rechnung tragen, vergleiche § 6 Abs. 2 S. 1 LuftVG (*„Vor der Erteilung der Genehmigung ist besonders zu prüfen, ob (...) der Schutz vor Fluglärm angemessen berücksichtigt [ist]“*).

Über den Verweis in § 8 Abs. 1 S. 2 LuftVG sind die Werte des FluLärmG auch im Planfeststellungsverfahren zu beachten. Der Verweis in § 13 Abs. 1 S. 1 FluLärmG bezieht sich

²⁶ Siehe zur Historie des FluLärmG: Schütte, Brohmann, Brunn, Keimeyer, Scherf, Arps, Weiterentwicklung der rechtlichen Regelungen zum Schutz vor Fluglärm, Dessau 2018, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-05-15_texte_35-2018_rechtliche-regelungen-fluglaerm.pdf, S. 40ff. (Zuletzt abgerufen am 25.01.2019)

²⁷ BVerwG, Urt. v. 29.01.1991, 4 C 51/89, Rn. 264 ff. Juris; BVerwG, Beschl. v. 11.03.1998, 11 B 11/98, Rn. 8 Juris. Vgl. auch Sächsisches OVG, Urt. v. 27.06.2012, 1 C 13/08, Rn. 78 Juris.

²⁸ BVerwG, Beschl. vom 01.04.2009, 4 B 61/08, Rn. 33 Juris; BVerwG, Urt. v. 04.04.2012, 4 C 8/09 u.a., Rn. 180 Juris.

²⁹ HessVGH, Urt. v. 03.09.2013, 9 C 323/12.T, Rn. 71 und 72 Juris; Sächsisches OVG, Urt. v. 27.06.2012, 1 C 13/08, Rn. 81 Juris.

³⁰ Ziekow, Die Bestandskraft luftverkehrsrechtlicher Planfeststellungsbeschlüsse, 563f.

dabei gleichermaßen auf die Planfeststellung und Genehmigung, demnach sind die Werte des FluLärmG auch bei der Erteilung der Genehmigung mit einzubeziehen (dazu mehr unter Kapitel 3.2).

Betriebliche Regelungen sind alle anlagenbezogenen Modalitäten des Verkehrs von Luftfahrzeugen auf dem Flugplatzgelände.³¹ Betriebliche Regelungen können auch Gegenstand der Planfeststellung werden, vgl. § 8 Abs. 4 S. 1 LuftVG. Betriebliche Regelungen umfassen naturgemäß auch Einschränkungen, so dass Betriebsbeschränkungen bei der Genehmigung/Planfeststellung eine Rolle spielen und als Abwägungsergebnis zum Beispiel eine Einschränkung des Nachtbetriebes, die Festsetzung von ruhigen Gebieten³², aber auch Flugbewegungs- und/oder Lärmkontingente³³.

Die Verpflichtung, Lärmschutz zu beachten und Minderungsoptionen zu prüfen, gilt mithin für die Luftfahrtbehörden im Rahmen der Prüfung der Genehmigung bzw. Planfeststellung.

2.2.4 Die LuftVZO

Regelungsmöglichkeiten, um Fluglärm zu begegnen, sehen zudem die §§ 48aff. Luftverkehrs-Zulassungs-Verordnung (LuftVZO)³⁴ mit lärmbedingten Betriebsbeschränkungen an Flughäfen vor. Mit der Achten Verordnung zur Änderung der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) vom 4. April 2005³⁵ wurde die damals gültige Betriebsbeschränkungsrichtlinie 2002/30/EG³⁶ in nationales Recht umgesetzt. Die Richtlinie 2002/30/EG über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft sollte zu einer effizienteren Nutzung der vorhandenen Flughafenkapazitäten beitragen und einen Ausbau der Flughafeninfrastruktur entsprechend dem Marktbedarf erleichtern. Die damit neu geschaffenen Regelungen der §§ 48a bis 48f LuftVZO befassen sich mit lärmbedingten Betriebsbeschränkungen und betreffen ausschließlich „knapp die Vorschriften erfüllende zivile Unterschallstrahlflugzeuge“³⁷. Diese Vorgehensmöglichkeit, lärmbedingte Betriebsbeschränkungen einzuführen, ist für die hier anstehende Begutachtung mangels praktischer Relevanz vernachlässigbar. Ziel ist die Identifikation von rechtlichen Möglichkeiten, die die Lärmsituation umfassender reglementieren können, „nur knapp die Vorschrift erfüllende“ Fluggeräte sind oftmals bereits durch konkrete Betriebsbeschränkungen erfasst. Es wird nicht davon ausgegangen, dass eine Lärmkontingentierung an einem Standort sinnvoll und zielgerichtet ist, die sich ausschließlich auf diese Fluggeräte konzentriert.

Grenzwerte werden auch hier nicht vorgegeben. Allerdings ist erwähnenswert, dass Anlage 2 zu § 48c LuftVZO in Nr. 4 als zu berücksichtigende Informationen nennt:

³¹ Ziekow, Die Bestandskraft luftverkehrsrechtlicher Planfeststellungsbeschlüsse, 570.

³² vgl. Giemulla/Rathgeb in Giemulla/Schmid (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsrecht, Band 1.1, 75. EL, März 2017, § 6, Rn. 15.

³³ BVerwG, Urteil vom 29. Januar 1991 – 4 C 51/89 –, juris, Rn. 204; BVerwG, Urteil vom 20.04.2005, Az.: 4 C 18/03, juris, Rn. 31; Schiller in Grabherr/Reidt/Wysk, § 8 Rn. 32 m.w.N.

³⁴ Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung vom 19. Juni 1964 (BGBl. I S. 370), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 30. März 2017 (BGBl. I S. 683) geändert worden ist.

³⁵ BGBl I S. 992.

³⁶ ABl. EG Nr. L 85, 40.

³⁷ Damit ist gem. § 48a Nr. 4 LuftVZO ein ziviles Unterschallstrahlflugzeug gemeint, das die im Band I Teil II Kapitel 3 des Anhangs 16 des Abkommens vom 7. Dezember 1944 über die Internationale Zivilluftfahrt (BGBl. 1956 II S. 411) festgelegten Höchstwerte um eine kumulative Marge von höchstens fünf EPNdB (Effektive Perceived Noise in Dezibel) unterschreitet, wobei die kumulative Marge die in EPNdB ausgedrückte Zahl ist, die man durch Addieren der einzelnen Margen (d. h. der Differenzen zwischen dem bescheinigten Lärmpegel und dem zulässigen Lärmhöchstpegel) jeder der drei Referenzlärmmesspunkte, wie sie im Band I Teil II Kapitel 3 des Anhangs 16 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt festgelegt sind, erhält.

„Beschreibung der bisherigen Maßnahmen zur Verminderung des Fluglärms: z. B. Angaben über den Landesentwicklungsplan und Raumordnung, Lärmschutzbereiche und Schallschutzprogramme, Betriebsverfahren wie PAN-OPS, Betriebsbeschränkungen, z. B. durch Festlegung von Lärmhöchstwerten, Einschränkung/Verbot nächtlicher Starts und Landungen, Lärmgebühren, Bevorzugungen bestimmter Start- und Landebahnen, Bevorzugung/Einhaltung bestimmter Strecken aus Lärmschutzgründen, Lärmüberwachung.“

Als Maßnahmen zur Verminderung des Fluglärms sind damit die exemplarisch aufgelisteten Betriebsbeschränkungen dem deutschen Regelwerk geläufig – auch durch Festlegung von Lärmhöchstwerten.

2.2.5 Zuständigkeit der Luftfahrtbehörden

Die Luftfahrtbehörden der Länder, in dem das jeweilige Flughafengelände liegt, sind zuständig für die Genehmigung – und damit auch für die Prüfung des Erlasses von betrieblichen Regelungen wie einer Lärmkontingentierung sind (§ 39 LuftVZO).³⁸

Eine Zuständigkeit der Luftfahrtbehörden zur Einführung einer Lärmkontingentierung kann nicht auf die Generalklausel des § 29 Abs. 1 LuftVG gestützt werden. Dazu lässt sich kurz ausführen: Die Luftfahrtbehörden sind gem. § 29 Abs. 1 LuftVG verpflichtet, „die Sicherheit und Ordnung im Rahmen der Luftaufsicht herzustellen“ (Luftaufsicht). Dazu gehört sowohl die Gefahrenabwehr für die Sicherheit des Luftverkehrs, also Gefahren, die vom Luftverkehr selbst ausgehen sowie für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung durch die Luftfahrt und Dritte beinträchtigen können.³⁹ Durch Letzteres sollen Außenstehende geschützt werden. Hierzu gehören Maßnahmen zur Abwehr von „Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen durch Fluglärm“, § 29 Abs. 1 S. 3 LuftVG. § 29 Abs. 1 LuftVG ermächtigt nur zum Erlass von Rechtsfolgen für den Einzelfall, das heißt zu Verwaltungsakten im Sinne des § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)⁴⁰. Gemeint sind damit Gebote, Verbote oder Erlaubnisse, die als Einzel- oder Allgemeinverfügungen ergehen können. Beispiele dafür sind die Verbote, sog. Fluglaternen ohne Aufstiegserlaubnis⁴¹ zu betreiben oder auch die sog.

Rückenwindkomponente am Flughafen Frankfurt⁴². § 29 LuftVG stellt eine Generalklausel dar, die nur zur Anwendung kommt, wenn nicht andere Vorschriften des Luftverkehrsrechts, etwa über Erlaubnisse für den Betrieb von Luftfahrtgeräten, Flugplätzen oder für Luftpersonal, greifen.

Zwischenergebnis

Lärmkontingentierungen sind Betriebsregelungen, die Bestandteil der Genehmigung nach § 6 LuftVG werden beziehungsweise im Rahmen einer Planfeststellung nach § 8 LuftVG ergehen können, soweit sich die Planfeststellung auch auf die Genehmigungssituation erstreckt.

Zuständig sind die Luftfahrtbehörden der Länder. Explizite Vorgaben zur Einführung von Lärmkontingentierungen aus Lärmschutzgründen (mit Ausnahme von den §§ 48a-f LuftVZO, die hier nicht relevant sind) wie auch zur Einführung konkreter anderer aktiver Schallschutzmaßnahmen existieren nicht.

³⁸ Auflistung der zuständigen Behörden in den Ländern vgl. Schiller in Grabherr/Reidt/Wysk, § 6, Rn. 443.

³⁹ Giemulla, in: Giemulla/Schmid, § 29, Rn. 2.

⁴⁰ Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 11 Absatz 2 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist.

⁴¹ Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 30. Mai 2016 – 3 A 275/15.

⁴² Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 14. März 2018 – 9 C 1897/13.T.

3 Handlungsmöglichkeiten der Behörden bei Neu- und Ausbauvorhaben

Das Gutachten untersucht, welche Handlungsmöglichkeiten für die Luftfahrtbehörden bestehen, Lärmkontingentierungen einzuführen. Nicht Gegenstand dieser Begutachtung sind die rechtlichen Möglichkeiten der Fluglärm betroffenen oder Kommunen, Lärmkontingente auf dem Klagentweg zu erstreiten. Die Ausführungen konzentrieren sich zunächst auf die Abwägungsentscheidung, die im Rahmen eines Neu- bzw. Ausbaufalles von der Luftfahrtbehörde zu treffen ist.

Festzuhalten ist, dass Lärmkontingentierungen als Betriebsregelungen im Rahmen einer Genehmigung bzw. Planfeststellung festgesetzt werden können. Die Erteilung einer Genehmigung beziehungsweise Planfeststellung sieht eine Befassung und Bewältigung der Lärmproblematik vor. Die Frage ist nunmehr, nach welchen Vorgaben die Lärmproblematik zu bewältigen ist und unter welchen Bedingungen eine Lärmkontingentierung als Maßnahme des aktiven Schallschutzes ein mögliches Mittel zu dieser Bewältigung darstellt.

Die Erteilung der Planfeststellung unterliegt dem Grundsatz der planerischen Gestaltungsfreiheit der Planfeststellungsbehörde.⁴³ Die planerische Abwägung bedingt, dass alle öffentlichen und privaten Belange zu berücksichtigen sind. § 8 Abs. 1 LuftVG regelt dies ausdrücklich für die Planfeststellung, für die Genehmigung nach § 6 LuftVG gilt nichts anderes.⁴⁴

Die planerische Abwägung erstreckt sich in umfassender Weise auf alle planerischen Gesichtspunkte, die zur – möglichst optimalen – Verwirklichung der gesetzlich vorgegebenen Planungsaufgabe, aber auch zur Bewältigung der von dem Planvorhaben in seiner räumlichen Umgebung erst aufgeworfenen Probleme von Bedeutung sind.⁴⁵ Die Planfeststellungsbehörde entscheidet im Rahmen ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit grundsätzlich nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen auch darüber, auf welche Weise sie den Belangen des Lärmschutzes beim Flughafen neu(aus)bau Rechnung tragen will. Die Bewältigung der Fluglärmproblematik gilt dabei als zentraler immissionsschutzrechtlicher Konflikt einer jeden Flugplatzplanung (vgl. § 6 Abs. 2 S. 1 LuftVG). Für die Genehmigung nach § 6 Abs. 1 LuftVG und für die Änderungsgenehmigung nach § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG gelten bei der Fluglärmbewältigung die gleichen Maßstäbe wie für die Planfeststellung nach § 8 Abs. 1 LuftVG. Das bedeutet, die Beachtung des Fluglärm schutzes ist ein abwägungserheblicher Belang, der mit dem ihm zustehenden Gewicht in die Abwägung einzustellen und mit den öffentlichen Verkehrsbelangen und den Belangen des Flugplatzbetreibers in einen Ausgleich gebracht werden muss.⁴⁶

Diese planerische Entscheidung kann im Übrigen nur eingeschränkt gerichtlich überprüft werden, Grund ist die eigenverantwortliche Planungshoheit der Behörde. Gerichte überprüfen, ob die Behörden das Willkürverbot beachtet haben und die getroffenen Entscheidungen verhältnismäßig sind. Hierfür ist maßgebend, dass überhaupt eine Abwägung stattgefunden hat, der erhebliche Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt wurde, also insbesondere die Betroffenen angehört wurden, und ob anhand dieses Sachverhalts der Entscheidung alle sachlich beteiligten Belange und Interessen zugrunde gelegt sowie umfassend und in nachvollziehbarer Weise abgewogen worden sind. Soweit hierbei über Ziele, Wertungen und

⁴³ Schiller in Grabherr/Reidt/Wysk, § 8, Rn. 34.

⁴⁴ Schiller in Grabherr/Reidt/Wysk, § 6, Rn. 113.

⁴⁵ BVerwG, Urteil vom 29. Januar 1991 – 4 C 51/89 –, juris, Rn. 186 (München II) m. w. N.

⁴⁶ Fellenberg in Grabherr/Reidt/Wysk, § 6, Rn. 300.

Prognosen zu befinden ist, beschränkt sich die gerichtliche Nachprüfung darauf, ob diese Einschätzungen und Entscheidungen offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind oder der verfassungsrechtlichen Ordnung widersprechen.

In welcher Weise den Lärmschutzbelangen im konkreten Fall Rechnung getragen wird und ob eine Lärmkontingentierung dabei ein Mittel sein kann, ist Gegenstand der planerischen Gestaltung und kann hier – da es sich um eine Entscheidung der jeweils zuständigen Luftfahrtbehörde, die den Einzelfall zu bewerten hat – hinsichtlich der einzubeziehenden Rahmenbedingungen dargestellt werden.

3.1 Verhältnis von aktivem und passivem Schallschutz

Die Frage nach dem Verhältnis von Maßnahmen des aktiven und des passiven Lärmschutzes ist höchstrichterlich geklärt.⁴⁷ Bauverbote, passiver Schallschutz und Entschädigungsansprüche sind zwar explizit gesetzlich geregelt, aktiver Schallschutz und die Frage, wann welche Maßnahme sinnvoll erscheint wird hingegen den zuständigen Behörden überlassen. Daraus lässt sich aber kein Vorrangverhältnis des passiven Schallschutzes ableiten, so das BVerwG. Die Lärmproblematik ist zu bewältigen zum einen durch Erstattungspflichten des Flugplatzbetreibers nach dem FluLärmG und zum anderen in Gestalt von Betriebsregelungen als Maßnahmen des aktiven Schallschutzes nach § 8 Abs. 4 LuftVG. Dies sind die materiell-rechtlichen Voraussetzungen der Entscheidung über die Zulassung des Flughafenbetriebes, so das Gericht.⁴⁸

Dieser enge rechtliche und tatsächliche Zusammenhang zwischen Erstattungs- und Entschädigungsansprüchen für Fluglärm betroffene einerseits und dem Betrieb des Flughafens andererseits ist sowohl für die Rechtslage vor Neufassung des FluLärmG 2007 als auch seitdem von der Rechtsprechung betont worden.⁴⁹

Das bedeutet, dass die lärmbezogene Abwägung vor der Erteilung einer Genehmigung ausschließlich unter Berücksichtigung beider Komponenten – passiver und aktiver Schallschutz – erfolgen kann. Das BVerwG ist der Auffassung, dass angemessener Schutz der Flughafenlieger insbesondere „vor unzumutbarem Fluglärm (...) regelmäßig nur durch eine Kombination von aktivem und passivem Schallschutz erreicht werden“ kann⁵⁰ Das heißt folglich, die Luftfahrtbehörde ist gehalten, auch Maßnahmen des aktiven Schallschutzes zu prüfen und, bei unzumutbarem Fluglärm, auch zu ergreifen.

3.2 Abgestuftes Lärmschutzkonzept

Der Abwägungsspielraum konkretisiert sich durch die Vorgaben des Gesetzes und der daraufhin ergangenen Rechtsprechung. Es wurde bereits ausgeführt, dass es eine grundsätzliche Möglichkeit gibt, Lärmkontingentierungen im Rahmen von Betriebsbeschränkungen festzusetzen. Konkretere Hinweise, ab welchen Lärmwerten dies erfolgen kann bzw. welche Maßnahmen des aktiven Schallschutzes überhaupt zu ergreifen sind, enthalten die Gesetze nicht.

⁴⁷ Grundlegend dazu: BVerwG, Beschluss vom 23. Januar 2017 – 4 B 39/15 –, juris, Rn. 31.

⁴⁸ BVerwG, Beschluss vom 28. Januar 2016 - 4 B 43.14 - UPR 2016, 257 (258); BVerwG, Beschluss vom 23. Januar 2017 – 4 B 39/15 –, juris, Rn. 31.

⁴⁹ BVerwG, Beschluss vom 24. Juli 2014 – 4 B 37/13 –, juris, Rn. 8.

⁵⁰ BVerwG, Beschluss vom 28. Januar 2016 - 4 B 43.14 - UPR 2016, 257 (258); BVerwG, Beschluss vom 23. Januar 2017 – 4 B 39/15 –, juris, Rn. 31.

Die Rechtsprechung erkennt in den luftfahrtrechtlichen Bestimmungen ein abgestuftes Lärmschutzkonzept⁵¹ des Gesetzgebers, das sich in folgende Stufen aufteilen lässt und bei der Abwägung zu berücksichtigen ist:

- ▶ „Verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze“: Die Fluglärmbeeinträchtigung hat eine solche Intensität, dass „eine weitere Nutzung des Grundstücks als unzumutbar erscheint. Lärmbelastungen sind unzumutbar, wenn ein Wohngrundstück so massiv verlärm wird, dass es seine Wohnqualität einbüßt und unbewohnbar wird“⁵². Die verfassungsrechtliche zumutbarkeitsschwelle ist auch dann erreicht bzw. überschritten, wenn „der Grad der Gesundheitsgefährdung“⁵³ erreicht ist. Die Rechtsprechung setzt diese Grenze bei einem Dauerschallpegel im Bereich von 70 – 75 dB(A).⁵⁴ Das Erreichen bzw. Überschreiten dieser Grenze löst den Anspruch des Betroffenen auf Übernahme seines Grundstückes aus (Gefahrenabwehr).
- ▶ „Fachplanerische Zumutbarkeitsgrenze“ (siehe bereits Kapitel 2.2.2): Unterhalb der verfassungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze kennzeichnet die fachplanerische Zumutbarkeitsgrenze, die durch die Werte des § 2 Abs. 2 FluLärmG konkretisiert wird, die Grenze, deren Überschreiten den Betroffenen nicht mehr zugemutet werden kann. Schutzvorkehrungen werden u.a. durch Maßnahmen des passiven Schallschutzes gewährt und in die Abwägung der Lärmschutzproblematik sind Maßnahmen des aktiven Schallschutzes einzubeziehen. Das BVerwG sieht in der Fachplanerischen Zumutbarkeitsgrenze den maßgebenden Bezugspunkt für die Gewichtung der Lärmschutzbelaenge.⁵⁵
- ▶ Auch unterhalb der fachplanerischen Zumutbarkeitsschwelle sieht das abgestufte Schutzkonzept eine Auseinandersetzung mit der Lärmproblematik vor.

Das BVerwG hat dazu klargestellt, dass sich das Gebot der Bewältigung aller erheblichen Probleme durch eine gerechte – planerisch gestaltende – Abwägung nicht allein auf „unzumutbaren“ Fluglärm beschränkt. Vielmehr ist als abwägungserheblicher Belang jede Lärmbelastung anzusehen, die nicht lediglich als nur geringfügig einzustufen ist. Darunter versteht das Gericht „die schwere und unerträgliche Lärmbetroffenheit im Sinne der früheren Rechtsprechung zur sog. Enteignungsschwelle“ (d.h. die Verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze), die unzumutbare Lärmbelastung (d.h. die Fachplanerische Zumutbarkeitsgrenze) und schließlich der unterhalb der Zumutbarkeitsschwelle liegende, aber nicht unerhebliche Fluglärm.⁵⁶ Das vom BVerwG entwickelte abgestufte Lärmschutzkonzept ist vom BVerfG 2009 anerkannt und 2018 erneut bestätigt worden, vielmehr hat es „keinen Anlass gesehen“, von diesem Standpunkt abzugehen.⁵⁷ Insbesondere hat das BVerfG betont, dass die

⁵¹ BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075/04 -, juris, Rn. 376, dies erneut bestätigend: BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 02. Juli 2018 – 1 BvR 612/12 -, juris, Rn. 48.

⁵² BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075/04 -, juris, Rn. 376 m.w.N.

⁵³ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 02. Juli 2018 – 1 BvR 612/12 -, juris, Rn. 47.

⁵⁴ BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075/04 -, juris, Rn. 376 m.w.N.

⁵⁵ BVerwG, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001/10 -, juris, Rn. 166.

⁵⁶ BVerwG, Urteil vom 29. Januar 1991 – 4 C 51/89 -, juris, Rn. 187.

⁵⁷ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 29. Juli 2009 – 1 BvR 1606/08 -, juris, Rn. 17f und BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 02. Juli 2018 – 1 BvR 612/12 -, juris, Rn. 47f.

Fluglärmenschutzkonzept durch die Novellierung des FluLärmG aufgrund der Verweises in § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG (Berücksichtigung der Lärmwerte des FluLärmG in Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren) eine stärkere gesetzliche Absicherung erfahren habe.⁵⁸

Lärmschutzbelange der Betroffenen dürfen im Wege der Abwägung nur zurückgestellt werden, wenn hinreichend gewichtige Gründe für das Vorhaben sprechen. Dabei sind Schutzvorkehrungen zu treffen, die sich nicht allein auf den passiven Schallschutz konzentrieren.⁵⁹

Für die Entscheidung der Luftfahrtbehörde ist damit insbesondere die fachplanerische Zumutbarkeitsschwelle, konkretisiert durch die Werte des § 2 Abs. 2 FluLärmG, relevant. Die Schwelle zur fachplanerischen Zumutbarkeit bemisst sich auch ausschließlich an den Werten des FluLärmG. Erkenntnisse der Lärmmedizin und der Lärmwirkungsforschung sind bei der Festlegung dieser Schwelle zu berücksichtigen. Dies ist durch die Novellierung des FluLärmG 2007 mit dem Verweis für die Anwendbarkeit der Werte auch für das Planfeststellungsverfahren durch den Gesetzesgeber geschehen. Für die Abwägung genügt es seitdem grundsätzlich, die Lärmschutzbelange ausgehend von dieser Schwelle zu gewichten: Sie sind umso gewichtiger, je näher die Lärmbelastungen an die fachplanungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle heranreichen, ihr Gewicht ist umso geringer, je weiter sie hinter dieser Schwelle zurückbleiben. Eine Auseinandersetzung mit den Erkenntnissen der Lärmmedizin und der Lärmwirkungsforschung ist für diese Gewichtung nicht erforderlich.⁶⁰

Soweit diese Werte erreicht werden, hat sie dem Lärmschutz zwingend eine große Bedeutung zuzumessen. Dies geschieht (rechtlich verbindlich und ergänzend) durch bauliche Schallschutzmaßnahmen und auch durch Maßnahmen des aktiven Schallschutzes.

Neue wissenschaftliche Erkenntnisse

Dem Gesetzgeber obliegt zudem eine sich aus der Schutzpflicht des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ergebende Nachbesserungspflicht. So formuliert das BVerfG: „Hat der Gesetzgeber eine Entscheidung getroffen, deren Grundlage durch neue, im Zeitpunkt des Gesetzeserlasses noch nicht abzusehende Entwicklungen entscheidend in Frage gestellt wird, dann kann er von Verfassungswegen gehalten sein, zu überprüfen, ob die ursprüngliche Entscheidung auch unter den veränderten Umständen aufrechtzuerhalten ist.“⁶¹ Die Nachbesserungspflicht findet insbesondere ihren Niederschlag in der Evaluierungspflicht des § 2 Abs. 3 FluLärmG. So ist vorgesehen, dass alle 10 Jahre die Lärmwerte des FluLärmG unter Berücksichtigung des Standes der Lärmwirkungsforschung und der Luftfahrttechnik zu überprüfen sind.⁶²

Zur Vorbereitung dieser Überprüfung (2017 erstmalig gesetzlich vorgeschrieben) hat das Umweltbundesamtes einen sog. Fluglärmbericht⁶³ erstellt, darauf aufbauend die Bundesregierung einen „Ersten Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm“ vom 16.01.2019.⁶⁴ Bislang nachzulesen ist, dass die Bundesregierung

⁵⁸ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 02. Juli 2018 – 1 BvR 612/12 –, juris, Rn. 48.

⁵⁹ Reidt in Grabherr/Reidt/Wysk, § 6, Rn. 143.

⁶⁰ BVerwG, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001/10 –, juris, Rn. 166.

⁶¹ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 29. Juli 2009 – 1 BvR 1606/08 –, juris, Rn. 11.

⁶² Genauer Wortlaut des § 2 Abs. 3 FluLärmG: Die Bundesregierung erstattet spätestens im Jahre 2017 und spätestens nach Ablauf von jeweils weiteren zehn Jahren dem Deutschen Bundestag Bericht über die Überprüfung der in Absatz 2 genannten Werte unter Berücksichtigung des Standes der Lärmwirkungsforschung und der Luftfahrttechnik.

⁶³ <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/fluglaermbericht-2017-des-umweltbundesamtes>, zuletzt abgerufen am 10.04.2019.

⁶⁴ Bericht ist abrufbar auf der Homepage der BVF e.V.: <https://www.fluglaerm.de/>. Zuletzt abgerufen am 16.04.2019.

zwar feststellt, dass Maßnahmen des aktiven Schallschutzes wirksamer zur Bekämpfung von Fluglärm seien als passiver Schallschutz (S. 47), die Bemühungen vorangetrieben werden sollten. Betriebsbeschränkungen werden im Zusammenhang mit dem Schutz der Nachtruhe gesehen (S. 56). Konkretere Vorschläge zur Umsetzung dieser Erkenntnisse werden nicht unterbreitet. Der Bericht befindet sich zurzeit⁶⁵ in der Ressortabstimmung⁶⁶ und damit deutlich hinter dem gesetzlich vorgeschriebenen Überprüfungszeitraum.

Die Frage, ob die Werte des FluLärmG noch angemessen sind aufgrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse hatte ebenfalls das BVerwG und auch das BVerfG zu entscheiden. Im Zusammenhang mit der Frage, ob eine Ausweitung des Nachtflugverbotes am Flughafen Berlin-Brandenburg auf das Vorbringen gestützt werden kann, dass die Lärmwerte des FluLärmG verfassungswidrig seien, hat das BVerwG keine Anhaltspunkte dafür gesehen, dass die Werte der Schutzpflicht für die körperliche Unversehrtheit nicht genügen könnten.⁶⁷ Die Kläger haben geltend gemacht, dass nach neueren Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung bereits unterhalb dieser Werte Gesundheitsrisiken drohen und sich auf Studien aus den Jahren 2007⁶⁸ und 2009⁶⁹ berufen. Der 4. Senat lehnte die Berücksichtigung dieser Studien ab, weil sie erst nach Erlass des novellierten FluLärmG veröffentlicht wurden. Er hat aber gleichzeitig betont, dass eine Verletzung der Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers nicht festgestellt werden kann. Dies wäre nur dann der Fall, wenn evident sei, dass eine ursprünglich rechtmäßige Regelung zum Schutz der Gesundheit aufgrund neuer Erkenntnisse oder einer veränderten Situation untragbar geworden ist: „Das ist nicht der Fall. Um dies festzustellen, ist eine Gesamtschau der lärmmedizinischen Erkenntnisse erforderlich. Die neuen Studien mögen zwar Anlass geben, die bisherigen Werte im Rahmen der spätestens 2017 anstehenden Überprüfung (vgl. § 2 Abs. 3 FluLärmG) zu hinterfragen; auch der Aussagewert dieser Studien wird jedoch – (...) - in der Fachwissenschaft kontrovers diskutiert. Aus diesem Grund könnte, selbst wenn die Ergebnisse der Studien dem Gesetzgeber bereits bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen, auch nicht festgestellt werden, dass er mit den in § 2 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1a FluLärmG festgelegten Werten den ihm zukommenden Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum überschritten hat.“⁷⁰ Und fügt hinzu, dass er selbst mithin die Frage, ob das FluLärmG strengere Werte hätte festlegen müssen, auf der Grundlage der ihm vorliegenden Erkenntnismittel beurteilen kann⁷¹ und verneint diese.

Das BVerfG bestätigte erneut diese Rechtsprechung des BVerwG, dass neue wissenschaftliche Erkenntnisse in der Regel erst dann zugrunde zu legen seien, wenn sie sich in der wissenschaftlichen Diskussion durchgesetzt haben.⁷² Und zugleich betonte das oberste Verfassungsrecht, dass es „in erster Linie Aufgabe des Normgebers (sei), den Erkenntnisfortschritt der Wissenschaft mit geeigneten Mitteln nach allen Seiten zu beobachten

⁶⁵ Ressortabstimmung des Berichtsentwurfs des BMU wurde am 01. März 2018 eingeleitet.

⁶⁶ <https://www.bundestag.de/presse/hib/579032-579032>, zuletzt abgerufen am 10.04.2019.

⁶⁷ BVerwG, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001/10 –, juris, Rn. 169.

⁶⁸ Stockholm-Studie (Eriksson, Rosenlund u.a., Aircraft Noise and Incidence of Hypertension, Epidemiology Vol. 18 No. 6, November 2007 S. 716 ff.).

⁶⁹ Im Krankenhaus behandelte Erkrankungen als Folge der Exposition gegenüber nächtlichem Fluglärm - Ergebnisse einer Fall-Kontrolle-Studie im Umfeld des Flughafens Köln-Bonn, Februar 2009) und die Hypertension and Exposure to Noise Near Airports (HYENA) -Studie (Selander u.a., Saliva Cortisol and Exposure to Aircraft Noise in Six European Countries, Environmental Health Perspectives 117 <2009> S. 1713 ff.).

⁷⁰ BVerwG, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001/10 –, juris, Rn. 169.

⁷¹ BVerwG, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001/10 –, juris, Rn. 170.

⁷² BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 02. Juli 2018 – 1 BvR 612/12 –, juris, Rn. 43.

und zu bewerten, um gegebenenfalls weitergehende Schutzmaßnahmen treffen zu können“. Mit dieser jüngsten Entscheidung stellt das Gericht klar, dass – kurz zusammengefasst –

- ▶ die Schutzwürdigkeit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG auch den Fluglärm schutz umfasst;
- ▶ es Aufgabe des Gesetzgebers ist, dieser Schutzwürdigkeit zu genügen;
- ▶ die abgestufte Fluglärm schutzkonzeption dieser Aufgabe genügt;
- ▶ die Nachbesserungspflicht (neue wissenschaftliche Erkenntnisse haben sich in der wissenschaftlichen Debatte durchgesetzt) sich auch an den Gesetzgeber richtet;
- ▶ die Evaluierungspflicht des FluLärmG dieser Pflicht genügt.

Und nur dann, wenn evident sei, dass eine ursprünglich rechtmäßige Regelung zum Schutz der Gesundheit aufgrund neuer Erkenntnisse oder einer veränderten Situation untragbar geworden ist“ verletze der Gesetzgeber seine Nachbesserungspflicht.⁷³ Von einer Verletzung dieser Pflicht sind das BVerwG und das BVerfG nicht ausgegangen.

3.3 Gewichtungsvorgabe Nachtruhe

Nach § 29b Abs. 1 LuftVG sind Flugplatzbetreiber, Luftfahrzeughalter und Luftfahrzeugführer gehalten, vermeidbaren Fluglärm zu verhindern und die Ausbreitung unvermeidbarer Geräusche auf ein Mindestmaß zu beschränken. Dabei ist auf die Nachtruhe der Bevölkerung „in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen“.⁷⁴ Innerhalb von § 29b Abs. 1 LuftVG ist zwischen vermeidbaren Geräuschen, die verhindert werden sollen, und unvermeidbaren Geräuschen, die auf ein Mindestmaß zu beschränken sind, zu unterscheiden. Diese Anforderungen bedürfen aber einer Betrachtung im konkreten Einzelfall und können daher keine gesetzlichen Grenzwerte ersetzen.⁷⁵ § 29b Abs. 1 LuftVG trifft nur Anforderungen an die Abwicklung – und nicht daran, ob überhaupt Luftverkehr stattfinden darf.⁷⁶

Gem. § 29b Abs. 2 haben – neben den Flugsicherungsorganisationen – die Luftfahrtbehörden auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken. Luftfahrtbehörden sind das BMVI, das Luftfahrtbundesamt, das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung und die Luftfahrtbehörden der Länder. Die hier genannte Zumutbarkeitsschwelle bezieht sich auf die Werte des § 2 FluLärmG und die Verpflichtung „hinzuwirken“ beschreibt, dass ein Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen (insbesondere auch der Sicherheit) vorzunehmen ist. Allerdings dürfen sich die Luftfahrtbehörden über das Interesse der Betroffenen, vor unzumutbarem Fluglärm bewahrt zu bleiben, nur unter engen Voraussetzungen hinwegsetzen. § 29b Abs. 2 LuftVG normiert eine Regelverpflichtung, die Ausnahmen nur zulässt, wenn sich hierfür zwingende Gründe ins Feld führen lassen. Diese Maßstäbe haben besondere Bedeutung für die Festlegung von Flugverfahren.⁷⁷

Die Rücksichtnahme auf die Nachtruhe der Bevölkerung erweist sich als Gewichtungsvorgabe für die Adressaten beider Absätze des § 29b LuftVG, da kein Grund ersichtlich ist, dass dieser besondere Schutz nur den Flugplatzbetreibern, Luftfahrzeughaltern und – führern obliegen

⁷³ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 02. Juli 2018 – 1 BvR 612/12 –, juris, Rn. 43.

⁷⁴ BVerwGE 84, 31, 40; 87, 332, 357 ff.

⁷⁵ Zu bislang zugrunde gelegten Werten, vgl. Koch/Wieneke, NVwZ 2003, S. 1153-1168; Storost, NVwZ 2004, S. 257-267.

⁷⁶ OVG Lüneburg, Urt. v. 9.6.1997 – 12 K 325/96.

⁷⁷ Jannasch in Grabherr/Reidt/Wysk, § 29b, Rn. 14.

soll.⁷⁸ Die in § 29b Abs. 2 S. 2 LuftVG getroffene Gewichtungsvorgabe – so unpräzise sie auch sein mag⁷⁹ – spielt mithin auch eine Rolle bei der Abwägung im Zuge der Prüfung einer Genehmigung beziehungsweise Planfeststellung. Die Gewichtungsvorgabe findet ihren Niederschlag in der aktuellen Genehmigungssituation deutscher Flugplätze. Die meisten verfügen über betriebliche Einschränkungen im Sinne von Kontingentierungen für den Nachtzeitraum.

3.4 Gewichtungsvorgabe Grundsätze der Raumordnung

Gemäß § 6 Abs. 2 S. 1 LuftVG darf eine Genehmigung für einen Flugplatz nur erteilt werden, wenn diese unter anderem den Erfordernissen der Raumordnung entspricht. Das Raumordnungsgesetz (ROG)⁸⁰ des Bundes regelt die Aufgaben, Leitvorstellungen, Grundsätze und Bindungswirkungen der Raumordnung. Darüber hinaus umfasst das ROG allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne und Regelungen für die Raumordnung in den Ländern und im Bund. Leitvorstellung ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt. Die Grundsätze der Raumordnung sind in § 2 Abs. 1 Nr. 1 - 8 ROG verankert.

Die Länder stellen Raumordnungspläne für das gesamte Landesgebiet (landesweiter Raumordnungsplan)⁸¹ und für Teilregionen (Regionalplanung) auf der Grundlage des Raumordnungsgesetzes und eigener Landesplanungsgesetze auf. Damit sind sie das wichtigste Instrument der Landesplanung. Die Pläne und Programme sind meist eine Mischung aus konkretisierten Zielsetzungen, raumbezogenen Planfestlegungen und allgemeinen Richtlinien für die weiteren Planungen der Länder, aber auch der Regionen und Gemeinden.⁸² Die Grundsätze der Raumordnung sind Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessenserwägung. Diese gilt es in der Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen.⁸³

Die Grundsätze der Raumordnung können allerdings auch konkretisierende Gewichtungsvorgaben enthalten und dadurch den im Rahmen der Abwägung eröffneten Gestaltungsspielraum der nachgeordneten Planungsebene sehr weit - gegebenenfalls sogar auf annähernd Null – einschränken. Die Grenze ist da zu ziehen, wo der Landesgesetzgeber die Abwägungsentscheidung der zuständigen Behörde vorwegnimmt, ihr also kein eigener Abwägungsspielraum mehr zusteht.⁸⁴

Dass Vorgaben des Landesgesetzgebers auch sehr weitreichende Wirkung haben können, zeigt u.a. der Ausbau des Flughafens Frankfurt: Das „grundsätzliche Verbot“ von Flügen im Zeitraum von 23 bis 5 Uhr in der LEP-Änderung 2007 hat das BVerwG nicht beanstandet sondern vielmehr in Zusammenschau mit dem den Ausbau sichernden Vorranggebiet im LEP dem Landesgesetzgeber die Regelung des Nutzungskonflikts zugestanden. „Sofern der Träger der Landesplanung den Standort für den Ausbau eines internationalen Verkehrsflughafens durch Ausweisung eines Vorranggebiets sichert, den Standort aber wegen der drohenden

⁷⁸ Jannasch in Grabherr/Reidt/Wysk, § 29b, Rn. 17.

⁷⁹ Jannasch in Grabherr/Reidt/Wysk, § 29b, Rn. 21.

⁸⁰ Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist.

⁸¹ Die Bezeichnungen für diese Pläne sind je nach Bundesland unterschiedlich.

⁸² Vgl. Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Beck'scher OK-Raumordnungsgesetz, § 1 Rn. 47 ff.

⁸³ BVerwG, Urteil vom 04. April 2012 – 4 C 8/09, 4 C 9/09, 4 C 1/10, 4 C 2/10, 4 C 3/10, 4 C 4/10, 4 C 5/10, 4 C 6/10, juris, Rn. 298.

⁸⁴ BVerwG, Urteil vom 04. April 2012 – 4 C 8/09, 4 C 9/09, 4 C 1/10, 4 C 2/10, 4 C 3/10, 4 C 4/10, 4 C 5/10, 4 C 6/10, juris, Rn. 299; Reidt in Grabherr/Reidt/Wysk, § 6, Rn. 162.

Nutzungskonflikte nur unter der Voraussetzung landesplanerisch für vertretbar hält, dass diese durch geeignete Betriebsregelungen in einer raumverträglichen Weise bewältigt werden, erstreckt sich der Aufgaben- und Kompetenzbereich der Landesplanung auch hierauf.“⁸⁵

Damit kann der Landesgesetzgeber Vorgaben setzen, die bei der Abwägung der zuständigen Behörde auf Fachplanungsebene zu berücksichtigen sind.

3.5 Lärmaktionsplanung

Zwar sind ausweislich des Geltungsbereiches in § 2 Abs. 2 Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG)⁸⁶ die Regelungen des BImSchG grundsätzlich nicht auf Flugplätze anwendbar, sodass die Vorschriften des LuftVG, LuftVO und der LuftVZO für Fluglärm vorrangig sind. Eine Ausnahme für den Anwendungsbereich enthält § 2 Abs. 2 BImSchG aber für den sechsten Teil des BImSchG und damit für die Lärmaktionsplanung. Nach den §§ 47a - 47f. BImSchG sind die gem. § 47e Abs. 1 BImSchG zuständigen Behörden verpflichtet, für von Großflughäfen ausgehenden Umgebungslärm strategische Lärmkarten auszuarbeiten. Gemäß der Definition des § 47b S. 1 Nr. 5 BImSchG entspricht einem Großflughafen ein Verkehrsflughafen mit einem Verkehrsaufkommen von über 50.000 Flugbewegungen (Starts und Landungen) pro Jahr. Weiterhin sind die zuständigen Behörden verpflichtet, Lärmaktionspläne entsprechend der EU-Richtlinie überall dort zu erstellen, wo sie zur Bewältigung von Lärmproblemen, die nach den entsprechenden Maßstäben vorliegen, erforderlich sind. In den Lärmaktionsplänen sollen Maßnahmen auf der Grundlage des jeweiligen Fachrechts vorgesehen werden, die Umgebungslärm verhindern, mindern oder auf einem niedrigen Niveau halten. Insbesondere soll ein Ziel der Lärmaktionspläne sein, ruhige Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen, vgl. § 47d Abs. 2 S. 2 BImSchG.

Von besonderer Bedeutung für die Lärmaktionsplanung an Flugplätzen ist § 14 FluLärmG, der die Schutzziele für die Lärmaktionsplanung definiert. Danach sind bei der Lärmaktionsplanung nach § 47d BImSchG die Werte des § 2 Abs. 2 FluLärmG zu beachten. Nicht gefordert wird, dass der Lärmschutzbereich bereits festgesetzt ist.

Die in einem Lärmaktionsplan in rechtlich zulässiger Weise festgelegten Maßnahmen verpflichten die zuständigen Behörden unmittelbar (entfalten aber keine Außenwirkung in Bezug auf lärmbedroffene Dritte). Lärmaktionspläne, die planfeststellungsbedürftige Vorhaben (wie Flugplätze) betreffen, enthalten häufig rein planerische Festlegungen. Nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut von § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG, auf den § 47d Abs. 6 BImSchG verweist, sind planerische Maßnahmen im Lärmaktionsplan bei planungsrechtlichen Festlegungen von den zuständigen Planungsträgern bei ihren Planungen wegen des ihnen eingeräumten planungsrechtlichen Ermessens lediglich zu berücksichtigen. Die Verbindlichkeit für die zuständigen Planungsbehörden ist deshalb darauf beschränkt, dass sie die in einem Lärmaktionsplan enthaltenen planerischen Festlegungen als Belange der Lärmbetroffenheit in die Abwägung einzustellen haben. Aus diesen Gründen entfaltet ein Lärmaktionsplan selbst dem Planungsträger gegenüber keine dem Regelungscharakter eines Verwaltungsakts vergleichbare Bindungswirkung.⁸⁷ Einem Planungsträger können in einem Lärmaktionsplan demnach zwar Hinweise auf bestehende Lärmprobleme und bereichsspezifische Vorschläge für deren Lösung aufgezeigt werden. Weder das erforderliche Abwägungsmaterial noch gar die Abwägung selbst

⁸⁵ BVerwG, Urteil vom 04. April 2012 – 4 C 8/09, 4 C 9/09, 4 C 1/10, 4 C 2/10, 4 C 3/10, 4 C 4/10, 4 C 5/10, 4 C 6/10, juris, Rn. 306.

⁸⁶ Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2771) geändert worden ist.

⁸⁷ Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 26. Oktober 2017 – 9 C 873/15.T, juris, Rn. 21.

können aber durch einen Lärmaktionsplan in irgendeiner Weise verbindlich festgelegt werden.⁸⁸ Dies bedeutet, dass Lärmaktionspläne (für Großflughäfen) durchaus zum Beispiel ruhige Gebiete ausweisen können. Die Auswahl der Mittel obliegt jedoch der zuständigen Behörde.

3.6 Abwägungsergebnis Lärmkontingentierung

Eine auf die jeweiligen Flugplatzstandorte zugeschnittene Begutachtung ist an dieser Stelle wie bereits ausgeführt nicht möglich. Es lässt sich aber festhalten, dass die Einführung von Lärmkontingenzen im Rahmen der Abwägung ein mögliches Mittel der Luftfahrtbehörden ist, der Lärmproblematik zu begegnen. In den bisher an verschiedenen Flugplätzen in Deutschland eingeführten und damit auch Gegenstand der Rechtsprechung sind unterschiedliche Lärmkontingentierungsmodelle geworden. So ist eine Lärmkontingentierung vorstellbar

- ▶ mittels eines Fluglärmindex oder
- ▶ mittels eines konkreten Immissionsgrenzwertes (Dauerschallpegel, der lokal oder in der gesamten Flughafenumgebung Anwendung findet), bzw. der Anzahl nächtlicher Aufwachreaktionen oder als
- ▶ Flugbewegungskontingentierung oder als
- ▶ Beschränkung der lärmbelasteten Fläche.

Die Gesetzgebung verhält sich dazu – wie insgesamt zur Auswahl von aktiven Lärminderungsmaßnahmen – nicht. Dies schließt aber nicht die Zulässigkeit von Lärmkontingentierungen, wie bereits aufgezeigt, aus und auch verschiedene Modelle von Lärmkontingentierungen sind bislang von der Rechtsprechung akzeptiert worden.

Nachfolgend wird die Rechtsprechung aufgezeigt, die sich punktuell bereits mit Fragen zur Einführung von Lärmkontingenzen befasst hat.

1991 hat das BVerwG beim Neubau des Münchner Flughafens auf Klage von Anwohnern entschieden, dass die zuständige bayerische Planfeststellungsbehörde nicht verpflichtet gewesen sei, ein Lärmkontingent einzuführen und die Entscheidung über eine Einführung in das Ermessen der Behörde gestellt.⁸⁹ Das BVerwG verneinte zudem einen Anspruch auf ein nächtliches Lärmkontingent, da es im planerischen Ermessen der Genehmigungsbehörde liege, ob sie zusätzliche nächtliche Betriebsbeschränkungen (§ 6 Abs. 1 Satz 4 LuftVG) verfügt oder ob sie den Flughafenbetreiber zur Ausdehnung des passiven Lärmschutzes verpflichtet und die Lärbetroffenen ergänzend auf einen Entschädigungsanspruch verweist, um einen den Flughafenbetrieb stärker belastenden Eingriff aus Gründen der Verhältnismäßigkeit zu vermeiden.⁹⁰

Mit Änderungsgenehmigung vom 23.3.2001 erließ die Regierung von Oberbayern für den Flughafen München eine Nachtflugregelung, mit der die luftrechtliche Genehmigung vom 9. Mai 1974 ergänzt und insoweit der Planfeststellungsbeschluss vom 8. Juli 1979 in der Fassung des 31. Änderungsplanfeststellungsbeschlusses vom 7. August 1991 abgeändert wurde.⁹¹ Mit der neuen Regelung wurden Flüge zwischen 0-5 Uhr ausgeschlossen und Flüge in den

⁸⁸ Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 26. Oktober 2017 – 9 C 873/15.T, juris, Rn. 27.

⁸⁹ BVerwG Urt. v. 29.1.1991 - 4 C 51/89, juris, Rn. 307, 301 ff.

⁹⁰ BVerwG, Urt. v. 20.4.2005 - 4 C 18/03, juris, Rn. 31.

⁹¹ BVerwG Urt. v. 29.1.1991 - 4 C 51/89, juris, Rn. 1.

Nachtrandstunden stark begrenzt.⁹² Des Weiteren wurden die Nachtflugbewegungen in ihrer Gesamtheit einem sogenannten Lärmvolumen⁹³ unterstellt.

Der Verwaltungsgerichtshof (VGH) München führte zu diesem Lärmvolumen aus: „Mit dem sog. Lärmvolumen wird ein von den einzelnen Einwirkungsorten unabhängiges Lärmkontingent für den Nachtflug am Flughafen verfügt“.⁹⁴ Diese Regelung wird durch weitere, den Nachtflug betreffende, Regelungen ergänzt. So wird der Dauerschallpegel auf 50 dB(A) an den jeweiligen Schnittpunkten der Flugkorridore mit den Grenzen des Nachtschutzgebietes begrenzt (Verfügnder Teil I 3.2).⁹⁵ Des Weiteren ist eine sechsmalige Überschreitung des Maximalpegels von 70 dB(A) außen erlaubt (Verfügnder Teil I 3); Schutzziel soll dabei weiterhin die Verhinderung von höheren Einzelpegeln als 55 dB(A) im Rauminneren sein.⁹⁶ Im Ergebnis sah der VGH diese Regelungen als rechtmäßig an

Für den Flughafen Hamburg-Fuhlsbüttel hat die Genehmigungsbehörde mit Bescheid vom 11. Mai 1999⁹⁷ ein Lärmkontingent verfügt. Danach darf der vom Betrieb des Flughafens ausgehende Fluglärm im Vergleich zum Jahr 1997 nicht weiter anwachsen. Vergleichsmaßstab ist die Größe der Fläche, die von der Isophone von 62 dB des Dauerschallpegels (Leq 3) über die sechs verkehrsreichsten Monate eines Jahres umschlossen wird. Die Berechnung erfolgte mit einer Verteilung der Flugbewegungen auf die Start- und Landebahnen wie im Jahr 1997. Als Bedarf wurde der Genehmigung bisher die Prognose zugrunde gelegt, dass im Jahr 2010 172.000 Flugbewegungen pro Jahr zu erwarten sind. Wenn der Flugverkehr in den nächsten Jahren entsprechend den vorliegenden Prognosen anwachse und damit ein proportionales Anwachsen der Lärmbelastung verbunden sei, werde durch den Flugbetrieb die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet. Die Zunahme des Fluglärms gefährde dann nämlich die Akzeptanz des Flughafens bei der betroffenen Bevölkerung und damit dessen Entwicklungsmöglichkeiten erheblich.⁹⁸

Die mit dem 1999 erlassenen Lärmkontingent⁹⁹ verbundene Einschränkung der Betriebsgenehmigung und der in ihr enthaltene Teilwiderruf sind auf § 6 Abs. 2 Satz 3 LuftVG gestützt. Das OVG Hamburg sieht in der nachträglichen Anordnung eines Lärmkontingents einen Teilwiderruf der bisherigen Genehmigung. Nach seinen Ausführungen verfüge der Planfeststellungsbeschluss solch ein Lärmkontingent bisher nicht und enthalte auch keine Erwägungen dazu. Das Lärmkontingent sei aber auf der Grundlage von § 6 Abs. 2 Satz 3 LuftVG zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung verfügt worden. Das OVG hatte über die Rechtmäßigkeit des Teilwiderrufs nicht zu entscheiden, sieht die Voraussetzungen aber eher nicht für gegeben an. Insbesondere sei eine zwischenzeitliche Änderung der Sachlage nicht erkennbar. Es lägen insbesondere keine neuen Prognosen über ein stärkeres Anwachsen des Luftverkehrs als im Planfeststellungsbeschluss veranschlagt vor. Das nun nachträglich verfügte Lärmkontingent habe rechtlich sogar die strengen Voraussetzungen der Erforderlichkeit zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung nach § 6 Abs. 2 Satz 3 LuftVG zu erfüllen. Die Befugnis zum Erlass eines Lärmkontingents nach § 8

⁹² BVerwG Urt. v. 29.1.1991 - 4 C 51/89, juris, Rn. 2 – 27.

⁹³ Siehe dazu auch: <https://www.munich-airport.de/nachtflug-88324>. (Zuletzt abgerufen am 28.01.2019)

⁹⁴ Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 03. Dezember 2002 – 20 A 01.40019 - 20 AS 01.40067 –, juris, Rn. 182.

⁹⁵ BVerwG Urt. v. 29.1.1991 - 4 C 51/89, juris, Rn. 133.

⁹⁶ BVerwG Urt. v. 29.1.1991 - 4 C 51/89, juris, Rn. 134.

⁹⁷ Bl. 259-26, zitiert nach OVG Hamburg Urt. v. 3.9.2001 - 3 E 32/98.P. Rn. 83.

⁹⁸ OVG Hamburg Urt. v. 3.9.2001 - 3 E 32/98.P. Rn. 83.

⁹⁹ Siehe dazu auch: <https://www.hamburg-airport.de/de/laermkontigent.php#>. (Zuletzt abgerufen am 28.01.2019)

Abs. 1 LuftVG habe im Planfeststellungsverfahren aufgrund geringerer Anforderungen bestanden. Damit lässt das OVG Hamburg aber grundsätzlich zu, dass eine vorsorgliche Begrenzung der Flugbewegungen über § 6 Abs. 2 Satz 3 LuftVG erfolgen kann, soweit sie im Rahmen der dem Planfeststellungsbeschluss zugrunde liegenden Abwägung bleibt und die hohen Anforderungen der Vorschrift erfüllt sind.

Zwischenergebnis

Es zeigt sich, dass die Bandbreite der diskutierten Kontingentierungsmodelle das Fehlen einer Rechtsgrundlage, die die konkrete Ausgestaltung vorgibt, widerspiegelt. Ein grundsätzliches Verneinen wie eine bisher erfolgte Einschränkung auf zu bevorzugende Modelle ist aus der Rechtsprechung ebenfalls nicht ersichtlich. Vielmehr ist auch hier auf die Abwägungsentscheidung der zuständigen Behörde abzustellen.

3.7 Abwägungsergebnis Auflagenvorbehalt

Vom grundsätzlichen Gebot der umfassenden und abschließenden Problembewältigung im Rahmen der Abwägungsentscheidung ausgenommen sind Entscheidungen der Luftfahrtbehörden, die zu einem späteren Zeitpunkt getroffen werden sollen. Die diesbezügliche Ermächtigung in § 74 Abs. 3 VwVfG für Planfeststellungsverfahren gilt auch sinngemäß für die Genehmigung nach § 6 LuftVG.¹⁰⁰ Demnach kann eine abschließende Entscheidung vorbehalten werden. Der Vorbehalt muss seinerseits dem Abwägungsgebot gerecht werden und der Vorbehalt darf nicht die dem Planfeststellungsbeschluss zugrunde liegende Abwägung in Frage stellen.¹⁰¹ Kommt die Abwägung im Neu- oder Ausbauvorhaben zu dem Ergebnis, dass – zum Zeitpunkt der Entscheidung – eine Festsetzung einer Lärmkontingentierung nicht erforderlich ist, um den Lärmschutzbelangen Rechnung zu tragen, besteht für die planfeststellende Behörde die Möglichkeit, einen Auflagenvorbehalt aufzunehmen. Die Zulässigkeit eines solchen Auflagenvorhalts der zuständigen Behörde ist grundsätzlich zu bejahen. Die Grenze der Zulässigkeit ergibt sich dann, wenn zum Zeitpunkt der Behördenentscheidung eine abschließende Lösung der Lärmproblematik möglich gewesen ist.¹⁰²

In der Praxis finden sich diverse Auflagenvorhalte, die teils allgemeiner formuliert, teils an konkreten Auslösemomente festhalten, um ein Eingreifen der zuständigen Behörde zu ermöglichen. In der Regel finden sich Auflagenvorhalte mit dem Wortlaut, dass „die nachträgliche Festsetzung, Änderung oder Ergänzung von Auflagen (und/oder Betriebsregelungen) zum Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm vorbehalten“ bleibt. Dabei ist bei der Auslegung der Auflagenvorhalte von einem weiten Verständnis auszugehen: solcherart formulierten Auflagenvorhalte kommen nicht nur als Grundlage für nachträgliche Vorkehrungen des passiven Schallschutzes in Betracht kommt, sondern gegebenenfalls auch für Maßnahmen des aktiven Schallschutzes bis hin zu einem (Teil-)Widerruf der Regelungen über den Flugbetrieb. Diese Formulierungen sind in der Rechtsprechung des BVerwG nicht beanstandet worden¹⁰³. Dies lässt sich durch folgende Ansatzpunkte erklären: zunächst ist die Lärmproblematik als „Dauerproblem“ zu charakterisieren. Die Bewertung der Gesundheitsgefährdung durch Fluglärm kann sich verändern, dem trägt der Gesetzgeber auch durch die Pflicht zur Überprüfung der Lärmwerte in § 2 Abs. 3 FluLärmG Rechnung. Zudem orientiert sich die planerische Bewältigung der Lärmproblematik an der Bedarfsprognose der

¹⁰⁰ Reidt in Grabherr/Reidt/Wysk, § 6, Rn. 145.

¹⁰¹ Ziekow, 568.

¹⁰² Schiller in Grabherr/Reidt/Wysk, § 6, Rn. 506.

¹⁰³ BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075/04, juris, Rn. 356.

Flugplatzbetreiber und nicht an der technisch möglichen Kapazität als Grundlage der jeweiligen Lärmberechnungen¹⁰⁴. Auch diesem Punkt wird Rechnung getragen durch die Ergänzung durch einen Auflagenvorbehalt, mit dem verhindert werden soll, dass eine Lärmbelastung entsteht, die nicht mit der Lärmberchnung aufgrund der Bedarfsprognose korreliert. Diese Form der Auflagenvorbehalte wird von der Rechtsprechung als zulässig gewürdigt und kann sogar drittschützende Wirkung entfalten¹⁰⁵ und schließt auch Maßnahmen des aktiven Schallschutzes mit ein.¹⁰⁶

Zwischenergebnis

Es ist festzuhalten, dass die deutsche Gesetzeslage im Luftverkehrsrecht keine konkreten Vorgaben enthält, welche Lärminderungsmaßnahmen (mit Ausnahme des § 48a Abs. 1 LuftVZO, der hier nicht relevant ist) die Genehmigungsbehörde ergreifen kann, insbesondere Möglichkeiten der Kontingentierung von Flugbewegungen oder Fluglärm zur Fluglärmreduzierung sind nicht adressiert. Ein Ausschluss oder ein Verbot vom Gebrauch des Instrumentes der Kontingentierung lässt sich daraus jedoch nicht ableiten. Vielmehr ist es Aufgabe der Luftfahrtbehörden im jeweiligen Einzelfall, die Fluglärmbelastungen mit den Interessen der Luftverkehrswirtschaft abzuwegen und Ausgleichsmöglichkeiten zu finden (planerische Gestaltungsfreiheit). Dabei sind die Gewichtungsvorgaben der Nachtruhe und landesplanerische Vorgaben in den Raumordnungsplänen zu berücksichtigen.

3.8 Betriebsbeschränkungsverordnung

Vorgaben, die bei der Einführung einer Lärmkontingentierung zu beachten sind, können sich aus der sog. Betriebsbeschränkungsverordnung VO 598/14107 ergeben. Die Verordnung löst die Betriebsbeschränkungsrichtlinie 2002/30/EG vom 26. März 2002 ab^{108b}. Die Verordnung gilt nur für Flughäfen mit mehr als 50.000 Flugbewegungen pro Kalenderjahr.

Nach Art. 2 Nr. 6 VO ist der Anwendungsbereich dann eröffnet, wenn es sich bei der Betriebsbeschränkung um eine „Lärminderungsmaßnahme (handelt), die den Zugang zu einem Flughafen oder seine Betriebskapazität einschränkt, einschließlich Betriebsbeschränkungen, durch die knapp die Vorschrift erfüllende Luftfahrzeuge von bestimmten Flughäfen abgezogen werden sollen sowie partielle Betriebsbeschränkungen, die zum Beispiel auf eine bestimmte Tageszeit oder nur für bestimmte Start- und Landebahnen des Flughafens gelten.“

Der EuGH hatte zur Auslegung der Begrifflichkeit zur damaligen Richtlinie geurteilt, „dass eine „Betriebsbeschränkung“ eine vollständige oder zeitweilige Verbotsmaßnahme darstellt, die den Zugang eines zivilen Unterschallflugzeugs zu einem Flughafen eines Mitgliedstaats der Union untersagt. Folglich stellt eine nationale Umweltschutzregelung, die Grenzwerte für den Lärmpegel am Boden vorschreibt, die beim Überfliegen von Gebieten in der Umgebung eines Flughafens einzuhalten sind, als solche keine „Betriebsbeschränkung“ im Sinne dieser Vorschrift dar, sofern sie nicht aufgrund des maßgeblichen wirtschaftlichen, technischen und rechtlichen Zusammenhangs die gleiche Wirkung wie ein Zugangsverbot zu dem genannten Flughafen“

¹⁰⁴ BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075/04, juris, Rn. 355.

¹⁰⁵ BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075/04, juris, Rn. 356; BVerwG, Urteil vom 04. April 2012 – 4 C 8/09, 4 C 9/09, 4 C 1/10, 4 C 2/10, 4 C 3/10, 4 C 4/10, 4 C 5/10, 4 C 6/10, juris, Rn. 374.

¹⁰⁶ BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075/04, juris, Rn. 356; BVerwG, Urteil vom 13. Oktober 2011, juris, Rn. 200; BVerwG, Urteil vom 04. April 2012 – 4 C 8/09, 4 C 9/09, 4 C 1/10, 4 C 2/10, 4 C 3/10, 4 C 4/10, 4 C 5/10, 4 C 6/10, juris, Rn. 374.

¹⁰⁷ VERORDNUNG (EU) Nr. 598/2014 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 16. April 2014 über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2002/30/EG ABl. v. 1.12.2011 KOM(2011) 828 endg., 2011/0398 (COD), Amtsblatt der EU, L 173/65.

¹⁰⁸ Verordnungen gelten unmittelbar und bedürfen keiner mitgliedstaatlichen Umsetzung.

hat“.¹⁰⁹ Unter einem Zugangsverbot versteht der EuGH, dass die in den Betriebsbeschränkungen vorgeschriebenen Grenzwerte so streng sind, dass die Betreiber der Luftfahrzeuge gezwungen sind, ihre wirtschaftliche Tätigkeit aufzugeben.¹¹⁰ Dies bedeutet, dass die Wirkung der konkreten Lärmkontingentierung entscheidend ist.

Zudem muss angemerkt werden, dass die Verordnung nicht zum Ziel hat, Lärminderungsmaßnahmen zu verhindern. Die Verordnung hat zum Ziel, die Erreichung bestimmter Lärminderungsziele, auch unter Gesundheitsaspekten und den Rechtsvorschriften in jedem einzelnen Mitgliedstaat zu erleichtern. Dabei müssen die Betriebsbeschränkungen im Einklang mit dem ausgewogenen Ansatz, um eine nachhaltige Entwicklung der Kapazität des Flughafens zu ermöglichen, getroffen werden, vgl. Art. 1 Abs. 2 der Verordnung. Die Verordnung stellt klar, dass andere Maßnahmen zur Lärmreduzierung der Einführung einer Betriebsbeschränkung vorzuziehen sind (Erwägungsgrund 15). Nach Art. 5 VO ist das Lärminderungsziel vorher zu definieren; die verfügbaren Möglichkeiten zur Minderung der Lärmauswirkungen müssen ermittelt sowie die voraussichtliche Kosteneffizienz der Lärminderungsmaßnahmen bewertet werden. Dabei sind andere Maßnahmen bzw. Kombinationen von Maßnahmen zuerst zu berücksichtigen (Erlass von Betriebsbeschränkungen ist „nicht erstes Mittel“). Dies betrifft:

- ▶ Reduzierung des Fluglärms an der Quelle;
- ▶ Planung und Verwaltung der Flächennutzung;
- ▶ Betriebliche Verfahren zur Lärminderung.

Diese Abstufung ist aber mit der im Rahmen der fachplanerischen Abwägung zu treffenden Entscheidung der Genehmigungsbehörde vergleichbar.

Fazit ist, dass die Verordnung 598/14 ein abgestuftes Vorgehen vorsieht, zunächst sind sonstige Maßnahmen des aktiven Schallschutzes zu bevorzugen, in einem nächsten Schritt können Betriebsbeschränkungen (auch in Form von Lärmkontingentierungen) zulässig sein, soweit sie nicht dazu dienen, die wirtschaftliche Tätigkeit einer oder mehrerer Luftfahrtgesellschaften am jeweiligen Standort gänzlich zu unterbinden. Falls sich der Anwendungsbereich der Verordnung eröffnet (mehr als 50.000 Flugbewegungen pro Kalenderjahr) sind die aufwändigen formalen Schritte nach Art. 6 Abs. 2 der Verordnung einzuhalten.

¹⁰⁹ EuGH, Urt. v. 8. September 2011 – C-120/10 –, juris, Rn. 29, 31.

¹¹⁰ EuGH, Urt. v. 8. September 2011 – C-120/10 –, juris, Rn. 32.

4 Handlungsmöglichkeiten der Behörden im Bestand

Festzuhalten ist, dass die Einführung einer Lärmkontingentierung im Neu- und Ausbaufall wie beschrieben eine Möglichkeit der Luftfahrtbehörden ist, die Bewältigung der Lärmproblematik zu erzielen. Die Neu- und Ausbaufall ist zudem, wie ausgeführt, in der Praxis in Deutschland eher die Ausnahmesituation. Die folgenden Überlegungen orientieren sich nunmehr daran, rechtliche Möglichkeiten der Luftfahrtbehörden zu identifizieren, in denen der Flugbetrieb genehmigt ist. Die Genehmigungssituation umfasst die Tatsache, dass die Luftfahrtbehörden bereits eine Abwägung der Lärmproblematik vorgenommen haben. Eine erteilte Genehmigung kann trotz Bestandkraft nachträglich von Amts wegen geändert und ergänzt werden. Änderungen im Sinne nachträgliche Beifügung von Schutzauflagen zum Lärmschutz erfolgen im Rahmen eines (Teil-) Widerrufs oder können sich auf vorhandene Auflagenvorbehalte stützen.¹¹¹

Auch nicht weiter von Relevanz ist an dieser Stelle die Frage, ob der Flughafenbetreiber selbst eine Lärmkontingentierung beantragen kann bzw. eine in Form einer freiwilligen Selbstverpflichtung zwischen Flughafenbetreiber, Luftfahrtbehörde und anderen getroffene Lärmkontingentierung. Dabei zeigt das Beispiel Frankfurt/Main, dass die Etablierung einer Lärmkontingentierung durchaus auch konsensual erfolgen kann.

Exkurs: Beispiel Frankfurt/ Main – Einführung einer Lärmobergrenze 2017

Bereits während der Mediation zum Ausbau des Frankfurter Flugplatzes wurde die Forderung aufgenommen, aus Lärmschutzgründen eine Begrenzung des Fluglärm am Standort (Lärmobergrenze) einzuführen. Weder der Planfeststellungsbeschluss noch die Klagen auf Verpflichtung zur Einführung einer Lärmobergrenze waren erfolgreich.¹¹² Nach jahrelangem Stillstand zu diesem Punkt konnte 2017 unter Leitung des hessischen Verkehrsministeriums in einer freiwilligen Verpflichtung¹¹³ mit der Flughafenbetreiberin Fraport AG, der Fluglärmkommission Frankfurt, Deutsche Lufthansa AG und Condor Flugdienst GmbH, Board of Airline Representatives in Germany e.V. (BARIG) und des Forum Flughafen und Region (FFR) eine Lärmobergrenze festgelegt werden. Diese Vereinbarung wird mit einer entsprechenden Änderung des Landesentwicklungsplans (LEP)¹¹⁴ begleitet. Ziel der Vereinbarung ist es, den Lärm um 1,8 dB(A) gegenüber dem im Planfeststellungsbeschluss prognostizierten Dauerschallpegel zu reduzieren. Damit soll erreicht werden, dass die aktuelle Lärmbelastung nicht weiter deutlich ansteigt und soll den Anreiz setzen, die Flugbewegungen leiser abzuwickeln. Anlass für die Aufnahme der Gespräche waren für das Ministerium auch die Erkenntnisse der aktuellen Lärmwirkungsforschung, die NORAH-Studie wird explizit erwähnt unter Hinweis darauf, dass „im Vergleich zu einer vergleichbaren Erhebung 2005 (RDF-Belästigungsstudie) (...) der für 2013 ermittelte Dauerschallpegel, ab dem mehr als 25 % der Betroffenen hoch belästigt waren, um mehr als 6 dB(A) tiefer (lag). Gegenüber den Standardwerten der EU sind es sogar mehr als 10 dB(A) (jeweils bereits bereinigt um methodische Unterschiede). Die Menschen sind also durch den Lärm stärker belastet als angenommen. Dies gilt sowohl für Betroffene innerhalb des von der Rechtsprechung angenommenen Bereichs von unzumutbarem Fluglärm im Sinne des § 29b LuftVG, als auch

¹¹¹ Schiller in Grabherr/Reidt/Wysk, § 6, Rn. 511.

¹¹² BVerwG, Urteil vom 04. April 2012 – 4 C 8/09, 4 C 9/09, 4 C 1/10, 4 C 2/10, 4 C 3/10, 4 C 4/10, 4 C 5/10, 4 C 6/10 –, Rn. 398.

¹¹³ http://www.flk-frankfurt.de/eigene_dateien/sitzungen/243_sitzung_am_13.12.2017/buendnispapier_laermobergrenze_7.11.2017.pdf. (Zuletzt abgerufen am 25.01.2019)

¹¹⁴ Wurde am 21.6.2018 vom Hessischen Landtag verabschiedet, <https://landesplanung.hessen.de/lep-hessen/landesentwicklungsplan> (zuletzt abgerufen am 25.01.2019)

darüber hinaus. Selbst unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Lärmwerte bisher in Frankfurt wegen des ausgebliebenen Verkehrswachstums geringer sind als angenommen, ist das Ausmaß der erheblichen Belästigung der Menschen in der Region bereits heute höher als das im Planfeststellungsbeschluss hingenommene Niveau.“¹¹⁵

Um dies zu erreichen erfolgt keine Einschränkung der Flugbewegungen, sondern es wird die Fläche begrenzt, in der der Fluglärm als besonders hoch angesehen wird. Die Lärmobergrenze konkretisiert sich durch zwei Flächenkriterien:

- ▶ Die erste Fläche umfasst ein Gebiet, mit einem Dauerschallpegel (6-22 Uhr) von 56,8 dB(A). Dies entspricht der um 1,8 dB verkleinerten Tag-Schutzzone 2.
- ▶ Die zweite Fläche ergibt sich aus einem Dauerschallpegel (6-22 Uhr) von 61,8 dB(A). Dies entspricht der um 1,8 dB verkleinerten Tag-Schutzzone 1

Diese beiden Flächen dürfen, so die Vereinbarung, nicht größer werden. Durch ein jährliches Monitoring¹¹⁶ soll die Einhaltung der Kriterien geprüft werden. Jedes Jahr wird nach Ablauf der sechs verkehrsreichsten Monate berechnet, ob die Lärmobergrenze eingehalten wird. Dabei werden die erreichten Fortschritte beim Lärmschutz eingerechnet. Zum Beispiel wenn moderne Flugzeuge eingesetzt werden, die leiser sind, dann sollen diese gegenüber den bisherigen Flugzeugmustern in Frankfurt eingetretenen Reduktionen bei der Überprüfung berücksichtigt werden. Gleiches gilt für lärmarme An- und Abflugverfahren. Damit soll ein Anreiz für aktiven Schallschutz erfolgen. Bei einmaliger Überschreitung haben sich Fraport AG und die Fluggesellschaften verpflichtet, Maßnahmen zu prüfen, die einen leiseren Flugverkehr ermöglichen und diese dann umzusetzen. Bei einer weiteren Überschreitung im Folgejahr sind Maßnahmen vorgesehen, die „außerhalb des Bündnisses“¹¹⁷ liegen. Als Konkretisierung dieser möglichen Maßnahmen führt das Ministerium aus, dass eine Änderung der Betriebsgenehmigung vorgesehen ist und verweist darauf, dass im Planfeststellungsbeschluss entsprechende Auflagenvorbehalte aufgenommen wurden.¹¹⁸

4.1 Auflagenvorbehalte

Wie bereits ausgeführt (Kapitel 3.7), können die Luftfahrtbehörden mittels eines Auflagenvorbehaltes eine nachträgliche Regelung bezogen auf den Fluglärm schutz ermöglichen. Die Bestandskraft der Genehmigung ist insoweit von vornherein eingeschränkt. Der Gebrauch des Auflagenvorbehaltes bewirkt, dass die Genehmigungsbehörde der Genehmigung Auflagen beifügt, es handelt sich hierbei nicht um einen Teilwiderruf sondern um eine Änderung der Genehmigung.

Änderungen betrieblicher Regelungen unterliegen ebenfalls einem Genehmigungserfordernis. Dies umfasst auch die Änderung betrieblicher Genehmigungen, die Gegenstand des Planfeststellungsbeschlusses geworden sind. Solcherart getroffene Regelungen bedürfen ihrerseits nicht der Planfeststellung, sondern nur einer Regelung entsprechend § 6 Abs. 4 S. 2 (Verweis aus § 8 Abs. 4 S. 2) LuftVG. Das fehlende Planfeststellungsbedürfnis bejahte das BVerwG und

¹¹⁵ https://wirtschaft.hessen.de/sites/default/files/media/hmwyl/16-09-27_faq_log.pdf, S. 1. (Zuletzt abgerufen am 30.01.2019)

¹¹⁶ https://wirtschaft.hessen.de/sites/default/files/media/hmwyl/18-08-30_log_monitoringbericht_2017.pdf. (Zuletzt abgerufen am 25.01.2019)

¹¹⁷ https://wirtschaft.hessen.de/sites/default/files/media/hmwyl/171106_präsentationlog.pdf, Folie 20. (Zuletzt abgerufen am 30.01.2019).

¹¹⁸ https://wirtschaft.hessen.de/sites/default/files/media/hmwyl/16-09-27_faq_log.pdf, S. 3f. (Zuletzt abgerufen am 30.01.2019)

betonte: „Das gilt unabhängig davon, welche Bedeutung die Betriebsregelungen für die Konzeption des Flughafens und die Gesamtplanung seiner Verwendung hatten.“¹¹⁹

4.1.1 Nachträgliche Festsetzung, Änderung oder Ergänzung von Auflagen

Eine geläufige Formulierung eines Auflagenvorbehaltes ist, dass „die nachträgliche Festsetzung, Änderung oder Ergänzung von Auflagen zum Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm vorbehalten“ ist. Diese Auflagenvorbehalte sind vom BVerwG nicht beanstandet worden.¹²⁰ Die Begrifflichkeit der Schutzmaßnahmen ist weit auszulegen. So kann dieser Auflagenvorbehalt als Grundlage für nachträgliche Vorkehrungen nicht nur des passiven Schallschutzes in Betracht kommen, sondern auch für „Maßnahmen des aktiven Schallschutzes bis hin zu einem (Teil-)Widerruf der Regelungen über den Flugbetrieb nutzbar gemacht werden“.¹²¹

Demnach kann dieser Auflagenvorbehalt genutzt werden, um Schutzmaßnahmen zu erlassen, wenn sich die dem Planfeststellungsbeschluss zu Grunde liegende prognostizierte Flugbewegungszahl und die damit einhergehende Lärmprognose zu Lasten der Betroffenen ändern oder sich insoweit ein Wandel abzeichnet.¹²² Dabei muss es sich aber nicht um „nicht voraussehbare Wirkungen“ handeln.¹²³

Der Auflagenvorbehalt kann ferner genutzt werden, wenn der Gesetzgeber im Zuge der Evaluation des FluLärmG die Werte verändert. Sollten die Lärmwerte abgesenkt werden besteht für die Behörden Anlass, insbesondere hinsichtlich der fachplanerischen Zumutbarkeitsschwelle, das für den jeweiligen Flughafenstandort gültige Lärmschutzkonzept zu überprüfen und evtl. anzupassen.

Grundsätzlich kann die Behörde auch dann vom Auflagenvorbehalt Gebrauch machen, wenn sie selbst die vorhandene Lärmbelastung aufgrund neuerer Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung zu einer anderen – im Vergleich zum Zeitpunkt der Erteilung der Genehmigung/Planfeststellung – Einschätzung der Gesundheitsgefährdung kommt. Allerdings wird zum aktuellen Zeitpunkt – der Bericht der Bundesregierung befindet sich in der Ressortabstimmung und das BVerfG hält an seiner bisherigen Rechtsprechung fest (vgl. ausführlich Kapitel 3.2) – davon ausgegangen, dass ein entsprechendes Vorgehen der Behörde erfolgreich gerichtlich beklagt werden würde. Daher wird auf diesen Punkt an dieser Stelle nicht weiter eingegangen.

4.1.2 Änderungsgenehmigung

Wird der Sachverhalt unterstellt, dass sich die Flugbewegungszahl bzw. der damit einhergehende Fluglärm ändert bzw. ein Wandel in diese Richtung sich abzeichnet, kann die Behörde im Wege der Änderungsgenehmigung Schutzmaßnahmen vorsehen. Dass auch Lärmkontingente davon erfasst sein können, ist bereits ausgeführt (siehe Kapitel 3.6).

In Anlehnung an § 15 BImSchG, wonach die wesentliche Änderung einer Anlage einer Genehmigung bedarf, ist § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG dahingehend auszulegen, dass auch die Änderung des Betriebes einer Genehmigung bedarf, die zur bisherigen Genehmigung hinzutrifft oder diese

¹¹⁹ BVerwG, Beschluss vom 14. Mai 2008 – 4 B 46/07, juris, Rn. 21.

¹²⁰ BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 - 4 A 1075/04, juris, Rn. 356.

¹²¹ Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 06. Juli 2017 – OVG 6 A 2.16 –, juris, Rn. 29 mit Verweis auf BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 - 4 A 1075/04, juris, Rn. 356.

¹²² Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 06. Juli 2017 – OVG 6 A 2.16 –, juris, Rn. 29 mit Verweis auf BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 - 4 A 1075/04, juris, Rn. 356.

¹²³ BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 - 4 A 1075/04, juris, Rn. 356.

ergänzt.¹²⁴ Mithin setzt das Gesetz die rechtliche Möglichkeit einer nachträglichen Änderung der betriebsbezogenen Planung ausdrücklich voraus.

Jede wesentliche Änderung einer Betriebsgenehmigung setzt ein (förmliches) Änderungsgenehmigungsverfahren voraus, das den verfahrensrechtlichen und materiellen Anforderungen eines normalen Genehmigungsverfahrens genügen muss.¹²⁵ Eine Änderung ist dann wesentlich, wenn sie nach Art und Umfang erneuten Anlass zur Prüfung gibt. Das ist der Fall, wenn die im Rahmen des luftverkehrsrechtlichen Genehmigungsverfahrens zu berücksichtigenden Belange berührt werden können.

Das BVerwG hat das Merkmal der Wesentlichkeit dahin konkretisiert, dass zu fragen ist, ob der Flughafen durch die Maßnahme „sein Gesicht ändert“.¹²⁶ Dies ist bei quantitativen und qualitativen Änderungen des Unternehmens selbst oder seiner Auswirkungen auf die Umwelt und Nachbarschaft stets der Fall.¹²⁷ Als wesentlich ist die Einführung einer Lärmkontingentierung immer einzustufen, weil es sich dabei um die Berührung abwägungserheblicher Belange handelt, die bereits Gegenstand der Genehmigung/Planfeststellung (siehe dazu auch Kapitel 3.6) waren.

Eine Änderungsgenehmigung gem. § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG erfolgt grundsätzlich auf Antrag des Flugplatzbetreibers. Sie kann aber auch von Amts wegen erfolgen. Dies folgt daraus, dass § 8 Abs. 4 S. 2 LuftVG in Verbindung mit § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG eine Erleichterung der Änderung von betrieblichen Regelungen darstellen soll. Betrieblichen Regelungen, die eng mit dem Planfeststellungsbeschluss verbunden sind, wären ansonsten weitgehend änderungsresistent. § 8 Abs. 4 S. 2 LuftVG stellt eine Ausnahme der Abänderungsfestigkeit von Planfeststellungsbeschlüssen dar und ist damit auch Ermächtigungsgrundlage für nachträgliche Änderungen.¹²⁸

Der Genehmigungsbehörde kommt zwar im Fall der Änderungsgenehmigung planerische Gestaltungsfreiheit zu, allerdings ist sie an das fachplanerische Abwägungsgebot gebunden¹²⁹, das heißt auch in diesem Fall muss die Behörde zwingend eine Abwägung aller zu betrachtenden Belange vornehmen. Der Gesichtspunkt des Schutzes eines vorhandenen Bestands ist im Rahmen einer Abwägung mit anderen Belangen Rechnung zu tragen.

Zum Schutz des vorhandenen Bestands ist auszuführen, dass zwar die Planfeststellungen bzw. Genehmigungen keine konkrete Flugbewegungszahl bzw. eine damit einhergehende Fluglärmbelastung festzuschreiben.¹³⁰ Allerdings stellt die der Planung zugrunde liegende Prognose Parameter auf, die sich widerspiegeln in der Widmung (z.B. als internationaler Großflughafen) und damit in der Dimensionierung. Diese vorgezeichnete Kapazität ist bestandskräftig und darf durch nachfolgende Entscheidungen nicht widersprüchlich werden. So hat das BVerwG festgehalten: „Eine Nutzungsbegrenzung des Flughafens unterhalb der durch Widmungszweck, Dimensionierung und Konfiguration vorgezeichneten Kapazität wäre schon deshalb nicht zu billigen, weil die Planungsentscheidung alsdann in sich widersprüchlich

¹²⁴ BVerwG, NJW 1980, 718, 720 = ZLW 1980, 69, 76.

¹²⁵ BVerwG, NJW 1980, 718, 720 = ZLW 1980, 69, 76.

¹²⁶ BVerwG ZLW 1989, 152.

¹²⁷ Giemulla, in: Giemulla/Schmidt (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsrecht, Bd. 1.1, § 6 LuftVG Rn. 9.

¹²⁸ Ausführlich: Ziekow, S. 572f.

¹²⁹ Rathgeb in Giemulla/Schmid, § 8, Rn. 23.

¹³⁰ Im Umkehrschluss: Die gesteigerte Ausnutzung einer Genehmigung ist nicht genehmigungsbedürftig, d.h. ein Anwachsen darüber hinaus grds. auch möglich: vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Mai 1997 - BVerwG 11 C 1.97.

wäre.¹³¹ Jedoch, so das BVerwG, können Betriebsregelungen in Form von Lärmkontingentierungen möglich sein, soweit sich diese innerhalb des Spielraums bewegen, der sich aus dem Widmungszweck zugrundeliegenden notwendigen Kapazität ergibt.¹³²

Daraus kann man schlussfolgern, dass eine rechtlich nicht zu beanstandende Lärmkontingentierung sich ungefähr im Rahmen der Prognose zugrundeliegenden Flugbewegungszahl bzw. der damit einhergehenden Fluglärmelastung verhält. Absenkungspotentiale der Fluglärmelastung werden rechtlich nicht zu beanstanden sein, wenn sie sich ebenfalls in einem Rahmen bewegen, der mit (auch ambitionierter) Modernisierung des Fluggeräts zu erreichen ist. Keineswegs kann eine Lärmkontingentierung dazu führen, dass z.B. eine Drehkreuzfunktion nicht aufrecht zu erhalten ist.

Auch hier ist wiederholt darauf hinzuweisen, dass es im planerischen Ermessen der Genehmigungsbehörde liegt, welche Art der Maßnahme sie ergreift, um einer gerechten Abwägung aller Interessen zu genügen.¹³³

Das heißt, die zuständige Behörde kann auf Grundlage des Auflagenvorbehaltes und im Wege der Änderungsgenehmigung Schutzmaßnahmen festlegen, die auch Lärmkontingentierungen sein können,

- ▶ wenn die prognostizierten Flugbewegungszahlen überschritten sind bzw. demnächst überschritten werden könnten oder
- ▶ wenn sich die mit dem prognostizierten Bedarf verbundenen Lärmelastung entsprechend verändert bzw. verändern könnte und
- ▶ diese sich im Rahmen des Widmungszweck verhalten.

4.2 (Teil-)Widerruf der Genehmigung gem. § 6 Abs. 2 S. 4 LuftVG; § 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwVfG

Die zuständige Behörde kann eine Genehmigung widerrufen, wenn eine „Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ droht. Widerrufsgründe sind nur Tatsachen, welche die Annahme rechtfertigen, dass die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet wird (§ 6 Abs. 2 Satz 3 und 4 LuftVG).

Unter einer „Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ fällt nur der Fluglärm, der unter dem Gesichtspunkt der Gesundheitsgefahr grundrechtsrelevant ist (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG). Wie bereits unter Kapitel 3.2 ausgeführt, schützt das Recht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nicht nur als subjektives Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe. Es enthält auch die staatliche Pflicht, sich schützend und fördernd vor die Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit zu stellen und sie vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren. Auch der Schutz vor Beeinträchtigungen der körperlichen Unversehrtheit und der Gesundheit ist von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG umfasst. Eine auf Grundrechtsgefährdungen bezogene Risikovorsorge kann ebenfalls von der Schutzwürdigkeit der staatlichen Organe umfasst sein.¹³⁴ Es wurde in Kapitel 3.2 ausführlich dargestellt, dass aktuell weder das BVerwG noch das BVerfG davon ausgehen, dass die sich dem Gesetzgeber aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ergebenden Pflicht

¹³¹ BVerwG Urt. v. 29.1.1991 - 4 C 51/89, juris, Rn. 200.

¹³² BVerwG Urt. v. 29.1.1991 - 4 C 51/89, juris, Rn. 200.

¹³³ BVerwG, Urteil vom 20. April 2005 - 4 C 18/03, juris, Rn. 31.

¹³⁴ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 02. Juli 2018 - 1 BvR 612/12, juris, Rn. 39.

verletzt seien in der Evidenz, dass die Gerichte selbst andere Werte als die des FluLärmG zur Bemessung der fachplanerischen Zumutbarkeitsschwelle als angemessen zur Bewältigung der Lärmschutzproblematik sehen.

Für den Fall, dass die zuständigen Behörden diese Einschätzung nicht teilen, wird jedoch an dieser Stelle davon auszugehen sein, dass eine gerichtliche Überprüfung eines Teil-Widerrufs keinen Bestand hätte. Zwar obliegt den Genehmigungsbehörden die Abwägungsentscheidung, es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass diese Abwägung insofern nicht standhält, dass die Genehmigungsbehörden eine Gefährdung derart vermuten, die dem Gesetzgeber, als grundsätzlich zuständig für die Überprüfung seines Schutzkonzeptes, (bislang) verborgen geblieben wäre. Klagen von Betroffenen, die dies zum Ziel hatten, scheiterten regelmäßig: Diese Widerrufsschwelle ist hoch und wird häufig nicht erreicht.¹³⁵

Zwischenergebnis

Die Einführung einer Lärmkontingentierung auch im Bestand ist grundsätzlich möglich. Dabei stellen vorhandene Auflagenvorbehalte eine mögliche Rechtsgrundlage (als Auslösemoment für eine Änderungsgenehmigung) dar. Auch hier muss darauf hingewiesen werden, dass es sich um Abwägungsentscheidungen der Luftfahrtbehörden handelt und eine Einzelfallbetrachtung nicht vorgenommen werden kann.

¹³⁵ BVerwG, Beschluss vom 07. Februar 2013 – 4 B 34/12 –, juris; Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 03. Juni 2015 – 20 D 16/14.AK –, juris, Rn. 153; Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 13. Juni 2014 – 20 D 45/09.AK –, juris; VG Düsseldorf, Urteil vom 10. Dezember 2015 – 6 K 2336/13 –, juris; BVerwG, Beschluss vom 14. Juni 2016 – 4 B 45/15 –, juris.

5 Bundesauftragsverwaltung

Da die Luftverkehrsverwaltung in Bundesauftragsverwaltung geführt (Art. 87d Absatz 1 GG) wird, ist die Rechts- und Fachaufsicht und auch das Weisungsrecht der obersten Bundesbehörden gemäß Art. 85 Abs. 3 GG in den Blick zu nehmen.

Der Bund hat für den Bereich der Luftverkehrsverwaltung von der Möglichkeit der teilweisen Übertragung von Aufgaben durch § 31 Absatz 2 LuftVG Gebrauch gemacht. Die dort aufgeführten Aufgaben (so zum Beispiel Nr. 4, die Genehmigung von Flugplätzen) werden von den Ländern im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung als eigene Aufgaben wahrgenommen. Diese Konstellation bedingt, dass bei der Einführung einer Lärmkontingentierung weitere rechtliche Rahmenbedingungen von Bedeutung sind.

5.1 Weisungsrecht nach Art. 85 Abs. 3 GG

Art. 85 Abs. 3 GG sieht für den Fall der Bundesauftragsverwaltung vor, dass die Landesbehörden den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden unterstehen. So ist im Folgenden auch die Rolle des Bundes, konkreter des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) als zuständige oberste Bundesbehörde zu untersuchen.

Anders als bei der landeseigenen Ausführung von Bundesgesetzen ist bei der Auftragsverwaltung die Eigenständigkeit der Länder deutlicher begrenzt. Die durch Weisung gespaltenen Kompetenzen werden auf der Seite des Bundes als Sach-, auf Seiten des Landes als Wahrnehmungskompetenz bezeichnet.¹³⁶ Unentziehbar steht dem Land die sogenannte Wahrnehmungskompetenz zu¹³⁷: Das Handeln und die Verantwortlichkeit nach außen, im Verhältnis zu Dritten, bleibt stets Landesangelegenheit. Diese Grenze hat das BVerfG wie folgt definiert: „Die Wahrnehmungskompetenz des Landes verletzt der Bund erst dann, wenn er nach außen gegenüber Dritten rechtsverbindlich tätig wird oder durch die Abgabe von Erklärungen, die einer rechtsverbindlichen Entscheidung gleichkommen, die Wahrnehmungskompetenz der Länder an sich zieht.“¹³⁸ Ein Eintrittsrecht des Bundes (Selbsteintritt, Ersatzvornahme oder sonstige Mitwirkungsrechte nach außen) ist mithin ausgeschlossen.

Eine weitere Grenze des Weisungsrechts des Bundes ergibt sich unmittelbar aus der Systematik des GG. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung bezeichnet die äußerste Grenze für seine Verwaltungsbefugnisse. Das heißt, eine Weisung darf nicht in die Gesetzgebungs- oder Verwaltungskompetenz der Länder übergreifen.¹³⁹ Im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung ist gem. § 31 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG die Genehmigung (Planfeststellung) von Flugplätzen den Ländern übertragen.

Nicht erfasst davon werden und in der Gesetzgebungskompetenz der Länder stehen die Landesentwicklungs- und Regionalpläne. Ein weiteres Mittel, die Lärmthematik einzugrenzen, besteht über die Lärmaktionsplanung. Lärmaktionspläne sind für alle Emittenten (Straßenverkehr, Schienenverkehr und Flugverkehr) entsprechend den Vorgaben des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) aufzustellen.¹⁴⁰ In der Regel erfolgt 5 Jahre nach

¹³⁶ Kirchhof in Maunz/Dürig, Art. 85, Rn. 63.

¹³⁷ BVerfG, Urteil vom 19. Februar 2002 – 2 BvG 2/00 –, BVerfGE 104, 249, 264 (Biblis A).

¹³⁸ BVerfG, Urteil vom 19. Februar 2002 – 2 BvG 2/00 –, BVerfGE 104, 249, 4. LS. (Biblis A).

¹³⁹ BVerfG, Urteil vom 03. Juli 2000 – 2 BvG 1/96 –, juris, Rn. 36.

¹⁴⁰ Für die Ausarbeitung der Lärmkarten zum Beispiel für den Großflughafen Frankfurt ist in Hessen gemäß § 3 Ziffer 1f der Immissionschutz-Zuständigkeitsverordnung vom 26.11.2014 (GVBL I S.331) das Hessische Landesamt für Naturschutz, Umwelt und Geologie (HLNUG) zuständig.

der Aufstellung eine Prüfung und gegebenenfalls Überarbeitung, es sei denn es gibt bedeutsame Entwicklungen für die Lärmsituation die eine frühere Überarbeitung erforderlich machen.

Für die Sachbeurteilung und Sachentscheidung, die sogenannte Sachkompetenz, gilt dies hingegen nicht. Die Sachkompetenz des Bundes erstreckt sich auf die gesamte Vollzugstätigkeit des Landes (von der Vorbereitung des Rechtsaktes über die Ermittlung und Bewertung des Sachverhalts bis hin zur Gesetzesanwendung und späteren Überwachung des Vollzugs).¹⁴¹ Zwar liegt auch sie zunächst beim Land. Aber der Bund kann, indem er das ihm zuerkannte Weisungsrecht in Anspruch nimmt, es nach eigener Entscheidung an sich ziehen. Diese Inanspruchnahme ist nicht auf Ausnahmefälle begrenzt und auch nicht weiter rechtfertigungsbedürftig; sie ist, wie Art. 85 Abs. 3 GG erkennen lässt, als reguläres Mittel gedacht, damit sich bei Meinungsverschiedenheiten das hier vom Bund zu definierende Gemeinwohlinteresse durchsetzen kann. Mithin steht die Sachkompetenz dem Lande von vornherein nur unter dem Vorbehalt ihrer Inanspruchnahme durch den Bund zu.“¹⁴²

In der Kalkar-Entscheidung stellte das BVerfG fest: „Seine [des Bundes] Aufsicht erstreckt sich auf *Gesetzmäßigkeit* und *Zweckmäßigkeit* der Gesetzesausführung, [...] vor allem aber unterstehen die Landesbehörden von vornherein den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden mit der Maßgabe, dass der Vollzug der Weisungen – ohne dass dem ein darauf gerichtetes besonderes Verfahren vorauszugehen hätte – von den obersten Landesbehörden sicherzustellen ist (Art. 85 Abs. 3 GG)“.¹⁴³ Und weiter: „Hieraus folgt, dass die Verwaltungskompetenz des Landes schon nach der ursprünglichen Zuweisung eine eingeschränkte ist“. Auch das BVerwG hat dazu festgehalten: „Im Rahmen der Auftragsverwaltung verfügen die Länder nur über eine beschränkte Sachkompetenz, weil sich die Bundesaufsicht sowohl auf die *Gesetzmäßigkeit* als auch auf die *Zweckmäßigkeit* der Gesetzesausführung erstreckt (Art. 85 Abs. 4 Satz 1 GG) und die Landesbehörde den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörde unterliegt (Art. 85 Abs. 3 Satz 1 GG).“¹⁴⁴

Vor diesem Hintergrund ist auch das Verkehrskonzept aus dem Jahr 2017 des BMVI zu würdigen, in dem hinsichtlich der zu erwartenden Steigerung des Luftverkehrs das Bundesinteresse darin liege, „die bestehenden Standorte der Primärstruktur zu stärken. Darunter fallen der bedarfsgerechte Ausbau der Kapazitäten, die Gewährleistung bedarfsgerechter Betriebszeiten [...]“¹⁴⁵ Auch auf die bestehenden Möglichkeiten des Bundes, Einschränkungen des Flugverkehrs durch die Länder zu unterbinden, wird hingewiesen. „Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur ist zudem der Auffassung, dass bedarfsgerechte Betriebszeiten auch den 24-Stundenbetrieb an bestimmten Standorten zur Wahrung der internationalen Konnektivität umfassen müssen. Weitere Einschränkungen der im europäischen und weltweiten Vergleich an deutschen Flughafenstandorten bereits sehr eingeschränkten Betriebszeiten (einschließlich Nachtflugverbote) würden zu wesentlichen Wettbewerbsnachteilen für die gesamte Luftverkehrswirtschaft und den Wirtschaftsstandort Deutschland führen. Es ist daher aus Sicht des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur im Interesse des Bundes, dass für die bestehenden Betriebsregelungen an den Flughäfen der Primärstruktur der Bestandsschutz gewährleistet wird. Das Bundesministerium

¹⁴¹ Kirchhof in Maunz/Dürig, Art. 85, Rn. 63.

¹⁴² BVerfG, Urteil vom 22. Mai 1990 – 2 BvG 1/88, juris, Rn. 86.

¹⁴³ BVerfG, Urteil vom 22. Mai 1990 – 2 BvG 1/88, juris, Rn. 85.

¹⁴⁴ BVerwG, Urteil vom 24.07.2008 – 7 A 2/07, juris, Rn. 15.

¹⁴⁵ Luftverkehrskonzept des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 03.05.2017, Kapitel D) Maßnahmen zur Stärkung und Sicherung des Luftverkehrsstandorts Deutschland, S. 21.

für Verkehr und digitale Infrastruktur wird im Rahmen seiner gesetzlich eingeräumten Rechts- und Fachaufsicht die Wahrung des Bestandsschutzes überwachen.“¹⁴⁶

Dass der Bund bereits von seinem Weisungsrecht im Luftverkehr in der Vergangenheit bereits Gebrauch gemacht hat, zeigt das Beispiel des Versuchs, ein Nachtflugverbot für Passagierflüge in der Zeit von 0 bis 5 Uhr am Flugplatz Köln/Bonn umzusetzen. Der Bundesverkehrsminister versagte im Jahr 2012 dem Land Nordrhein-Westfalen seine Zustimmung zu der beantragten Betriebsbeschränkung. Das Land Nordrhein-Westfalen sah von einer gerichtlichen Prüfung dieser Weisung ab.¹⁴⁷

5.2 Bundesaufsicht nach Art. 85 Abs. 4 GG

Die Bundesaufsicht erstreckt sich auf die Gesetzmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit der Ausführung. Da das Weisungsrecht in Art. 85 Abs. 3 GG vorgesehen ist, wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass Art. 85 Abs. 4 GG allein das Recht zur Beobachtungsaufsicht gibt, womit eine nachträgliche Kontrolle intendiert ist.¹⁴⁸ Aufsichtsrechte stehen nur der Bundesregierung als Kollegialorgan zu, Weisungen können von den zuständigen obersten Bundesbehörden erteilt werden.¹⁴⁹ Die Aufzählung der Aufsichtsmittel in Art. 85 Abs. 4 S. 2 GG ist enumerativ und sie halten sich alle im Rahmen der Beobachtung.

Für die hier zu untersuchende Fragestellung ist die Bundesaufsicht nach Art. 85 Abs. 4 GG nicht weiter relevant.

Zwischenergebnis

Im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung besteht die Möglichkeit, dass eine durch die zuständigen Luftfahrtbehörden der Länder vorgesehene Lärmkontingentierung durch den Bundesverkehrsminister verhindert werden kann, indem er von seinem Weisungsrecht Gebrauch macht.

Gewichtungsvorgaben für zukünftige Planungsentscheidungen können die Landesgesetzgeber davon unbeschadet im Rahmen der raumordnerischen Befassung (siehe Kapitel 3.4) vornehmen.

¹⁴⁶ Ebenda, 21.

¹⁴⁷ <http://www.general-anzeiger-bonn.de/news/politik/NRW-klagt-nicht-gegen-Bund-article871549.html>. (Zuletzt abgerufen am 30.01.2019)

¹⁴⁸ Kirchhof in Maunz-Dürig, Art. 85, Rn. 77 und 78.

¹⁴⁹ Kirchhof in Maunz-Dürig, Art. 85, Rn. 80.

6 Praxisbezug

Zur Relevanz insgesamt lässt sich an dieser Stelle ausführen, dass die Planung von neu gebauten Flugplätzen in Deutschland nicht der Regelfall beziehungsweise nicht der häufigere Fall sein wird. Ausbauvorhaben – insbesondere Änderungen im Sinne von Erweiterungen der bestehenden Betriebsgenehmigungen – können allerdings auch zukünftig vorkommen.

6.1 Neu- und Ausbauvorhaben

Im Gegensatz zu einem neu geplanten Flugplatz wird unter einem Ausbaufall eine wesentliche Erweiterung oder wesentliche Änderung der Anlage oder des Betriebes des bestehenden Flugplatzes (§ 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG) verstanden. Unter einer Erweiterung wird typischerweise die Vergrößerung der luft- beziehungsweise bodenseitigen Kapazität verstanden. Eine bauliche Maßnahme ist dabei nicht zwingend Voraussetzung.¹⁵⁰ Beispiele sind die Erweiterung der Betriebszeiten, der Ausbau um eine weitere Lande- und/ oder Startbahn beziehungsweise eine Verlängerung einer bestehenden Bahn, Errichtung eines neuen Terminalgebäudes oder Fracht- und/ oder Wartungshallen. Der Begriff der Änderung umfasst jede Abweichung vom Genehmigungs- bzw. planfestgestellten Zustand (und kann auch die vollständige Aufgabe des Flugplatzbetriebes beinhalten¹⁵¹).

Folgende Ausbauvorhaben an bestehenden Flugplätzen lassen sich hier nennen:

Aktuell wird in einem Planfeststellungsverfahren ein Kapazitätsausbau für den Düsseldorfer Flughafen geprüft. Hierzu wurde am 27.02.2015 ein Antrag auf Planfeststellung mit einer Änderung der Betriebsgenehmigung beim zuständigen Ministerium (Ministerium für Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen) eingereicht.¹⁵² Gegenstand des Planfeststellungsverfahrens ist die Zulassung

- ▶ von tiefbaulichen Änderungen der vorhandenen Flughafenanlage, nämlich die Herstellung von insgesamt acht neuen Flugzeug- Abstellpositionen sowie die Erweiterung von Flugbetriebsflächen (Rollweg- / Rollgassenanschlüsse im Vorfeldbereich) nebst weiteren Bodenversiegelungs- und Arrondierungsmaßnahmen sowie
- ▶ von Änderungen der geltenden Betriebsregelungen, nämlich die Erhöhung der im Voraus planbaren Flugbewegungen in nachfragestarken Zeitstunden am Tage wie auch die bedarfsgerechte Anpassung der Nutzungsmöglichkeiten beider Start- und Landebahnen zur Abwicklung des Verkehrsaufkommens.¹⁵³

Eine Entscheidung über den Antrag wird nach momentanem Kenntnisstand voraussichtlich 2022 getroffen.¹⁵⁴

Für den Flughafen Köln/Bonn (fiktiv festgestellter Flugplatz nach § 71 LuftVG) wurde am 09.12.2016 seitens des Flugplatzbetreibers ein Antrag auf Planfeststellung für die Erweiterung

¹⁵⁰ Schiller in Grabherr/Reidt/Wysk, Luftverkehrsgesetz Kommentar, München, 20. EL. Januar 2018, § 8, Rn. 20.

¹⁵¹ Rathgeb in Giemulla/Schmid, § 8, Rn. 25.

¹⁵² <https://www.dus.com/de-de/konzern/unternehmen/kapazit%C3%A4tsverweiterung>. (Zuletzt abgerufen am 25.01.2019)

¹⁵³ https://www.brd.nrw.de/verkehr/flugplaetze_flugbetrieb/Airport-Duesseldorf-International/Hauptseite.html. (Zuletzt abgerufen am 25.01.2019)

¹⁵⁴ https://rp-online.de/nrw/staedte/duesseldorf/entscheidung-ueber-kapazitaetsausbau-kommt-erst-2022_aid-24204139. (Zuletzt abgerufen am 25.01.2019)

des Vorfelds A bei der zuständigen Behörde (Ministerium für Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen) gestellt.¹⁵⁵ Gegenstände sind unter anderem

- ▶ die abschließende Zulassung der Änderung und Erweiterung von Flugbetriebsflächen zur Schaffung zusätzlicher Flugzeug-Abstellpositionen sowie
- ▶ die Entscheidung über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit der Maßnahmen „Neuordnung des Frachtriegels“ und diverser Hochbauten.

Da das Vorhaben eine Änderung des Flughafens bewirkt, müssen deren Auswirkungen auf die Schutzgüter in der Umgebung einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden müssen. Hierbei sind alle von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen (§ 8 Abs. 1 S. 2 LuftVG).

Für den Flughafenstandort München läuft derzeit das Planfeststellungsverfahren (Antrag vom 4. Dezember 2017) für die Erweiterung des Terminals 1 (Abfertigungsgebäude West) um einen Flugsteig.¹⁵⁶ Dabei handelt es sich um eine bauliche Maßnahme, die das Ziel hat, die Passagierabwicklung für den Non-Schengen-Bereich zu verbessern. Auch in der dort zu treffenden Abwägungsentscheidung kann eine unter Lärmschutzaspekten gebotene Lärmkontingentierung zu berücksichtigen sein. Allerdings hat die Koalition in Bayern, bestehend aus CSU und Freien Wählern, in ihrem Koalitionsvertrag ein Moratorium bis 2023 zum Erweiterungsvorhaben vereinbart („Die Planungen werden während der aktuellen Legislaturperiode nicht weiter verfolgt“).¹⁵⁷

Für den Flughafenstandort Dortmund ist am 01.08.2018 eine Änderungsgenehmigung zur Ausweitung der Betriebszeiten ergangen.¹⁵⁸ Die Bezirksregierung Münster hat dem Flughafen nunmehr täglich vier planmäßige Landungen bis 23 Uhr (bislang nur bis 22 Uhr) genehmigt. Zudem sind verspätete Landungen bis 23.30 Uhr (bislang: 23 Uhr) und verspätete Starts bis 22.30 Uhr (bislang 22 Uhr) erlaubt. Es sind maximal 16 verspätete Starts und Landungen im Monat zwischen 22 und 23.30 Uhr erlaubt. Planmäßige Starts ab Dortmund sind weiterhin nur bis 22 Uhr erlaubt. Starts und Landungen nach 22 Uhr addieren sich dann zusammen auf prognostizierte 1.530 Flugbewegungen in der Nachtzeit pro Kalenderjahr. Damit bleibt die Genehmigung hinter dem Antrag des Flugplatzbetreibers zurück. Abweichend von der nun unmittelbar geltenden Betriebszeitengenehmigung hatte der Dortmunder Flughafen im Rahmen der Verspätigungsregelung Starts bis 23.00 Uhr und nicht limitierte planmäßige Landungen bis 23.00 Uhr sowie verspätete Landungen bis 23.30 Uhr beantragt. Die Stadt Unna hat Klage gegen die Verlängerung der Betriebszeiten beim OVG Münster eingereicht und rügt die mangelnde Berücksichtigung der Lärmschutzbelaenge.¹⁵⁹

¹⁵⁵ <http://www.vm.nrw.de/verkehr/luftverkehr/Planung/index.php> (Zuletzt abgerufen am 28.01.2019).

¹⁵⁶ https://www.regierung.oberbayern.bayern.de/imperia/md/content/regob/internet/dokumente/bereich2/luftamt/01_antragschreiben-v5_200218-150118_erw-t1.pdf (Zuletzt abgerufen am 25.01.2019).

¹⁵⁷ https://www.csu.de/common/csu/content/csu/hauptnavigation/dokumente/2018/Koalitionsvertrag_Gesamtfassung_final_2018-11-02.pdf, S. 51 (zuletzt abgerufen am 23.01.2019)

¹⁵⁸ https://www.bezreg-muenster.de/zentralablage/dokumente/luftverkehr/flughaefen_flugplaetze/dortmund/Flughafen-Dortmund-Aenderungsgenehmigung-2018.pdf (Zuletzt abgerufen am 23.01.2019)

¹⁵⁹ Pressemitteilung der Stadt Unna, <http://www.presse-service.de/data.aspx/static/998675.html>, abgerufen am 23.01.2019.

Zwischenergebnis

Im Rahmen der zu treffenden Abwägungsentscheidung obliegt es der zuständigen Luftfahrtbehörde aus Lärmschutzgründen auch betriebliche Regelungen im Sinne einer Lärmkontingentierung zu prüfen. Die Festlegung von Lärmkontingenten kann mithin ein Abwägungsergebnis darstellen, um den Lärmschutzbelangen Rechnung zu tragen. Dies gilt für Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren beim Neu- oder Ausbau eines Flugplatzes und kann mithin bei der weiteren Prüfung für die Standorte Düsseldorf, Köln/Bonn und München relevant werden.

6.2 Bestandsflugplätze

Größere praktische Relevanz haben jedoch die bestandskräftigen Flugplätze, das heißt die Mehrzahl der in Deutschland betriebenen Flugplätze verfügt über eine (rechtskräftige) Genehmigung und/oder Planfeststellung. Teilweise liegen Auflagenvorbehalte, die den Lärmschutz adressieren, vor (siehe Tabelle 6.4 und Kapitel 4).

6.3 Flugplätze mit fiktiver Genehmigung

Neben den beiden Kategorien „Neu- und Ausbauvorhaben“ und „Bestandsflugplätze“ ist eine dritte Gruppe in den Blick zu nehmen: Flugplätze mit fiktiver Genehmigung. § 71 LuftVG sieht entsprechend vor:

- (1) *Ein bis zum 2. Oktober 1990 in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Beitrittsgebiet) angelegter Flugplatz, der am 1. März 1999 noch betrieben wird, gilt im Sinne der §§ 6 bis 10 als genehmigt und, wenn er der Planfeststellung bedarf, als im Plan festgestellt. Dies gilt nicht, wenn seit dem 3. Oktober 1990 für den Flugplatz eine Genehmigung oder eine Änderungsgenehmigung nach § 6 erteilt oder eine erteilte Genehmigung oder Änderungsgenehmigung bestandskräftig zurückgenommen oder widerrufen worden ist.*
- (2) *Absatz 1 Satz 1 gilt für einen bis zum 31. Dezember 1958 in dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland nach dem Stand bis zum 3. Oktober 1990 angelegten Flugplatz, der am 1. März 1999 noch betrieben wird, entsprechend. Satz 1 findet keine Anwendung auf die in § 2 Abs. 5 des Sechsten Überleitungsgesetzes vom 25. September 1990 (BGBl. I S. 2106) genannten Flugplätze.*

Unmittelbarer Anlass für die Schaffung des § 71 LuftVG war das Ziel, für die in den neuen Bundesländern vorhandenen Flugplätze Rechtssicherheit zu schaffen.¹⁶⁰ Fraglich war, ob die nach DDR-Recht erteilten Flugplatzgenehmigungen, die nach Maßgabe des Art. 19 des Einigungsvertrages wirksam blieben, den genehmigungs- und den planfeststellungsrechtlichen Anforderungen des Luftverkehrsgesetzes genügten, das seit dem 3. Oktober 1990 auch im Beitrittsgebiet galt.¹⁶¹ Unsicherheiten bestanden aber auch in den alten Bundesländern. Die Genehmigungs- und die Planfeststellungsregelungen, die dem heutigen Luftverkehrsrecht ihr Gepräge geben, wurden mit Wirkung ab 1. Januar 1959 eingeführt.¹⁶² Seit diesem Zeitpunkt ist

¹⁶⁰ § 71 LuftVG wurde durch das Gesetz vom 25. August 1998 (BGBl I S. 2432) in das Luftverkehrsgesetz eingefügt. Als Vorbild diente § 2 Abs. 5 des Sechsten Überleitungsgesetzes vom 25. September 1990 (BGBl I S. 2106), der bestimmt, dass die aufgrund alliierten Rechts angelegten beziehungsweise betriebenen Berliner Flughäfen als genehmigt und planfestgestellt im Sinne der §§ 6 bis 10 LuftVG gelten.

¹⁶¹ Stellungnahme des Bundesrats zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucksache 13/9513 S. 54/55.

¹⁶² Fünfte Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 5. Dezember 1958 (BGBl I S. 899).

für Flugplätze, die die in § 8 LuftVG bezeichneten Merkmale erfüllen, ein Planfeststellungsverfahren nach § 10 LuftVG erforderlich.

Einige der heute genutzten Flugplätze, die nach geltendem Recht ohne Planfeststellung und Genehmigung weder angelegt noch betrieben werden dürfen, wurden zu einer Zeit in Betrieb genommen, zu der sie keiner Zulassung bedurften, die den jetzigen Anforderungen der §§ 6 bis 10 LuftVG entspricht. Das mit § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG verfolgte gesetzgeberische Ziel ist es, insoweit für die Flugplatzbetreiber Rechtssicherheit zu schaffen. Dies geschieht dadurch, dass die Anlage – und die Betriebsvoraussetzungen der vor In-Kraft-Treten des heutigen Luftverkehrsgesetzes angelegten und noch heute betriebenen Flugplätze – „auf eine sichere Rechtsgrundlage gestellt“¹⁶³ werden. Die gesetzliche Fiktion des § 71 LuftVG gilt zeitlich unbegrenzt und führt hier dazu, diese Flugplätze hinsichtlich der Handlungsmöglichkeiten mit denen weiteren Bestandsflugplätzen gleichzusetzen.

Ein anerkennenswertes Sicherungsbedürfnis erkennt der Gesetzgeber nur bei Flugplätzen an, die bis zum 31. Dezember 1958 „angelegt“ wurden. Für die Zeit danach gibt es für eine Genehmigungsfiktion keinen Rechtfertigungsgrund mehr.¹⁶⁴ Allerdings umfasst die Planfeststellungsfiktion des § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG auch Flugplätze, die bis zum 31. Dezember 1958 genehmigt, aber erst danach baulich hergestellt worden sind (Köln/Bonn).¹⁶⁵

- ▶ Köln/Bonn ist für die weitere Prüfung als fiktiv planfestgestellter Flugplatz jedoch unerheblich, da durch den Antrag auf Planfeststellung vom 09.12.2016 auf unter anderem Erweiterung des Vorfelds A beim Ministerium für Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen der Flugplatz zu den Ausbauvorhaben hinzuzurechnen ist.
- ▶ Weitere relevante fiktiv planfestgestellte Flugplätze sind Berlin-Tegel und Berlin-Schönefeld. Tegel ist – laut aktuellem Landesentwicklungsplan – mit Inbetriebnahme des neuen Hauptstadtflughafens Berlin Brandenburg BER stillzulegen. Diese gesetzgeberische Entscheidung ist so weitreichend, dass z.B. ein Anspruch auf Festlegung der Lärmschutzbereiche und damit Ansprüche auf Erstattung passiver Schallschutzmaßnahmen bzw. Entschädigung von der Rechtsprechung mit Hinweis auf die Stilllegungsentscheidung gem. § 4 Abs. 7 S. 1 FluLärmG abgelehnt wurde.¹⁶⁶ Eine hier weitergehende Begutachtung ist daher nicht angezeigt. Für Berlin-Schönefeld (SXF) gilt Vergleichbares. Durch die Entscheidung zum Ausbau als internationaler Flugplatz Berlin Brandenburg (BER) ist die Fiktion des § 71 LuftVG für Schönefeld SXF hier nicht weiter relevanter Betrachtungsgegenstand.

Zwischenergebnis

Mithin lässt sich feststellen, dass die fiktive Genehmigung nach § 71 LuftVG für die Situation deutscher Flugplätze kaum noch Bedeutung hat, da der Betrieb mittlerweile auch in Köln/Bonn durch den Antrag auf Ausbau einer neuen Abwägung zugeführt wird und Tegel wird stillgelegt. Schönefeld ist durch die Ausbauentscheidung ein Bestandsflugplatz (ohne Fiktion) geworden.

¹⁶³ Beschlussempfehlung des Ausschusses für Verkehr vom 28. April 1998, BT-Drucksache 13/10530 S. 61.

¹⁶⁴ BVerwG, Beschluss vom 26. Februar 2004 – 4 B 95/03 –, juris, Rn. 8.

¹⁶⁵ BVerwG, Beschluss vom 26. Februar 2004 – 4 B 95/03 –, juris, Leitsatz.

¹⁶⁶ Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 18. September 2014 – OVG 6 A 22.14 –, juris, Rn. 22.

6.4 Genehmigungssituation an deutschen Flughäfen

Anhand einer exemplarischen Übersicht wird folgend die Bandbreite von der Genehmigungssituation und Betriebsregelungen mit Bezug zu Lärmkontingentierungen an deutschen Flugplätzen aufgezeigt.

Tabelle 1: Exemplarische Übersicht der Genehmigungssituation an deutschen Verkehrsflughäfen

Auswahl der relevantesten Verkehrsflughäfen bzw. mit Relevanz Lärmkontingentierung

Verkehrsflughafen und Genehmigungssituation	Auflagenvorbehalt mit Relevanz zum Lärm/Lärmkontingentierung Genehmigungssituation	Betriebliche Regelung zum Lärmschutz u.a., Auszug
Frankfurt/Main Bestand Ausbau um vierte Bahn PFB 18.12.2007, Inbetriebnahme 2011	Ja, Auflagenvorbehalt Nr. 5 (S.141)	<p>Nachtflugverbot: Zwischen 23.00 Uhr und 5.00 Uhr gilt Nachtflugverbot --> keine planmäßigen Starts- und Landungen zulässig Von 22.00 Uhr bis 23.00 Uhr und 5.00 und 6.00 Uhr sind pro Nacht im Kalenderjahresdurchschnitt nicht mehr als 133 Flugbewegungen zulässig</p> <p>Betriebsbeschränkungen tagsüber: Flugzeuge, die nicht über eine lärm gemindert geltende ICAO-Lärmzulassungsklasse verfügen dürfen nur von montags bis freitags zwischen 8.00 und 20.00 Uhr starten und landen</p> <p>Freiwillige Lärmobergrenze 2017 mittels Indexgebietes: Gebiete mit hoher Fluglärm belastung 55 dBA(A) und mehr, sowie Gebiete mit höchster Fluglärm belastung 60 dBA und mehr zu begrenzen Ziel: Lärm um 1,8 dB(A) gegenüber dem im PFB prognostizierten Dauerschallpegel zu reduzieren</p> <p>Nachtflüge: Start- und Landeerlaubnis für solche Flugzeuge die „lärmarm“ sind (intern. Festlegung) Seit 2002: nur Flugzeuge, die auf Bonusliste stehen (zwischen 22 und 6 Uhr) In drei von sechs An- und Abflugbereichen besteht völliges Start- bzw. Landeverbot</p>
Köln/Bonn Fiktiv Ausbau geplant (1. Planfeststellungsverfahren nach 60 Jahren) Antrag gestellt: Erweiterung Vorfeld A, Umnutzung Teilfläche Vorfeld A, Vorfeldflächen, Vorfeldlückenschluss u.a		
Schönefeld SXF	Ja, Auflagenvorbehalt Nr. 5	Nachtflugbetrieb zwischen 24.00 Uhr und 6.00 Uhr nur für Kapitel 3-Flugzeuge (Bonusliste)

Verkehrsflughafen und Genehmigungssituation	Auflagenvorbehalt mit Relevanz zum Lärm/Lärmkontingentierung Genehmigungssituation	Betriebliche Regelung zum Lärmschutz u.a., Auszug
(war fiktiv), PFB vom 13. August 2004 (Ausbau Schönefeld zum Flughafen Berlin-Brandenburg BER) (im Bau)	(S. 104 ff.)	<p>Lärmschutzkonzept:</p> <p>Zur Gewährleistung einer ungestörten Kommunikation in der Umgebung des Verkehrsflughafens Berlin-Schönefeld dürfen tagsüber (06:00 bis 22:00 Uhr) im Innern von Wohnräumen, Büroräumen, Praxisräumen und sonstigen nicht nur vorübergehend betrieblich genutzten Räume mit überwiegend lärmärmer oder geistiger Tätigkeit regelmäßig keine höheren A-bewerteten Maximalpegel als 55 dB(A) auftreten.</p> <p>Zur Gewährleistung eines ungestörten Schlafs zur Nachtzeit (22:00 bis 06:00 Uhr) dürfen bei An- und Abflügen am Flughafen im Innern der Schlafräume bei geschlossenen Fenstern und ausreichender Belüftung keine höheren A-bewerteten Maximalpegel als 55 dB(A) auftreten.</p>
Tegel Fiktiv, Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung 2003/2006: Nach Inbetriebnahme des Flughafens Berlin Brandenburg muss Tegel geschlossen werden.		<p>Betriebszeiten: 6.00 Uhr bis 23.00 Uhr</p> <p>Sonderregelung: verspätete Starts und Landungen im Fluglinien und planmäßigen Bedarfsluftverkehr, deren planmäßige Abflug-oder Ankunftszeit vor 23.00 Uhr liegt, sind im Rahmen nachweisbar unvermeidbarer Verspätungen bis 24.00 Uhr zulässig</p>
München Bestand Ausbauvorhaben (Erweiterung Terminal 1 um einen Flugsteig; Antragstellung: 04.12.2017	Ja, Auflagenvorbehalt Nr. 1 (PFB 8. Juli 1979 (S.39)) Auflagenvorbehalt Nr. 3.1 (98. ÄPFB 5.7.2011 (S.155 ff.))	<p>Strenge Nachtflugregelungen:</p> <p>0 Uhr -5 Uhr: nur Nachluftpost und Vermessungsflüge</p> <p>22 Uhr – 0 Uhr: nur Flugzeuge die in der Bonusliste aufgelistet sind</p>
Düsseldorf Bestand Ausbauvorhaben (Herstellung von 8 neuen Flugzeug-Abstellpositionen und Erweiterung Flugbetriebsflächen; Antragstellung: 27.02.15		<p>Betriebszeiten: 6.00 bis 22.00 Uhr; für Kapitel 3-Flugzeuge („Bonusliste“) sind planmäßige Landungen bis 23.00 Uhr und verspätete Landungen bis 23.30 Uhr zulässig</p> <p>Flugzeuge mit Wartungsschwerpunkt Düsseldorf --> dürfen verspätet bis 24.00 Uhr landen und zwischen 5.00 und 6.00 Uhr</p> <p>3. Start-und Landebahn von 6.00 Uhr bis 22 Uhr für allgemeine Nutzung durch Luftfahrzeuge offen (98. ÄFBD)</p>

Verkehrsflughafen und Genehmigungssituation	Auflagenvorbehalt mit Relevanz zum Lärm/Lärmkontingentierung Genehmigungssituation	Betriebliche Regelung zum Lärmschutz u.a., Auszug
Hamburg Bestand		<p>Nachtflugbeschränkungen: Von 6 Uhr bis 23 Uhr findet der planmäßige Flugbetrieb statt; ab 24 Uhr gelten strenge Beschränkungen: Nur wenn nachgewiesen werden kann, dass es im planmäßigen Fluglinien und Pauschalreiseverkehr zu unvermeidbaren Verspätungen kam, können Flüge noch bis 24 Uhr abgewickelt werden -> deutlich höhere Entgelte</p> <p>Von 24 Uhr bis 6 Uhr ausschließlich Flüge mit vorheriger kostenpflichtiger Ausnahmegenehmigung durch die Behörde für Umwelt und Energie</p>
Stuttgart Bestand		<p>Nachtflugbeschränkungen: Zwischen 23.30 und 6.00 Uhr dürfen keine zivilen Flugzeuge mit Jetantrieb landen; Startverbort bereits ab 23.00 Uhr Verspätete Landungen sind bis 24.00 Uhr zulässig, wenn deren planmäßige Ankunft vor 23.30 liegt</p> <p>tagsüber: Zulässig sind Starts und Landungen aller Luftfahrzeuge Ausnahme: zivile Strahlflugzeuge ohne Lärmzeugnis nach ICAO Annex 16, Kap.3/4</p>
Hannover Bestand		<p>Sonderregelungen: zwischen 23.00 Uhr und 5.59 Uhr dürfen nur Flugzeuge starten und landen, die bestimmte Lärmwerte unterschreiten (Starts und Landungen von Luftfahrzeugen mit Strahlturbinenantrieb, die über ein Lärmzeugnis nach Kapitel 3 oder 4 des ICAO Anhang 16 verfügen und die im Anhang 16, Band 1, Kapitel 3 zum ICAO-Abkommen enthaltenen Grenzwerte um eine kumulative Marge von mehr als 8 EPNdB unterschreiten) Größere Flugzeuge dürfen zwischen 22.00 Uhr und 5.59 Uhr nur auf der Nordbahn starten und landen</p>
Nürnberg Bestand		<p>Nachtflugbeschränkungen: in der Nacht (22.00-6.00) nur noch Verkehr von besonders lärmarmen Flugzeugen</p>

Verkehrsflughafen und Genehmigungssituation	Auflagenvorbehalt mit Relevanz zum Lärm/Lärmkontingentierung Genehmigungssituation	Betriebliche Regelung zum Lärmschutz u.a., Auszug
		(eingetragen in der „Bonusliste“)
Leipzig Bestand PFB 04.11.2004; ÄPFB 19.12.2005 und 17.07.2009		Ausbildungs-und Übungsflüge sind nur von montags bis samstags von 06.00 bis 22.00 Uhr zulässig Durch den nächtlichen Fluglärm darf im Mittel weniger als eine Aufwachreaktion auftreten Keine Sanktionen
Bremen Bestand		Betriebszeiten: 6.00 Uhr bis 22.30 Uhr; Sonderregelungen: ab 22.00 Uhr bis 7.00 Uhr nur Kapitel 3-Flugzeuge zulässig („Bonusliste“); 2 Landungen bis 23.00 Uhr und verspätete Landung bis 24.00 Uhr, wenn Kapitel 3 -Flugzeug („Bonusliste“)
Dresden Bestand PFB vom 25.Oktober 2005		Betriebszeiten: 5.30 Uhr bis 23.30
Dortmund Bestand Genehmigung vom 23.05.2014 Änderungsgenehmigung seit 01.08.2018	Ja, Auflagenvorbehalt Nr. 1-5 (S. 7 ff.)	Reguläre Landungen: 6.00 bis 23.00 Uhr, reguläre Starts: 6.00 bis 22.00 Uhr In der Zeit von 22.00 Uhr -23.00 Uhr dürfen im Schnitt nicht mehr als vier Landungen pro Tag durchgeführt werden
Memmingen Bestand PFB vom 1.3.2013	Ja, Auflagenvorbehalt Nr.2.1 ((S.34))	
Friedrichshafen Bestand		Betriebszeiten: 6.00 Uhr bis 22.00 Uhr; täglich sind 5 planmäßige Landungen von Flugzeugen mit Standort Friedrichshafen bis maximal 23.00 Uhr gestattet, drei davon sind verspätet erlaubt bis 23.30 Uhr
Karlsruhe	Ja, Auflagenvorbehalt Nr. 1	Starts mit Verspätungen von Flugzeugen mit planmäßigen An-und Abflugzeiten sind

Verkehrsflughafen und Genehmigungssituation	Auflagenvorbehalt mit Relevanz zum Lärm/Lärmkontingentierung Genehmigungssituation	Betriebliche Regelung zum Lärmschutz u.a., Auszug
Bestand PFB 22.06.2005		<p>ausnahmsweise zulässig bis 24.00 Uhr, aber nicht mehr als 15 solcher Verspätungsstarts/Monat</p> <p>Dauerschallpegel darf durch den nächtlichen Flugbetrieb (60 Min.) an folgende Referenzpunkten nicht überschritten werden (privatrechtliche Vereinbarung): IP 1,5 und 6 zw. 22.00 Uhr und 23.00 Uhr 59 dB(A); 23.00 und 24.00 Uhr 55 dB(A) IP 2,3,4 23.00-24.00 55 dB(A); 22.00 Uhr und 23.00 Uhr 52 dB(A) 23.00 und 24.00 48 dB(A)</p>
Münster-Osnabrück Bestand PFB 28.12.2004		<p>Keine generellen Nachtflugbeschränkungen; Sonderregelung: zwischen 22.00 Uhr und 6.00 Uhr dürfen nur Flugzeuge starten und landen, die mindestens nach Kapitel 3 („Bonusliste“) zugelassen sind</p>
Saarbrücken Bestand		<p>Starts: 6.00 Uhr bis 22.30 Uhr Landungen: von 06.00 Uhr bis 22.30 Uhr Nachtflugbeschränkung: Gilt ausschließlich für zivile Flugzeuge mit Jetantrieb ,Propellerflugzeuge und Hubschrauber</p>

Quelle: Eigene Darstellung

7 Internationale Lärmkontingentierungen

Überblicksartig werden wichtige internationale Lärm- bzw. Bewegungskontingentierungen an Flugplätzen dargestellt. Mittels einer Online-Recherche wurden in einem ersten Schritt internationale Flugplätze identifiziert, an denen bereits Lärm- oder Bewegungskontingentierungen genutzt werden. Diese sind im Folgenden überblicksartig tabellarisch zusammengefasst. Dazu werden die wichtigsten Grundinformationen erfasst:

- ▶ Art der Kontingentierung;
- ▶ Betroffener Zeitraum;
- ▶ Grobe Beschreibung des Instruments (Punktesystem, Anzahl der Luftfahrzeuge, gemessene bzw. ausgewertete Lärmbelastung, ...).

Die Tabelle gibt einen ersten nicht sortierten Überblick über Lärmkontingentierungen an internationalen Flughäfen. Dabei wurden zum einen einzelne Flughafenstandorte gezielt hinsichtlich ihrer Maßnahmen zur Vermeidung von Fluglärm untersucht. Darüber hinaus wurde eine Stichwortsuche hinsichtlich Lärmkontingentierungen an Flughäfen durchgeführt.

Das Rechercheergebnis zeigt eine Vielzahl unterschiedlicher Instrumente, die geeignet sind eine Begrenzung zu erreichen:

- ▶ Nachtflugverbote (NFV) mit verschiedenen Sonderregelungen oder Ausnahmen (etwa für leise Flugzeugtypen, unter einer bestimmten maximalen Startmasse, ICAO Kapitel, spezifische Flüge – z.B. Frachtflüge oder internationale Fluglinien etc.).
- ▶ Reine Bewegungslimitierungen, mit einer maximalen Anzahl von Flügen pro Jahr, Nacht, oder Saison.
- ▶ Relativ weit verbreitet ist – in verschiedenen Ausprägungen – das sog. „Quota Count“ System. Dessen Ursprung findet sich in London. Dabei wird jedem Flugzeug, entsprechend seiner Lärmwerte, ein Punktewert zugeordnet. Die maximal zulässige Punktezahl wird dann limitiert (pro Jahr, pro Saison, je Nacht, je Fluglinie, je An- oder Abflug etc.).
- ▶ In einem Fall wird die Begrenzung über einen Lärmindex erreicht. Dies kann auf Basis berechneter oder gemessener Werte erfolgen.
- ▶ In einem Fall wurde die maximale Zahl Lärmbelästigter festgelegt.
- ▶ In einigen Fällen werden maximale Schallereignispegel festgelegt (für An-/ Abflug).
- ▶ Ebenfalls vorhanden ist eine Begrenzung von Bewegungen gemäß der maximalen Startmasse.

Tabelle 2: Übersicht über Lärmkontingentierungen an internationalen Flughäfen¹⁶⁷

Flugplatz	Land	Art der K.	Zeitraum	Kurzbeschreibung	Ggf. Hintergrund
Paris Charles de Gaulles	Frankreich	Max. Lärmlevel	Tag & Nacht	Index, Maximum: Schnitt Lden 1999-2001 (gemessen)	Protest gegen Ausbau Vorher: berechnete Werte, Basis 1997
Paris-Orly	Frankreich	Bewegungen	Tag & Nacht	Max. 250.000/Jahr NFV 23.30-06.00	
London Heathrow (Gatwick & Stansted analog)	Großbritannien	Lärm & Bewegungen	Tag & Nacht	Bewegungslimit je Saison Max.-Pegel Abflüge Punktelimit Nacht (Quota Count)	
Sydney Airport (Adeleade, Gold Coast & Essendon analog)	Australien	Lärm & Bewegungen	Nacht	Nachtflüge nur für leise Flugzeuge & bestimmte Anzahl von Frachtflügen; Ausnahmen in Randstunden für int. Fluglinien	
Zürich	Schweiz	Bewegungen	Nacht	NFV 23.30-06.00 (23.00-23.30 Verspätungsabbau)	
Brüssel Zaventem	Belgien	Lärm & Bewegungen	Tag & Nacht	Begrenzung Anzahl Slots Nachts Eingeschränkte Slotvergabe am Wochenende Nachts (Starts) Begrenzung für Flugzeuge mit bestimmten Quota Counts je Tageszeit	
Warschau Chopin	Polen	Lärm	Nacht	Punktelimit pro Nacht je Saison (Quota Count), vom Flughafenbetreiber festgelegt	
Hong Kong Airport	China	Lärm & Bewegungen	Nacht	Punktelimit auf Basis des Wertes 2011 Punktelimit je Airline nach Quota Count System	Vorher: Verhältnis Bewegungen Tag/Nacht 80/ 20
Amsterdam Schipohl	Niederlande	Lärm & Bewegungen	Tag & Nacht	Max. 500.000 Bewegungen bis 2020 Reduktion	Abkommen in Alders Platform (heute: Local Community)

¹⁶⁷ Alle Quellen auf die sich die Tabellenangaben beziehen befinden sich separat im Quellenverzeichnis (s. Kapitel 10.2)

Flugplatz	Land	Art der K.	Zeitraum	Kurzbeschreibung	Ggf. Hintergrund
				Fluglärmbelästigte um 5 % (max. 180.000)	Council), dafür häufigere Nutzung 4. Bahn
San Diego International	USA	Bewegungen	Nacht	Verbot von Landungen 23.30-06.30	Ursprung 1976
Wien	Österreich	Bewegungen	Nacht	Begrenzung der Bewegungen 23.30-05.30 auf Niveau 2009	Mediationsverfahren 3. Piste
Salzburg	Österreich	Lärm	Tag & Nacht	05.00-22.00 Uhr: mind. ICAO Kapitel 3 & max. 98 dB Einzelenschallereignis 22.00-23.00 Uhr: max. 84 dB Einzelenschallereignis	
Prag	Tschechien	(Lärm)	Nacht	21.00-05.00 Uhr: Keine Bewegungen >45t Höchstabfluggewicht	

Quelle: Eigene Darstellung

In Abstimmung mit dem Auftraggeber wurden die Flughäfen Amsterdam Schiphol und London Heathrow für eine vertiefende Analyse ausgewählt.

7.1 Bewegungslimitierung am Flughafen Amsterdam Schiphol

Die Limitierung der Bewegungen am Flughafen Schiphol wurde im sog. „Covenant on disturbance reduction and development of Amsterdam Airport Schiphol in the medium term“ („Convenant hinderbeperking en ontwikkeling Schiphol middellange termijn“) festgelegt. Dieses Bündnis wurde innerhalb des Konsultationsforums „Alders Platform“ (benannt nach dem Vorsitzenden) geschlossen, das im Jahr 2006 gegründet wurde. Aufgabe des Forums war es, die niederländische Regierung zu beraten, wie ein Wachstum des Luftverkehrs am Standort Schiphol mit Umwelterwägungen (u.a. Lärm und Belästigung) in Einklang zu bringen ist. Die Alders Platform ist später im sog. „Omgevingsraad Schiphol“ aufgegangen, in dem auch weiterhin die regelmäßigen Konsultationen stattfinden.

Der Ursprung der Kontingentierung war demnach ein von der Regierung initierter Konsultationsprozess am Standort. Mitglieder im Rahmen dieser Konsultation waren die Regierung selbst (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat), die Luftverkehrsindustrie (Flughafenbetreiber (Schiphol Group), Flugsicherung (LVNL), größter Homecarrier (KLM)), regionale (Provinz Nordholland & Söholland) und lokale Behörden (Gemeinden Haarlemmermeer, Amstelveen, Uitgeest & Amsterdam), Anwohner des Flughafens (über das Komitee „Commissies Regionaal Overleg Schiphol“ (CROS)) sowie die „Association of Joint Platforms“ (VGP). Erste gemeinsame Empfehlungen im Rahmen der Alders Platform wurden 2008 veröffentlicht und in der Folge von der Regierung angenommen.

Insgesamt wurden drei Vereinbarungen geschlossen, die bis zum Jahr 2020 Gültigkeit besitzen. Mindestens zweimal pro Jahr wird über die Fortschritte der Vereinbarungen beraten. Aufgrund

des langen Gültigkeitszeitraums bis 2020 wurde aber auch vereinbart, dass Änderungen an den Empfehlungen möglich sein sollen. Alle Mitglieder können bei den regelmäßigen Sitzungen entsprechende Anträge einbringen.

Bezüglich der Kontingentierung wurde zunächst vereinbart, dass maximal 580.000 Bewegungen/ Jahr erfolgen dürfen. 70.000 Bewegungen davon sollten an anderen regionalen Luftverkehrsstandorten als Schiphol durchgeführt werden. Für den Flughafen Schiphol betrug die maximale Zahl der Flugbewegungen pro Jahr somit 510.000. Maximal 32.000 dieser Bewegungen durften in der Nacht stattfinden. Über die Begrenzung der Bewegungszahl hinaus wurden auch andere Aspekte, etwa wie Bahnnutzung, Maßnahmen gegen Bodenlärm, Lärmessungen, Anwendung des Continous Decent Approach (CDA) etc., in die Vereinbarung aufgenommen. Diese Maßnahmen sollten zu einer Reduzierung der Hochbelästigten in der 48 dB (A) Lden Kontur um 5% bis 2020 führen¹⁶⁸.

Im Jahr 2015 wurde die Vereinbarung dann erneuert: die zulässige Bewegungszahl pro Jahr wurde um 10.000 auf 500.000 reduziert.¹⁶⁹ Im Gegenzug wurde eine häufigere Nutzung der vierten Bahn vereinbart. Es wird also ersichtlich, dass die Kontingentierung am Standort Schiphol im Rahmen einer Aushandlungslogik erfolgt. Veränderungen zu Lasten einer Interessenslage, können mit entsprechenden Gegenmaßnahmen auf der anderen Seite ausgeglichen werden.

Aktuelle Bewegungszahlen zeigen, dass Schiphol, aufgrund des stärkeren Wachstums insb. im Low-Cost und Cargo-Segment, die Grenze an möglichen Flugbewegungen so gut wie erreicht hat. Die Zahl der Flugbewegungen in Schiphol betrug:

- ▶ 2017: 496.748 (+3.7%),
- ▶ 2016: 478.864 (+6.3%),
- ▶ 2015: 450.679 (+2.8%).

Dennoch wird Schiphol die Limitierung auf 500.000 Bewegungen, entsprechend der dargestellten Vereinbarung, bis 2020 einhalten. Für die Folgezeit ist angekündigt, eine neue Vereinbarung zu schließen, die weiteres Wachstum zulässt.¹⁷⁰ Faktisch führt die Kontingentierung in Amsterdam langfristig somit nicht zu einem absoluten Limit an Flugbewegungen, da die Begrenzung bei Bedarf in den Neuverhandlungen entsprechend angepasst werden kann. Es ist aber davon auszugehen, dass der Verhandlungsprozess zu entsprechenden Zugeständnissen an anderer Stelle führt und der absolute Anstieg ohne eine solche Limitierung noch größer ausfallen könnte.

Aus Sicht der Luftverkehrsindustrie stellt die Situation, neben dem allgemeinen Mangel an Slots insgesamt, insbesondere für die Luftfracht-Kunden am Flughafen Schiphol ein Problem dar: Der Slot-Koordinator setzt – entsprechend der IATA & EU Regulierung – eine Umsetzung der Regel durch, dass 80 % der einer Airline zustehenden Slots entsprechend des Flugplans genutzt werden müssen, um die Slots nicht zu verlieren. Dies ist für Anbieter von Luftfracht aufgrund der Komplexität der Prozesse schwieriger einzuhalten als für den normalen Personenverkehr. Die „Gefahr“, Slots zu verlieren, ist im Bereich der Luftfracht entsprechend höher. Für den

¹⁶⁸ Schon 2013 war offensichtlich, dass sogar 10-12% Reduktion erreicht werden können. Es wird sogar von bis zu über 20% ausgegangen.

¹⁶⁹ <https://2015.annualreportschiphol.com/results/our-results/noise>, zuletzt abgerufen 22.01.2019

¹⁷⁰ <https://www.schiphol.nl/en/cargo/page/slot-scarcity-at-amsterdam-airport-schiphol-explained/>

Flughafen Schiphol bedeutet dies das Risiko, Luftfracht an andere Standorte zu verlieren.¹⁷¹ Von Seiten der Luftfahrtindustrie, speziell der Vertreter von Luftfracht, wird deshalb eine spezifische Regelung für den Flughafen Schiphol gefordert, um diesem Risiko entgegen zu wirken. Diese muss aber mehrheitlich von den Airlines befürwortet werden. Ein entsprechender Vorschlag der Luftverkehrsindustrie wurde bereits von der zuständigen Ministerin abgelehnt, da er theoretisch zu einer Überschreitung der 500.000 Bewegungen hätte führen können.¹⁷²

7.2 Bewegungslimitierung & Quota Count am Flughafen London Heathrow

Die in Heathrow gültigen Begrenzungen werden durch das „Department for Transport“ festgelegt. Dieses führt alle fünf Jahre eine Konsultation durch, um die darauf folgende fünf-Jahres-Periode festzulegen.¹⁷³ Zuständig für die Festsetzung von Betriebsbeschränkungen ist der „Secretary of State for Transport“. Geregelt sind sie in „The Aerodromes Regulations 2003“. Um den Erfordernissen der EU Richtlinie 2002/30/EG zu entsprechen, wurden für den Flughafen Heathrow zunächst Umweltziele festgelegt. Die in der Folge erlassenen Betriebsbeschränkungen dienen deren Erfüllung.

Wie in Amsterdam, existiert auch für London Heathrow eine Begrenzung der maximalen Flugbewegungszahl pro Jahr. Sie beträgt 480.000 Bewegungen. Angehoben werden kann sie nur mit Genehmigung der Regierung. Für die Nacht gelten darüber hinaus gesonderte Begrenzungen: zwischen 23:30 Uhr und 06:00 Uhr dürfen maximal 5.800 Starts und Landungen durchgeführt werden. Diese sind zusätzlich auf die Sommer- und Winterzeit aufgeteilt: 3.250 davon dürfen im Sommer erfolgen, 2.550 im Winter. Bis zu zehn Prozent der nicht genutzten Flugbewegungen des Sommers, dürfen in den folgenden Winter übertragen werden. Eine Übertragung in das nächste Jahr ist aber nicht möglich.

Zusätzlich zur Bewegungslimitierung in der Nacht findet in Heathrow seit 1993 der sog. „Quota Count“ Anwendung. In diesem werden Flugzeuge entsprechend ihrer Lärmwerte verschiedenen „Bändern“ zugeordnet. Dies geschieht für alle Flugzeugtypen getrennt nach Start und Landung, entsprechend der ICAO-Zertifizierung.¹⁷⁴ Die Quota Counts aller Flugbewegungen werden zusammengezählt und müssen innerhalb der festgelegten Grenze liegen. Diese ist ebenfalls getrennt nach Sommer und Winter. In der aktuell gültigen Phase wird die Quota Count Begrenzung ab 2018/19 von 4.080 auf 2.415 (Winter) und von 5.100 auf 2.735 (Sommer) reduziert.¹⁷⁵

¹⁷¹ Im Winter 2017 ist der Anteil der Luftfracht entsprechend um etwa 12% gesunken:
<https://www.schiphol.nl/en/cargo/page/local-rule-cargo-to-be-discussed-by-mid-december/>

¹⁷² <https://www.aircargonews.net/news/airport/single-view/news/schiphol-local-rule-for-freighter-operators-rejected.html>,
zuletzt abgerufen 22.01.2019

¹⁷³ Department for Transport (2013). Night Flying Restrictions at Heathrow, Gatwick and Stansted - Stage 1 Consultation.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/66837/consultation-document.pdf, zuletzt abgerufen 22.01.2019

¹⁷⁴ Department for Transport (2004). Review of the quota count (QC) system used for administering the night noise quotas at Heathrow, Gatwick and Stansted airport.
https://web.archive.org/web/20070717034806/http://www.dft.gov.uk/pgr/aviation/environmentalissues/coll_nightnoisequotas_atheathrowg/nightnoisequotaspintversion, zuletzt abgerufen 22.01.2019

¹⁷⁵ Heathrow Airport Operations Handbook (2018):
https://www.heathrow.com/file_source/HeathrowNoise/Static/Operations_Handbook_January_2018.pdf, zuletzt abgerufen 22.01.2019

Tabelle 3: Entwicklung Bewegungs- & Quota Count Begrenzung London Heathrow

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bewegungslimit Winter	2875	2810	2810	2810	2713	2550	2550
Quota Count Winter	4620	4488	4488	4518	4335	4080	2415
Bewegungslimit Sommer	5100	5100	5100	5100	5100	3250	3250
Quota Count Sommer	5100	5100	5100	5100	5100	5100	2735

Eigene Darstellung, basierend auf: <https://www.heathrow.com/noise/heathrow-operations/night-flights>, zuletzt abgerufen 22.01.2019 &

https://www.heathrow.com/file_source/HeathrowNoise/Static/Flight_Performance_Annual_Report_2016.pdf, zuletzt abgerufen 22.01.2019

Die Kontingentierung am Standort Heathrow stellt insofern eine Mischung aus Bewegungs- und Lärmbegrenzung dar.

Obwohl die Festsetzung der Limitierungen in England durch die Regierung erfolgt und die öffentliche Beteiligung lediglich im Rahmen einer Konsultation erfolgt, dient die Kontingentierung auch in London Verhandlungszwecken: So wurden im Laufe der letzten Konsultation („Night Flying Restrictions at Heathrow, Gatwick and Stansted: Consultation“, 2017) von Seiten der Regierung keine weitere Reduzierungen der Nachtflugbewegungen vorgeschlagen. Mögliche weitere Einschränkungen der Nachtflugbewegungen wurden mit der Zustimmung zu einer dritten Bahn verknüpft.¹⁷⁶

7.3 Fazit zu Kontingentierungen

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass Kontingentierungen an Flughäfen international auch an großen Luftverkehrsstandorten durchaus gängig sind. Bezuglich der genauen Ausgestaltung existiert eine Vielzahl verschiedener Arten der Kontingentierung. Diese unterscheiden sich hinsichtlich der Art der Kontingentierung (Lärm oder Bewegungen), aber auch bezüglich der adressierten Zeiträume, des Ausmaßes der Einschränkungen oder dem Verfahren in dem sie festgesetzt werden. Relativ weite Verbreitung hat der so genannte „Quota Count“ gefunden. In diesem Ansatz werden einzelnen Flugzeugtypen bestimmte Punktwerte zugeordnet und diese über die Anzahl der An- und Abflüge aufsummiert. Die maximal mögliche Punktzahl an einem Standort wird dann beschränkt. Dieser Ansatz vereint somit eine Lärm- und eine Bewegungskomponente.

Insgesamt dominieren die Beschränkungen des Nachtzeitraums, wobei es hier wiederum Unterschiede gibt, welchen Zeitraum genau diese abdecken. Aber auch Einschränkungen am Tag sind durchaus verbreitet. Im Gegensatz zur Nacht, gehen diese aber nicht bis hin zu Flugverboten für bestimmt Zeiträume.

¹⁷⁶ London Borough of Richmond (2017). “Response of the London Borough of Richmond upon Thames to the ‘Night Flying Restrictions at Heathrow, Gatwick and Stansted: Consultation’ from the Department for Transport (January 2017).” https://www.richmond.gov.uk/media/14481/heathrow_night_flights_consultation_final.pdf zuletzt abgerufen 22.01.2019

Die Beispiele London Heathrow und Amsterdam Schiphol zeigen, dass Kontingentierungen unabhängig von ihrem Zustandekommen auch für Aushandlungen genutzt werden. In Schiphol wurde beispielsweise das Limit reduziert, um die Bahnnutzung entsprechend der Wünsche der Luftverkehrsindustrie zu verändern. In London versuchte die britische Regierung einen Zusammenhang zwischen der Kontingentierung in der Nacht und dem Bau einer weiteren Bahn herzustellen. In diesem Sinne können Kontingentierungen, selbst wenn sie hierarchisch gesetzt werden, auch dem Ausgleich verschiedener Interessen dienen.

8 Änderung der Rechtslage

Insgesamt fällt die Begutachtung in den Zeitraum, in dem noch offen ist, ob der Gesetzgeber sein bisheriges Lärmschutzkonzept anpassen wird – durch Absenkung der Werte des FluLärmG oder durch eine Stärkung des aktiven Schallschutzes. Auch wenn neuere wissenschaftliche Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung gezeigt haben, dass eine Absenkung der Lärmwerte des FluLärmG und eine Stärkung des aktiven Schallschutzes nötig sein kann, um dem Lärmenschutz der Betroffenen angemessen Rechnung zu tragen¹⁷⁷ zeigt die jüngste Rechtsprechung des BVerwG und des BVerfG, dass sie die Rolle der Bewertung der Lärmwirkungsforschung dem Gesetzgeber (und nicht den Behörden oder den Gerichten) zumeist. Von einer evidenten Missachtung der Schutzpflichten des Gesetzgebers, dem Gesundheitsschutz angemessen Rechnung zu tragen, geht das BVerfG aktuell – in Bezugnahme auf die laufende Evaluierung - nicht aus.

Den politischen Diskussionsrahmen aufzeigend werden exemplarisch auf die Stellungnahmen der beiden größten Interessensverbände hingewiesen. Die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen (ADF) fordert, dass die Bestandserwägungen der Flugplatzbetreiber auch für die Anwohnerinnen und Anwohner der Flughafenstandorte gelten müssen und der Gesetzgeber auch über Lärmkontingentierungen für den Tagzeitraum zu befinden habe und es nicht gelten könne, nur auf freiwillige Lösungen vor Ort zu setzen.¹⁷⁸ Die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) lehnt hingegen das Eingreifen in bestehende Betriebsgenehmigungen ausdrücklich ab: „Betriebsgenehmigungen müssen langfristig Bestand haben, um Planungssicherheit für alle zu gewährleisten“.¹⁷⁹ Es sollte an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben, dass es nicht zwingend darum gehen kann, der einen oder anderen Position den Vorzug zu geben. Dem Gesetzgeber obliegt es auch an dieser Stelle, einen tragfähigen Ausgleich zwischen den Positionen zu finden.

8.1 Empfehlungen für Neu- und Ausbaufälle

Es hat sich gezeigt, dass die Einführung einer Lärmkontingentierung im Rahmen des bestehenden Lärmschutzkonzeptes des Gesetzgebers bei Neu- und Ausbaufällen grundsätzlich rechtlich möglich ist. Um den bestehenden Abwägungsspielraum der Behörden für die Ausarbeitung eines Schutzkonzeptes zu steuern, indem aktive Lärmschutzmaßnahmen wie Lärmkontingente verstärkt genutzt werden können empfiehlt sich:

- ▶ § 6 Abs. 2 LuftVG ergänzen durch einen neuen Satz 2: „Angemessener Schutz vor Fluglärm umfasst Maßnahmen des aktiven und des passiven Schallschutz gleichermaßen.“
- ▶ Die Ermächtigungsgrundlage in § 32 Abs. 1 S. 1 Nr. 15 LuftVG kann genutzt werden. Das BMVI und BMU ist ermächtigt, die zum „Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm“ notwendigen

¹⁷⁷ Weitergehende Empfehlungen siehe Schütte, Brohmann, Brunn, Scherf, Arps, „Weiterentwicklung der rechtlichen Regelungen zum Schutz vor Fluglärm - Gutachten zur Evaluation des Fluglärm schutzgesetzes, Mai 2018, Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/weiterentwicklung-der-rechtlichen-regelungen-schutz>; Weinandy, Myck u.a., Fluglärmbericht 2017 des Umweltbundesamtes (Hrsg.), Juli 2017, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/fluglaermbericht-2017-des-umweltbundesamtes>. (Zuletzt abgerufen am 28.01.2019)

¹⁷⁸ http://www.flk-frankfurt.de/eigene_dateien/presse/2017/pm_der_adf_zur_81.adf-tagung_in_weeze.pdf. (Zuletzt abgerufen am 03.02.2019)

¹⁷⁹ ADV, „Fluglärm schutz im Blick – Die erfolgreiche Strategie der Luftverkehrsbranche“ vom 12. September 2018, <https://www.adv.aero/fluglaerm-im-blick-die-erfolgreiche-strategie-der-luftverkehrsbranche-verantwortungsvoll-und-leiser-wachsen/>. (Zuletzt abgerufen am 29.01.2019)

Rechtsverordnungen zu erlassen. Diese Rechtsverordnung kann sich auf die Maßnahmen des aktiven Schallschutzes konzentrieren (im Gegensatz zum FluLärmG) und sollte eine (nicht abschließende) Aufzählung von Maßnahmen umfassen, die die Luftfahrtbehörden ergreifen können, um Lärmbelastungen durch aktiven Schallschutz zu reduzieren; Lärmkontingentierungen sind dabei aufzunehmen. Eine grundsätzliche Empfehlung betrifft – analog der Überprüfung der Lärmschutzbereiche in § 4 Abs. 5 S. 2 FluLärmG (2 dB(A)) die Einführung von Monitorings- und Nachsorgepflichten im Bereich der aktiven Schallschutzmaßnahmen. Diese Pflichten implizieren, dass die Behörden regelmäßig die Lärmsituation vor Ort überprüfen und gezielter Nachbesserungen einfordern können. Zudem bewirken diese Pflichten eine kontinuierliche Arbeit an Maßnahmen des aktiven Schallschutzes.

- ▶ Ergänzung des § 6 Abs. 1 LuftVG durch einen neuen Satz 6: „Die Genehmigung kann als Ergebnis der Abwägung eine bestimmte maximal zulässige Lärmbelastung festlegen.“ Diese Lärmbelastung kann als Flugbewegungszahl (z.B. aufgesplittet in Tag- und Nachtzeiten) oder als Dauerschall-Lärmkontingent (z.B. bezogen auf gewisse Gebiete) erfolgen.

8.2 Empfehlungen für Bestandsflugplätze

Für die Bestandsflugplätze ist der Handlungsspielraum deutlich begrenzter. Lärmbezogene Auflagenvorbehalte können genutzt werden um im Rahmen einer Änderungsgenehmigung Schutzmaßnahmen einzuführen. Dabei wird jedoch eine Lärmkontingentierung nur dann rechtlich zulässig sein, wenn sie dem Widmungszweck des Flughafens – z.B. als internationales Drehkreuz – nicht widerspricht. Folgendes kann daher empfohlen werden:

- ▶ Veränderung der Werte des FluLärmG im Rahmen der anstehenden Beratungen über den Fluglärmbericht der Bundesregierung durch den Bundestag. Niedrigere Werte und damit ein angepasstes Schutzkonzept bieten den zuständigen Behörden einen größeren Spielraum für Änderungsgenehmigungen oder (Teil-)Widerrufe.
- ▶ Das Luftverkehrskonzept des BMVI kann insofern überarbeitet und als Grundlage genutzt werden, um die wirtschaftlichen Bedarfe an den einzelnen Standorten zu umschreiben. Dabei muss Wert darauf gelegt werden, die Bedarfe einer gesamtdeutschen Betrachtung zuzuführen, um eine grundsätzliche Aussage darüber treffen zu können, an welchen Standorten zum Beispiel Bedarfe im Nachtzeitraum entstehen; Wirtschaftswachstum zu gewährleisten und international strategisch bedeutsame Standorte mit deren Bedarfen zu identifizieren. So kann ein Hinweis gegeben werden, an welchen Standorten (zum Beispiel aufgrund eines entsprechenden Auflagenvorbehaltes) Lärmkontingentierungen im Sinne der Deckelung des Bedarfs auf Grundlage des Planfeststellungsbeschlusses (oder auch darunter) möglich sind.

9 Fazit

Lärmkontingentierungen stellen Betriebsbeschränkungen dar, die seitens der zuständigen Luftfahrtbehörden der Länder als Ergebnis der Abwägung der Lärmproblematik erlassen werden können. Dies kann im Rahmen eines Neu- bzw. Ausbaufalles geschehen. Auch bestandskräftige Genehmigungen/Planfeststellungen können bei Vorhandensein eines entsprechenden lärmbezogenen Auflagenvorbehaltes geändert werden, dies muss sich jedoch im Rahmen der Kapazitätsprognose, die den Ausbau- oder Neubau rechtfertigte verhalten.

So kann festgehalten werden: Die (Fluglärm)Schutzkonzeption, wie sie überwiegend im FluLärmG und LuftVG angelegt ist, ist durch die Rechtsprechung des BVerwG und des BVerfG regelmäßig bestätigt worden. Der Nachbesserungspflicht wird grundsätzlich durch die Evaluierungspflicht des FluLärmG Genüge getan und es drängen sich aktuell keine neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse auf, die so evident sind, dass ein Eingreifen der Gerichte aufgrund zu erwartenden Gesundheitsgefahren oder -schäden unerlässlich wäre und damit dem Normgeber, der derzeit im Rahmen der Evaluierung des FluLärmG die Werte prüft, vorweggenommen werden muss.

Auch die Rolle des Bundesverkehrsministers wird als wesentlich angesehen, das ihm zustehende Weisungsrecht kann dazu genutzt werden, Lärmkontingentierungen sowohl im Bestand als auch bei Neu- und Ausbaufällen zu verhindern.

Der Blick über den Tellerrand zeigt, dass auch im internationalen Vergleich mit ausgewählten Standorten die Regelungsintensität von Lärmminderungsmaßnahmen wie Lärmkontingentierungen vielfältig ist. An vielen Standorten finden sich Beispiele, wie Lärmkontingentierungen genutzt werden können, den Bedarf nach Wachstum mit Maßnahmen des aktiven Schallschutzes zu verknüpfen.

Die unterbreiteten Empfehlungen beziehen sich für die Neu- und Ausbausituation auf eine Stärkung aktiver Schallschutzmaßnahmen im Rahmen der Abwägung. Für die Bestandssituation sind die laufenden Beratungen zum Fluglärmbericht der Bundesregierung im Rahmen der Evaluierung der Werte des FluLärmG abzuwarten.

10 Quellenverzeichnis

10.1 Allgemein

Bader, J.; Ronellenfitsch, M. [Hrsg.] (2016): Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) mit Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz und Verwaltungszustellungsgesetz – Kommentar. 2. Auflage, C. H. Beck, München

Barth, R.; Schütte, S. (2014): Einführung einer Lärmobergrenze in Frankfurt/Main – Gutachten im Auftrag des Fluglärmenschutzvereins Rhein-Main e.V., September 2014 (abrufbar unter <https://www.oeko.de/oekodoc/2106/2014-663-de.pdf>)

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2017): Luftverkehrskonzept des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur.

<https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/LF/luftverkehrskonzept.html> (28.01.2019)

Flight Performance (2012): Heathrow Flight Performance – Noise report 2012.

https://www.heathrow.com/file_source/HeathrowNoise/Static/Heathrow-flight_performance-annual_noise_report-2012.pdf (28.01.2019)

Giemulla, E.; Schmid, R. [Hrsg.] (2017): Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsrecht.

75. Ergänzungslieferung, Wolters Kluwer, Köln

Grabherr, E.; Reidt, O.; Wysk, P. (2018): Luftverkehrsgesetz – Kommentar. 20. Ergänzungslieferung, C. H. Beck, München

Koch, H.-J.; Wieneke, A. (2003): Umweltprobleme des Luftverkehrs. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 2003, 10, Verlag C.H.Beck, München und Frankfurt a.M., S. 1153-1168

Mann, T; Sennekamp, C.; Uechtritz, M. [Hrsg.] (2014): Verwaltungsverfahrensgesetz – Großkommentar. 1. Auflage, Nomos Verlag, Baden-Baden

Maunz, T.; Dürig, G. [Hrsg.] (2018): Grundgesetz – Kommentar. 84. Ergänzungslieferung, C. H. Beck, München

Schütte, S; Brohmann, B. et. al. (2018): Weiterentwicklung der rechtlichen Regelungen zum Schutz vor Fluglärm – Gutachten zur Evaluation des Fluglärmenschutzgesetzes, Umweltbundesamt, Dessau

Schwenk, W; Giemulla, E. (2004): Handbuch des Luftverkehrsrechts. 3. Auflage, Carl Heymanns Verlag, Köln

Spannowky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. [Hrsg.] (2018): Raumordnungsgesetz (ROG) – Kommentar. 2. Auflage, C. H. Beck, München

Storost, U. (2004): Umweltprobleme bei der Zulassung von Flughäfen – Materielle Schutzstandards. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 2004, 3, Verlag C.H.Beck, München und Frankfurt a.M., S. 257-267

Ziekow, J. (2008): Die Bestandskraft luftverkehrsrechtlicher Planfeststellungsbeschlüsse. In: VerwArch – Verwaltungsarchiv, 2008, Carl Heymanns Verlag, Köln, S. 559-587

10.2 Quellenangaben für Tabelle 2

AIP Austria (2018): Luftfahrthandbuch Österreich. LOWS AD 2-1.

https://eip.austrocontrol.at/lo/180719/PART_3/AD_2/PRI/AD_2_LOWS/LO_AD_2_LOWS_en.pdf (24.01.2019)

Air Navigation Services of the Czech Republic (2018): LKPR AD 2.20 Local Traffic Regulations.

https://lis.rlp.cz/ais_data/aip/data/valid/a2-pr-txt2.pdf (24.01.2019)

Airservices Australia: Airport Curfews. http://www.airservicesaustralia.com/wp-content/uploads/11-152FAC_Airport-curfews_WEB.pdf (24.01.2019)

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (2002): Richtlinie 2002/30/EG des Europäischen Parlament und des Rates vom 26. März 2002 über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0030&from=DE> (24.01.2019)

Caussade, Pierre (2013): Noise issues around Charles de Gaulle airport.
https://www.aerosociety.com/Assets/Docs/Events/723/Pierre%20Caussade_PDF.pdf (24.01.2019)

Department for Transport (2013): Night Flying Restrictions at Heathrow, Gatwick and Stansted Stage 1 Consultation.

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/66837/consultation-document.pdf (24.01.2019)

Desgranges, J.-P. (2004): Study on the different aspects of Noise Limits at Airports. Final Report.
https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/studies/doc/environment/2004_10_aspects_noise_limits.pdf (24.01.2019)

Flughafen Wien AG (2017): Nachhaltigkeitsbericht 2017.
https://www.viennaairport.com/jart/prj3/va/uploads/data-uploads/Konzern/Investor%20Relations/Nachhaltigkeitsbericht/VIE2018_Nachhaltigkeit_DE_Low.pdf.
(24.01.2019)

Hong Kong Airport (2018): Revised Noise Quota Count Pilot Scheme for Hong Kong International Airport.
https://extranetapps.hongkongairport.com/iwov_extra/OpenFile/Revised+Noise+Quota+Count+%28QC%29+Pilot+Scheme+for+HKIA.pdf?path=%2Fetra%2FExtranet%2FABU%2FForms%2FKIA+QC+Scheme%2FRevised+Noise+Quota+Count+%28QC%29+Pilot+Scheme+for+HKIA.pdf (24.01.2019)

Ollerhead, J.B.; Hopewell, H. (2002): ERCD Report 0204. Review of the Quota Count (QC) System: Re-Analysis of the Differences Between Arrivals and Departures. <https://publicapps.caa.co.uk/docs/33/ERCD0204.PDF>
(24.01.2019)

San Diego County Regional Airport Authority Codes. Article 9, Part 9.4, Section 9.40.

Schiphol Group (2013): Schiphol Group Annual Report 2013.
<http://2013.annualreportschiphol.com/pdfondemand/printpdf?docId=207775> (24.01.2019)

The Aerodromes (Noise Restrictions) (Rules and Procedures) Regulations 2003.
<http://www.legislation.gov.uk/uksi/2003/1742/made> (24.01.2019)

Veenman, Sietske (2008): Domestic environmental policy & transnational communication. The cases of contaminated land and noise around airports. Nijmegen : RU Radboud Universiteit Nijmegen.

Warsaw Chopin Airport: Quota Count System. <https://www.lotnisko-chopina.pl/en/quota-count-system.html>
(24.01.2019)