

TEXTE

29/2014

Gutachten zur Prüfung von formell- und materiell- rechtlichen Vorgehens- möglichkeiten bei der Festlegung von Flugrouten

TEXTE 29/2014

Projektnummer 21984

Gutachten zur Prüfung von formell- und materiell-rechtlichen Vorgehensmöglichkeiten bei der Festlegung von Flugrouten

von

Silvia Schütte und Regine Barth

Öko-Institut e.V., Darmstadt

und



Prof. Dr. Elmar Giemulla

Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamt

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
http://fuer-mensch-und-umwelt.de

 / www.facebook.com/umweltbundesamt.de
 / www.twitter.com/umweltbundesamt

Durchführung der Studie:

Öko-Institut e.V., Rheinstr. 95, 64295 Darmstadt
Prof. Dr. Elmar Giemulla, Schopenhauerstr. 51, 14129 Berlin

Anschlussdatum:

2013

Redaktion:

Fachgebiet I 3.3 Lärminderung im Verkehr
Roman Thierbach
Percy Appel

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/gutachten-zur-pruefung-von-formell>

Die in der Studie geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

ISSN 1862-4359

Dessau-Roßlau, März 2014

Berichtskennblatt

Berichtsnummer	UBA-FB 00
Titel des Berichts	Gutachten zur Prüfung von formell- und materiell-rechtlichen Vorgehensmöglichkeiten bei der Festlegung von Flugrouten
Autor(en) (Name, Vorname)	Barth, Regine Giemulla, Elmar Schütte, Silvia
Durchführende Institution (Name, Anschrift)	Öko-Institut e.V., Rheinstr. 95, 64295 Darmstadt Prof. Dr. Elmar Giemulla, Schopenhauerstr. 51, 14129 Berlin
Fördernde Institution	Umweltbundesamt Postfach 14 06 06813 Dessau-Roßlau
Abschlussjahr	2014
Forschungskennzahl (FKZ)	21984
Seitenzahl des Berichts	99
Zusätzliche Angaben	
Schlagwörter	Luftverkehr, Flugverfahren, Öffentlichkeitsbeteiligung, Planfeststellung, Flughafen, LuftVG, FluglärmG, BAF, DFS, FLK, Benehmensregelung, Fluglärminderung, aktiver Schallschutz

Report Cover Sheet

Report No.	UBA-FB 00
Report Title	Survey of formal and substantive action possibilities in regulation flight path
Author(s) (Family Name, First Name)	Barth, Regine Giemulla, Elmar Schütte, Silvia
Performing Organisation (Name, Address)	Öko-Institut e.V., Rheinstr. 95, 64295 Darmstadt Prof. Dr. Elmar Giemulla, Schopenhauerstr. 51, 14129 Berlin
Funding Agency	Umweltbundesamt Postfach 14 06 06813 Dessau-Roßlau
Report Date (Year)	2014
Project No. (FKZ)	21984
No. of Pages	99
Supplementary Notes	
Keywords	Aviation, flight path, public participation, planning permission, Airport, LuftVG, FluglärmG, BAF, DFS, FLK, behavior regulation, noise reduction, active noise abatement

Kurzbeschreibung

Das Gutachten untersucht die Fragestellung, welche formell- und materiell-rechtlichen Vorgehensmöglichkeiten von den Forschungsnehmern gesehen werden, um bei der Festlegung von Flugverfahren (Flugrouten) eine verbesserte Berücksichtigung von Fluglärminderungspotentialen zu erreichen. Dabei wird der Blick auch auf Anforderungen an Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidung über die Festlegung einer konkreten Flugroute gerichtet. Den Verbesserungsvorschlägen vorangestellt ist eine Analyse des aktuellen rechtlichen Regelwerks, der Rechtsprechung sowie derjenigen Prozesse und Akteure, die im Kontext der Öffentlichkeitsbeteiligung und Fluglärminderung zu sehen sind.

Der Analyse folgt eine Darstellung derjenigen Anforderungen, die an eine optimierte Flugroutenfestlegung zu stellen sind. Dabei soll sichergestellt sein, dass Fluglärm Aspekte bei der Festlegung von Flugrouten – hinsichtlich ihrer Bedeutung für Gesundheit und Lebensqualität – ermittelt und berücksichtigt werden und Träger öffentlicher Belange und die Öffentlichkeit stärker informiert und beteiligt werden. Bei all dem ist jedoch zu beachten, dass die Verfahren so ausgestaltet sind, dass sie praktikabel und anforderungsgerecht sind. Aufwand und Nutzen sollen für die Sachverhaltsermittlung der geforderten Unterlagen in einem angemessenen Verhältnis stehen. Daher wird im Gutachten vorgeschlagen, je nach erwarteten Fluglärm Auswirkungen durch die Festlegung zu differenzieren in ein vereinfachtes Verfahren, ein reguläres Verfahren und ein erweitertes Verfahren im Fall einer grundlegenden Systemänderung der bisherigen Flugrouten mit Umweltverträglichkeitsprüfung. An die Verfahrensarten werden jeweils unterschiedliche Anforderungen an zu erstellende Unterlagen und Umfang der Beteiligung geknüpft. Wesentliche Eckpunkte des bisherigen Verfahrens, zum Beispiel die Zuständigkeiten von BAF, DFS, UBA und Fluglärmkommissionen sollen erhalten bleiben, werden aber zum Beispiel ergänzt um einen Verfahrensschritt auf Landesebene zur Festlegung von Planungskriterien für die Fluglärmverteilung und -management. Vorgeschlagen wird auch eine Verbesserung der Schnittstelle zwischen Planfeststellungsverfahren und Festlegung von Flugrouten.

Weitere in der aktuellen Debatte stehende Lösungsmöglichkeiten, z.B. die Einbeziehung der Festlegung von Flugverfahren in die Fachplanung werden ebenfalls einer kurzen Begutachtung unterworfen.

Abschließend entwickeln die Gutachter Empfehlungen, die neben den bereits genannten Punkten auch die stärkere Einbeziehung des Bundes und der Länder adressieren. Die unterbreiteten Vorschläge verstehen sich als ein ganzheitlicher Ansatz zur Verbesserung der Berücksichtigung von Lärm Aspekten bei der Festlegung von Flugverfahren und zur Verbesserung von Transparenz und Beteiligung.

Abstract

The report examines the possibilities on how to formally and substantively improve the consideration of aircraft noise reduction potentials when approving flight paths seen by the expert. Another aspect tackled in the study focuses on improved transparency and public and stakeholder participation. Apart from the recommendations for the reform of the current approval procedure an analysis of the current legislative framework is provided, case-law as well as processes and actors involved.

However, it should be noted that the approval procedures for flight paths have to be designed in a way that they are viable and proportionate. Therefore the study suggests to discern three different procedures, according to the materiality of the proposed changes of flight paths. The

more significant in relation to noise impacts, the more requirements on impact assessments and the extent of public participation. The basic features of the current procedure remain untouched, such as the competency for the Federal Supervisory Authority for Air Navigation Services for the approval of flight paths, the role of “Deutsche Flugsicherung GmbH”, the role of the “UBA” (Federal Environmental Agency) and the regional commissions for protection from aircraft noise. The study also addresses means for a better interface between the approval procedure for airport extensions and the approval procedure for flight paths. Other possible solutions on how to reform the approval of flight paths which are currently being discussed in Germany are also subject to a short examination, e.g. the inclusion of flight path in sectoral planning.

Finally, the evaluators develop recommendations that address the greater involvement of the federal and state legislators in addition to the points already mentioned above. The proposals submitted are to be understood as an integrated approach to improve the consideration of noise aspects in the definition of flight procedures, transparency and participation.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	8
Tabellenverzeichnis.....	9
Abkürzungen	10
1 Zusammenfassung	12
1.1 Zusammenfassung.....	12
1.2 Summary.....	13
2 Einleitung.....	15
3 Ermittlung des Ist-Zustandes	16
3.1 Erfassung der für die Flugroutenfestlegung relevanten rechtlichen Regelungen.....	16
3.1.1 Vorbemerkungen	16
3.1.2 Die Rechtsgrundlagen für die Flugroutenfestlegung	16
3.1.3 Formelle Anforderungen an die Flugroutenfestlegung	17
3.1.4 Materielle Anforderungen an die Flugroutenfestlegung	19
3.1.5 Zwischenergebnis.....	24
3.2 Darstellung des Prozesses der Festlegung von Flugrouten	24
3.2.1 Der typische Fall: Flugroutenfestlegung bei einem in Betrieb befindlichen Flughafen.....	25
3.2.2 Der atypische Fall: Flugroutenfestlegung bei einem noch nicht in Betrieb befindlichen Flughafen.....	26
3.2.3 Zwischenergebnis.....	27
3.3 Identifizierung der Schritte im Prozess, an denen Lärminderung als Ziel eine relevante Rolle spielt.....	28
3.3.1 Die Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS)	28
3.3.2 Die Fluglärmkommission (FLK).....	29
3.3.3 Das Umweltbundesamt (UBA).....	30
3.3.4 Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF)	31
3.3.5 Bundesjustizministerium (BMJ).....	31
3.3.6 Flughafenbetreiber.....	31
3.3.7 Aufsichtsbehörde über den Flughafenbetrieb	32
3.3.8 Zwischenergebnis:.....	32
3.4 Identifizierung der Schritte im Prozess, an denen die Öffentlichkeit oder Betroffene beteiligt werden	32
3.4.1 Zwischenergebnis.....	33
3.5 Ergebnis zu Kapitel 3	33
4 Analyse	34

4.1	Fallbeispiele, bei denen eine Einbeziehung der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit Lärminderung und der Festlegung von Flugrouten stattgefunden hat	34
4.1.1	Fallbeispiel: Flughafen Frankfurt – Neuregelung der TABUM-Abflugrouten	34
4.1.2	Fallbeispiel: Forum Flughafen und Region - Einführung	35
4.1.3	Erstes Maßnahmenpaket Aktiver Schallschutz 2010.....	36
4.1.4	Hearing der FLK 2010.....	38
4.1.5	Bürgerveranstaltung Heusenstamm	38
4.1.6	Regionalgespräche	38
4.1.7	Erster Monitoringbericht 2012	39
4.1.8	Weiteres Maßnahmen-“bündel“ 2012	39
4.1.9	Konvent und kommunale Runde des FFR.....	39
4.1.10	Zwischenergebnis.....	40
4.2	Bewertung der Schritte, in denen Aktivitäten zu Lärminderung bereits stattfinden	40
4.2.1	Forum Flughafen und Region.....	40
4.2.2	Die Lärmbewertung des Forum Flughafen und Region durch den Frankfurter Fluglärmindex.....	40
4.2.3	Die Lärmbewertung des UBA zur Flugroutenfestlegung Berlin-Brandenburg International (BER) 2012	41
4.2.4	NIROS (Bewertungssystem der DFS bei Abflugverfahren).....	42
4.2.5	Zwischenergebnis.....	42
4.3	Bewertung der Schritte, an denen eine Einbeziehung der Öffentlichkeit bereits stattfindet	43
4.3.1	TABUM-Routen.....	43
4.3.2	Hearing der FLK und Erster Monitoringbericht	43
4.3.3	Einbindung der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften im FFR.....	44
4.3.4	Einbindung der Öffentlichkeit/Betroffene durch das FFR.....	44
4.3.5	Zwischenergebnis.....	44
4.4	Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz im Kontext der Flugroutenfestsetzung.....	44
4.4.1	Grundsätzliche Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	45
4.4.2	Grundsätzliche Bedeutung von Transparenz.....	46
4.4.3	Grenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz bei der Festlegung von Flugrouten	46
4.4.4	Zwischenergebnis.....	47
4.5	Analyse der rechtlichen Regelungen und der aktuellen Rechtsprechung zu Flugrouten hinsichtlich des Schutzes vor Fluglärm	47

4.5.1	Die Eckwerte des § 27a LuftVO	47
4.5.2	Abgrenzung Flugroutenfestlegung / Planfeststellung	48
4.5.3	Ausgleich der Interessen/Konfliktbewältigung in den jeweiligen Verfahren	55
4.5.4	Zwischenergebnis	60
5	Soll-Zustand	63
5.1	Handlungsbedarf	63
5.2	Handlungsempfehlungen für die Verbesserung des Rechtsrahmens: Kriterien	64
5.2.1	Transparenz, Nachvollziehbarkeit und erweiterte Beteiligungsmöglichkeiten	64
5.2.2	Geeignetheit	65
5.2.3	Rollenklarheit	65
5.2.4	Aufwand	66
5.3	Vorgeschlagene Reformoption: Erweiterung und Differenzierung des bisherigen Festlegungsverfahrens	67
5.3.1	Überblicksgrafiken über die unterbreiteten Reformvorschläge	67
5.3.2	Bund regelt Grundsätze und Verfahren der Flugroutenplanung	72
5.3.3	Festlegung übergeordneter Grundsätze zur Lärmverteilung und zum Lärmmanagement für einen Flughafenstandort durch das Land oder dessen regionale Untergliederung	73
5.3.4	Neufestlegung oder Änderung eines einzelnen oder mehrerer Flugverfahren durch das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung	75
5.3.5	Vereinfachtes Verfahren	76
5.3.6	Reguläres Verfahren	78
5.3.7	Verfahren nach Aus-/Neubau oder Systemänderungen mit UVP	81
5.3.8	Überblick über vorgeschlagene Unterlagenanforderungen an die DFS je nach Verfahrensart	86
5.4	Zusätzliche Reformoptionen für vorgeschalteten Dialog und regelmäßige Überprüfung von Schallschutzpotenzialen sowie Monitoring	87
5.4.1	Vorgeschalteter Dialog	88
5.4.2	Verstärkung des „Hinwirkungsgebots“ des § 29b Abs. 2 LuftVG durch ein regelmäßiges Monitoring	88
5.5	Im politischen Raum derzeit diskutierte Reformalternativen	89
5.5.1	Aufnahme von sog. „Fluglärmerwartungsgebieten“ in das Planfeststellungsverfahren	89
5.5.2	Flugroutenfestlegung als Fachplanung	89
5.5.3	Exkurs zur möglichen UVP-Pflichtigkeit der Flugroutenfestlegung	93
6	Fazit	96
7	Quellenverzeichnis	98

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 5-1:	Übersicht über die vorgeschlagene Beteiligung je nach Verfahrensart.....	69
Abbildung 5-2:	Überblick über die Entscheidungszuständigkeiten.....	70
Abbildung 5-3:	Verbindliche frühzeitige Einbindung von BAF/DFS bei Neubau oder Ausbau.....	71
Abbildung 5-4:	Einordnung Flugroutenfestlegung im Regelungsgefüge über Fluglärm an einem Standort.....	72

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Drei Verfahrensarten je nach potenzieller Eingriffstiefe der Lärmfolgen der Neufestlegung oder Änderung.....	68
Tabelle 2:	Vorschlag für jeweils zur Verfügung zu stellende Unterlagen	86

Abkürzungen

Abk.	Ausgeschriebene Bezeichnung der Abkürzung
a.a.O	am angegebenen Ort
ATG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren
Az	Aktenzeichen
AzB	Anleitung zur Berechnung von Fluglärm
BAF	Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung
BER	Verkehrsflughafen Berlin Brandenburg International
BGBI	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BMJ	Bundesjustizministerium
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CDA	Continuous Descent Approach
dB	Dezibel
DFS	Deutsche Flugsicherung GmbH
DLH	Deutsche Lufthansa AG
DLR	Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt
DROps	Dedicated Runway Operations
DVBt	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
ECAC	European Civil Aviation Conference
EEG	Elektroenzephalographie
EIA	Environmental impact assessment
ExpASs	Expertengremium Aktiver Schallschutz
FANOMOS	Flight Track and Noise Monitoring System
FS-AuftragsV	Verordnung zur Beauftragung eines Flugsicherungsunternehmens
FFH-Gebiet	Flora-Fauna-Habitat-Gebiet
FFR	Forum Flughafen und Region
FLK	Fluglärmkommission
FTI	Frankfurter Tag Index
GG	Grundgesetz
GPS	Global Positioning System

I+E	Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel
i.d.R.	in der Regel
ILS	Instrumentenlandesystem
LBA	Luftfahrt-Bundesamt
LBNW	Landebahn Nordwest (Frankfurt)
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LuftVO	Luftverkehrs-Ordnung
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NIROS	Noise Impact Reduction and Optimization System
NORAH	Noise-Related Annoyance, Cognition, and Health (Lärmwirkungsstudie)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
RDF	Regionales Dialogforum
RILAX	Navigationspunkt "RILAX"
Rn.	Randnummer
RNAV	Area Navigation/Flächennavigation
SächsOVG	Sächsisches Oberverwaltungsgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
RVO	Rechtsverordnung
TABUM	Abflugroute „TABUM“
TöB	Träger öffentlicher Belange
UBA	Umweltbundesamt
v.a.	vor allem
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
u.U.	unter Umständen
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZLW	Zeitschrift für Luft- und Raumfahrtrecht

1 Zusammenfassung

1.1 Zusammenfassung

Mit der an vielen Standorten ansteigenden Zahl von Flugbewegungen, dem Neu- und Ausbau von Flughäfen, dem prognostizierten Zuwachs im Luftverkehr, den sich verdichtenden wissenschaftlichen Erkenntnissen zu schädlichen Verkehrslärmwirkungen, dem technischen Fortschritt bei Verfahrensplanung und Flugbetrieb muss auch das geltende Regelwerk Schritt halten können.

Aufgrund der anhaltenden Debatten an vielen Flughafenstandorten, der Proteste sowie der zahlreichen Klageverfahren sowohl von Privatpersonen als auch Kommunen gegen luftverkehrsrechtliche Planfeststellungsbeschlüsse und den Festlegungen von Flugverfahren (in diesem Zusammenhang wird auch von Flugrouten geredet) wird deutlich, dass die derzeitige Ausgestaltung des Rechts den Anforderungen nicht gerecht wird.

Es fehlt ein konsistentes, im Regelwerk verankertes Konzept, welche Institutionen anhand welcher Maßstäbe jeweils die zu berücksichtigenden Grundlagen zu ermitteln und zu entscheiden haben, welche Wege einzuhalten sind und wie mehr Transparenz für die Bevölkerung und die betroffenen Kommunen geschaffen werden kann.

Das vorliegende Gutachten konzentriert sich darauf aufzuzeigen, welche „formell- und materiell-rechtlichen Vorgehensmöglichkeiten bei der Festlegung von Flugrouten“ verbessert bzw. eingeführt werden könnten, um den (gestiegenen) Anforderungen an Transparenz und Nachvollziehbarkeit der konkreten Flugroutenfestlegung, insbesondere für die Träger öffentlicher Belange (TöB) und für die Betroffenen, nachzukommen. Weitere Aufgabe der gutachterlichen Beurteilung ist es, Verfahrensvorschläge zu entwickeln, die eine konsistente und transparente Festlegung von Flugverfahren ermöglichen.

Nicht zuletzt soll mit den Vorschlägen gezeigt werden, dass

- Fluglärmaspekte hinsichtlich ihrer Bedeutung für Gesundheit und Lebensqualität korrekt ermittelt und berücksichtigt werden,
- Träger öffentlicher Belange sowie betroffene Bürger stärker beteiligt werden,
- die Verfahren so ausgestaltet sind, dass sie praktikabel und anforderungsgerecht sind und Lärminderungspotenziale erschlossen werden können,
- Aufwand und Nutzen für die Sachverhaltsermittlung der geforderten Unterlagen in einem angemessenen Verhältnis stehen.

Schließlich soll auch erreicht werden, dass Fluglärmminderungsziele konkretisiert und die Verantwortung bzw. die Zuständigkeit dafür adressiert werden.

Vorgeschlagen wird ein Verfahren, das die Einhaltung der flugbetrieblichen Anforderungen an Sicherheit, Lärmoptimierung sowie Kapazität sicherstellt. Das Gutachten orientiert sich an den gegebenen Vorschriften und Zuständigkeiten. Das bisherige Regelungswerk soll entsprechend ergänzt und so angepasst werden, dass die formulierten Ziele besser als bisher erreicht werden. Dabei steht im Vordergrund, an welchen Stellen im Verfahren zur Flugroutenfestlegung Optimierungen – rechtlicher und tatsächlicher Art – erforderlich sind, um eine im Sinne der Lärmreduzierung und im Sinne eines effizienten Verwaltungsablauf bessere Planung zu erreichen. Hierfür werden verschiedene Optionen aufgezeigt, die sich auch hinsichtlich des rechtlichen Anpassungsbedarfs unterscheiden.

Die Gutachter empfehlen eine rechtliche Anpassung, die sich auf drei Felder erstreckt:

- **Rahmenbedingungen:** Der Bundes- und die Landesgesetzgeber sollen die rechtlichen Rahmenbedingungen, die bei der Festlegung der Flugverfahren relevant sind, vorgeben. Grundanforderungen und Regeln der Festlegung von Flugverfahren obliegen dabei dem Bundesgesetzgeber. Planungskriterien für Fluglärmmanagement und Fluglärmverteilung sind vom Land oder seinen Untergliederungen unter Beteiligung der Öffentlichkeit festzulegen. Weitere Abwägungsvorgaben für die Festlegung sollen darüber hinaus z.B. im Zuge eines Planfeststellungsverfahrens erfolgen, soweit an einem Standort zukünftig eine erhebliche bauliche Änderung oder ein Neubau ansteht.
- **Information und Beteiligung der Öffentlichkeit:** Das eigentliche Verfahren zur Flugroutenfestlegung bleibt in seinen Grundzügen bestehen und wird hinsichtlich der Einbindung einer über die FLK hinausgehenden Öffentlichkeit verbreitert. In allen Fällen sollen Planungsunterlagen sowie Entscheidungen samt Begründung im Internet veröffentlicht werden. Je nach Eingriffsintensität der konkreten Festlegung werden zudem die Träger öffentlicher Belange (TöB) beteiligt bzw. die Öffentlichkeit. Bei grundlegenden Änderungen soll eine Pflicht zur Durchführung einer UVP eingeführt werden.
- **Transparenz:** Die der jeweiligen Flugverfahrensfestlegung zugrunde liegenden Unterlagen müssen sicherstellen, dass alle entscheidungsrelevanten Aspekte, insbesondere auch die voraussichtlichen tatsächlichen Fluglärm Auswirkungen in erforderlicher Tiefe ermittelt werden, um sie beim Vergleich verschiedener Varianten angemessen bewerten zu können. Sie müssen zudem eine entsprechende Aufbereitung der Information enthalten, dass sie für jeden Interessierten nachvollziehbar und die zur Entscheidung tragenden Gründe erkennbar sind. Die Unterlagen sind in jedem Fall der Öffentlichkeit vorab im Internet zur Verfügung zu stellen. Konkrete Vorschläge für die vorzulegenden Unterlagen werden durch die Gutachter ebenfalls gemacht.

1.2 Summary

The legislative framework must be able to keep up with the increasing aircraft movements at many airport locations, new development and expansion of airports, the forecast growth in air transport, the consolidating scientific knowledge to harmful traffic noise effects, the technical advance in the process of planning and flight operations.

Due to the ongoing debates at many airport locations, the protests and the numerous lawsuits by both individuals and communities against planning approval decisions and the definitions of flight procedures (in this context, it is also spoken of flight path) it is clear that the current legal situation is not justified.

It lacks a consistent set of rules: which institutions are able to decide which flight path should be defined? What standards are relevant for the decision? What about decision-making and how can the process be transparent for the public and the affected communities?

The present survey focuses on "formal and substantive action possibilities in regulation flight path" that could be improved or introduced to the (higher) requirements for transparency and traceability of the actual flight path setting, especially for public body and for those concerned to comply. Another object of the expertise is to develop methods proposals that enable a consistent and transparent definition of flight path procedures.

Finally, the proposals show that:

- Aircraft noise aspects in terms of their importance for health and quality of life are correctly identified and taken into account,
- public body and interested citizens to be more involved,
- the procedures are designed so that they are workable and properly and aircraft noise reduction potential can be exploited,
- costs and benefits for the fact-finding of the required documents are in an appropriate rate.

Finally, it should also be ensured, that aircraft noise reduction targets will be specified and the responsibility is to be addressed.

A method is proposed, that ensures compliance with the operational requirements for flight safety, noise optimization and capacity. The survey was written in regarding the given requirements and responsibilities. The existing regulatory framework should be supplemented accordingly and adjusted, so that the stated objectives are achieved, better than before. The focus is set: at what points in the process for flight path determination legal and practical optimizations are required to achieve the purposes of noise reduction and efficient planning? For this purpose, various options are identified, which also differ in terms of legal adaptation needs.

The experts recommend a legal adaptation that covers three matters:

- Framework: The federal and state legislators should be responsible for the legal framework, which is relevant in determining the flight procedures. The federal legislature is responsible for basic requirements and rules of flight procedures. Planning criteria for aircraft noise management and -disposition are determined by the country or its subdivisions in a process with public participation. For example, during the consideration of a planning approval process, further weighting requirements can be made as far as a significant structural change or a new development in an airport location is present.
- Information and public participation: the actual system for flight path determination remains in its fundamentals exists. It should be opened with respect to the integration of an on the "FLK" beyond public. In all cases, planning documents, decisions with reasons should be published on the Internet. Depending on the degree of intervention of the concrete definition also the public body and the public are involved. If there are essential changes an obligation to carry out an environmental impact assessment (EIA) should be introduced.
- Transparency: the underlying documents for the flight path regulation must ensure that all decision-relevant aspects, in particular the expected actual aircraft noise impacts are identified in the required depth in order to evaluate appropriate when comparing different variants. The information and the supporting reasons for the decision must be understandable to all interested parties. The documents must first be published in the internet. Concrete proposals for the documents to be submitted are also made by the reviewers.

2 Einleitung

Die Lärmbelastung der Bevölkerung in der Nähe eines Verkehrsflughafens (im Weiteren auch: Flughafen) ist ein in der aktuellen juristischen und gesellschaftlichen Diskussion um den Ausbau und Betrieb von Flughäfen bedeutender Gesichtspunkt. Dabei liegt das Augenmerk auf dem durch die startenden und landenden Flugzeuge verursachten Fluglärm. Die räumlich-konkrete Fluglärmbelastung hängt dabei entscheidend von der Standortauswahl für einen Flughafen bzw. der Ausrichtung der Start- und Landebahnen ab. Der konkrete Betrieb des Flughafens entscheidet nicht nur aufgrund der betrieblichen Festlegungen (Nachtflüge erlaubt bzw. (partielles) Nachtflugverbot, Bedarfe für Frachtverkehr etc.), sondern insbesondere aufgrund der im Nachgang zur Planfeststellung per Rechtsverordnung (RVO) festzulegenden Flugverfahren (im Weiteren auch: Flugrouten) darüber, über welchen Gebieten welche Fluglärmbelastung entsteht. Dabei ist nicht nur die Neufestlegung von Flugverfahren in den Blick zu nehmen, die im Zuge von Ausbauverfahren erforderlich werden. Die Änderung von bestehenden Flugverfahren ist häufige Praxis. Fluglärm Betroffene kritisieren, dass die Entscheidungen über die Festlegung von Flugverfahren weder transparent erfolgen noch inhaltlich nachvollziehbar seien.

Das Gutachten widmet sich diesen Ausgangslagen sowie der Frage, wie sichergestellt werden kann, dass die Abwicklung und Lage von An- und Abflügen in regelmäßigen Abständen im Hinblick auf sich insbesondere durch technische Neuerungen ergebende Lärminderungspotenziale überprüft werden.

In dem nun folgenden Bericht wird in einem ersten Untersuchungsschritt das bestehende Regelwerk dargestellt, insbesondere wird aufgezeigt, an welchen Stellen im Prozess der Flugroutenfestlegung Lärmierungsaspekte eine relevante Rolle spielen, welche Akteure einzubeziehen sind und wie die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung ist. In einem zweiten Schritt erfolgt neben einer grundsätzlichen Analyse der Öffentlichkeitsbeteiligung und des Regelwerks zur Flugroutenfestlegung unter Einbeziehung der Rechtsprechung eine praxisorientierte Analyse von Fallbeispielen. Hier mit dem Schwerpunkt der Arbeiten des Forums Flughafen und Region, dem Dialogprozess zum Ausbau des Frankfurter Flughafens, der sich u.a. intensiv mit Fragen des aktiven Schallschutzes beschäftigt. Die Fallbeispiele und die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Flugroutenfestlegung bzw. -optimierung werden abschließend einer Stärken-/Schwächenanalyse unterzogen. Aufbauend auf der Analyse werden für notwendig erachtete Normungsvorschläge für den Verfahrensweg entwickelt und zum anderen je nach Ergebnis zur Etablierung eines angemessenen Ermittlungs- und Beteiligungsverfahrens weitere gesetzliche Regelungsvorschläge für das Luftverkehrsgesetz oder untergesetzliche Regelwerke unterbreitet.

Weitere – ebenfalls wichtige Aspekte, die bei der Flugverfahrensfestlegung eine Rolle spielen – sind nicht Gegenstand des Gutachtens. Dies betrifft z.B. Fragen, welche Anforderungen an die Ermittlung und Abwägung im Zusammenhang mit Flora-Fauna-Habitat-Gebieten (FFH-Gebieten) gestellt werden sollten oder in welcher Form bestimmte Industrieanlagen zu berücksichtigen sind, deren Überflug im Falle eines Unfalls besondere Gefahrenpotenziale bergen. Ebenso wenig wird im Gutachten geprüft, ob das bisherige Verfahren zur Festlegung von Flugverfahren in Deutschland kompatibel ist mit den europäischen Vorgaben des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP).

3 Ermittlung des Ist-Zustandes

Nachfolgend werden die bestehenden Regelungen und die Zuständigkeiten bei der Flugroutenfestlegung erläutert sowie die Stellen im Prozess der Flugroutenfestlegung beschrieben, an denen Fluglärminderung und Öffentlichkeitsbeteiligung eine Rolle spielen.

3.1 Erfassung der für die Flugroutenfestlegung relevanten rechtlichen Regelungen

3.1.1 Vorbemerkungen

Zunächst werden die rechtlichen Regelungen mit Bezug auf die Flugroutenfestlegung wertungsfrei dargestellt. Ihre Analyse sowie eine Analyse der sich hierzu verhaltenden Rechtsprechung erfolgt im Kapitel 4.5 („Analyse der rechtlichen Regelungen und der aktuellen Rechtsprechung zu Flugrouten hinsichtlich des Schutzes vor Fluglärm“).

Es ist darauf hinzuweisen, dass zu den „für die Flugroutenfestlegung relevanten rechtlichen Regelungen“ nicht nur die Vorschriften gehören, die unmittelbare rechtliche Grundlage für die Flugroutenfestlegung sind. Die Vorschriften über die Planfeststellung von Flughäfen müssen in diese Betrachtung mit einbezogen werden; denn auch sie sind für die Flugroutenfestlegung „relevant“, und zwar insofern, als ihre Anwendung und die hier vorzunehmende Problemabwägung und -bewältigung eine Prognose über den Verlauf der späteren Flugrouten bedingt. Zudem wird durch ihren Vollzug Einfluss genommen auf den Gestaltungsspielraum, innerhalb dessen spätere Festlegungen der Flugrouten erfolgen. Die Vorschriften über die Planfeststellung von Flughäfen einerseits und über die Flugroutenfestlegung andererseits stehen deshalb in einem Komplementärverhältnis bzw. sogar Konkurrenzverhältnis zueinander. Sie sind deshalb voneinander abzugrenzen und gleichzeitig aufeinander zu interpretieren (im Kapitel 4.5). Dies setzt ihre Darstellung im vorliegenden Kapitel 3.1 voraus.

3.1.2 Die Rechtsgrundlagen für die Flugroutenfestlegung

Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 Grundgesetz (GG) weist dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über den Luftverkehr zu. Eine landesrechtliche Vorschrift mit Bezug zum Luftverkehr wäre deshalb verfassungswidrig.

Hinsichtlich des administrativen Vollzugs des Luftverkehrsrechts ermöglicht das GG dagegen eine differenzierte Struktur. Zunächst wird in Art. 87d Abs. 1 GG festgelegt, dass die Luftverkehrsverwaltung in Bundesverwaltung geführt wird. Allerdings können nach Art. 87d Abs. 2 GG Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung „den Ländern als Auftragsverwaltung“ übertragen werden. Dies ist durch § 31 Abs. 2 Nr. 4 Luftverkehrs-Gesetz (LuftVG) für die Genehmigung (§ 6 LuftVG) und Planfeststellung (§§ 8 ff. LuftVG) von Flugplätzen geschehen¹, nicht allerdings für die Festlegung von Flugrouten. Letztere ist deshalb Bundesangelegenheit.

Anders als Genehmigung und Planfeststellung erfolgt die Flugroutenfestlegung nicht durch einen Verwaltungsakt, sondern durch eine Durchführungsverordnung, zu deren Erlass das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) nach § 27a Abs. 2 Luftverkehrs-Ordnung (LuftVO) ermächtigt ist. Dies ist (verfassungs-)rechtlich wie folgt legitimiert:

¹ Obwohl in § 31 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG nicht ausdrücklich genannt, ist anerkannt, dass auch die Durchführung des Planfeststellungsverfahrens wegen des Sachzusammenhangs mit der Genehmigung von Flugplätzen den Ländern als Auftragsverwaltung übertragen ist (vgl. etwa BVerwG, ZLW 1981, 311; BVerwGE 67, 206).

Nach Art. 80 Abs. 1 GG kann u. a. ein Bundesminister durch Gesetz ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Für die Flugroutenfestlegung findet sich diese gesetzliche Ermächtigung in § 32 Abs. 4 Nr. 8 LuftVG. Danach erlässt das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) die Rechtsverordnungen über „die Festlegung von Flugverfahren für Flüge innerhalb von Kontrollzonen, für An- und Abflüge zu und von Flugplätzen mit Flugverkehrskontrollstelle und für Flüge nach Instrumentenflugregeln, einschließlich der Flugwege, Flughöhen und Meldepunkte“.

Allerdings kann das BMVBS diese Ermächtigung nach § 32 Abs. 4c LuftVG durch Rechtsverordnung an das BAF weiter übertragen; von dieser Möglichkeit hat das BMVBS durch § 27a Abs. 2 LuftVO Gebrauch gemacht. Aufgrund dieser Ermächtigung erlässt das BAF die entsprechenden Durchführungsverordnungen, mit denen es „die Flugverfahren nach Absatz 1 einschließlich der Flugwege, Flughöhen und Meldepunkte“ selbstständig festlegt. Im Folgenden wird für das BAF deshalb bisweilen auch der Begriff „Festlegungsbehörde“ verwendet, und zwar auch zur Unterscheidung von der „Genehmigungsbehörde“, d. h. der für den Erlass der Flughafengenehmigung zuständigen Behörde.

3.1.3 Formelle Anforderungen an die Flugroutenfestlegung

Hinsichtlich der formellen Anforderungen an die Flugroutenfestlegung sind damit zumindest zwei Aspekte bereits festgestellt, nämlich die Zuständigkeit (BAF) und die Form (RVO).

§ 27a LuftVO enthält allerdings keine Vorgaben zu Verfahrensfragen. Auch die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes über den Erlass von Verwaltungsakten können hier nicht herangezogen werden, da Flugverfahren – wie bereits erwähnt – eben gerade nicht durch Verwaltungsakt, sondern durch Rechtsverordnung festgelegt werden. Aus diesem Grunde erfolgt die „Festlegung der Flugverfahren“ auch nicht aufgrund eines förmlichen Antrags (der Deutschen Flugsicherung GmbH (DFS) oder von anderer interessierter Seite), sondern allein aufgrund der EntschlieÙung des BAF. Dies schließt es selbstverständlich nicht aus, dass sie sich verwaltungsintern von der DFS² als der fachkundigen Stelle hierzu anregen lässt. Auch von außen kommende Anregungen sind möglich, wenngleich durch sie kein förmliches Verwaltungsverfahren in dem Sinne in Gang gesetzt wird, dass die anregende Stelle einen Anspruch auf Entscheidung hätte. Es steht dem BAF allerdings frei, auch solche Anregungen aufzugreifen, zu prüfen und entsprechende Festlegungen zu treffen.

Was das Verhältnis der DFS zum BAF anlangt, so ist zu betonen, dass wegen der bei der DFS vorhandenen Fachkompetenz die Initiative zur Änderung eines Flugverfahrens regelmäßig von der DFS ausgehen wird. Vor der Organisationsprivatisierung der Flugsicherung im Jahre 1993 (als die damalige Bundesanstalt für Flugsicherung in die Deutsche Flugsicherung GmbH umgewandelt wurde), lag die Zuständigkeit zur Festlegung der Flugverfahren vollständig bei der Bundesanstalt als einer staatlichen Stelle. Mit der Organisationsprivatisierung ging naturgemäß auch eine Beleihung der DFS GmbH einher, die allerdings nur die Einzelverfügungen (Verwaltungsakte) erfasste und nicht den Erlass von Rechtsverordnungen erfasste bzw. erfassen konnte. Die letztgenannten Aufgaben wurden bis zur Gründung des BAF im Jahre 2009 vom Luftfahrtbundesamt (LBA) wahrgenommen.

Es liegt auf der Hand, dass angesichts der Aufteilung von fachlicher Kompetenz (hauptsächlich DFS) und formaler Zuständigkeit (ausschließlich BAF) die Flugsicherungsorganisation faktisch

² Das Gutachten adressiert bei der Nennung der Deutschen Flugsicherung GmbH (DFS) grundsätzlich die zuständigen Flugsicherungsdienste gem. § 27c Abs. 2 LuftVG.

immer noch der Hauptinitiator für die Änderung der Flugverfahren ist. Dies bedeutet allerdings nicht, dass das BAF für seine Überlegungen zur Flugroutenfestlegung auf die Initiative der DFS angewiesen wäre. So könnte es beispielsweise bei einer Neufestlegung von Lärmgrenzwerten einen entsprechenden Prüfauftrag an die von ihr beaufsichtigte DFS geben oder Lärminderungsziele vorgeben.

Aus dem Luftverkehrsgesetz lassen sich für den Festlegungsvorgang die folgenden Verfahrensvorschriften nennen:

§ 32 Abs. 4c Satz 2 LuftVG (Benehmen mit dem Umweltbundesamt (UBA)):

Hiernach werden Verordnungen nach Abs. 4 Satz 1 Nr. 8, die von besonderer Bedeutung für den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm sind, im Benehmen mit dem Umweltbundesamt erlassen. Dies gilt auch für die Festlegung von Flugrouten.

§ 32a LuftVG (Beratender Ausschuss):

Nach Abs. 1 wird bei dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung ein Beratender Ausschuss gebildet, der vor Erlass von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften auf Grund dieses Gesetzes zu hören ist, soweit sie dem Schutz gegen Fluglärm und gegen Luftverunreinigungen durch Luftfahrzeuge dienen. Dies gilt nicht zwingend für die Festlegung von Flugrouten, da diese nicht dem Schutz vor Fluglärm „dienen“. Dieser Aspekt spielt hier nur als Korrektiv eine Rolle.

§ 32b LuftVG (Fluglärmkommission (FLK)):

Nach Abs. 1 Satz 1 wird zur Beratung der Genehmigungsbehörde sowie des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung und der Flugsicherungsorganisation über Maßnahmen zum Schutz gegen Fluglärm und gegen Luftverunreinigungen durch Luftfahrzeuge für jeden Verkehrsflughafen, der dem Fluglinienverkehr angeschlossen ist und für den ein Lärmschutzbereich nach dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm festzusetzen ist, eine Kommission gebildet. Die Kommission ist berechtigt, der Genehmigungsbehörde, dem Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung sowie der Flugsicherungsorganisation Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung gegen Fluglärm oder zur Verringerung der Luftverunreinigung durch Luftfahrzeuge in der Umgebung des Flugplatzes vorzuschlagen. Halten die Genehmigungsbehörde, das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung oder die Flugsicherungsorganisation die vorgeschlagenen Maßnahmen für nicht geeignet oder für nicht durchführbar, so teilen sie dies der Kommission unter Angabe der Gründe mit (Abs. 3). Dies gilt auch für Flugrouten.

Es stellt sich die Frage, ob über diese gesetzlich festgelegten Beteiligungsrechte hinaus noch weitere – ungeschriebene, aber möglicherweise rechtsstaatlich gebotene – Verfahrensregeln zu beachten sind. Insofern ist zu berücksichtigen, dass Verfahrensregeln im Verhältnis zum materiellen Recht eine „dienende Funktion“ haben. Sie erfüllen keinen Selbstzweck, sondern sind dazu da, zu einer in materieller Hinsicht möglichst „richtigen“ Entscheidung beizutragen. Dies bedeutet nicht nur, dass der vorhandene Sachverstand zum jeweiligen Gegenstand möglichst umfassend in den Entscheidungsvorgang einzubeziehen ist (insbesondere durch Zuständigkeitszuweisungen und durch Benehmens- oder Einvernehmensregelungen), sondern auch, dass Ausmaß und Grad der rechtlich erheblichen Betroffenheiten durch Anhörung und Beteiligung festgestellt werden müssen. Verlangt das materielle Recht eine umfassende Abwägung, dann kann eine solche nur erfolgen, wenn die rechtlichen Betroffenheiten zuvor ebenso umfassend und mit dem jeweils angemessenen Gewicht festgestellt worden sind. Schließlich sollte nicht unberücksichtigt bleiben, dass jedes rechtsstaatliche Verfahren im

Interesse seiner Akzeptanz der sich daran anschließenden Entscheidung transparent für die Bevölkerung sein sollte.

Fehlen entsprechende ausdrückliche Verfahrensvorschriften, so lässt sich der notwendige Anhörungs- und Beteiligungsbedarf deshalb im Wesentlichen aus der materiell-rechtlichen Betroffenheit rückschließen.

Für ein Herausfiltern von ungeschriebenen Beteiligungsrechten muss deshalb die Frage geklärt werden, welchen Gegenstand die Entscheidung, dem das konkrete Verfahren dienen soll, hat. Dies bedeutet vorliegend, dass das Verhältnis der beiden hier konkurrierenden Verfahren (Planfeststellung und Flugroutenfestlegung, siehe Vorbemerkung) insbesondere mit Blick darauf geklärt werden muss, welche Rechtsbetroffenheiten durch die jeweiligen Entscheidungen bewirkt werden. Würde beispielsweise die Bewältigung sämtlicher denkbarer Aspekte rechtlicher Betroffenheit dem Planfeststellungsverfahren zugewiesen sein, wäre eine Beteiligung von Bürgern und Gemeinden im Verfahren der Flugroutenfestlegung unter verfahrensrechtlichen Gesichtspunkten nicht erforderlich, sondern allenfalls nützlich, weil sie möglicherweise zur Vervollständigung und Abrundung der Entscheidung zugrunde liegenden Sachverhalts beitragen würde und auf diese Weise helfen könnte, eine „falsche“ Entscheidung zu vermeiden.

Dementsprechend hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in seiner sog. „RILAX“-Entscheidung³ ausgeführt, eine Anhörung von betroffenen Gemeinden, Anwohnern oder Unternehmen sei im Verfahren zur Festlegung von Flugrouten nicht zwingend durchzuführen; allerdings berge die Unterlassung das Risiko einer fehlerhaften Entscheidung. Angesichts der vorstehenden Überlegungen würde das den Schluss nahelegen, die Flugroutenfestlegung habe keine Bewältigung von Rechtsbetroffenheiten zum Gegenstand (sondern nur die Planfeststellung). Andererseits bezeichnet das Bundesverwaltungsgericht⁴ die Flugroutenfestlegung als „staatliche Planungsaufgabe“, aus der eine „Pflicht zur Problembewältigung“ folge, was nahelegt, dass dieses Thema gerade nicht ausschließlich dem Planfeststellungsbeschluss überantwortet bleiben soll.

Hieraus wird ersichtlich, dass die Verfahrensrechte endgültig erst als Schlussfolgerung aus den Erkenntnissen des Kapitels 4.5 („Analyse der rechtlichen Regelungen und der aktuellen Rechtsprechung zu Flugrouten hinsichtlich des Schutzes vor Fluglärm“) definiert werden können. Auf die dortigen Ausführungen wird deshalb verwiesen.

3.1.4 Materielle Anforderungen an die Flugroutenfestlegung

Die Rechtsgrundlage für die Flugroutenfestlegung, nämlich § 27a Abs. 2 LuftVO, stellt zumindest ausdrücklich keinerlei materielle Anforderungen an die Flugroutenfestlegung. Dies bedeutet allerdings nicht, dass es sich hierbei auch inhaltlich um eine voraussetzungslose Vorschrift handelt und das Verständnis der Vorschrift damit der interessegesteuerten Sicht des jeweiligen Lesers ausgeliefert wäre. Denn § 27a Abs. 2 LuftVO darf naturgemäß – wie jede andere Vorschrift auch – nicht isoliert betrachtet werden, sondern muss als Teil der gesamten Rechtsordnung verstanden werden, deren einzelne Bestandteile ineinander greifen und deshalb voneinander abzugrenzen und auf diese Weise miteinander zu koordinieren⁵ sind. Nur

³ Urteil vom 26.11.2003, 9 C 13.99 u.a. (BVerwGE 119, 245 = NVwZ 2004, 473).

⁴ Urteil vom 28.6.2000, 11 C 13.99 u.a. (BVerwGE 111, 275) bzw. Beschluss vom 24.6.2006, 4 C 11.03.

⁵ Vgl. BVerwG, Urteil vom 31.7.2012, 4 A 5000.10 (BER), Rn 52.

so ist es möglich, die Rechtsordnung bzw. ein bestimmtes Rechtsgebiet nicht als ein Sammelsurium von Einzelaussagen zu begreifen, sondern als eine Gesamtaussage, die in verschiedene Vorschriften aufgeteilt ist, von denen die zu interpretierende nur eine von mehreren ist. Ihr Standort im Rechtssystem gibt dann auch Auskunft darüber, welchen Regelungsinhalt sie – gegebenenfalls auch unausgesprochen – enthält.

Der auf diese Weise zu eruierende Inhalt einer Vorschrift bestimmt sich zunächst nach ihrem Wortlaut bzw. wird, wenn die Vorschrift – wie vorliegend – wortkarg ist, zumindest durch den vorhandenen Wortlaut begrenzt. Im Rahmen dessen gibt der systematische Standort und nicht zuletzt der Zweck der Vorschrift Auskunft darüber, wie die Vorschrift inhaltlich zu verstehen ist.

Hinsichtlich des Wortlauts der Vorschrift ist zunächst darauf hinzuweisen, dass § 27a LuftVO nicht von „Flugrouten“, sondern von „Flugverfahren“ redet. Der in der öffentlichen Diskussion vielfach verwendete Begriff der „Flugrouten“ ist irreführend, weil er als Hauptanliegen an die Vorschrift einen eindeutigen räumlichen Regelungsanspruch suggeriert: Ähnlich, wie ein räumlich definierter Teil der Erdoberfläche als Straße, sonstiger Verkehrsweg oder auch Flughafen planfestgestellt bzw. genehmigt wird, wird an den Kunstbegriff „Flugrouten“ bisweilen vorschnell die Schlussfolgerung geknüpft, „Flugrouten“ müssten einem ähnlichen Rechtsregime unterliegen wie die Planfeststellung (mit den entsprechenden Beteiligungsfolgen für das Verfahren). Dies ist aber nicht der regulatorische Ansatz von § 27a LuftVO. Vielmehr wendet sich § 27a LuftVO an den Luftfahrzeugführer (Abs. 1), indem dieser zur Befolgung der vorgeschriebenen Flugverfahren (Abs. 2) verpflichtet wird. Die Festlegung der Flugverfahren nach Abs. 2 dient deshalb der Ausfüllung der Verpflichtung nach Abs. 1. Abs. 2 ergänzt also Abs. 1 und verschafft ihm damit erst seine konkrete Wirkung. Der Schwerpunkt des § 27a LuftVO liegt daher auf Abs. 1 und seiner Verpflichtungswirkung für den Luftfahrzeugführer.

Es handelt sich bei § 27a LuftVO deshalb vom Ansatz her mehr um eine personenadressierte und weniger um eine sachbezogen-feststellende Vorschrift, wenngleich man naturgemäß nicht völlig außer Acht lassen kann, dass durch die Festlegung der „Flugwege, Flughöhen und Meldepunkte“ ein räumlicher Bezug hergestellt wird⁶.

Mit ihrem im Wesentlichen personenadressierten Charakter mit „planerischem Einschlag“⁷ ist allerdings noch keine Aussage darüber getroffen, was hieraus bei Anwendung der Vorschrift im Einzelnen für die Festlegung von Flugrouten zu schlussfolgern ist. Immerhin sind damit aber Grenzen für das Verständnis ihres Rechtscharakters gezogen, weil zumindest klargestellt ist, was die Vorschrift nicht bedeuten soll; denn das Verständnis einer Vorschrift darf nicht über ihren Wortlaut hinausgehen. In negativer Hinsicht dürfte damit nämlich feststehen, dass für die sog. Flugroutenfestlegung aufgrund des § 27a Abs. 2 LuftVO nicht von vornherein und unbesehen die Anforderungen an das Planfeststellungsverfahren zugrunde zu legen sind⁸. Ob und inwieweit sie bei der Flugroutenfestlegung als Orientierungsgröße dienen können oder zu dienen haben, wird noch zu erörtern sein (siehe hierzu Kapitel 4.5: „Analyse der rechtlichen Regelungen und der aktuellen Rechtsprechung zu Flugrouten hinsichtlich des Schutzes vor Fluglärm“).

⁶ BVerwG, Urteil vom 24.6.2004, 4 C 11.03, S. 19.

⁷ So BVerwG, a. a. O.

⁸ Ebenso Masing, Rechtliche Grundlagen der Flugroutenplanung, I+E 2011, 270/272.

Dies gilt naturgemäß auch umgekehrt für den Planfeststellungsbeschluss: Verkehrsverteilungsregelungen im Planfeststellungsbeschluss sind unzulässig, weil die Planfeststellungsbehörde hierfür ihrerseits nicht zuständig ist. Nach Auffassung des SächsOVG⁹ hat eine Regelung im Planfeststellungsbeschluss, nach der die An- und Abflüge gleichmäßig auf die vorhandenen Start- und Landebahnen zu verteilen sind, deshalb allenfalls unverbindlichen Appelldarakter.

Diese Erkenntnis wird durch eine systematische Interpretation der Vorschrift bestätigt, allerdings gleichzeitig auch modifiziert.

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass sich der unmittelbare systematische Standort des § 27a Abs. 2 LuftVO – anders als etwa die §§ 38 ff. LuftVZO für die Genehmigung von Flugplätzen – nicht etwa in einem Kontext befindet, der die Zulassung von Tätigkeiten oder Geräten bzw. Anlagen zum Gegenstand hat; vielmehr ist er vom Ordnungsgeber in den Zusammenhang mit der Abwicklung des Luftverkehrs unter dem Blickwinkel der Flugsicherung gestellt¹⁰. Dies bestätigt, dass es sich bei § 27a LuftVO um eine Verkehrsvorschrift (in der Luftverkehrs-Ordnung) und nicht um eine Zulassungsvorschrift (in der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung) handelt. Dies bestätigt auch, was bereits der Wortlaut des § 27a Abs. 2 LuftVO nahelegt, nämlich dass es dort nicht um die Zulassung einer Route, d. h. um die Zulassung eines Verkehrsweges, sondern um die Festlegung eines „Flugverfahrens“ geht. Anders als die Planfeststellung einer Verkehrsanlage hat ja – wie oben bereits erwähnt – gerade deshalb die Festlegung eines solchen Flugverfahrens einen konkreten Adressaten, nämlich den Luftfahrzeugführer, der durch § 27a Abs. 1 LuftVO grundsätzlich zu ihrer Befolgung verpflichtet wird (vorbehaltlich einer abweichenden Flugverkehrskontrollfreigabe).

Dementsprechend befassen sich auch die dem § 27a LuftVO vorangehenden Vorschriften mit Flugsicherungsaspekten, nämlich mit der Flugverkehrskontrollfreigabe (§ 26 LuftVO), mit Standortmeldungen (§ 26b LuftVO), mit Startmeldungen (§ 26d LuftVO) und mit Landemeldungen (§ 27 LuftVO). In diese flugsicherungsbezogenen Verkehrsvorschriften fügt sich § 27a Abs. 1 LuftVO mit seiner Verpflichtung des Luftfahrzeugführer zur Einhaltung der festgelegten Flugverfahren nahtlos ein¹¹.

Auch höherrangiges Recht ist zum Verständnis und zur Ausfüllung des § 27a Abs. 2 LuftVO mit heranzuziehen, namentlich das LuftVG und das Grundgesetz. Als Vorschriften des Luftverkehrsgesetzes sind hier zum einen § 29 Abs. 1 LuftVG und zum anderen § 29b Abs. 2 LuftVG zu nennen, die in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander stehen: Während § 29 Abs. 1 LuftVG die Luftfahrtbehörden sowie die Flugsicherungsorganisation zur Abwehr von betriebsbedingten Gefahren für die Sicherheit des Luftverkehrs sowie für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung verpflichtet und damit gleichzeitig auch ermächtigt, haben diese nach § 29b Abs. 2 LuftVG gleichzeitig auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken.

Allerdings beinhaltet der Begriff der öffentlichen Sicherheit, wie er im allgemeinen Polizeirecht und auch in § 29 Abs. 1 LuftVG verwendet wird, bekanntlich neben der Unversehrtheit von Leib und Leben einen Zustand, in dem die gesamte geschriebene Rechtsordnung unangetastet ist. Damit birgt bereits dieser Begriff ein Spannungsverhältnis in sich, da er gleichzeitig

⁹ SächsOVG, Urteil vom 27.6.2012, 1 C 14/08, Rn. 63 (Leipzig/Halle).

¹⁰ Masing, a. a. O., S. 273, bezeichnet § 27a LuftVO deshalb zutreffend als „Flugsicherungsvorschrift“.

¹¹ In diesem Sinne auch SächsOVG, a. a. O., Rn. 43.

Rechtsnormen erfasst, die auch gegensätzliche Interessen im Blick haben. Dies wirkt sich auch auf die vorliegende Problemkonstellation aus.

Im Hinblick auf den von § 29 Abs. 1 LuftVG bezweckten Schutz von Leib und Leben wird man zunächst davon ausgehen müssen, dass die „Flugroutenfestlegung“ ebenfalls dem Zweck dient, Gefährdungen von Personen infolge der technischen Abwicklung des Luftverkehrs zu vermeiden bzw. ganz auszuschließen. Dies ist bereits wegen des überragenden Charakters dieses Rechtsguts angezeigt. Das Instrument der „Flugroutenfestlegung“ hat diesen Aspekt deshalb primär zu berücksichtigen.

Diese Betrachtungsweise wird durch § 27c Abs. 1 LuftVG bestätigt, der als Bestandteil der geschriebenen Rechtsordnung in das Verständnis von § 29 Abs. 1 LuftVG und damit mittelbar auch in die Betrachtung von § 27a LuftVO mit einzufließen hat. Danach dient Flugsicherung primär der sicheren Abwicklung des Luftverkehrs¹². Andere Aspekte wie die in § 27c Abs. 1 LuftVG ebenfalls genannte geordnete und flüssige Abwicklung des Luftverkehrs sind demgegenüber zweitrangig.

Andererseits bezweckt der Begriff der „öffentlichen Sicherheit“ gerade wegen des darin enthaltenen Aspekts des Schutzes von Leib und Leben auch den Schutz der Gesundheit vor Fluglärm. Dieser Aspekt wiederum wird unterstützt durch die Vorschrift des § 29b Abs. 2 LuftVG, wonach die Luftfahrtbehörden und die Flugsicherungsorganisation auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken haben. Trotz des vorrangig sicherheitsrechtlichen Charakters gehört somit auch der Schutz vor den Gefährdungen durch Fluglärm zum Abwägungsprogramm eines Flugverfahrens¹³.

Ein solcher Konflikt zwischen vom Ansatz her gegensätzlichen Interessen ist für die Rechtsordnung nicht ungewöhnlich, sondern vielfach geradezu typisch. Der Sinn des Rechts und von Rechtsanwendung ist es ja gerade, Interessenwidersprüche aufzulösen. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus dem rechtsstaatlichen Gebot der Problembewältigung¹⁴.

Es liegt auf der Hand, dass sich ein derart komplexes Spannungsverhältnis einer pauschalen Auflösungsmethodik entzieht. Angesichts dessen mag es naheliegen, für die Flugroutenfestlegung die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren zu bemühen bzw. die hier geforderte umfassende fachplanerische Abwägung auf die Flugroutenfestlegung zu übertragen, zumal auch betriebliche Regelungen Gegenstand des Planfeststellungsbeschlusses sein können (§ 8 Abs. 4 LuftVG).

Man wird allerdings berücksichtigen müssen, dass der Planfeststellungsbeschluss, anders als die Flugroutenfestlegung, ein rechtsgestaltender Verwaltungsakt ist, der einen hauptsächlich sachbezogenen Charakter hat. Durch ihn wird – ähnlich wie bei der Widmung von Sachen für öffentliche Zwecke üblich – unmittelbar die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache (§ 35 Satz 2 VwGO: Dinglicher Verwaltungsakt) geregelt. Neben dieser Gestaltungswirkung tritt die Ersetzungswirkung (§ 9 Abs. 1 Satz 3 LuftVG) und die Konzentrationswirkung (§ 9 Abs. 1 Satz 1 LuftVG). Allein diese wenigen Aspekte zeigen, dass die Planfeststellung einen völlig anderen Charakter hat als eine Verkehrsregelung (Flugroutenfestlegung), selbst wenn diese einen „planerischen Einschlag“ hat.

¹² BVerwG, Urteil vom 26.11.2003, 9 C 6.02 (BVerwGE 119, 152/159).

¹³ Vgl. BVerwG, Urteil vom 24.6.2004 (BVerwGE 121, 152/158 f.).

¹⁴ Vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 28.6.2000, 11 C 13.99 u. a. (BVerwGE 111, 275) bzw. Beschluss vom 24.6.2006, 4 C 11.03.

Eine im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens durchzuführende umfassende Abwägung sämtlicher betroffener Belange (einschließlich der Lärmschutzbelange) auf die Flugroutenfestlegung zu übertragen, wäre deshalb nicht sachgerecht. Der Umstand, dass es keine Rechtsnorm gibt, die im Rahmen der Flugroutenfestlegung eine umfassende Abwägung im Sinne einer fachplanerischen Abwägung vorschreibt, muss deshalb als bewusste Entscheidung des Gesetzgebers angesehen werden.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass nicht auch die Flugroutenfestlegung eine Abwägung voraussetzt. Sie kann allerdings nur mit Hilfe des sich aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz) ergebenden allgemeinen Abwägungsgebots begründet werden¹⁵, und zwar unter Berücksichtigung der Aussagen der oben aufgeführten (einfach)gesetzlichen Vorschriften.

Anders als eine gesetzlich ausdrücklich angeordnete umfassende Abwägung gleichgeordneter Interessen im Rahmen der Fachplanung verlangt dieses allgemeine Abwägungsgebot nur, dass das von einer Vorschrift verfolgte Interesse nicht einseitig und ohne weiteres andere gegenläufige Interessen bzw. Rechtsgüter übersteuern darf. Insofern ist der Ausgangspunkt der vorliegend vorzunehmenden Abwägung die Erkenntnis, dass die Flugroutenfestlegung in erster Linie Sicherheitsinteressen verfolgt, denen zwar Lärmschutzinteressen entgegengestellt werden können (siehe die „Hinwirkungspflicht“ zur Vermeidung von unzumutbarem Fluglärm nach § 29b Abs. 2 LuftVG), allerdings nicht mit der Möglichkeit einer Überwindung der Sicherheitsinteressen.¹⁶ Naturgemäß können auch in der Fachplanung Sicherheitsinteressen zugunsten anderer Interessen nicht hintangestellt werden; jedoch können sich dort Lärmschutzinteressen sehr wohl zulasten des Luftverkehrs als solchen auswirken (beispielsweise durch eine Höchstzahl von Flugbewegungen oder durch Nachtflugbeschränkungen). Diese Möglichkeit besteht bei der Flugroutenfestlegung nicht. Martens¹⁷ weist in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hin, dass der rechtsstaatlich geschützte Kern des Schutzes in einer rechtlich nicht determinierten Abwägung naturgemäß nicht so groß wie der Schutz in einer komplexen Fachplanung mit genereller Abwägungsklausel ist.

Eine Erörterung der hier relevanten Abwägungsgesichtspunkte und ihre Gewichtung im Verhältnis zueinander kann nicht ohne eine umfassende Analyse und Auseinandersetzung mit der bisherigen Rechtsprechung vorgenommen werden. Dies erfolgt im Rahmen des Kapitels 4.5 („Analyse der rechtlichen Regelungen und der aktuellen Rechtsprechung zu Flugrouten hinsichtlich des Schutzes vor Fluglärm“).

Bereits an dieser Stelle sei aber darauf hingewiesen, dass das oben herausgearbeitete Verständnis des § 27a LuftVO als Verkehrsvorschrift (zur Abwicklung des Luftverkehrs durch die Flugsicherung) den Abwägungsspielraum, d. h. die bei der Abwägung zu berücksichtigenden Aspekte, entsprechend begrenzt.

¹⁵ So die Rechtsprechung; vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 28.6.2000, 11 C 13.99 u. a., BVerwGE 111, 275.

¹⁶ In diesem Sinne wohl auch zu verstehen: vgl. die aktuelle Rechtsprechung des VGH Kassel, Urteil vom 3.9.2013, 9 C 323/12.T (Südumfliegung, noch nicht rechtskräftig).

¹⁷ A. a. O., S. 274; dies als „Sparabwägung“ zu bezeichnen (so Stüer, Bau- und Fachplanungsrecht, 4. Aufl. 2009, Rn. 3558), geht allerdings am Kern vorbei.

3.1.5 Zwischenergebnis

- Durch § 27a Abs. 2 LuftVO wird das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) ermächtigt, die Flugverfahren nach Abs. 1 einschließlich der Flugwege, Flughöhen und Meldepunkte durch Rechtsverordnung (Durchführungsverordnung) festzulegen.
- In verfahrensrechtlicher Hinsicht wird zu erörtern sein, ob die gesetzlich vorgesehenen Beteiligungsrechte (§§ 32 Abs. 4c Satz 2, 32a und 32b LuftVG) die rechtlichen Betroffenheiten angemessen reflektieren.
- In materieller Hinsicht ist darauf hinzuweisen, dass in § 27a Abs. 2 LuftVO für die Festlegung von Flugverfahren keine ausdrücklichen Voraussetzungen aufgestellt worden sind. Sie sind deshalb durch Auslegung zu ermitteln.
- Insofern ist wesentlich, dass § 27a LuftVO – im Gegensatz zum allgemeinen Sprachgebrauch – nicht den Begriff „Flugrouten“, sondern „Flugverfahren“ verwendet, zu deren Befolgung der Luftfahrzeugführer verpflichtet ist (Abs. 1).
- Dies und der systematische Standort des § 27a LuftVO im Zusammenhang mit Flugsicherungsvorschriften in der Luftverkehrs-Ordnung belegen, dass es sich bei § 27a LuftVO vom Ansatz her um eine Verkehrsvorschrift, d. h. um eine personenadressierte Verhaltensvorschrift handelt und, anders als Anlagenehmigung und Planfeststellung, nicht etwa um eine gegenstandsbezogene Zulassungs- oder Feststellungsvorschrift.
- Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Vorschrift wegen der durch sie ermöglichten Festlegung der „Flugwege, Flughöhen und Meldepunkte“ auch einen örtlichen Bezug aufweist. Sie hat damit zumindest einen „planerischen Einschlag“ (BVerwG vom 24.6.2004 – Taunusrouten).
- Trotz diesem „planerischen Einschlag“ hat der Gesetzgeber für die Festlegung von „Flugrouten“ allerdings kein Verfahren mit planfeststellungsrechtlichem Charakter vorgeschrieben.
- Damit unterliegt die Festlegung von „Flugverfahren“ derzeit lediglich dem allgemeinen rechtsstaatlichen Abwägungsgebot, das durch die bestehenden Rechtsnormen konkretisiert wird. Hier ist insbesondere zu beachten, dass das von einer Vorschrift verfolgte Interesse (hier im Wesentlichen die Sicherheit des Luftverkehrs) zwar Priorität haben muss, aber gerade deshalb nicht einseitig und ohne weiteres andere gegenläufige Interessen bzw. Rechtsgüter übersteuern darf. Dem Verständnis des § 27a LuftVO als Verkehrsvorschrift entsprechend sind die bei der Abwägung zu berücksichtigenden Aspekte naturgemäß begrenzt. Allerdings ist besonders die „Hinwirkungspflicht“ der Behörden und der Flugsicherung hinsichtlich der Vermeidung von unzumutbarem Fluglärm nach § 29b Abs. 2 LuftVG zu beachten.
- Die Analyse dieser Vorschriften im Einzelnen einschließlich der aktuellen Rechtsprechung hierzu bleibt dem Kapitel 4.5 vorbehalten.

3.2 Darstellung des Prozesses der Festlegung von Flugrouten

Wie bereits im Kapitel 3.1 beschrieben, ist das Verfahren zur Festlegung von Flugrouten gesetzlich nur sehr schemenhaft ausgestaltet. Eines besonderen Antrags auf Erlass der entsprechenden Durchführungsverordnung bedarf es nicht. Initiator des Verfahrens ist aber in der Regel die Deutsche Flugsicherung GmbH, der die Aufgabe obliegt, im Rahmen der vom Planfeststellungsbeschluss vorgegebenen Möglichkeiten die flugsicherungstechnische Abwicklung des Flugverkehrs zu bewältigen. Die konkreten Verfahrensschritte hängen

allerdings davon ab, ob sich die Flugroutenfestlegung unmittelbar an einen Flughafen(aus)bau anschließt oder ob es sich um eine Routinemaßnahme für einen bereits in Betrieb befindlichen Flughafen handelt.

3.2.1 Der typische Fall: Flugroutenfestlegung bei einem in Betrieb befindlichen Flughafen

Flugroutenfestlegungen an einem bereits in Betrieb befindlichen Flughafen sind grundsätzlich eine Routineangelegenheit. Insgesamt nimmt das BAF derzeit pro Jahr etwa 50 bis 60 Anpassungen oder Änderungen von Flugrouten durch Durchführungsverordnungen vor¹⁸. Auch durch die Gründe für die Flugroutenfestlegungen wird ihr Routinecharakter belegt: Dies sind beispielsweise Änderungen an Navigationsanlagen, Außerbetriebnahme flugsicherungstechnischer Anlagen, die Festlegung von Mindesthöhen, die Errichtung von Flugbeschränkungsgebieten, die Einführung neuer Technologien, Neuentwicklungen bei Flugzeugen, die Handhabung von Direktfreigaben, aber auch Änderungen im europäischen Verkehrsnetz, Lärmaspekte (Vorschläge der Fluglärmkommission) u.v.a.m.

Obwohl die Festlegung der Flugrouten formal vom BAF vorgenommen wird, ist für ihre Planung in Deutschland die DFS intern verantwortlich und zuständig¹⁹: Die Verteilung des Flugverkehrs ist nach § 27c Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1a und b LuftVG Aufgabe der Flugsicherung, d. h. der DFS, die Festlegung von Flugverfahren nach § 27a Abs. 2 Satz 1 LuftVO allerdings Sache des BAF²⁰. Die DFS legt dem BAF hierfür einen Entscheidungsvorschlag vor, der eine vollständige Planung beinhaltet und auch die Belange des Lärmschutzes bereits berücksichtigt²¹. Das BAF hat sodann die in Betracht kommenden Routenalternativen zu prüfen und die Fluglärmkommission (§ 32b Abs. 2 und 3 LuftVG) sowie gegebenenfalls das UBA (§ 32 Abs. 4c Satz 2 LuftVG) zu beteiligen.

Anschließend hat das BAF eine eigene und selbstverantwortete Entscheidung zu treffen²², die dann in Form einer Durchführungsverordnung in Kraft gesetzt wird (veröffentlicht im Bundesanzeiger und in den Nachrichten für Luftfahrer). Obwohl diese Entscheidung unter Beachtung des rechtsstaatlichen Abwägungsgebots zustande kommen muss, leitet die Rechtsprechung hieraus keine Beteiligungsrechte her. Konkrete Ermittlungen vor Ort bedürfe es nicht; vielmehr reiche aussagefähiges Kartenmaterial für die Ermittlung der Lärmbetroffenheit aus. In der Zusammensetzung der Fluglärmkommission spiegeln sich die Interessen im Umfeld eines Flughafens hinreichend wider²³.

Das BVerwG²⁴ hat sich mehrfach damit auseinandergesetzt, ob die Gemeinden vor Erlass einer solchen Durchführungsverordnung zu beteiligen sind. Es hat zutreffend ausgeführt, dass weder LuftVG noch LuftVO Vorschriften enthalten, die vorschreiben oder darauf hindeuten, dass lärm betroffene Gemeinden vor der Festlegung von Flugverfahren zu beteiligen sind.

¹⁸ So Kaienburg/Uhl, Die Planung von Flugverfahren – (Ein-)Blick in die Praxis, ZLW 2012, 505/530.

¹⁹ So BVerwG, Urteil vom 13.10.2011, 4 A 4001.10, Rn. 151.

²⁰ Vgl. SächsOVG, a. a. O., Rn. 63.

²¹ Kaienburg/Uhl, a. a. O., unter Verweis auf Rische, in Grabherr/Reidt/Wysk, Luftverkehrsgesetz, Stand: August 2010, § 27c Rn. 58.

²² BVerwG, Urteil vom 31.7.2012, 4 A 5000.10, Rn. 48 (BER); Urteil vom 26.11.2003, 9 C 6.02, I.b)bb).

²³ BVerwGE 111, 275 sowie Urteil vom 24.6.2004, NVwZ 2004, 1229 ff.

²⁴ Urteil vom 24.6.2004, 4 C 11.03, Ziffer 2.3.1; Urteil vom 26.11.2003, 9 C 6.02, a. a. O.

Stattdessen sehe § 32 b LuftVG bei Maßnahmen der für die Flugsicherung zuständigen Stellen zum Schutz gegen Fluglärm die Einschaltung der Fluglärmkommission vor. Diese Einrichtung habe, wie aus Abs. 1 zu ersehen ist, eine beratende Funktion. Nach Abs. 4 Satz 1 spiegeln sich in ihrer Zusammensetzung die gegensätzlichen Interessen im Umfeld eines Flugplatzes wider. Denn neben Vertretern der vom Fluglärm betroffenen Nachbargemeinden sollten der Kommission u.a. auch Vertreter der Luftfahrzeughalter und des Flugplatzunternehmers angehören. Auf einfachgesetzlicher Ebene habe es damit sein Bewenden, dass die Gemeinden im Rahmen der Fluglärmkommission an Stellungnahmen und Empfehlungen zu Lärmschutzfragen mitwirken.

Auch unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz ergibt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts²⁵ kein weitergehendes Beteiligungsrecht. Flugrouten seien nicht mit den Einwirkungen vergleichbar, in denen die Gerichte dies bisher bejaht hätten (bspw. die künftige militärische Nutzung eines Truppenübungsplatzes, der große Teile des Gemeindegebietes in Anspruch nahm, oder die Festsetzung eines Lärmschutzbereichs nach dem Fluglärmgesetz, die die Planungsbefugnis der Gemeinde erheblich einschränkte): „Denn die Anordnung von Flugverfahren greift anders als jene Entscheidungen weder unmittelbar auf das Gemeindegebiet der klagenden Gemeinden zu – wie es etwa die fachplanerische Festlegung des Standorts eines Vorhabens tut –, noch führt sie zu einer vergleichbar gravierenden Einschränkung der gemeindlichen Planungshoheit – wie sie beispielsweise mit der Bestimmung eines Lärmschutzbereichs nach dem Fluglärmgesetz durch das daran geknüpfte Verbot der Errichtung von lärmschutzbedürftigen Gemeinschaftseinrichtungen und der Planung neuer Wohngebiete einhergeht“²⁶.

Nach derzeitiger Rechts- und Rechtsprechungslage gibt es also keine weiteren Beteiligungsrechte als die oben beschriebenen, gesetzlich vorgesehenen.

3.2.2 Der atypische Fall: Flugroutenfestlegung bei einem noch nicht in Betrieb befindlichen Flughafen

Das Verfahren der Flugroutenfestlegung unterscheidet sich hier von dem soeben beschriebenen insbesondere darin, dass zeitnahe Überlegungen hierzu bereits im Rahmen der Planfeststellung des künftigen Flughafens angestellt worden sind. Denn auch der Flugbetrieb ist bekanntlich Gegenstand der Planfeststellung²⁷. Damit geraten automatisch auch die prognostizierten Flugrouten, deren Grobplanung bereits während des Planfeststellungsverfahrens von der DFS vorgenommen wird, in seinen Sog hinein. Denn mit der Zulassung des Betriebs wird gleichzeitig die Entscheidung über das Lärmpotential des zugelassenen Flughafens getroffen. Die Einbindung der DFS bereits in diesem Stadium entspricht ihrer Beauftragung mit der Wahrnehmung der in § 27c Abs. 2 LuftVG genannten Aufgaben der Flugsicherung²⁸.

²⁵ A. a. O.

²⁶ BVerwG, Urteil vom 26.11.2003, 9 C 6.02, a. a. O., dd).

²⁷ Kaienburg/Uhl, a. a. O., S. 536 weisen zu Recht darauf hin, dass – obwohl in § 8 Abs. 1 LuftVG der Betrieb des Flughafens im Vergleich zu § 6 Abs. 1 und § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG nicht erwähnt werde – § 8 Abs. 1 LuftVG auch den Flugbetrieb erfasst. Dies ergebe sich sowohl aus § 8 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 LuftVG sowie aus § 8 Abs. 4 LuftVG.

²⁸ Vgl. auch SächsOVG, a. a. O., Rn. 70.

Das BVerwG²⁹ hat allerdings festgestellt, dass das BAF bei der sich an den Planfeststellungsbeschluss anschließenden Festlegung der Flugrouten nicht an die der Planfeststellung zugrunde gelegte Grobplanung der Flugrouten gebunden ist, selbst wenn diese mit der DFS abgestimmt gewesen sei. Man wird einräumen müssen, dass dies zumindest auf den ersten Blick etwas unbefriedigend ist, da sowohl die Planfeststellungsbehörde als auch das BAF ihren jeweiligen Entscheidungen die sachverständige Einschätzung ein und derselben Stelle, der DFS, zugrunde legen. Die Tätigkeit der DFS hat allerdings in beiden Fällen keine verpflichtenden oder verbindlich feststellenden Folgen, sondern ausschließlich interne, vorbereitende Bedeutung für die jeweilige Behörde, gegenüber der sie abgegeben wird. Und anders als die auf der Einschätzung der DFS beruhende Entscheidung des BAF legt die vorherige Entscheidung der Planfeststellungsbehörde die Flugrouten nicht fest, da die Planfeststellungsbehörde hierfür nicht zuständig ist. Dies wäre zudem mit der Notwendigkeit der grundsätzlichen Offenheit der Flugrouten für spätere Änderungen/Anpassungen durch das BAF nicht zu vereinbaren.

Die Problematik liegt bei dieser Fallkonstellation weniger in der – mit Blick auf den planerischen Einschlag der Flugroutenfestlegung – eventuell als mangelhaft empfundenen Beteiligung von Betroffenen, da diese ja umfassend im Planfeststellungsverfahren abgearbeitet wurde. Vielmehr entzündet sich das Unbehagen hier an dem Umstand, dass eine Einschätzung der DFS während des Planfeststellungsverfahrens nicht ausschließt, dass aufgrund der Einschätzungen wiederum der DFS im Anschluss an das Planfeststellungsverfahren andere Bevölkerungskreise betroffen werden, deren Interessen im Planfeststellungsverfahren nicht berücksichtigt worden sind. Hier stellt sich im Interesse des Vertrauensschutzes und der Konsistenz von Verfahren und Entscheidung bei der Planfeststellung die Frage nach einer rechtlichen Bindungswirkung der Einschätzung der DFS.

Wegen der Einzelheiten wird auf die Erörterungen in Kapitel 4.5.2 verwiesen.

3.2.3 Zwischenergebnis

Als weiteres Zwischenergebnis kann deshalb folgendes festgehalten werden:

- Im typischen Fall eines bereits betriebenen (und bereits planfestgestellten) Flughafens gestaltet sich das Verfahren der Festlegung von Flugrouten wie folgt:
 - Die DFS macht dem BAF einen internen ausgearbeiteten Änderungsvorschlag.
 - Das BAF prüft die in Betracht kommenden Routenalternativen und beteiligt die Fluglärmkommission (§ 32b Abs. 2 und 3 LuftVG) sowie gegebenenfalls das UBA (§ 32 Abs. 4c Satz 2 LuftVG).
 - Eine Beteiligung von Gemeinden, Privatpersonen und Unternehmen ist nicht vorgesehen. Nach Auffassung des BVerwG (Urteil vom 24. Juni 2004) spiegeln sich in der Zusammensetzung der Fluglärmkommission die gegensätzlichen Interessen im Umfeld des Flughafens hinreichend wider.
- Im atypischen Fall eines noch nicht betriebenen (aber soeben planfestgestellten) Flughafens (oder seiner Erweiterung) gestaltet sich das Verfahren ebenso. Daran ändert auch das Faktum nichts, dass die DFS hier bereits zuvor (in zeitlicher Nähe) im Rahmen der Planfeststellung von der Planfeststellungsbehörde zur Einschätzung der späteren

²⁹ Urteil vom 31.7.2012, 4 A 5000.10, Rn. 48 (BER).

Flugrouten eingebunden wurde. Eine „Festlegung“ erfolgt nämlich in diesem Verfahrensstadium weder durch die DFS (rein interne Vorbereitungsunterstützung) noch durch die Planfeststellungsbehörde (keine Zuständigkeit für die Flugroutenfestlegung).

- Ob die Einschätzung der DFS im Planfeststellungsverfahren auf spätere Flugroutenfestlegungen durch das BAF eine Bindungswirkung haben sollte, wird noch zu erörtern sein (siehe hierzu Kapitel 4.5).

3.3 Identifizierung der Schritte im Prozess, an denen Lärminderung als Ziel eine relevante Rolle spielt

Das vorliegende Gutachten hat zum Ziel, Optimierungsmöglichkeiten bei der Berücksichtigung von Fluglärmaspekten bei der Flugroutenplanung aufzuzeigen. Dazu werden zunächst im bestehenden Verfahren die Stellen identifiziert, die die Betrachtung der Lärmauswirkungen zu berücksichtigen haben.

3.3.1 Die Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS)

Die DFS ist gem. § 1 der Verordnung des BMVBS zur Beauftragung eines Flugsicherungsunternehmens (FS-AuftragsV³⁰) mit der Wahrnehmung der in § 27c LuftVG vorgesehen Aufgaben betraut. Die dort genannten Aufgaben sind zum einen die sichere, geordnete und flüssige Abwicklung des Luftverkehrs, Abs. 1, und zum anderen die in Abs. 2 insbesondere aufgeführten Tätigkeiten.

Die DFS wird tätig, sobald Bedarf angezeigt ist, Flugrouten zu ändern, Navigationsanlagen in Betrieb zu nehmen oder zu ändern, Mindesthöhen festzulegen etc. Die Bedarfe können auch extern an die DFS herangetragen werden, insbesondere kommen hier Vorschläge der Fluglärmkommission (FLK) in Betracht. Die DFS ist für die Planung zuständig und legt dem BAF einen Entscheidungsvorschlag vor (siehe auch Kapitel 3.3.2). Dieser beinhaltet eine Lärmabschätzung, die der „Hinwirkungspflicht“ und der Vermeidung von unzumutbarem Fluglärm nach § 29b Abs. 2 LuftVG genügen muss (siehe hier Kapitel 3.1.4).

Bislang hat es die Rechtsprechung für die spätere Abwägung des BAF als ausreichend angesehen, wenn die DFS bei Abflugstrecken verschiedene Varianten mit Hilfe eines eigenen Bewertungssystems (Noise Impact Reduction and Optimization System – NIROS) mit einander vergleicht, die Ergebnisse der FLK zur Beratung vorlegt und sachgerecht begründet, warum sie dem BAF eine bestimmte Variante zur Festsetzung vorschlägt. Dieses Bewertungssystem enthält neben betrieblichen Kennzahlen auch eine Lärmbewertungskomponente, in die die von den jeweiligen Varianten betroffene Bevölkerung sowie die berechnete akustische Belastung aufgrund einer beispielhaften Belegung mit verschiedenen Flugzeugtypen einfließt. Es wird jeweils nur der von der in Rede stehenden Abflugstrecke ausgehende Lärm berücksichtigt. Eine Gesamtbetrachtung der Varianten mit den jeweiligen sonstigen An- und Abflügen auf benachbarten Strecken oder im Fall verschiedener Betriebsrichtungen erfolgt im Rahmen von NIROS nicht. Die Auswertung erfolgt insbesondere in zahlenmäßigen, nach bestimmten Kriterien gewichteten Gütekennwerten. Für die Festlegung neuer Abflugrouten des Flughafens Berlin-Brandenburg International (BER) erfolgte z.B. die Bewertung der DFS der vorgeschlagenen Alternativen und die hierzu für Beratung in FLK und Abwägung erstellten

³⁰ Verordnung zur Beauftragung eines Flugsicherungsunternehmens vom 11.11.1992 (BGBl. I S. 1928), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 24.8.2009 (BGBl. I S. 2942).

Unterlagen auf dem NIROS System. Für Anflüge verfügt die DFS bislang nicht über ein entsprechendes System. Sowohl die Gesamtbetrachtung als auch der Vergleich verschiedener Anflugverfahren erfolgte daher in der Vergangenheit qualitativ. Die Untersuchung von Abflugalternativen allein mit NIROS begegnete teilweise erheblicher Kritik, da eine umfassende Beurteilung der Lärmsituation nicht möglich und die Entstehung der gewichteten Lärmgütewerte nicht transparent und nachvollziehbar sei. Mit der Einführung der Benennungspflicht des Umweltbundesamtes bei der Festlegung von Flugverfahren, sowie u.a. den Arbeiten des Forum Flughafen und Region Frankfurt zur Bewertung von An- und Abflugverfahren mittels auf Anleitung zur Berechnung von Fluglärm (AzB) -Berechnungen gestützter wirkungsbezogener Fluglärmindizes, haben sich in jüngster Zeit teilweise schon Veränderungen an der bisherigen Praxis ergeben. So wurden teilweise (z.B. zur Anhebung der Gegenanflüge am Standort Frankfurt) von der DFS ebenfalls auf der AzB beruhende Berechnungen der Lärmauswirkungen unter Berücksichtigung aller An- und Abflüge vorgelegt. Diese Praxis ist jedoch bisher nicht Bestandteil fester Regelungen. Sie beruht vielmehr auf standortspezifischen Kooperationen bzw. den vom Umweltbundesamt gegenüber dem BAF formulierten Grundanforderungen zur Darstellung der Lärmauswirkung verschiedener Verfahrensvarianten. Diese wurden im Rahmen der Benennungsregelung formuliert, um eine angemessene fachliche Prüfung der voraussichtlichen Lärmauswirkung bzw. der Angemessenheit der getroffenen Auswahl vornehmen zu können.

Weder NIROS noch die bisherigen Darstellungen von Lärmauswirkungen mittels AzB Berechnungen/Indizes berücksichtigen das voraussichtliche Maß und Art der Nutzung von Direktfreigaben, die u.U. erhebliche Auswirkungen auf die tatsächliche Lärmverteilung haben können.

3.3.2 Die Fluglärmkommission (FLK)

Die Fluglärmkommission ist ein gesetzlich nach § 32b Abs. 1 LuftVG installiertes internes Beratungsgremium. Sie berät die Genehmigungsbehörde sowie BAF und DFS über Maßnahmen zum Schutz gegen Fluglärm und gegen Luftverunreinigungen durch Luftfahrzeuge. Ziel ist es, den beratenen Stellen für die von ihnen zu treffenden Entscheidungen das besondere Fachwissen, die Ortskenntnis und den Sachverstand der FLK-Mitglieder zur Verfügung zu stellen. In der Praxis bedeutet das Beratungserfordernis, dass zu den vorgenannten Themenbereichen die Beratung der Fluglärmkommission vorab eingeholt werden muss. Die Kommission ist zudem berechtigt, eigene Maßnahmen zu entwickeln und vorzuschlagen. Typische Beispiele für das Aufgabenspektrum der Fluglärmkommission sind Beratungen zu folgenden Themen: Flugroutenfestsetzung, aktive und passive Lärmschutzmaßnahmen, Lärmschutzbereich, Entgeltordnung, Lärmaktionsplanung und Fluglärm-Messstationen. Die Grenzen des gesetzlichen Auftrags ergeben sich dadurch, dass die o. g. Behörden grundsätzlich die Beratung durch die Fluglärmkommission einholen müssen. Allerdings sind diese Behörden bei ihrer Entscheidung über Maßnahmen nicht an das Beratungsergebnis der Fluglärmkommission gebunden: Halten sie die von der Fluglärmkommission vorgeschlagenen Maßnahmen für nicht geeignet oder für nicht durchführbar, können sie auch anders entscheiden. Die Behörden müssen dann jedoch das Abweichen vom Beratungsergebnis der Kommission unter Angabe von Gründen mitteilen. Eine weitere faktische Grenze des Prüfumfanges wird sich zudem i.d.R. aus personellen und finanziellen Ausstattung der Fluglärmkommissionen ergeben, da keine oder nur geringe Mittel für eigene fachliche Arbeiten oder Prüfungen zur Verfügung stehen. Am Standort Frankfurt besteht derzeit eine

Praxis, dass für lärmrelevante Beratungsgegenstände das Forum Flughafen und Region³¹ auf Bitte der FLK regelmäßig zusätzliche Auswirkungsbetrachtungen und Lärmberechnungen mittels des Frankfurter Fluglärmindex vornimmt und der FLK zur Beratung zur Verfügung stellt. Eine solche, mit Landesmitteln ausgestattete, nicht weisungsgebundene Einrichtung, die auch Unterstützungsleistungen für die FLK erbringt, ist an den anderen deutschen Standorten bisher nicht vorhanden.

3.3.3 Das Umweltbundesamt (UBA)

Dem UBA kommt bei der Festlegung von Flugrouten eine wichtige Rolle zu. Zu den Verordnungen, die im Benehmen mit dem UBA erlassen werden müssen, gehören gemäß § 32 Abs. 4 Nr. 8 LuftVG Rechtsverordnungen über die Festlegung von Flugverfahren für Flüge innerhalb von Kontrollzonen, für An- und Abflüge zu und von den Flugplätzen mit Flugverkehrskontrollstelle und für Flüge nach Instrumentenflugregel, einschließlich der Flugwege, Flughöhen und Meldepunkte. Das Benehmen des UBA ist gemäß § 32 Abs. 4c S. 2 LuftVG grundsätzlich bei Rechtsverordnungen, die von besonderer Bedeutung für den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm sind, erforderlich.

Zur Ausgestaltung dieser Benehmensregelung wurde 2008 in einem ersten Fachgespräch zwischen UBA, BAF und DFS ein Vorgehen abgestimmt. Es wurden überwiegend formale Rahmenbedingungen vereinbart, eine Konkretisierung der Beurteilungsverfahren, des Umfangs und Detailliertheit der relevanten Unterlagen und weiterreichender Beteiligungsmöglichkeiten bei der Festlegung wurden nicht endgültig entschieden. Für eine weitere Konkretisierung der Ausgestaltung der Benehmensregelung wurde vereinbart, sich hierzu nach ersten Erkenntnissen und Erfahrungen aus der Praxis erneut zu verständigen. Das UBA hat einen Anforderungskatalog formuliert, welche Informationen vorzulegen sind.

Die Beteiligung des UBA am Verfahren der Festlegung von Flugrouten ist ausweislich des Gesetzeswortlauts dann vorgeschrieben, wenn die Festlegung einer Flugroute besondere Bedeutung für den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm hat, und sie ist deshalb vorgeschrieben, damit das UBA in diesen Verfahren die Gesichtspunkte des Schutzes der Bevölkerung vor Fluglärm als unabhängige eigenständige wissenschaftliche Behörde sachkundig einbringt und diese hinreichend Berücksichtigung im Verfahren finden³². Das Benehmen wird dem Wortlaut nach nicht auf bestimmte Aspekte begrenzt; das UBA muss vielmehr zu allen Aspekten des Schutzes der Bevölkerung vor Fluglärm Stellung beziehen können. Dem UBA müssen dafür alle entscheidungsrelevanten Daten, Unterlagen und Verfahrensakten zur Verfügung gestellt werden³³. Im Zuge der Diskussion über die neu festzusetzenden An- und Abflugrouten für den Flughafen BER hat das UBA 2012³⁴ eine eigene Lärm- und Auswirkungsberechnung samt Empfehlungen erstellt und diese veröffentlicht.

³¹ Siehe dazu auch Kapitel 4.3.

³² Pache, Prüfung von formell- und materiell-rechtlichen Aspekten bei der Benehmensregelung zur Festlegung von Flugrouten nach § 32 LuftVG zwischen UBA und BAF, Rechtsgutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, 2012, S. 54.

³³ Pache, a.a.O., S. 47.

³⁴ Lärmfachliche Bewertung der Flugrouten für den Verkehrsflughafen Berlin-Brandenburg International (BER) für die Benehmensbeteiligung nach § 32 Luftverkehrsgesetz vom Januar 2012, <http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/laermfachliche-bewertung>.

3.3.4 Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF)

Flugverfahren werden in Form von Rechtsverordnungen durch das BAF erlassen und im Bundesanzeiger veröffentlicht. Mit der Veröffentlichung im Bundesanzeiger³⁵ ist das Rechtsetzungsverfahren abgeschlossen. Mit dem Eingang der Planungen der DFS, die die Festlegung oder die Änderung eines Flugverfahrens zum Inhalt haben, erfolgt beim BAF eine Prüfung der vorgelegten Planungsunterlagen im Sinne eines „abwägenden Nachvollziehens“³⁶. Diese bezieht sich schwerpunktmäßig auf die Vollständigkeit der Unterlagen und umfasst die Darstellung der flugsicherungsbetrieblichen Gründe und Belange, Alternativen, Abwägung der Lärmschutzbelaenge, Beteiligung und Beratungsergebnis der Fluglärmkommission. Sofern Belange der Flugverfahrensfestlegung betroffen sind nimmt i.d.R. ein Vertreter des BAF an den Sitzungen der Fluglärmkommissionen teil (§ 32b Abs.6 LuftVG). Evtl. wird dann noch seitens des BAF Unterlagen bei der DFS nachgefordert bzw. um vertiefende Erläuterung gebeten. Anschließend werden die Planungsunterlagen an das UBA zur Herstellung des Benehmens übersandt. Nach Eingang aller entscheidungserheblichen Unterlagen und Stellungnahmen erfolgen die abschließende Prüfung der Planung sowie die Betrachtung der Abwägung unter Würdigung der Stellungnahmen des UBA und der FLK durch das BAF. Eine darüber hinaus gehende eigene zusätzliche Ermittlung und Prüfung von Lärmschutz Gesichtspunkten bzw. Fluglärm mindermöglichkeiten erfolgt durch das BAF nicht, jedoch die eigenständige, ergebnisoffene Prüfung und Abwägung der verschiedenen vorgetragenen Belange und Informationen.³⁷

3.3.5 Bundesjustizministerium (BMJ)

Nachdem das BAF eine Entscheidung über die Festsetzung des beantragten Flugverfahrens und der Umsetzung der Planungen in einen rechtsförmlichen Verordnungsentwurf vorgenommen hat, wird der Verordnungsentwurf zur Prüfung an das Bundesministerium der Justiz weitergeleitet. Dort erfolgt eine rechtssystematische und rechtsförmliche Prüfung,³⁸ die keine vertiefende Befassung von Lärmschutz Gesichtspunkten enthält.

3.3.6 Flughafenbetreiber

Der Flughafenbetreiber hat bei der Festlegung von Flugverfahren keine eigenständige formale Rolle. Er stellt jedoch – soweit erforderlich bzw. von der DFS angefragt – Daten und Informationen zur Verfügung, welche voraussichtliche Nutzung und Belegung eine Flugstrecke haben wird, um die Lärmauswirkungen abschätzen oder berechnen zu können, dies ist zumindest am Standort Frankfurt der Fall. Er ist Mitglied der FLK. Am Standort Frankfurt zum Beispiel ist der Flughafenbetreiber, die Fraport AG, zudem aktiv beteiligt an der Ausarbeitung von aktiven Schallschutzmaßnahmen im Rahmen des Forum Flughafen und Region, also bevor die formalen Verfahren zur Festsetzung eines Flugverfahrens beginnen.

³⁵ Eine Veröffentlichung erfolgt auch in den Nachrichten für Luftfahrer.

³⁶ Vortrag von Dr. Baumann, „Das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung“, Sitzung der FLK Frankfurt am 16.12.2009, Folie 8, http://www.flk-frankfurt.de/eigene_dateien/sitzungen/2009-2010/sitzung-207/top2-Praes-Hr-Dr-baumann-baf.pdf.

³⁷ Vortrag von Dr. Baumann, a.a.O.

³⁸ Vortrag von Dr. Baumann, a.a.O.

3.3.7 Aufsichtsbehörde über den Flughafenbetrieb

Auch die nach Landesrecht zuständige Aufsichtsbehörde für einen Flughafen hat keine eigenständige Rolle bei der Festsetzung von Flugverfahren und nimmt keine eigene Prüfung unter Lärmgesichtspunkten vor.

3.3.8 Zwischenergebnis:

Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden:

- Lärminderung ist das Hauptziel der Tätigkeit der FLK;
- Die Prüfung unter Fluglärmaspekten ist ebenfalls Hauptziel der Benehmensregelung durch das UBA;
- BAF und DFS sind gehalten, die Fluglärm Auswirkungen bei der Prüfung und Festlegung der Rechtsverordnungen zu berücksichtigen, Hauptziel ist die sichere und flüssige Abwicklung des Flugverkehrs;
- Fluglärminderungsaspekte spielen keine Rolle bei der Rechtsförmlichkeitsprüfung durch das BMJ oder bei der Aufsichtsbehörde für den Flughafenbetrieb.

3.4 Identifizierung der Schritte im Prozess, an denen die Öffentlichkeit oder Betroffene beteiligt werden

Für die Frage, an welchen Stellen bei der Flugroutenfestlegung die Öffentlichkeit oder Betroffene beteiligt werden, ist zunächst zu klären, was unter Beteiligung für die vorliegende Begutachtung zu verstehen ist. Im Zuge der generellen politischen und gesellschaftlichen Diskussion nach mehr „Transparenz, Information und Beteiligung“, dies vor allem im Kontext größerer Infrastrukturvorhaben, wird häufig nicht differenziert zwischen den einzelnen Begrifflichkeiten.

Beteiligung der Öffentlichkeit und der Betroffenen setzt voraus, dass eine gewisse Form von Einflussnahme auf den jeweiligen Prozess bzw. die Planung möglich ist. Dies ergibt sich aus dem reinen Wortverständnis und aus der Berücksichtigung der gesetzlichen Regelungen, die eine „Beteiligung“ erwähnen. So sieht z.B. § 10 Abs. 3 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) vor, dass die zu Beteiligten Einwendungen abgeben können, diese Einwender können, so Abs. 6, zu einem Erörterungstermin eingeladen werden. Nach § 9 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) ist die betroffene Öffentlichkeit zu beteiligen, d.h. ihr ist Gelegenheit zur Äußerung zu geben, das Verfahren richtet sich nach § 73 Abs. 3 S. 1, Abs. 4 bis 7 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). In allen Fällen sind vorher die relevanten Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Die Behörde hat bei ihrer Entscheidung die Einwendungen bzw. Äußerungen – soweit sachrelevant – zu berücksichtigen bzw. zu begründen, warum sie einer Einwendung folgt oder auch nicht. Dies kann auch durch die abschließende Stellungnahme nach Durchführung eines Erörterungstermines geleistet werden. Wie bereits ausgeführt (siehe Kapitel 3.1.3), bedeutet Beteiligung die Anhörung der Öffentlichkeit/Betroffenen und dass deren Stellungnahmen in einer Abwägung mit berücksichtigt werden müssen.

So lässt sich festhalten, dass Beteiligung im hier relevanten Sinne mehr meint, als „nur“ Information. Die Öffentlichkeit / die Betroffenen müssten am Prozess der Flugroutenfestlegung in dem Sinne beteiligt werden, dass sie Einwendungen erheben oder Stellungnahmen abgeben können, die die Genehmigungsbehörde zu berücksichtigen hat. Hier könnten auch Stellvertreter-Modelle (zum Beispiel über die Träger öffentlicher Belange) eine Rolle spielen. Die

Wichtigkeit eines transparenten Verfahrens für die Öffentlichkeit/Betroffene wird hier darüber hinaus nicht in Abrede gestellt.

Eine gesetzliche Beteiligung der Öffentlichkeit bzw. der Betroffenen findet bei der Festsetzung von Flugverfahren nur in sehr eingeschränktem Umfang statt. Die gesetzlich vorgeschriebene Beratung durch die FLK impliziert, dass dabei eine Interessenvertretung der von Fluglärm betroffenen Nachbargemeinden hergestellt wird.³⁹ Die Betroffenen sind also lediglich durch die sie vertretenden Gebietskörperschaften der jeweiligen FLK repräsentiert. Zuständig für die Berufung der Mitglieder der Fluglärmkommission ist nach § 32b Abs. 5 LuftVG die Genehmigungsbehörde. Die Berufung wird i.d.R. in enger Abstimmung mit dem Vorstand der Fluglärmkommission erfolgen und sich dabei i.d.R. an objektiven Kriterien wie z.B. der Lage einer Kommune innerhalb der Festsetzung des Lärmschutzbereiches nach dem Fluglärmschutzgesetz orientieren. Überwiegend werden vor allem politische Verantwortungsträger sowie (leitende) Mitarbeiter, also zur Loyalität gegenüber den Gesamtinteressen der Gebietskörperschaft verpflichtete Personen, in die Kommissionen berufen. Während der Beratung durch die FLK können Vertreter der betroffenen Kommunen über die geplanten Verfahren bzw. Verfahrensänderungen durch die DFS informiert werden und können selbst ihre Einschätzungen und Stellungnahmen vortragen.

Eine darüber hinaus gehende Beteiligung der Betroffenen – in welcher Form auch immer – ist gesetzlich nicht vorgesehen. Die Benehmensregelung des UBA wird zwar seitens der Fluglärm-betroffenen mit großem Interesse verfolgt, stellt aber keine Öffentlichkeitsbeteiligung dar.

3.4.1 Zwischenergebnis

Eine Beteiligung der Öffentlichkeit oder der Betroffenen bei der konkreten Flugroutenplanung findet einzig unter dem Aspekt der stellvertretenden Interessenswahrnehmung durch die betroffenen Kommunen als Mitglieder der FLK statt. Berücksichtigt werden muss dabei, dass die Benennung der Mitglieder in der Hand der Genehmigungsbehörde unter Rücksprache mit dem Vorstand der FLK erfolgt. Es gibt keine gesetzlich vorgeschriebenen Kriterien für die Benennung.

3.5 Ergebnis zu Kapitel 3

Die Ermittlung des Ist-Zustandes ergibt, dass das Rechtsregime für die Flugroutenfestlegung gemäß § 27a Abs. 2 LuftVO das BAF ermächtigt, die Flugrouten per Rechtsverordnung festzulegen. Der Vergleich mit dem Planfeststellungsverfahren ergibt, dass die Flugroutenplanung einen planerischen Einschlag hat, die Abwägung dabei dem allgemeinen Abwägungsgebot genügen muss. Die Berücksichtigung von Fluglärm-aspekten spielt dabei insofern eine Rolle, dass das BAF und die DFS gemäß § 29b Abs. LuftVG eine Hinwirkungspflicht zur Vermeidung von unzumutbarem Fluglärm obliegen. Beteiligungsrechte bei der Flugroutenfestsetzung existieren nur in sehr begrenztem Umfang: Eine Beteiligung der betroffenen Kommunen wird über ihre Mitgliedschaft in den hiesigen FLK bislang seitens des Gesetzgebers und Rechtsprechung für ausreichend erachtet. Eine Beteiligung Betroffener ist nicht vorgesehen. Lärm-minderungsaspekte als Hauptziel der Mitwirkung an der Festsetzung der Flugverfahren sind nur bei der FLK-Beratung und beim UBA im Rahmen der Benehmensregelung relevant.

³⁹ BVerwGE 111, 275 sowie Urteil vom 24.6.2004, NVwZ 2004, 1229 ff.

4 Analyse

4.1 Fallbeispiele, bei denen eine Einbeziehung der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit Lärminderung und der Festlegung von Flugrouten stattgefunden hat

Die Frage, ob und wie Fluglärminderung und die Einbeziehung der Öffentlichkeit – über die gesetzlichen Vorgaben hinaus – bei der Festlegung von Flugrouten in der Praxis eine Rolle spielt, kann Aufschluss darüber geben, wie ein verbessertes Verfahren zukünftig ausgestaltet werden könnte. Die zu untersuchenden Aspekte im vorliegenden Kapitel konzentrieren sich darauf, über die nur beschränkten gesetzlichen Möglichkeiten zur – stellvertretenden – Öffentlichkeitsbeteiligung über die FLK (und dort die Einbringung von Lärminderungsaspekten), anhand von Beispielen darzustellen, wie eine freiwillige Einbeziehung der Öffentlichkeit (also keine Öffentlichkeitsbeteiligung) einer außerhalb der FLK stehenden Öffentlichkeit an dem Ziel „Fluglärminderung“ mitgewirkt hat. Es können Fallbeispiele aufgezeigt werden, anhand derer in den folgenden Kapitel (Kapitel 4.2 und 4.3) eine Bewertung der Lärminderungsbemühungen und die Einbeziehung der Öffentlichkeit erfolgt. Die Aktivitäten zur Lärminderung an Deutschlands größtem Verkehrsflughafen in Frankfurt dienen dabei als Grundlage.

4.1.1 Fallbeispiel: Flughafen Frankfurt – Neuordnung der TABUM-Abflugrouten

Aufgrund einer Neuordnung der An- und Abflugrouten im Jahre 2001 – insbesondere zur Anpassung an das europäische Streckennetz – klagten sieben Kommunen (sog. „Taunusschiene“) und vier Privatkläger gegen die Neufestsetzung der Abflugroute via TABUM. Nachdem der Verwaltungsgerichtshof (VGH) Kassel⁴⁰ den Klagen teilweise insofern stattgab, dass die Flugroute mit der kürzeren Wegstrecke via TABUM nicht ausreichend die topografischen Gegebenheiten berücksichtige und der Höhengewinn (und damit eine Lärmreduzierung) durch die Höhenlage des Taunus nicht wie prognostiziert eintreten könne, ergriff im Jahr 2003 die FLK Frankfurt die Initiative, um Vorschläge für eine unter Lärmschutzgesichtspunkten abgewogenere Alternative zu sammeln. Zunächst erfolgte eine Analyse und Bewertung der DFS-Vorschläge zur alternativen Flugroutenführung aufgrund des Urteilspruches des VGH Kassel (inkl. Ursprungsvariante). Gemeinsam mit dem Fluglärmschutzbeauftragten und dem für Fluglärmrechnungen sachverständigen Referat des Hessischen Landesamtes für Umwelt und Geologie entwickelte die FLK Frankfurt alternative Routenvarianten. Ein umfängliches öffentliches Beteiligungsverfahren im Rahmen von Anhörungen mit den Bürgerinitiativen und Kommunen wurde durch die FLK durchgeführt. Die DFS und die Genehmigungsbehörde unterstützten dieses Vorgehen. Anschließend wurde der DFS und dem LBA ein nach Anhörung der Betroffenen abgestimmter FLK-Vorschlag unterbreitet (Routenführung, feste Abdrehpunkte, Einbeziehung Steilstartverfahren). Das BVerwG hob im folgenden Jahr in der Revisionsentscheidung⁴¹ das Urteil des VGH Kassel auf. Die von der DFS und dem LBA getroffene Abwägungsentscheidung seien zu Unrecht vom VGH Kassel beanstandet worden, das BVerwG wies die Klage in vollem Umfang zurück. Die DFS und das LBA setzten zwar die Vorschläge der FLK weitestgehend um, die DFS gab allerdings zu verstehen, dass sie für einen größeren Planungsaufwand keinen Spielraum aufgrund des Urteils

⁴⁰ VGH Kassel, Urteile vom 11.2.2003, 2 A 1062/01 und 2 A 1569/01, juris.

⁴¹ BVerwG, Urteil vom 24.6.2004, 4 C 15/03, juris.

des BVerwG sehe.⁴² Seitens der FLK Frankfurt erfolgte die Einschätzung, dass ein über den Kreis der in der FLK vertretenen Kommunen geartetes „Anhörungsverfahren“ keine Relevanz bei der Flugroutenfestsetzung habe.

4.1.2 Fallbeispiel: Forum Flughafen und Region - Einführung

Das Forum Flughafen und Region ist die Weiterführung des Dialogprozesses im Zusammenhang mit dem Ausbauvorhaben des Frankfurter Flughafens um eine weitere Landebahn. Nach dem Mediationsverfahren (1998-2000), dem Regionalen Dialogforum (RDF)⁴³ (2000 bis 2008) existiert nun seit Ende 2008 das Forum Flughafen und Region (FFR). Die Weiterführung des Dialoges erfolgte ebenfalls auf Grundlage einer Entscheidung der hessischen Landesregierung, festgelegt in der „Gemeinsame Erklärung der Landesregierung Hessen und der Luftverkehrswirtschaft vom 12.12.2007“, in welcher sich auch zu der Verwirklichung der Vereinbarungen des Anti-Lärm-Pakt (Ergebnis des RDF 2008) bekannt wurde.

Ein Schwerpunkt der Arbeit im FFR ist, Maßnahmen des aktiven Schallschutzes zu entwickeln und zu implementieren. Dies mit dem Ziel, eine Lärminderung bzw. Reduzierung der durch den Ausbau prognostizierten Lärmzunahme zu erreichen. Dafür wurde das sog. Expertengremium Aktiver Schallschutz (ExpASS)⁴⁴ unter Leitung der DFS und eines kommunalen Vertreters eingerichtet. Dort werden neuartige An- und Abflugverfahren entwickelt und bewertet, sowie lärmbezogene Optimierungen existierender Anflug- und Abflugverfahren (lateral, vertikal, flugbetrieblich) ausgearbeitet und deren Beantragung und Diskussion in der Fluglärmmmission begleitet. Grundlagen der Arbeit des Expertengremiums Aktiver Schallschutz sind die „Gemeinsame Erklärung der Landesregierung Hessen und der Luftverkehrswirtschaft“ vom 12.12.2007, die Ergebnisse des Anti-Lärm-Pakt im Regionalen Dialogforum (RDF), die Allianz für Lärmschutz (Hessische Landesregierung und Luftverkehrswirtschaft, DFS und FFR) vom 29.2.2012 und die Arbeiten der Fluglärmmmission. Die Mitglieder des Expertengremiums Aktiver Schallschutz wurden durch einen Beschluss des hessischen Kabinetts bestimmt. Vertreten sind die DFS (Leitung), kommunale Vertreter, Fraport AG, Deutsche Lufthansa AG (DLH), FLK und das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) sowie weitere Sachverständige wie Experten für Fluglärmberechnung des Umwelt- und Nachbarschaftshauses und Piloten, unterstützt von einer wissenschaftlichen Begleitung.

Maßnahmen des aktiven Schallschutzes sind technische Maßnahmen (Umbau/Nachrüstung von Luftfahrzeugen) und operative Maßnahmen wie die Einführung neuer oder die Anpassung vorhandener Flugverfahren. Maßnahmenvorschläge können sich ergeben durch Vorschläge der vertretenen Experten, Vorschlägen aus der FLK sowie Ergebnissen von Forschungsvorhaben, insbesondere des DLR. In gesonderten Initiativen wurden auch Anregungen weiterer Externer (z.B. Gespräch mit Bürgermeistern und Landräten, Sachverständigen) und der Allianz für Lärmschutz 2012 aufgenommen.

⁴² Siehe dazu auch Hotes, Hüttig u.a. „Verfahren zur Beurteilung und Festlegung von lärmindernden Flugstrecken“, Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, Mai 2013, S. 12ff.

⁴³ Siehe zu den Arbeiten des RDF auch Hotes, Hüttig u.a. „Verfahren zur Beurteilung und Festlegung von lärmindernden Flugstrecken“, Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, Mai 2013, S. 11f. Das RDF bereitete die Entscheidungsgrundlagen für die Arbeit des FFR vor, eine Umsetzung von Lärminderungsmaßnahmen erfolgte erst im FFR.

⁴⁴ <http://www.forum-flughafen-region.de/forum/expertengremium-aktiver-schallschutz/>.

Aktive Schallschutzmaßnahmen unterliegen umfangreichen Bewertungen von Sicherheit (die gewährleistet sein muss) und der betrieblichen Auswirkungen. Eine vorherige Untersuchung der Lärmwirkungen mithilfe des Frankfurter Fluglärmindex, gesonderte Auswertung im Hinblick auf hoch Betroffene sowie weiterer Bewertungskriterien wird ebenfalls vorgenommen. Die Auswertungen erfolgen jeweils bezogen auf die gesamte Region, aber auch heruntergebrochen auf jeweilige Kommunen. In der Regel sind einjährige Probebetriebe mit fortdauerndem Monitoring vorgesehen, dessen Ergebnisse in den Gremien des FFR, sowie weiteren interessierten Kreisen und der Öffentlichkeit vorgestellt und verfügbar gemacht werden. Dabei werden Messungen des umfangreichen Netzes und mobiler Stationen aus Messstellen des Umwelt- und Nachbarschaftshauses des FFR, der Fraport sowie teilweise kommunaler Messstationen ausgewertet. Außerdem werden unter anderem die von der DFS in Form von FANOMOS-Daten (Flight Track and Noise Monitoring System) zur Verfügung gestellten Flugspuren auf Änderungen im lateralen, vertikalen Verlauf, Geschwindigkeiten geprüft sowie ggf. betriebliche Besonderheiten, kapazitative Auswirkungen und Ausnutzungsgrade festgestellt. Unter Berücksichtigung der Monitoringergebnisse erfolgt eine Empfehlung, ob eine Übernahme in den Regelbetrieb erfolgen soll. Entwicklung, Prüfung und Empfehlung von Maßnahmen des aktiven Schallschutzes im FFR ersetzen nicht die gesetzlich vorgeschriebenen Genehmigungs- und Beratungsverfahren. Die jeweils zuständigen Akteure (im Fall von Flugverfahren die DFS) stellen im Anschluss bzw. teilweise parallel die erforderlichen Anträge (inklusive Abwägungsmaterial).

4.1.3 Erstes Maßnahmenpaket Aktiver Schallschutz 2010

Die Entwicklung des „Ersten Maßnahmenpaketes“⁴⁵ begann direkt mit der Etablierung des Forum Flughafen und Region im Dezember 2008. Erste Ideen, die bereits im Rahmen des RDF diskutiert wurden, bildeten die Grundlage der weiteren Prüfung der Maßnahmen. Die im Ersten Maßnahmenpaket unterbreiteten und mittlerweile nahezu vollständig umgesetzten Vorschläge⁴⁶ zielten darauf ab, möglichst viele Menschen, die in der Region von Fluglärm betroffen sind, zu entlasten bzw. zusätzliche Belastungen im Zuge steigender Verkehrszahlen nach dem Ausbau so gering wie möglich zu halten. Instrumente hierfür waren unter anderem die Umfliegung dicht besiedelter Bereiche in kapazitätsarmen Zeiten, die Erhöhung des Abstands zu Wohnbebauung bei An- und Abflügen und die Schaffung von Lärmpausen. Um die Lärmwirkung der Maßnahmen zu beurteilen, hat das Expertengremium vor allem auf die jeweilige Berechnung des Fluglärmindex zurückgegriffen. Das bedeutet, dass die berechnete Lärmbelastung (Akustik), die Lärmwirkung⁴⁷ sowie die Siedlungsstruktur der Region in die Betrachtung eingeflossen sind. Es wurden aber nicht ausschließlich die auf das gesamte Betrachtungsgebiet bezogenen Indexwerte untersucht, sondern jeweils auch lokale Lärmauswertungen (zum Teil auch auf der Grundlage zusätzlicher Belastungsgrößen) vorgenommen. Dies sollte sicherstellen, dass keine möglichen negativen Effekte übersehen werden. Die erwartbaren Entlastungswirkungen werden – und dies wurde auch kommuniziert

⁴⁵ http://www.forum-flughafen-region.de/uploads/media/FFR_Bericht_final_02.pdf.

⁴⁶ Anmerkung: die Empfehlungen richteten sich überwiegend an die DFS, in deren Verantwortungsbereich es liegt, die Genehmigungsverfahren für die Flugverfahren bzw. die -änderungen auf den Weg zu bringen.

⁴⁷ Einzelheiten zu den Indizes und die Ergebnisse der Lärmbewertungen (Auswirkung bei den Betroffenen: Tag: Anzahl der % Highly Annoyed nach Maßgabe der RDF Belästigungsstudie; Nacht: Anzahl zus. EEG-AWR nach DLR Schlafstudie), siehe Bericht Erstes Maßnahmenpaket m. w .N., a.a.O.

– den im Fall steigender Verkehrszahlen zusätzlich in der Region entstehenden Fluglärm nicht kompensieren.

Das erste Maßnahmenpaket Aktiver Schallschutz enthielt insgesamt sieben Maßnahmen:

Bereits vor Inbetriebnahme der neuen Landebahn Nordwest (Frankfurt) (LBNW):

- Optimierung Abflugverfahren
- Flottenumrüstung Boeing 737-300 und Boeing 737-500 der DLH
- Erhöhung des Anteils von Betriebszeiten mit Westbetrieb
- Einführung eines neuen Anflugverfahrens (Segmented (RNAV) GPS Approach)
- Dedicated Runway Operations (DROps)
- Optimierung Continuous Descent Approach (CDA), Stufe 1

Nach Inbetriebnahme der neuen LBNW:

- Optimierung des CDA, Stufe 2
- Probetrieb 3,2° Gleitwinkel beim Instrumentenlandesystem (ILS) auf LBNW

Teilweise wurden Sicherheitsbewertungen, zudem zahlreiche Simulationen und Workshops durchgeführt, um die Verfahren zu testen und Verbesserungsvorschläge zu entwickeln. Wichtig war auch die Einbeziehung von Piloten und Lotsen. Für einige Teilaspekte wurden externe unabhängige Gutachter beauftragt.

Über das Paket und die Bewertungsergebnisse wurde ein umfassender schriftlicher Bericht erstellt und veröffentlicht.⁴⁸ Die Umsetzung des Paketes wurde mit der Vorstellung der Maßnahmen in der Frankfurter Fluglärmkommission am 1.7.2010 eingeleitet. In der Regel war für die Maßnahmen jeweils ein Probetrieb ab Anfang des Jahres 2011 vorgesehen. Die Dauer des Probetriebes war auf etwa ein Jahr veranschlagt. Die Maßnahmen wurden entsprechend sukzessive umgesetzt.

Während der Erarbeitung der Maßnahmen hatten alle Mitglieder, auch die kommunalen Vertreter, Stillschweigen gegenüber Dritten vereinbart. Dies war unter anderem damit begründet worden, dass nur so gewährleistet würde, dass eine Gesamtlösung gefunden werden konnte, in dem Maßnahmen mit lärmverteilender Wirkung möglichst so kombiniert werden sollten, dass nicht bestimmte Teile der Region vor allem entlastet, und andere vor allem belastet werden. Wären einzelne Maßnahmen vorher öffentlich diskutiert worden, so wurde die Gefahr gesehen, dass diese vor abschließender Prüfung und Verschränkung mit anderen Maßnahmen bereits im Vorfeld als negativ angesehen hätten werden können. Erst zu einem späteren Zeitpunkt, aber noch vor Beginn der formalen Verfahren, wurden über das FFR hinausgehende Kreise und die allgemeine Öffentlichkeit über das Paket, die einzelnen Maßnahmen, Lärmbewertungen und die Gründe informiert. Dieses Vorgehen wurde im Nachhinein von Bürgerinitiativen und nicht beteiligten Kommunen stark kritisiert, da faktisch keine Möglichkeit mehr bestanden habe, einzelne Maßnahmen aus dem ersten Paket herauszulösen oder andere hinzuzufügen. Die Fluglärmkommission hatte das Paket als Ganzes befürwortet, im Wissen, dass einzelne Bestandteile für die eine oder andere Kommune aufgrund von Verteilungswirkungen trotz der regionalen Gesamtentlastung auch Belastungen mit sich bringen würde.

⁴⁸ http://www.forum-flughafen-region.de/uploads/media/FFR_Bericht_final_02.pdf.

4.1.4 Hearing der FLK 2010

Am 15.9.2010 fand in der FLK des Flughafens Frankfurt/Main ein Hearing zu zukünftigen Maßnahmen des Forum Flughafen und Region statt. Die Vertreter der in der FLK Frankfurt repräsentierten, sowie weiterer Kommunen, erhielten die Gelegenheit, Vorschläge zu – zukünftigen – aktiven Schallschutzmaßnahmen zu formulieren. Die einzelnen Vorschläge wurden von der Geschäftsstelle der FLK strukturiert und in einem sieben Seiten umfassenden Dokument zusammengefasst und von der Geschäftsführerin der FLK auf der 14. Sitzung des Expertengremiums am 25. und 26.10.2010 vorgestellt. Diese Darstellung wurde dem Expertengremium Aktiver Schallschutz anschließend noch schriftlich mit der Bitte um Prüfung und Stellungnahme übersandt. Es gab allgemeine Fragen zu den Maßnahmen Vertikale Optimierung der Abflugverfahren, DROps und CDA und es wurden Vorschläge zu den Themenkomplexen Einbindung und Transparenz, Kriterien für Lärmverteilung, Flugrouten und weitere Vorschläge unterbreitet. Eine 66 Seiten umfassende Stellungnahme des Expertengremiums konnte am 29.6.2011 der FLK übergeben werden.⁴⁹ Einige Vorschläge fanden Eingang in das Prüfprogramm des Expertengremiums, einige erweiterten die bereits laufenden Prüfungen, der überwiegende Teil der konkreten Vorschläge war jedoch entweder aufgrund einer im Vorfeld des Ersten Maßnahmenpaketes bereits erfolgten Prüfung nicht weiter verfolgt worden oder wurde aufgrund überschlägiger Prüfung, ob überhaupt eine Lärmentlastung zu erwarten ist, nicht in das weitere Arbeitsprogramm aufgenommen. Die jeweiligen Gründe wurden der FLK mitgeteilt.

4.1.5 Bürgerveranstaltung Heusenstamm

Am 16.9.2010 veranstaltete das FFR eine öffentliche Veranstaltung in Heusenstamm. In dieser Kommune gab es durch den Probetrieb des segmentierten Anfluges im Zeitraum von 23 bis 5 Uhr (Ziel: Entlastung der Großstadt Offenbach, Nachtflüge waren noch erlaubt) neue bzw. erstmalige Fluglärmbeeinträchtigungen. Mitglieder des Expertengremiums standen für Fragen der Bewohner zur Verfügung und stellten das Erste Maßnahmenpaket, die zugrunde liegenden Berechnungen und Bewertungen vor. Die Veranstaltung konnte nicht ihr Ziel nach Transparenz und Sachaufklärung erreichen. In einer bereits aufgeheizten Atmosphäre, die spätere – erfolglose – Klage gegen den segmentierten Anflug war bereits adressiert, gewann die Unzufriedenheit über die neue Lärmbelastung die Oberhand.

4.1.6 Regionalgespräche

Den Kommunen, die nicht im FFR vertreten sind, wurde durch sog. Regionalgespräche ein Gesprächs- und Informationsangebot unterbreitet. Die vier kommunalen Vertreter im FFR boten an, über die bereits stattfindenden Maßnahmen des aktiven Schallschutzes zu informieren sowie über das Monitoring und das weitere Vorgehen zu berichten. Es sollte ein intensiver Austausch und Dialog eingeführt werden, um insbesondere gemeinsame Interessenslagen und weitergehende Vorstellungen und Wünsche erörtern zu können.

Die „Regionalkonferenz West/Süd“ fand am 16.6.2011, die „Regionalkonferenz Nord/Ost“ am 24.8.2011 statt. Auf den Sitzungen wurde ein gemeinsames Positionspapier unter Federführung des Vorsitzenden der FLK Frankfurt erarbeitet, welches in einer Sondersitzung der FLK Bestätigung fand und als Adressat die Hessische Landesregierung und die Fraport AG hatte.

⁴⁹ http://www.forum-flughafen-region.de/uploads/media/Hearing_Antworten_EGAS_Abgabe_29.6.2011_01.pdf.

Dabei enthielt es, neben anderen Forderungen, das Bekenntnis, die Arbeit des Expertengremiums Aktiver Schallschutz zu unterstützen.

Über diese Maßnahmen hinaus nahmen und nehmen Vertreter der ExpASs und des Umwelt- und Nachbarschaftshauses des FFR an zahlreichen Bürgerversammlungen, Gemeinderatssitzungen, Pressegesprächen etc. teil, um die Maßnahmen und Monitoringergebnisse vorzustellen und zu erläutern.

4.1.7 Erster Monitoringbericht 2012

Das Konzept für das Monitoring der Maßnahmen ist in enger Abstimmung mit den Wünschen aus der FLK erarbeitet worden. Die Aspekte, die seitens der FLK vorgebracht wurden, was insbesondere die Standorte für zusätzliche Messungen betrifft, gingen in dem Konzept auf. Ziel des Monitorings war es, die eingeführten Maßnahmen hinsichtlich ihrer Anwendung und Ausnutzung zu überprüfen sowie einen Vorher-Nachher-Vergleich der Lärmsituation zu erarbeiten. Der Berichtszeitraum erstreckte sich von Juni 2010 bis Mai 2012.⁵⁰ Das Monitoring mündete in Empfehlungen des Expertengremiums, welches auf dieser Auswertung Vorschläge für die einzelnen Maßnahmen in Bezug auf Weiterführung, Ausweitung, Einstellung oder Veränderung machte.⁵¹ Der Bericht wurde dem Konvent des FFR sowie der FLK am 28.6.2012 vorgestellt und diskutiert.⁵²

4.1.8 Weiteres Maßnahmen-„bündel“ 2012

Zum 18.10.2012 konnte dann – mit Inbetriebnahme der neuen Landebahn – die noch umzusetzende Maßnahme „3,2° ILS Gleitwinkel LBNW“ in den Probetrieb gehen. Gleichzeitig begann der Probetrieb für zwei weitere Maßnahmen, die im Nachgang zum ersten Paket entwickelt wurden, „Anhebung der Überflüge um 1.000 Fuß“ und „Anhebung der Überflüge über Offenbach und Mainz“. Die beiden neuen Maßnahmen wurden auf der Sitzung der FLK am 16.5.2012 beraten. Monitoringergebnisse zu diesen drei Maßnahmen wurden im Frühsommer den Gremien und der Öffentlichkeit vorgestellt.

4.1.9 Konvent und kommunale Runde des FFR

Weiterhin erfolgen Informationen über die Arbeiten des Expertengremiums Aktiver Schallschutz im Konvent des FFR sowie in einer kommunalen Runde. Beide Veranstaltungsformate werden jährlich 2 bis 3 Mal einberufen. Eingeladen werden die politischen Entscheidungsträger bzw. die fachlich zuständigen Mitarbeiter der kommunalen Gebietskörperschaften in der Region. Der Teilnehmerkreis umfasst damit grundsätzlich eine ähnliche Zusammensetzung wie die kommunalen Mitglieder der FLK, allerdings sind auch Gebietskörperschaften Mitglied, die aufgrund ihrer Lärmbelastung nicht in der FLK sind, und

⁵⁰ http://www.forum-flughafen-region.de/fileadmin/files/Monitoringergebnisse/Massnahmenmonitoring_Bericht_ohne_Anhaenge.pdf.

⁵¹ http://www.forum-flughafen-region.de/fileadmin/files/Monitoringergebnisse/Anlage3_Empfehlungen_01.pdf.

⁵² http://www.forum-flughafen-region.de/fileadmin/files/Monitoringergebnisse/Monitoringbericht_Praesentation_Konvent_FLK_28_06_2012_komplett.pdf.

wiederum haben sich nicht alle kommunalen Mitglieder der FLK für eine Mitgliedschaft im FFR entschieden.

4.1.10 Zwischenergebnis

Insgesamt lassen sich die Aktivitäten am Standort Frankfurt einteilen in Prozesse,

- die Lärminderung zum Ziel haben (Erstes Maßnahmenpaket Aktiver Schallschutz, Weiteres „Maßnahmenbündel“ 2012);
- die der Information der Öffentlichkeit dienen;
- die überwiegend der Information der betroffenen Kommunen dienen, bei denen aber auch Anregungen an das Expertengremium zur weiteren Verfolgung gegeben werden können (Konvent und kommunale Runde);
- die eine Beteiligung der betroffenen Kommunen implizierte (Hearing der FLK, Erster Monitoringbericht).

4.2 Bewertung der Schritte, in denen Aktivitäten zu Lärminderung bereits stattfinden

Ausgehend von dem Ergebnis des Kapitels 4.2 wird folgend eine Bewertung der Aktivitäten vorgenommen, die Lärminderung zum Ziel haben. Dabei wird über Lärminderungsmaßnahmen des FFR hinaus auch die Aktivitäten des UBA und der DFS in den Blick genommen.

4.2.1 Forum Flughafen und Region

Durch die gemeinsam mit der Landespolitik abgegebene Verpflichtung, mehr und kontinuierlich für den aktiven Lärmschutz zu arbeiten, wurden insbesondere in der DFS, Fraport AG und DLH Ressourcen verfügbar gemacht, sowohl was Prüfung als auch Umsetzung von Maßnahmen angeht. Personelle Ressourcen, finanzielle Beiträge zu Gutachten (z.B. durch Beauftragung des DLR), Sicherheitsbewertungen und auch finanzielle Beiträge zur Einführung von Lärmschutzmaßnahmen (Schulungen für Lotsen, Finanzierung eines umfassenden Monitorings des Probebetriebs zum 3,2° Gleitwinkel ILS LBNW, Umrüstung der Boeing 737-300 und Boeing 737-500-Flotte der DLH usw.) sind eingesetzt worden. Die Erkenntnisse aus den jeweiligen Forschungsabteilungen und der betrieblichen Expertise von Fraport AG und DFS, die Lärmschutzaspekte betreffen, aber auch die Ideen, Anregungen und Kritikpunkte kommunaler Experten fließen in die Arbeit des Expertengremiums Aktiver Schallschutz ein.

4.2.2 Die Lärmbewertung des Forum Flughafen und Region durch den Frankfurter Fluglärminde

Das FFR wendet zur Feststellung von Lärmbetroffenheiten den eigens entwickelten Frankfurter Fluglärminde an, der aus einem Tag- und einem Nachtindex besteht. Der Index wird auch zur Prüfung der Maßnahmen des aktiven Schallschutzes und für das kontinuierliche Monitoring zu Grunde gelegt. Das Gebiet, für das der Index berechnet wird, wird nach akustischen Kriterien definiert, es umfasst derzeit etwa 30 Kommunen. Einzelheiten sind in Kapitel 4.3 des Berichts des FFR zum ersten Maßnahmenpaket enthalten.⁵³

⁵³ http://www.forum-flughafen-region.de/uploads/media/FFR_Bericht_final_02.pdf.

Es erfolgt eine differenzierte Betrachtung von Tag und Nacht:

Frankfurter Tag Index (FTI): Zeit von 06-22 Uhr

- Berücksichtigte Lärmwirkung tagsüber: Anzahl Hoch Belästigter gemäß der RDF Belästigungsstudie⁵⁴
- Abgrenzung: Gebiet, in dem mindestens ein L_{eq} 6-22 von 53 dB(A) erreicht wird.

Frankfurter Nacht Index (FNI): Zeit von 22-06 Uhr (gesetzliche Nacht)

- Berücksichtigte Lärmwirkung nachts: Wahrscheinlichkeit zusätzlicher flugbetriebsbedingter Elektroenzephalographie (EEG)-Aufwachreaktionen gemäß DLR⁵⁵
- Abgrenzung: Gebiet, in dem eine Wahrscheinlichkeit von 0,75 für mindestens eine zusätzliche flugbetriebsbedingte EEG-Aufwachreaktion besteht.

Zur Analyse, welche Effekte sich bei besonders relevant Betroffenen ergeben, wird bei der Prüfung von Maßnahmen des Aktiven Schallschutzes oder der Bewertung von Flugverfahren zusätzlich die Zahl der Hoch Belästigten in einem als „hoch betroffen“ definierten Gebiet ausgewertet: und zwar in einer Kontur L_{eq} 6-22 Uhr: 60 dB(A) (Tagschutzzone nach Fluglärmsgesetz).

In der Nacht wird die Kontur hoch Betroffener, in der eine gesonderte Auswertung zusätzlicher EEG-Aufwachreaktionen erfolgt aus L_{eq} 22-6 Uhr von 53 dB(A) und L_{max} 6x72 dB(A) gebildet - (Nachtschutzzone 1 nach FluglärmG).

Außerdem wird mit der Auswertung der Hoch-Belästigten in einem erweiterten Kontrollgebiet (L_{eq} 6-22 Uhr 50 dB(A)) untersucht, ob nicht Lärmbetroffenheiten auftreten, deren Identifikation wichtig für eine umfassende Beurteilung ist, um auch etwaige unerwünschte Lärmeffekte außerhalb des Indexgebiets erkennen zu können.

4.2.3 Die Lärmbewertung des UBA zur Flugroutenfestlegung Berlin-Brandenburg International (BER) 2012

Das UBA hat in seiner Bewertung zu den Flugrouten 2012⁵⁶ im Grundsatz ähnliche Vorgehensweisen angewandt. Es erfolgte eine lärmwirkungsorientierte Untersuchung, die sich auf alle von der DFS vorgelegten An- und Abflugrouten bezog. Berechnet wurden jeweils Gesamtfluglärmsszenarien mit der AzB und diese wurden mit Bevölkerungsdaten und Dosis-Wirkungsbeziehungen aus Lärmwirkungsstudien⁵⁷ verschränkt. Das UBA hat auch eine Bewertung anhand von Dauerschallpegeln vorgenommen. Die verwendeten Dosis-Wirkungskurven werden in 1 dB-Klassen abgestuft.

⁵⁴ D. Schreckenberger/M. Meis: Gutachten für das Regionale Dialogforum Frankfurt „Belästigung durch Fluglärm im Umfeld des Frankfurter Flughafens“, Endbericht 2006.

⁵⁵ M. Basner et al: Nachtfluglärmwirkungen DLR Forschungsbericht5 2004-07/D.

⁵⁶ Lärmfachliche Bewertung der Flugrouten für den Verkehrsflughafen Berlin Brandenburg (BER) für die Benennungsbeteiligung nach § 32 Luftverkehrsgesetz vom Januar 2012, <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/add/4209-0.pdf>.

⁵⁷ A.a.O, S. 10 und 11.

4.2.4 NIROS (Bewertungssystem der DFS bei Abflugverfahren)

NIROS wird von der DFS derzeit zum Vergleich von Abflugverfahrensvarianten verwendet. Dabei werden sowohl betriebliche als auch lärmbezogene Aspekte einbezogen⁵⁸. Es werden Lärmgütwerte ermittelt, in dem die Abflugstrecken mit einem repräsentativen Flugzeugmix belegt werden, Abflüge berechnet werden und hieraus ein L_{DEN} ⁵⁹ berechnet wird, der anschließend nach bestimmten Gewichtungsfaktoren mit der Bevölkerung innerhalb der berechneten Kontur verschränkt wird. Die Berechnung erfolgt nicht nach AzB, sondern nach ECAC (European Civil Aviation Conference) DOC 29 3rd Edition. Es werden nur die abzuwägenden Streckenverläufe der Abflugstrecken in der Berechnung berücksichtigt, keine benachbarten Abflugstrecken oder Anflüge.

4.2.5 Zwischenergebnis

Der Vorteil der Vorgehensweisen im FFR und bei der Begutachtung durch das UBA ist, dass die konkrete Lärmsituation möglichst umfassend ermittelt wird. Neben der reinen akustischen Lärmauswirkung und der konkreten Siedlungsstruktur ist dies auch die rechnerische Lärmwirkung auf Menschen. Diese erfolgt anhand wissenschaftlicher Maßstäbe aus der Lärmwirkungsforschung. Außerdem wird eine Gesamtfluglärmbeurteilung vorgenommen. Das bedeutet, dass auch Abflüge auf bestehenden benachbarten Strecken mit in die Berechnung einfließen sowie alle Anflüge im Referenzzeitraum. Dies kann bei einem Vergleich verschiedener Streckenvarianten erheblichen Einfluss auf die Reihung der Varianten unter Lärmgesichtspunkten haben. So können z.B. Kumulationswirkungen mit dem Betriebsregime einer anderen Betriebsrichtung identifiziert werden. Zudem kann an den jeweils betrachteten Immissionspunkten nicht nur aufgrund der untersuchten Abflugstrecke Fluglärm entstehen, sondern auch von anderen Abflugstrecken, diese Kumulationswirkung kann ebenfalls aufgezeigt werden. Andererseits kann NIROS mittels des gewählten Berechnungsverfahrens manche Effekte in der Lärmberechnung der isolierten Strecke besser abbilden, wenn es sich um kleinteilige marginale Änderungen handelt, wobei auch mit den Methoden des FFR und UBA solche isolierten Betrachtungen möglich sind. NIROS ist bislang nicht für Anflüge verfügbar, die DFS arbeitet allerdings an einer Version für Anflüge. Allen drei Bewertungsverfahren gemeinsam ist, dass bislang in der Regel keine Annahmen Eingang finden, wie sich die voraussichtlich Handhabung von Direktfreigaben auswirkt und welche Alternativen hier unter Lärmgesichtspunkten denkbar sind. Damit besteht die Gefahr, dass Lärmwirkungen von Abflugstrecken über- oder unterschätzt werden, je nach Ausmaß und konkreter Ausgestaltung von Direktfreigaben und der Siedlungsstruktur.

Der Frankfurter Fluglärmindex wird nur für Frankfurt angewendet, da zumindest die in den Tagindex eingehende Belästigungskurve in 2005 spezifisch für Frankfurt ermittelt wurde. Sie wird derzeit im Rahmen der NORAH⁶⁰ Studie auf ihre Aktualität überprüft, dabei werden auch Vergleichsuntersuchungen an zwei anderen Standorten durchgeführt. Gegebenenfalls ergeben

⁵⁸ Einzelheiten sind u.a. in „Die Quadratur des Kreises – wohin mit dem Fluglärm? Das Lärmbewertungssystem NIROS der Deutschen Flugsicherung“ von G. Zaki, Zeitschrift für Lärmbekämpfung 2008, S. 268-271 beschrieben.

⁵⁹ http://www.dfs.de/dfs_homepage/de/Flugsicherung/Umwelt/Umweltfreundliches%20Fliegen/NIROS/.

⁶⁰ Die aktuell in Bearbeitung befindliche Lärmwirkungsstudie NORAH („Noise-Related Annoyance, Cognition, and Health“, deutsch etwa „Zusammenhänge zwischen Lärm, Belästigung, Denkprozessen und Gesundheit“) wurde vom Forum Flughafen und Region Frankfurt beauftragt und soll in 2015 vollendet sein.

sich hieraus zukünftig Hinweise, in wieweit bestimmte Ergebnisse rein standortspezifisch zu werten sind, und was ggf. allgemein betrachtet werden kann. Andererseits ist der spezifische Zuschnitt auch eine Stärke für die Anwendung in Frankfurt: Denn damit ist z.B. sichergestellt, dass die eingehende Dosis-Wirkungsbeziehung auf den Verkehr in Frankfurt ausgerichtet ist, wie sich dort die Dauerschallpegel zusammensetzen.

Bei der Frage, in wieweit regionalspezifische Wirkungsbeziehungen bei der zukünftigen Bewertung von Flugverfahren eine Rolle spielen sollen, besteht ein Zielkonflikt. Einerseits wäre es wünschenswert, dass bundeseinheitliche Maßstäbe entwickelt werden, u.a. weil DFS, BAF und UBA bundesweite Aufgabenzuschnitte haben und unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe problematisch sind. Außerdem werden nicht an allen Flughafenstandorten wissenschaftlich erhobene Daten für Dosis-Wirkungsbeziehungen vorliegen. Andererseits ist bekannt, dass es regionenspezifische Unterschiede gibt, zum einen da auch subjektive Komponenten bei der Wahrnehmung, wie störend Lärm empfunden wird, eine Rolle spielen, und eben die spezifischen Betriebskonzepte und Verkehrsmengen sehr unterschiedliche sind, selbst wenn sich rechnerisch die gleichen Dauerschallpegel ergeben. Eine wichtige Institution, die Thematik zu bewerten und Präferenzen zu formulieren, wäre die jeweilige Fluglärmkommission.

4.3 Bewertung der Schritte, an denen eine Einbeziehung der Öffentlichkeit bereits stattfindet

Die genannten Praxisbeispiele vom Standort Frankfurt, bei denen eine Einbeziehung der Öffentlichkeit stattgefunden hat, sind hinsichtlich ihrer Erkenntnisse für die Entwicklung von Empfehlungen zu bewerten.

4.3.1 TABUM-Routen

Der Aufwand, der seitens der FLK für die Beteiligung der weiteren Kommunen betrieben wurde, wird seitens der FLK als erheblich eingestuft. Zudem fand bereits im Vorfeld eine umfassende Untersuchung der Varianten statt, um die Beratung und die Beteiligung im Rahmen einer FLK Sitzung vorzubereiten. Zwar übernahm die DFS die Beratungsergebnisse der FLK, das nachfolgende Urteil des BVerwG sorgte jedoch dafür, dass die DFS zukünftig umfassendere Nachprüfungspflichten ablehnte. Die Akzeptanz seitens der betroffenen Kommunen, die durch die Aktivitäten der FLK Gelegenheit bekamen, angehört zu werden, wird aber als gegeben angesehen.

4.3.2 Hearing der FLK und Erster Monitoringbericht

Die Geschäftsführerin und der Vorsitzende der Frankfurter Fluglärmkommission (die gleichzeitig personengleich sind mit der Geschäftsführung und dem Vorsitzenden der Arbeitsgemeinschaft deutscher Fluglärmkommissionen ADF) sind Mitglieder des Expertengremiums Aktiver Schallschutz und des Entscheidungsgremiums des FFR, dem Koordinierungsrat. Dadurch kann ein kontinuierlicher Informationsfluss in Richtung Vorstand der FLK erreicht werden, der zugleich ermöglicht, dass die Beratung in der FLK ausreichend gemeinsam mit der DFS vorbereitet wird. Spiegelverkehrt wiederum gibt es Beiträge aus dem FFR heraus für die Sitzungen der FLK, seien es Lärmberechnungen des Umwelt- und Nachbarschaftshauses oder Sachverhaltsaufklärungen. Diese enge Abstimmung hat sich bewährt. Das Ergebnis ist u.a., dass die FLK bei wichtigeren Beratungen über Flugrouten auf eine Prüfung der Auswirkungen mit dem Index besteht. Nachteilig ist anzumerken, dass die größte Wissensoptimierung auf einzelne Personen der FLK konzentriert ist. Aus diesem Zusammenhang heraus wurde das Hearing der FLK seitens der Geschäftsführung der FLK und

des Vorstandes organisiert. Der Aufwand war sehr groß. Die FLK tagte eigens zu diesem Punkt und die Abarbeitung aller Themenvorschläge durch das Expertengremium dauerte über ein halbes Jahr. Die umfassende Antwort des Expertengremiums und die Aufnahme einiger Themen in das Prüfprogramm des Gremiums haben sicherlich zu mehr Beachtung der Arbeit an den aktiven Schallschutzmaßnahmen beigetragen. Allerdings ist angesichts des Aufwands ein solches Vorgehen nur in mehrjährigen Abständen realistisch.

4.3.3 Einbindung der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften im FFR

Die Kontinuität des Prozesses hat Vertrauen geschaffen, es ist bisher jedoch nicht gelungen, den Konvent als Ort der diskursiven Diskussionen zu etablieren. Dort findet im Wesentlichen eine rein informatorische Arbeit statt. Es wird regelmäßig über den Stand der Prüfungen von Maßnahmen, Ergebnisse und Erkenntnisse aus den Monitorings berichtet.

4.3.4 Einbindung der Öffentlichkeit/Betroffene durch das FFR

Neue Maßnahmen, Prüfergebnisse und Monitoring werden in mehrmonatigen Abständen über die Presse und im Internet abrufbare Informationen kommuniziert. Eine darüber hinausgehende Beteiligung der Öffentlichkeit im FFR findet nicht statt. Das Umwelt- und Nachbarschaftshaus sowie Mitglieder des Expertengremiums beantworten eingehende Fragen von Bürgern und stehen für Erläuterungen auf Veranstaltungen etc. zur Verfügung.

4.3.5 Zwischenergebnis

Die Praxisbeispiele und ihre Bewertung zeichnen das Bild, das eine über die gesetzlich vorgesehene Beteiligungsmöglichkeit im Rahmen der Beratung der FLK, i.d.R. einen hohen Aufwand verursacht. Wenn man sich, wie die Gutachter bereits ausgeführt haben, davon lösen kann, dass eine verstärkte bzw. eine „verbesserte“ Öffentlichkeitsbeteiligung zu mehr Konsens und mehr Akzeptanz hinsichtlich des Ergebnisses führen soll, dann zeigen die Praxisbeispiele, dass der hohe Aufwand seine Berechtigung hat. Denn Konsens und Akzeptanz kann – durch eine andere Ausgestaltung der Beteiligungsformen – für das Verfahren selbst und für die Standpunkte der verschiedenen Beteiligten erzielt werden. Die Tatsache, dass die eigenen Ideen geprüft und diskutiert werden fördert das grundsätzliche Ziel, Maßnahmen des aktiven Schallschutzes zu etablieren.

4.4 Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz im Kontext der Flugroutenfestsetzung

Das gesellschaftliche Bild von staatlichen Entscheidungen hat sich gewandelt. Statt „decide and defend“ wird erwartet, dass Entscheidungsprozesse transparent ablaufen und ein Vorbringen von Gegenargumenten und Meinungen vor der Letztentscheidung möglich sind. Das Thema Fluglärm wie auch andere Verkehrslärmarten wurde in der Bundesrepublik Deutschland über lange Zeit sowohl in Landes- als auch Bundespolitik nicht prioritär verfolgt. Vielmehr war es die Rechtsprechung, die insbesondere seit den 1990er Jahren nach Klagen von Anwohnern oder Anrainerkommunen kontinuierlich Anforderungen an Verfahren und Schutzmaßnahmen gesteigert hat. Seit dem Beginn des Mediationsverfahrens zum Ausbau des Frankfurter Flughafens 1998, gefolgt von den Plänen für Berlin und München und Ausbauten an anderen Standorten, hat sich die Aufmerksamkeit für die Belastungen durch Fluglärm gewandelt. Die gesellschaftliche Dynamik, in den Diskurs um Ausbau- oder Neubauvorhaben von Flughäfen zu treten, nahm in den vergangenen Jahrzehnten durch steigende Bewegungszahlen sowie einem gestiegenen Bewusstsein über mögliche gesundheitliche Folgen von Verkehrslärm deutlich zu. Bürgerinitiativen, betroffene Kommunen und Verbände aber teilweise auch Wissenschaftler

und Fachbehörden haben neben einer Reihe von wegweisenden Korrekturen der Oberverwaltungsgerichte und des Bundesverwaltungsgerichts dafür gesorgt, dass die Thematik auf der politischen Agenda deutlich nach oben gerückt ist. Damit tritt auch zutage, dass – gemessen an der regionalen und individuellen Tragweite der Lärmauswirkungen von Flugrouten – die bisherigen Verfahren materiell und formell als nur unzureichend geregelt angesehen werden. Während in den letzten Jahren vor allem gerichtliche Entscheidungen zu formellen und materiellen Fragen zur Planfeststellung von Flughafenausbauten erfolgten, ergingen in den letzten Monaten eine Reihe von Urteilen zur Festlegung von Flugrouten⁶¹, die teilweise jedoch noch nicht rechtskräftig sind und deren schriftliche Begründungen noch nicht durchweg vorliegen. Bislang betrafen diese Urteile ausschließlich materielle Fragen, den Vorwurf mangelnder Beteiligungsmöglichkeiten haben die Gerichte stets zurück gewiesen. Deutlich wird an den Urteilen aber, dass angesichts der nur rudimentär ausgestalteten gesetzlichen Vorgaben viele Fragen offen bleiben und Unsicherheiten bestehen, welche Gesichtspunkte in welcher Gewichtung zu berücksichtigen sind. Erschwerend kommt die besondere – materiell-rechtliche – Problematik beim Fluglärm hinzu. Wichtige Aspekte, v.a. Grenzwerte jenseits des passiven Schallschutzes, sind nicht gesetzlich geregelt. Dies hat zur Konsequenz, dass in der öffentlichen Diskussion um eine konkrete Flugroutenplanung häufig Grundsatzfragen, z.B. welche Lärmwerte oder Bewegungszahlen zumutbar sind oder wann ggf. Betriebsbeschränkungen zu erfolgen haben (für deren Regelung aber weder DFS noch BAF zuständig sind), mit der Diskussion über die konkreten Vor- und Nachteile verschiedener Flugverfahrensalternativen für ein festzusetzendes Verfahren vermischt werden. Der gestiegenen politischen Bedeutung und der erkennbaren Fortentwicklung durch die Rechtsprechung steht dem bislang noch keine Reform bei der Flugverfahrensfestlegung gegenüber, die den gestiegenen Anforderungen an Lärmschutz, aber eben auch an Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen gerecht wird. Dies verstärkt für die Betroffenen den Eindruck, sich letztendlich nur gerichtlich wehren zu können. Um Vertrauen für das Zustandekommen behördlicher Entscheidungen zu erzielen, sind fehlende Klarheit der Entscheidungskriterien und mangelnde Transparenz über die Entscheidungsgrundlagen zu vermeiden. Daher müssen die formellen Abläufe und Anforderungen an diese Anforderungen angepasst werden. Hierzu gehört auch eine Entflechtung einer eventuellen Festlegung von Lärmobergrenzen sowie Grundsätze zur Lärmverteilung in einer Region einerseits (Fluglärmmanagement) und der Prüfung und Abwägung der lärmgünstigsten Alternative einer konkreten An- oder Abflugstrecke andererseits.

4.4.1 Grundsätzliche Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die grundsätzlichen Erwägungen und damit die Bedeutung, die die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Planungsvorhaben hat, sind

- die Einbeziehung der Öffentlichkeit als Bestandteil des demokratischen Gemeinwesens,
- die Mitwirkung an Entscheidungen, die im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit stehen und

⁶¹ U.a. OVG Berlin-Brandenburg, Urteile vom 23.1.2013, 11 A 1 und 3.13 (Wannseeroute); Urteile des 11. Senats vom 14.6.2013 (Wannseeroute und Müggelsee), 11 A 10.13 und 11 A 20.13; Urteil vom 19.9.2013, 11 A 4.13 (Nachtflugstrecke); VGH Kassel Urteil vom 3.9.2013, 9 C 323/12.T (Südumfliegung); Urteile vom 1.10.2013, 9 C 574/12.T und 9 C 573/12.T (neues Anflugregime im Zuge der Inbetriebnahme der Landebahn Nordwest (LBNW)).

- damit umfasst ist auch die Darstellung und Erläuterung der die Planung/das Vorhaben tragenden Gründe.

Letzteres impliziert für den Vorhabenträger bzw. die zuständige Behörde, in einen Diskurs mit der Öffentlichkeit, den Betroffenen und den Trägern öffentlicher Belange zu treten. Dieser Diskurs kann schriftlich über Einwendungen oder Stellungnahmen erfolgen sowie mündlich über Anhörungen und Erörterungstermine. So kann die Möglichkeit geschaffen werden, frühzeitig potentielle Probleme und konfliktbehaftete Themen zu identifizieren, zu adressieren und zu diskutieren mit der Konsequenz, die Planung nachzubessern bzw. zu ändern oder auch zu verwerfen. So kann Vertrauen in das Verfahren und dessen Ablauf geschaffen werden (wenn auch nicht notwendigerweise für die Planung bzw. das Vorhaben selbst). Wichtig ist dabei, dass die Entscheidungsfindung unter Einbeziehung aller vorgebrachten Themen (Transparenz) erfolgt.

4.4.2 Grundsätzliche Bedeutung von Transparenz

Zu den grundsätzlichen verfahrensbezogenen Anforderungen, die an Planungsvorhaben zu stellen sind gehört, die Verfahren so auszugestalten, dass der Verfahrensgang und das Ergebnis der Planung für die Träger öffentlicher Belange, für die Betroffenen und ganz grundsätzlich für die Bevölkerung nachvollziehbar ist. Für die Flugroutenfestsetzung (Verkehrsregelung mit „planerischem Einschlag“, siehe Kapitel 3.1.4) sind diese Gesichtspunkte aufgrund der Vergleichbarkeit der Sachlage übertragbar (Festlegung beeinflusst maßgeblich die Nutzungsbedingungen bestimmter Flächen). Dies bedeutet, dass transparent werden sollte,

- welche Anforderungen mit der Planung erfüllt werden sollen (z.B. welche Kapazität soll abwickelbar sein – evtl. nachgewiesen durch eine nachvollziehbare Prognose der vorangegangenen Planungsschritte – und welche Lärmschutzziele sollen eingehalten werden);
- welche Vor- und Nachteile die jeweiligen Varianten nach objektiven Kriterien unter den verschiedenen inhaltlichen Aspekten haben;
- was die wesentlichen Entscheidungsgründe für die gewählte Variante sind.

Die Verfahren sollten so ausgestaltet sein, dass alle wesentlichen Wirkungen der Planung im Vorfeld untersucht und berechnet/abgeschätzt werden und dass das Ergebnis der Untersuchung bei der Auswahl / der Abwägung der geeignetsten Alternative berücksichtigt wird. Eine weitere Voraussetzung für die Verfahren ist, dass diese unter angemessenem Aufwand und zügig durchführbar sein müssen.

4.4.3 Grenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz bei der Festlegung von Flugrouten

Auch bei einer verstärkten Öffentlichkeitsbeteiligung werden die Konflikte um die Festlegung von Flugrouten nicht vollständig aufgelöst werden können. Dies liegt zum einen daran, dass wichtige Voraussetzungen, nämlich welche Fluglärmswerte höchstens erreicht werden dürfen (wenn überhaupt eine Regelung erfolgt) und wie viel Flugverkehr an einem Flughafen erlaubt ist, bereits im Planfeststellungsverfahren Gegenstand der Abwägungsentscheidung wird. DFS und BAF müssen sich auch an diesen Vorgaben orientieren. Neben der Gewähr eines ausreichend hohen Sicherheitsniveaus und Verfügbarmachung von luftseitiger Kapazität zur Abwicklung der genehmigten Bewegungen, entscheiden DFS/BAF mit der Festlegung von Flugrouten faktisch vor allem darüber, wie der Fluglärm in der Region verteilt wird. Sie entscheiden nicht darüber, wie viel Fluglärm-„potenzial“ insgesamt in der Region zulässig sein

sollte. Es wird bei jeder vorgeschlagenen Alternative „Gewinner“ und „Verlierer“ hinsichtlich der Fluglärmbelastung in der Region geben: solche, die durch eine Änderung entlastet werden, andere, die belastet werden. Die Grenze ist also insofern zu ziehen, dass auch eine verstärkte Öffentlichkeitsbeteiligung keinesfalls konsensfähige Entscheidungen bewirken kann. Wichtig ist dann insbesondere, dass die letztlich Betroffenen erkennen können, dass die Entscheidung für eine Variante nicht willkürlich, sondern auf Basis sachlicher Kriterien unter bestmöglicher Berücksichtigung des Lärmschutzes erfolgte. Hierfür müssen Entscheidungskriterien und Entscheidungsgrundlagen umfassend und von vornherein transparent sein. „Mehr“ kann Transparenz auch nicht erreichen. Daher wird darüber nachzudenken sein, in welcher Ausgestaltung eine Verstärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung sinnvoll ist, um das übergeordnete Ziel, Fluglärminderungspotenziale zu erschließen. In die Überlegungen sind einzubeziehen, welche Funktion ein regelmäßiges Monitoring der Fluglärmbelastung zukommen kann, um Lärminderungspotentiale zu erschließen und welche Aufgabe die Bündelung von Interessenslagen durch die FLK und TöB in Abwägung zum vertretbaren Aufwand für alle Beteiligten übernehmen kann. Die Fallanalyse hat ergeben, dass flankierende Vorschläge, das Lärminderungspotential durch z.B. eine Anhörung (Hearing der FLK) zu erschließen auch eine verstärkte Einbeziehung von Betroffenen bzw. deren Stellvertretern in den Entscheidungsprozess der Flugroutenfestlegung bewirken kann. Der – hier als Zielkonflikt zu bezeichnende – Aufwand zwischen den häufigen Flugroutenänderungen, der Erschließung von Fluglärminderungspotentialen und den zugestanden Bedarfen nach Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Beteiligung kann durch eine Orientierung an der Eingriffstiefe der jeweiligen Flugroutenänderung begegnet werden.

4.4.4 Zwischenergebnis

Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz sind bedeutende Faktoren, um eine stärkere Berücksichtigung von Fluglärminderungspotentialen zu erreichen. Sie ergänzen das Verfahren der Flugroutenfestlegung und können erreichen, dass der Prozess der Entscheidungsfindung umfassender und nachvollziehbarer ausgestaltet wird und damit das Vertrauen auf die inhaltliche Qualität behördlicher Entscheidungen steigt. Ein Konsens aller Betroffenen über das Ergebnis solcher Entscheidungen kann jedoch nicht erwartet werden, da die Entscheidung, über den konkreten Verlauf eines Flugverfahrens i.d.R. Lärmauswirkungen in Siedlungsgebieten hat, die sich erheblich auf die Lebensqualität dort auswirken können.

4.5 Analyse der rechtlichen Regelungen und der aktuellen Rechtsprechung zu Flugrouten hinsichtlich des Schutzes vor Fluglärm

Dieses Kapitel widmet sich der Analyse der Rechtsvorschriften sowie der Rechtsprechung, die Fluglärmschutz zum Gegenstand haben. Neben der vorherigen Untersuchung der Fragen der Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. Einbeziehung der Öffentlichkeit (anhand von Praxisbeispielen) vervollständigt das vorliegende Kapitel den analytischen Teil des Gutachtens.

4.5.1 Die Eckwerte des § 27a LuftVO

Bei einer Analyse der rechtlichen Regelungen und der aktuellen Rechtsprechung zum Thema „Flugroutenfestlegung“ ist von den Eckwerten auszugehen, die bereits im Kapitel 3.1 im Rahmen der „Erfassung der für die Flugroutenfestlegung relevanten rechtlichen Regelungen“ herausgearbeitet worden sind:

Zunächst ist nochmals hervorzuheben, dass es sich bei § 27a LuftVO um eine nahezu „voraussetzungslose Vorschrift“ handelt, deren Inhalt und Zweck sich gerade deswegen nur mit Hilfe einer umfassenden Auslegung erschließen lässt.

Ausgangspunkt der Auslegung ist der – wenn auch karge – Wortlaut der Vorschrift, insbesondere der Zentralbegriff „Flugverfahren“. Anders, als es der umgangssprachliche Begriff „Flugrouten“ suggeriert, handelt es sich gerade nicht etwa um eine Regelung, die ausschließlichen Ortsbezug hat und deshalb ein Planfeststellungs- oder ein planfeststellungsähnliches Verfahren erfordert. Vielmehr ist die Vorschrift nach ihrem Rechtscharakter eine Verkehrsregel (Flugsicherungsvorschrift) mit Adressaten als Befolgungsverpflichteten (Abs. 1: Luftfahrzeugführer).

Andererseits weist die Vorschrift (in Abs. 2: Ermächtigung des BAF) wegen der durch sie ermöglichten Festlegung der „Flugwege, Flughöhen und Meldepunkte“ auch einen örtlichen Bezug auf. Sie hat damit zusätzlich zumindest einen „planerischen Einschlag“⁶².

Während sich die Vorschrift wegen der ganz überwiegend bei der DFS liegenden Fachkompetenz in flugsicherungstechnischer und -operativer Hinsicht einer näheren Konkretisierung durch den Gesetzgeber zumindest für diese Kriterien entzieht, ist es durchaus im Sinne eines transparenten und zu akzeptierenden Verfahrens sinnvoll, dem BAF für die Frage des Lärmschutzes Kriterien an die Hand zu geben, die gesetzlich und damit demokratisch legitimiert festgelegt sind. Wegen des Zuständigkeitszusammenhangs empfiehlt es sich, diesen Aspekt im Rahmen des § 27a LuftVO aufzugreifen und nicht – was der Sachzusammenhang möglicherweise nahelegen würde – im Rahmen des § 29b LuftVG, da der Adressatenkreis dieser Vorschrift weitaus umfassender ist als der das auf das BAF konzentrierte § 27a LuftVO.

4.5.2 Abgrenzung Flugroutenfestlegung / Planfeststellung

Es wird im Rahmen der Abgrenzung der Flugroutenfestlegung vom Planfeststellungsverfahren zu erörtern sein, welche Anforderungen an die bei der Flugroutenfestlegung vorzunehmende „allgemeine rechtsstaatliche Abwägung“ im Vergleich zur fachplanerischen Abwägung im Planfeststellungsverfahren zu stellen sind.

4.5.2.1 Die hier wesentlichen Regelungsgegenstände der beiden Verfahrensarten

Planfeststellungsbeschluss und Flugroutenfestlegung stehen in einer komplexen Wechselbeziehung zueinander: Die im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens vorgenommene sachverständige Prognose der DFS über den künftigen Verlauf der Flugrouten hat naturgemäß und beabsichtigterweise Auswirkungen auf das Planfeststellungsverfahren und den Planfeststellungsbeschluss. Und umgekehrt haben naturgemäß die planerischen Entscheidungen der Planfeststellungsbehörde eine rahmensetzende Wirkung auf den Spielraum, den die DFS bzw. das BAF bei der späteren Einschätzung bzw. Festlegung und den nachfolgenden Änderungen der Flugrouten hat. Die Schnittlinien zwischen diesen beiden Verfahren sind Gegenstand der nachfolgenden Analyse.

Das BVerwG⁶³ hat in diesem Zusammenhang ausgeführt: „Die Unsicherheiten bei der Ermittlung der Auswirkungen des Flugbetriebs, die sich aus den unterschiedlichen Verfahren für die Anlegung oder den Ausbau des Flughafens einerseits und die Festlegung der

⁶² Ebenso BVerwG vom 24.6.2004 – Taunusrouten.

⁶³ BVerwG, Urteil vom 31.7.2012, Az. 4 A 5000.10, (BER), Rn 52.

Flugverfahren andererseits ergeben, sind in der Rechtsordnung begründet; ihnen muss durch eine rechtliche Koordinierung der beiden Verfahren Rechnung getragen werden.“

Wiederum ist nach den bereits oben genannten zwei Fallkonstellationen zu unterscheiden:

- Der typische Fall betrifft die übliche Konstellation eines bereits (u. U. vor Jahrzehnten) planfestgestellten und deshalb bereits seit langem betriebenen Flughafens. Der Planfeststellungsbeschluss, der sich ja bekanntlich auch auf den Betrieb des Flughafens bezieht, setzt den Rahmen, innerhalb dessen Flugrouten festgelegt und geändert werden können. Was dies konkret bedeutet, wird noch (Kapitel 4.5.2.3) zu erörtern sein. Dieser Rahmen darf bei der Festlegung/Änderung von Flugrouten nicht angetastet werden. Die Flugroutenfestlegung erfolgt durch das BAF aufgrund eines internen Vorschlags durch die DFS. Letzterer ist nicht verbindlich und hat schon gar keine Außenwirkung.
- Der atypische Fall ist die eher ungewöhnliche Situation des noch nicht in Betrieb genommenen Flughafens (oder seiner Erweiterung), für dessen Planfeststellung und die hier vorzunehmende „fachplanerische Abwägung“ die Frage der künftigen Lärmbetroffenheiten ein wesentliches Element ist und die deshalb sachverständig eingeschätzt werden muss. Hier spielen die künftigen Flugrouten naturgemäß eine wichtige Rolle. Diese Einschätzung wird ebenfalls von der DFS vorgenommen. Sie richtet sich allerdings (noch) nicht an das BAF, da es ja noch nicht um eine „Festlegung“ der Flugrouten geht. Unverbindlich, wie sie ist, hat die Einschätzung der DFS in diesem Stadium noch nicht einmal Vorschlagscharakter.

Fraglich ist deshalb, welche Aussage denn mit der Einschätzung der DFS in diesem Verfahrensstadium überhaupt getroffen wird. Bindungswirkung für die Planfeststellungsbehörde kann sie schon deshalb nicht haben, weil diese ihre Einschätzung aufgrund einer „fachplanerischen Abwägung“ trifft, in die die Flugrouteneinschätzung – gemeinsam mit vielen anderen Aspekten – einfließt, aber auch nicht mehr. Zudem würde die Planfeststellungsbehörde bei einer Bindungswirkung der Flugrouteneinschätzung notgedrungen einen Widerspruch zu deren Gegenstand bewirken, der eine Dauerflexibilität für den späteren Betrieb des Flughafens erfordert, was eine rechtliche Verfestigung im Planfeststellungsbeschluss nicht erlaubt.

Das Bundesverwaltungsgericht billigt der Flugrouteneinschätzung durch die DFS in diesem Verfahrensstadium deshalb lediglich den Charakter einer unverbindlichen „Prognose“ zu. Diese kann sich allerdings nicht auf die künftigen Flugrouten beziehen, da diese änderungsoffen sein müssen und sich dann die Frage stellen würde, was denn der konkrete Anspruch der Prognose sein soll. Auch auf die erstmalige Flugroutenfestlegung durch das BAF kann sich die Prognose nicht beziehen, da auch das BAF an die Vorschläge der DFS nicht gebunden ist.

Aus diesen Gründen kann die Aussage der Flugrouteneinschätzung der DFS in diesem Verfahrensstadium tatsächlich nur darin liegen, eine Prognose über den eigenen späteren Vorschlag zu treffen, der nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens die Grundlage für die (erst dann zu treffende) Entscheidung des BAF über die Flugroutenfestlegung sein wird. Angesichts dessen, dass zwischen diesen beiden Einschätzungen durchaus Jahre liegen und sich deshalb die Parameter für die Flugrouten in diesem Zeitraum durchaus geändert haben können, kann diese Einschätzung aber nicht einmal eine eigene Bindungswirkung der DFS in dem Sinne haben, dass sie dem BAF später genau die Flugrouten vorschlägt, die zuvor (während des Planfeststellungsverfahrens) Gegenstand ihrer Prognose waren. Umgekehrt sollte das aber auch nicht als Rechtfertigung dafür herangezogen werden, im Rahmen des späteren Flugroutenfestlegungsverfahrens für das BAF eine völlig andere Einschätzung abgeben zu dürfen als in der vorherigen „Prognose“ für die Planfeststellungsbehörde, die dann diese

Bezeichnung nicht mehr verdienen würde. Wie diesem selbstverständlichen Bedürfnis nach Verlässlichkeit und Konsistenz der Verfahren entgegengekommen werden kann, wird noch zu erörtern sein.

4.5.2.2 Zuständigkeiten

Abgesehen von den dargestellten Verflechtungen von Planfeststellungsbeschluss und Flugroutenfestlegung würde eine (verwaltungsinterne) Bindungswirkung der Flugroutenfestlegung für die Planfeststellung und umgekehrt die Zuständigkeiten der beteiligten Behörden überdehnen und wäre auch deshalb rechtswidrig.

Nach der im Kapitel 3.1 dargestellten Rechtslage ist die (verbindliche) Festlegung der Flugrouten gerade nicht auf die Länder übertragen worden, sondern ausdrücklich beim Bund verblieben und sodann vom BMVBS auf das BAF übertragen worden. Der DFS kommt hier wie auch im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens eine lediglich interne (beratende bzw. vorbereitende) Funktion zu, die gesetzlich nicht einmal ausdrücklich vorgesehen ist, sondern sich aus der Natur der Sache ergibt. Eine Entscheidung trifft die DFS aber weder in der einen noch der anderen Situation. Vielmehr steht die Möglichkeit der Schaffung von Verbindlichkeiten – wenn überhaupt – entweder der Landesbehörde (Planfeststellungsbeschluss) oder aber dem BAF (Flugroutenfestlegung) zu.

Das Anliegen, dem Planfeststellungsbeschluss eine Verbindlichkeit hinsichtlich der Flugrouten zuzugestehen, wäre wegen der für die Flugroutenfestlegung notwendigen Flexibilität nicht nur nicht sachgerecht, sondern stünde in deutlichem Widerspruch zu dieser eindeutigen Zuständigkeitszuweisung. Sie wäre sogar verfassungswidrig, da Art. 87d Abs. 2 GG ausdrücklich anordnet, dass die Länder zum Vollzug des Luftverkehrsrechts nur dann zuständig sind, wenn dies gesetzlich ausdrücklich vorgesehen ist. Dies ist aber für die Flugrouten gerade nicht der Fall. Im Gegenteil: Die Flugroutenfestlegung ist über die Legitimationskette Grundgesetz, Luftverkehrsgesetz und Luftverkehrs-Ordnung sogar ausdrücklich dem BAF zugewiesen. Eine „konkurrierende“ Zuständigkeit der Landesbehörden im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens wäre mit dieser eindeutigen Rechtslage nicht zu vereinbaren.

Es gilt im Übrigen auch, dass die dem BAF mit Hilfe der Flugroutenfestlegung obliegende Verkehrsverteilung nicht von der Planfeststellungsbehörde vorgenommen werden darf. So hat das SächsOVG⁶⁴ entschieden, dass das BAF an eine Festsetzung im Planfeststellungsbeschluss, nach der die An- und Abflüge gleichmäßig auf die beiden Start- und Landebahnen zu verteilen seien, nicht gebunden ist. Es hat dies zu Recht damit begründet, dass die Verteilung des Flugverkehrs nach § 27c Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1a und b LuftVG Aufgabe der Flugsicherung ist, d. h. des BAF. Eine solche Regelung im Planfeststellungsbeschluss habe deshalb lediglich Appellcharakter⁶⁵.

4.5.2.3 Der Einfluss der Flugroutenprognose auf den Planfeststellungsbeschluss

Ausgangspunkt für die Notwendigkeit einer rechtlichen Koordinierung der beiden Verfahrensarten ist die Tatsache, dass sich der Planfeststellungsbeschluss auch auf den „Flugbetrieb“ bezieht. Dies bedingt es, dass für die Ermittlung der rechtlichen Betroffenheiten im Rahmen der fachplanerischen Abwägung die sachverständige Einschätzung der DFS über den Verlauf der späteren „Flugrouten“ eingeholt wird. Die Flugrouteneinschätzung durch die

⁶⁴ BVerwG, Urteil vom 31.7.2012, Az. 4 A 5000.10, (BER), Rn. 63.

⁶⁵ So auch BVerwG, Urteil vom 9.11.2006, 4 A 2001/06, Rn. 80, juris.

DFS hat Einfluss auf den Planfeststellungsbeschluss, wenn sie auf Anfrage der Planfeststellungsbehörde in einem laufenden Planfeststellungsverfahren vorgenommen worden ist und auf diese Weise in die hier vorzunehmende „fachplanerische Abwägung“ einfließt. Wenn sodann kurze Zeit danach (d. h. kurz vor Inbetriebnahme des Flughafens) von der DFS für das BAF eine weitere, aber anderslautende Einschätzung abgegeben wird, ist den Betroffenen zuzugestehen, dass hier ein gewisser Unmut über die Rechtslage entsteht, wenn sie auf eine Einschätzung vertraut haben, die erst kurze Zeit zurück liegt. Das Vertrauen darauf, dass sämtliche Verfahrensschritte einschließlich der Flugrouteneinschätzung dazu bestimmt waren, mit dem Mittel des Planfeststellungsbeschlusses zu einer haltbaren Definition des Flughafens und seines Betriebs und, daraus folgend, auch seiner Auswirkungen für den Zeitpunkt seiner Inbetriebnahme beizutragen, prägt ihre Erwartungshaltung ebenso wie die realistische Annahme, dass sich nicht innerhalb von wenigen Monaten ein Änderungsbedarf aufgestaut haben kann, der eine derart grundlegende Neu-Einschätzung notwendig macht, dass aus ihrer Sicht sogar die Grundlagen des Planfeststellungsbeschlusses nachträglich in Frage gestellt werden (so wie im Falle BER).

Dieser unterschiedliche zeitliche Ansatz in den beiden Fallkonstellationen und die damit verbundene unterschiedliche Erwartungshaltung der Betroffenen führt jedenfalls nach derzeitiger Rechtslage nicht zu einer unterschiedlichen Behandlung durch das Recht, etwa in der Weise, dass eine während des Planfeststellungsverfahrens getroffene Einschätzung der DFS Bindungswirkung bis zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme hat, und dass sie diese Bindungswirkung verliert, sobald der Flughafen in Betrieb genommen worden ist.

Nach der Rechtsprechung kommt der Flugrouteneinschätzung durch die DFS nämlich in jedem denkbaren Fall lediglich Vorschlagscharakter (laufender Betrieb) bzw. Prognosecharakter (während des Planfeststellungsverfahrens) zu. Sie ist also in jedem Fall unverbindlich.

Angesichts dessen stellt sich die Frage, ob zur Vermeidung der beschriebenen Friktionen de lege ferenda der Einschätzung der DFS zumindest während des Planfeststellungsverfahrens (d. h. der „Prognose“) nicht eine Bindungswirkung zukommen sollte. Hinsichtlich einer solchen etwaigen Bindungswirkung kommen die folgenden Adressaten in Betracht:

Das BAF

Dies würde den bisherigen Rechtscharakter des „Vorschlags“ der DFS und der sich daran anschließenden „Entscheidung“ des BAF grundlegend verändern. Die Mitwirkung des BAF wäre dann reiner Formalismus.

Eine Bindungswirkung der Prognose der DFS im Planfeststellungsverfahren zulasten des BAF wäre zudem auch für die „erste Entscheidung“ nach dem Planfeststellungsverfahren sinnlos, da sie umgehend geändert werden könnte, wenn die Umstände es erfordern.

Die DFS selbst

Hier stellt sich die Frage, ob die DFS verpflichtet sein sollte, bei ihrer Einschätzung im Planfeststellungsverfahren zu bleiben. Dies ist allerdings nicht sachgerecht, wenn sich die Verhältnisse zwischenzeitlich (nach Monaten oder womöglich erst nach Jahren) geändert haben und es deshalb einen nicht diskutablen Anpassungsbedarf gibt. Die DFS kann ihre Einschätzung nur aus der jeweiligen Situation heraus abgeben. Dies ließe sich mit einer „Selbstbindung“ nicht vereinbaren.

Die Planfeststellungsbehörde

Eine Bindungswirkung zulasten der Planfeststellungsbehörde wäre allerdings nicht in der Weise denkbar, dass die prognostizierten Flugrouten ohne weiteres Bestandteil des verfügenden Teils des Planfeststellungsbeschlusses würden. Denn abgesehen davon, dass die Planfeststellungsbehörde für eine Festlegung der Flugrouten nun einmal nicht zuständig ist, würde dem entgegenstehen, dass der Planfeststellungsbeschluss aufgrund einer planerischen Abwägung getroffen wird, was mit einer einseitigen Weisung zugunsten „prognostizierter“ Flugrouten nicht zu vereinbaren wäre. Gegenstand der Planfeststellung könnten die von der DFS „prognostizierten“ Flugrouten deshalb allenfalls in der Weise sein, dass sie als abwägungserheblicher Belang im Planfeststellungsverfahren mit zu berücksichtigen sind, aber naturgemäß auch in Einzelheiten durch Abwägung überwunden werden könnten. Dies ist bereits heute der Fall und hat mit einer „Bindungswirkung“ in dem hier verstandenen Sinne nichts zu tun.

Auch eine gesetzliche Verpflichtung der Planfeststellungsbehörde, die im Wege der Abwägung ermittelten Flugrouten in den verfügenden Teil zu übernehmen, hat als Option auszuschneiden. Denn das würde das gesetzlich vorgegebene Kompetenzverhältnis, wie bereits erwähnt, zwischen BAF und Landesbehörde in dieser Konstellation verwischen.

Eine Bindungswirkung wäre in diesem Verhältnis allerdings in einer mittelbaren Form denkbar, und zwar in der Weise, dass die Planfeststellungsbehörde ein allzu großes Abweichen von den prognostizierten Flugrouten (nach Abwägung) dadurch zu verhindern versucht, dass sie im Planfeststellungsbeschluss entsprechende Vorgaben macht (Ziele des Planfeststellungsbeschlusses, Flugausschlussgebiete oder auch umgekehrt Flugerwartungsgebiete etc.). Dies stünde insofern im Einklang mit den Ausführungen des BVerwG in seiner BER-Entscheidung aus dem Jahre 2012⁶⁶. Hierdurch könnte sichergestellt werden, dass sich die DFS bei ihren späteren Vorschlägen an das BAF an die eigenen, früheren „Prognosen“ orientiert.

Ob und in welchem Umfang und in welcher Weise die Planfeststellungsbehörde von dieser Möglichkeit der Rahmensetzung Gebrauch macht, kann nicht gesetzlich definiert werden. Dies hängt zu sehr von den Umständen des Einzelfalles ab und muss deshalb der Planfeststellungsbehörde überlassen bleiben. Allerdings kann dies nur dann zu sachgerechten Ergebnissen führen, wenn die DFS-Prognose zwischen allen Beteiligten abgestimmt ist. Selbst wenn es rechtskonstruktiv sachgerecht ist, dass die Flugsicherungskompetenz erst ab dem Inkrafttreten des Planfeststellungsbeschlusses mit Verbindlichkeit ausgestattet ist (Flugroutenfestlegung), so ist es andererseits zu wenig, ihr zuvor nur die Wirkung einer rechtlich wirkungslosen „Prognose“ zuzubilligen. Ein „Mittelweg“ könnte in der Beteiligung aller betroffenen Stellen am Zustandekommen der Prognose liegen, das heißt der Planfeststellungsbehörde und des BAF. Durch eine Benehmens- oder gar Einvernehmensregelung könnte einerseits sichergestellt werden, dass die Planfeststellungsbehörde bereits in diesem Verfahrensstadium auf die Einschätzung der DFS Einfluss nimmt und entgegenstehende Aspekte, die bereits jetzt sichtbar sind, nicht erst „durch Abwägung überwinden“ muss. Und zum anderen würde durch die Beteiligung des BAF bereits in diesem Verfahrensstadium bewirkt, dass dieses auf die Setzung des Rahmens, innerhalb dessen es später die Flugroutenanpassungen vornehmen muss, frühzeitig Einfluss nehmen kann.

⁶⁶ BVerwG, Urteil vom 31.7.2012, 4 A 5000.10 (BER).

4.5.2.4 Der Einfluss des Planfeststellungsbeschlusses auf spätere Flugroutenfestlegungen

Die Wechselbeziehung zwischen Planfeststellungsbeschluss und Flugroutenfestlegung hat zur Folge, dass sich der Planfeststellungsbeschluss auf vielfältige Weise auf die Flugrouten und ihren späteren Änderungsbedarf auswirken kann.

Diese Konfliktlage betrifft den typischen Fall der Flugroutenfestlegung bei bereits laufendem Betrieb eines Flughafens. Hier ist dies ohne weiteres einsichtig, da Flugrouten aus den unterschiedlichsten Notwendigkeiten heraus anpassungsoffen sein müssen (vgl. hierzu im Einzelnen bereits Kapitel 3.2.1). Es kann daher nicht gefordert werden, dass die Feststellungswirkungen eines Planfeststellungsbeschlusses sich auch auf die Flugrouten beziehen, dass also ein einmal – u.U. bereits vor Jahrzehnten – erlassener Planfeststellungsbeschluss infolge einer seinerzeit zwar zutreffenden, mittlerweile aber längst überholten Einschätzung der DFS auch nach Jahrzehnten eine strikte, hierauf bezogene Bindungswirkung entfaltet – mit der Folge, dass eine Flugroutenänderung nur durch Änderung des Planfeststellungsbeschlusses möglich wäre⁶⁷. Bei den ca. 50 bis 60 Flugroutenanpassungen, die das BAF jährlich an deutschen Flughäfen vornimmt, würde das praktisch im Wochenrhythmus Änderungsverfahren „produzieren“ – was administrativ nicht zu bewältigen wäre. Dies würde selbst dann gelten, wenn man nur die wesentlichen Änderungen in den Blick nähme (wobei dann der Begriff der „Wesentlichkeit“ definiert werden müsste). Im Übrigen würde eine derartige Änderungsmaschinerie dem Wesen eines Planfeststellungsbeschlusses, seinen Regelungsgegenstand „festgestellt“ zu haben, widersprechen. Regelmäßige Änderungen und Anpassungen sind das Gegenteil einer „Feststellung“.

Allerdings kann ein Planfeststellungsbeschluss durchaus – und ohne zu diesen Überlegungen in Widerspruch zu geraten – einen Rahmen für künftige Flugroutenfestlegungen setzen.

In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass das BAF bei seiner Abwägung die von Planfeststellung und Genehmigung getroffenen Entscheidungen zu beachten hat. Deren Ausnutzung darf es nicht vereiteln. Daher ist es gehindert, Regelungen zu treffen, die im Widerspruch zu bereits erlassenen Entscheidungen über den Betrieb des Flughafens stehen, und insoweit darauf beschränkt, den vorhandenen Lärm in dem vorgegebenen Rahmen gleichsam zu „bewirtschaften“⁶⁸.

Insbesondere die folgenden rahmensetzenden Aussagen eines Planfeststellungsbeschlusses sind vom BAF zu beachten:

Ziele des Planfeststellungsbeschlusses

Auch wenn in einem Planfeststellungsbeschluss Flugrouten nicht konkret festgelegt werden (dürfen), können darin durchaus Ziele genannt sein, die bei der späteren Festlegung der Flugrouten naturgemäß nicht konterkariert werden dürfen. Ist es – wie beispielsweise beim Planfeststellungsbeschluss für BER – ein Planungsziel, die Zahl der schwer Lärmbetroffenen in der Region durch Ausbau von Schönefeld zum „Single-Airport BER“ zu senken, so darf dieses

⁶⁷ Eine andere – de lege lata zu entscheidende – Frage ist, ob die Flugroutenfestlegung künftig einem Rechtsregime unterworfen sein sollte, das zumindest planfeststellungsähnlichen Charakter hat (vgl. hierzu im Einzelnen noch Kapitel 5 – „Soll-Zustand“).

⁶⁸ SächsOVG, a. a. O., Rn. 60 unter Hinweis auf BVerwG, Beschluss vom 7.4.2006 - 4 B 69/05, juris.

Ziel nicht dadurch konterkariert werden, das stark belegte Abflugverfahren über dicht besiedeltes Stadtgebiet geführt werden⁶⁹.

Negative Aussagen: Flugausschluss- oder -beschränkungsgebiete

Durch den Planfeststellungsbeschluss kann auch festgestellt werden, dass ganze Gebiete von Überflügen ausgeschlossen oder von einer Verlärmung durch stark belegte Abflugrouten verschont bleiben sollen⁷⁰. Auch eine solche „negative“ Regelung schreibt keine konkreten Flugrouten vor, sondern setzt dem BAF für die spätere Flugroutenfestlegung Begrenzungen, jenseits derer Flugrouten gerade nicht festgelegt werden dürfen. Lässt sich die Zulassung des Flughafenausbaus nach dem Abwägungskonzept der Planfeststellungsbehörde nur rechtfertigen, wenn bestimmte Gebiete von erheblichen Beeinträchtigungen durch Fluglärm verschont bleiben, kann sie klarstellen, dass der Schutz dieser Gebiete zu den tragenden Erwägungen des Planfeststellungsbeschlusses gehört, zu denen sich das BAF bei der nachfolgenden Festlegung der Flugverfahren nicht in Widerspruch setzen darf, es sei denn, zwingende Sicherheitsaspekte führen zu einer anderen Beurteilung.

Positive Aussagen: Flugerwartungsgebiete oder stellvertretende Problembewältigung?

Auch die umgekehrte Vorgehensweise ist denkbar, nämlich im Planfeststellungsbeschluss „positiv“ zu beschreiben, in welchen Gebieten später realistischerweise Flugrouten verlaufen können. Die Folge wäre allerdings ein erhöhter Abwägungsaufwand, da dann sämtliche von diesen „Flugerwartungsgebieten“ Betroffenen mit in die fachplanungsrechtliche Abwägung einbezogen werden müssten. Die „Prognose“ der DFS im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens würde sich dann nicht mehr darauf beziehen, wie die Flugrouten konkret verlaufen werden (mit der Gefahr der bekannten Probleme infolge späterer Neubewertung), sondern auf die Gebiete, in denen später absehbarerweise Flugrouten verlaufen können.

Das Bundesverwaltungsgericht hat jedoch hinsichtlich der Betroffenheitsproblematik eine andere Sichtweise angenommen (Urteil vom 31.7.2012⁷¹ unter Hinweis auf die bisherige Rechtsprechung):

„Bei der Entscheidung über die Zulassung des konkreten Vorhabens an dem landesplanerisch festgelegten Standort muss die Planfeststellungsbehörde nach der Rechtsprechung des Senats nicht alle realistischerweise in Betracht kommenden Flugrouten auf die zu erwartenden Lärmbeeinträchtigungen untersuchen; sie kann sich auf die Betrachtung bestimmter Flugrouten beschränken (Urteil vom 13. Oktober 2011 a.a.O. Rn. 147). Der Planfeststellungsbeschluss muss aber die von dem Planvorhaben in seiner räumlichen Umgebung aufgeworfenen Probleme bewältigen (Urteil vom 13. Oktober 2011 a.a.O. Rn. 151 m.w.N.). Hierzu ist er nur in der Lage, wenn die prognostische Flugroutenplanung Art und Ausmaß der zu erwartenden Betroffenheiten in der für die Abwägung relevanten Größenordnung realistisch abbildet. Die ausgehend von solchen exemplarischen Flugrouten ermittelten Betroffenheiten stehen in der Abwägung stellvertretend für vergleichbare Betroffenheiten, die bei anderen Flugverfahren an ihre Stelle treten würden. Werden andere als die prognostizierten Flugrouten festgelegt, bleiben die Betroffenheiten aber nach Art und

⁶⁹ So ausdrücklich BVerwG, Urteil vom 31.7.2012, 4 A 5000.10 (BER), Rn. 48.

⁷⁰ BVerwG, Urteil vom 31.7.2012, 4 A 5000.10 (BER), Rn. 51.

⁷¹ BVerwG, Urteil vom 31.7.2012, 4 A 5000.10 (BER), Rn. 50.

Umfang im Wesentlichen unverändert, genügt es zur Bewältigung der sich daraus ergebenden Konflikte in der Regel, die Schutz- und Entschädigungsgebiete neu auszuweisen. Soweit es um das subjektive Recht auf fehlerfreie Abwägung der eigenen Belange geht, ist eine Repräsentation durch exemplarisch ermittelte andere Betroffene hingegen nicht möglich. Das subjektive Recht steht jedem Einzelnen zu, dessen schutzwürdige Belange mehr als geringfügig betroffen werden können. Der Einwand der Kläger, dass der Einzelne zu einer reinen Zählgröße in der Abwägung degradiert und dadurch in seiner Menschenwürde verletzt werde, geht schon aus diesem Grund fehl.“

Gegen diese Betrachtungsweise muss eingewandt werden, dass die von einer Flugroutenänderung Betroffenen sich als erstmalig betroffen empfinden, zumal wenn diese Änderung durch das BAF erheblich von der vorherigen Flugroutenprognose der DFS abweicht. Im Interesse der Akzeptanz müsste vermittelt werden, dass auch ihre Belange (im Wege der Stellvertretung) bereits im Planfeststellungsbeschluss Berücksichtigung gefunden haben.

Rahmensetzende Regelungen im Planfeststellungsbeschluss können hier zwar Abhilfe schaffen; dies allerdings nur, wenn es nicht um bereits (seit langem) bestehende Planfeststellungsbeschlüsse geht, es sei denn, man zieht eine solche Rahmensetzung nachträglich durch ein Planänderungsverfahren in Betracht. Der Kreis der Betroffenen und die Vergleichbarkeit ihrer Situation mit derjenigen der „Stellvertreter“ können auf diese Weise nicht hinreichend belegt werden. Im Kapitel 5 soll deshalb erörtert werden, ob das BAF Betroffene und, bejahendenfalls, welche Betroffenen und in welcher Weise zur Tatsachenfeststellung beteiligen sollte, um die „allgemeine rechtsstaatliche Abwägung“ vornehmen zu können.

4.5.3 Ausgleich der Interessen/Konfliktbewältigung in den jeweiligen Verfahren

Die Wechselbeziehung des Planfeststellungsverfahrens und des Verfahrens zur Festlegung der Flugrouten⁷² macht eine Klarstellung und Abgrenzung erforderlich, auf welche Weise der Ausgleich der Interessen im Sinne einer rechtsstaatlichen Konfliktbewältigung in dem jeweiligen Verfahren vorzunehmen ist.

4.5.3.1 Planfeststellungsverfahren

Wesentliches Merkmal eines Planfeststellungsverfahrens ist das ihm innewohnende Abwägungsgebot.

Das Abwägungsgebot als Schranke der planerischen Planungsfreiheit⁷³ ist aus den Grundrechten, dem verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgeleitet⁷⁴. Aufgrund seines Verfassungsranges gilt es unabhängig von einer gesetzlichen Positivierung⁷⁵.

Bei der von der Planfeststellungsbehörde vorzunehmenden Abwägung sind die vom Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit zu berücksichtigen, zu gewichten und gegen- und untereinander gerecht abzuwägen, also

⁷² BVerwG, Urteil vom 31.7.2012, 4 A 5000.10 (BER), a. a. O., Rn. 51.

⁷³ Gebot gerechter Abwägung; grundlegend: BVerwGE 34, 301 ff.; 48, 56 ff.

⁷⁴ BVerwG NJW 1982, 1473; BVerfG NVwZ 2008, 780/783.

⁷⁵ BVerwGE 48, 56/63.

insbesondere auch die Interessen des Flughafenbetreibers, gegenläufige Interessen von Flughafenanwohnern und die Belange der Benutzer des Flughafens, soweit sie schutzwürdig sind⁷⁶. Das fachplanerische Abwägungsgebot ist als ein Entscheidungsprogramm zu verstehen, das die behördliche Vorhabenzulassung so steuern soll, dass die von dem Vorhaben ausgelösten Konflikte einem „Ausgleich“ zugeführt werden, der die öffentlichen und privaten Belange am wenigsten beeinträchtigt⁷⁷. Es erstreckt sich dabei sowohl auf den Abwägungsvorgang als auf das Abwägungsergebnis⁷⁸.

Das Abwägungsgebot⁷⁹ verlangt zunächst, dass eine Abwägung überhaupt stattfindet – sonst Abwägungsausfall –, dass ferner in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss – sonst Abwägungsdefizit –, weiterhin dass weder die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt wird – sonst Abwägungsfehleinschätzung –, und schließlich dass der Ausgleich zwischen ihnen nicht in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht – sonst Abwägungsdisproportionalität –⁸⁰.

Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot jedoch nicht verletzt, wenn sich die Planfeststellungsbehörde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen entscheidet. Die darin liegende Gewichtung der von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange ist vielmehr im Gegenteil ein wesentliches Element der planerischen Gestaltungsfreiheit und als solches der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle entzogen. Diese beschränkt sich im Rahmen des Abwägungsgebots daher auf die Frage, ob die Planfeststellungsbehörde die abwägungserheblichen Gesichtspunkte rechtlich und tatsächlich zutreffend bestimmt hat und ob sie – auf der Grundlage des derart zutreffend ermittelten Abwägungsmaterials – die aufgezeigten Grenzen der ihr obliegenden Gewichtung eingehalten hat⁸¹.

Eine Planungsentscheidung leidet also nicht schon deshalb an einem Abwägungsmangel, weil die Gewichtung der ihr zugrunde liegenden Belange zulässigerweise auch anders hätte vorgenommen werden können. Von einer Fehlgewichtung kann nur dann die Rede sein, wenn die getroffene Entscheidung unter Berücksichtigung der objektiven Gegebenheit nicht vertretbar erscheint⁸². Auch hängt die Rechtmäßigkeit einer planerischen Abwägung nicht davon ab, dass das Gericht ein „Überwiegen“ der für das Vorhaben streitenden öffentlichen Belange feststellt⁸³.

⁷⁶ BVerwGE 34, 301/304; 48, 56/63; 114, 364/367.

⁷⁷ BVerwG, NVwZ 2003, 863/864.

⁷⁸ BVerwGE 45, 309/315; E 56, 110/123.

⁷⁹ BVerwGE 45, 309/315.

⁸⁰ BVerwGE 48, 56/63 u. 64; Dürr, in: Knack, VwVfG, 8.Aufl., § 74 Rn. 94 m. w. N.

⁸¹ BVerwGE 34, 301/308; 48, 56/64.

⁸² BVerwG, DVBl. 2001, 386/391.

⁸³ BVerwGE 71, 166/170.

4.5.3.2 Verfahren zur Flugroutenfestlegung

Aus der oben zitierten Rechtsprechung des BVerwG⁸⁴ ergibt sich für das Verhältnis von Planfeststellung und späterer Flugroutenfestlegung bzw. -änderung zunächst, dass das im Planfeststellungsverfahren gefundene Abwägungsergebnis eine differenzierte Aussage enthält:

- Zum einen klärt der Planfeststellungsbeschluss die unmittelbaren Rechtsbetroffenheiten infolge der prognostizierten Flugrouteneinschätzung durch die DFS und bereitet auf diese Weise die Ausweisung der Schutz- und Entschädigungsgebiete vor.
- Zum anderen beinhaltet diese konkrete Aussage gleichzeitig eine generelle Aussage darüber, dass Betroffenheiten von gleicher Art und gleichem Ausmaß, auch wenn durch spätere Flugroutenänderungen ein anderer Personenkreis erfasst ist, ebenfalls rechtmäßig sind. Für diese steht der in die fachplanerische Abwägung einbezogene Personenkreis exemplarisch.

Diese Differenzierung soll absichern, dass auch die Positionen latent Betroffener bereits von der planerischen Abwägung erfasst werden. Auf diese Weise wird dem BAF die notwendige Flexibilität für spätere Flugroutenanpassungen gesichert, ohne dass der Planfeststellungsbeschluss geändert werden müsste. Allerdings ist gerade deshalb bei der Festlegung der Flugrouten das rechtsstaatliche Abwägungsgebot zu beachten, da es sich hierbei um die Verwirklichung einer staatlichen Planungsaufgabe handelt, bei der die in der räumlichen Umgebung des Flughafens auftretenden Probleme und Interessenkonflikte bewältigt werden müssen. Die Geltung dieses Gebots hängt nach der Rechtsprechung des BVerwG⁸⁵ weder von seiner fachgesetzlichen Normierung noch von einer bestimmten Handlungs- oder Verfahrensform ab. Es folgt vielmehr aus dem Wesen einer rechtsstaatlichen Planung und gilt dementsprechend allgemein.

Der Umfang der planerischen Gestaltungsmöglichkeiten des BAF ist auf die Verteilung des vorhandenen Lärms beschränkt. Die Beseitigung der Störquelle ist dagegen nicht möglich, da sie in den Regelungsbereich des Planfeststellungsbeschlusses eindringen würde⁸⁶. Dem BAF ist ein weiterer Gestaltungsspielraum einzuräumen, der allerdings zumindest vom Willkürverbot begrenzt wird⁸⁷.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Rechte bzw. Interessen in die Abwägung einzufließen haben. Es ist der Flugroutenfestlegung wesensimmanent, dass eine parzellenscharfe Beurteilung der Beeinträchtigung Dritter nicht vorgenommen werden kann, weil sie lediglich eine Ideallinie beschreibt, der ein „Flugerwartungsgebiet“ zuzuordnen ist, innerhalb dessen die Flüge tatsächlich abzuwickeln sind. Dies bedeutet insbesondere, dass das BAF bei seinen Entscheidungen von einem zutreffenden Sachverhalt ausgehen muss und dass es den gesetzlichen Rahmen erkannt hat, der im Fall von unzumutbaren Lärmbelastungen insbesondere durch § 29b Abs. 2 LuftVG geprägt ist.

Sachverhaltsaufklärung

⁸⁴ Urteil vom 31.7.2012, 4 A 5000.10 (BER); Urteil vom 31.7.2012 (BER), Rn. 50.

⁸⁵ Urteil vom 28.6.2000, 11 C 13.99, Rn. 22.

⁸⁶ BVerwG, a. a. O., Rn. 24 ff.

⁸⁷ SächsOVG, Urteil vom 27.6.2012, 1 C 14/08, Rn. 44 ff.

Für die besondere Ermittlungspflicht des BAF zur ausreichenden Wahrung der Lärmschutzbelange wird die Ausweisung der exakten Anzahl der bei den ins Auge gefassten jeweiligen Routenvarianten Betroffenen unter exakter Spezifizierung des Ausmaßes ihrer Lärmbetroffenheiten nicht für erforderlich gehalten⁸⁸. Dies gilt nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund des weiten Gestaltungs- und Bewertungsspielraums des BAF bei der Wahl zwischen den verschiedenen Alternativen zur Lärmverteilung und der Einschätzung und Bewertung der jeweiligen Gesamtlärmsituation, wonach es der Behörde überlassen ist, ob insoweit etwa eher auf den Umfang der räumlichen Betroffenheit oder auf die Zahl der betroffenen Bewohner abgestellt und welches Gewicht dabei der Stärke der Lärmereignisse zuerkannt werden soll. Wie bereits erörtert, stellt sich hier die Frage, ob dem BAF nicht entsprechende Bewertungskriterien durch Rechtsverordnung (RVO) vorgegeben werden sollten. Im Interesse der Erhöhung der Vorausschbarkeit der Entscheidungen des BAF und damit auch der Erhöhung der Akzeptanz dieser Entscheidungen kann es durchaus sinnvoll sein, dem BAF einen „demokratisch legitimierten“ Rahmen vorzugeben, innerhalb dessen es dann seine konkreten Entscheidungen zu treffen hat.

Zur Herbeiführung einer abwägungsgerechten Entscheidung besteht keine generelle Pflicht zu einer bis auf die Ebene der einzelnen in Rede stehenden Grundstücke vordringenden Sachverhaltsaufklärung, die eine individuelle Anhörung bedingen könnte; vielmehr reicht nach der Rechtsprechung eine generalisierende, großräumige Betrachtung im Grundsatz aus. Das BVerwG hat ausgeführt, dass eine nicht vollständige Sachverhaltsaufklärung das Risiko einer fehlerhaften Entscheidung in sich birgt.⁸⁹ Es fragt sich allerdings, ob man es bei diesem – an sich zutreffenden – Befund belassen sollte oder ob nicht zusätzliche Mechanismen zur Minimierung dieses Risikos genutzt werden sollten, insbesondere durch Einräumung von Beteiligungsmöglichkeiten im Planfeststellungsverfahren. Dies würde zudem zu einer Erhöhung der Akzeptanz beitragen. Die Ausweisung von Flugerwartungsgebieten im Planfeststellungsbeschluss, die aufgrund der „Prognose“ der DFS später von Flugrouten betroffen sein könnten, wäre insofern eine denkbare Option. Soll ein bestehender Planfeststellungsbeschluss nicht deshalb geändert werden, so kommt nur eine Beteiligung der Betroffenen im Verfahren zur Festlegung der Flugrouten in Betracht.

Die Auswirkungen der Unterscheidung zwischen unzumutbarem und zumutbarem Fluglärm auf die Entscheidungen des BAF

Nach § 29b Abs. 2 LuftVG haben die Luftfahrtbehörden und die Flugsicherungsorganisation auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken. Dieses „Hinwirkungsgebot“ für Lärmschutz gilt nur für unzumutbaren Fluglärm, nicht für den zumutbaren. Das bedeutet auch, dass der Rechtfertigungsdruck auf das BAF bei unzumutbarem Fluglärm größer ist als bei zumutbarem Fluglärm. Der Ansatz für eine solche Rechtfertigung ergibt sich aus dem Anliegen des 27a LuftVO, nämlich dem mit dieser Vorschrift verfolgten Sicherheitsinteresse. Eine Überwindung des Interesses am Schutz von unzumutbarem Fluglärm setzt naturgemäß ein besonderes Gewicht des Sicherheitsinteresses voraus⁹⁰.

⁸⁸ So SächsOVG, Urteil vom 27.6.2012, 1 C 14/08, Rn. 52 unter Hinweis auf OVG NRW, Urteil vom 4.3.2002, 20 D 120/97. AK, juris.

⁸⁹ Urteil vom 26.11.2003, 9 C 13.99 u.a. (BVerwGE 119, 245 = NVwZ 2004, 473 - RILAX).

⁹⁰ So zum ersten Mal BVerwG, Urteil vom 24.6.2004, 4 C 11.03 (Taunusrouten), S. 18 f.

Die klassischen Verkehrsverteilungsfälle sind i.d.R. diejenigen, die keinen unzumutbaren Fluglärm verursachen. Hier reicht es für die Abwägung bereits aus, wenn es für die konkrete Flugroute sachlich einleuchtende Gründe gibt. Einer besonderen Rechtfertigung und eines besonderen Nachweises, dass schonendere Lösungen nicht in Betracht kommen, bedarf es nicht. Dies sind in der Regel die Fälle, in denen vergleichbare Lärmbelastungen auf keiner der erwägenswerten Routen vermieden werden können. Nach dem BVerwG im Taunusrouten-Urteil⁹¹ ist von Folgendem auszugehen:

„Soweit das BAF zwischen verschiedenen Alternativen wählen kann, wäre es mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar, Lärmeinwirkungen, die sich ohne weiteres vermeiden oder vermindern lassen, in Kauf zu nehmen, nur weil sie von ihrem Ausmaß her noch nicht als schädlich, sondern bloß als lästig einzustufen sind. Auch unterhalb der Zumutbarkeitsschwelle brauchen Lärmbetroffene Belastungen nicht hinzunehmen, die sich zur Erreichung des mit einer bestimmten Maßnahme verfolgten Ziels objektiv als unnötig erweisen. Allerdings unterliegen die Luftfahrtbehörden in dem der Abwehr unzumutbaren Fluglärms vorgelagerten Bereich der Lärmvorsorge nicht dem Nachweis- und Rechtfertigungszwang, der für § 29 b Abs. 2 LuftVG charakteristisch ist. Insoweit sieht der Gesetzgeber davon ab, die Abwägungsentscheidung mit den Mitteln des einfachen Rechts zu steuern. Er verpflichtet die Luftfahrtbehörden nicht, gezielt darauf hinzuwirken, dass der Bevölkerung Fluglärm jeder Art erspart bleibt, unabhängig davon, ob er den Rahmen des Zumutbaren überschreitet oder nicht. Die Wertung, die § 29 b Abs. 2 LuftVG zugrunde liegt, lässt den Schluss zu, dass das Interesse am Schutz vor Fluglärm, der nicht unzumutbar ist, hintangestellt werden darf, wenn sich hierfür sachlich einleuchtende Gründe ins Feld führen lassen. Dies trifft auch für die Festlegung von Flugverfahren zu. Muss die Entscheidung für eine bestimmte Flugroute nicht mit unzumutbaren Lärmbelastungen erkaufte werden, so genügt es, wenn sie sich mit vertretbaren Argumenten untermauern lässt. Das BAF braucht nicht obendrein den Nachweis zu erbringen, auch unter dem Blickwinkel des Lärmschutzes die angemessenste oder gar bestmögliche Lösung gefunden zu haben. Einen Rechtsverstoß begeht es nur dann, wenn es die Augen vor Alternativen verschließt, die sich unter Lärmschutzgesichtspunkten als eindeutig vorzugswürdig aufdrängen, ohne zur Wahrung der für den Flugverkehr unabdingbaren Sicherheitserfordernisse weniger geeignet zu sein.“

Bei Flugrouten, die einen unzumutbaren Fluglärm verursachen, greift die Wertung des § 29b Abs. 2 LuftVG, wonach die Behörden und die Flugsicherung auf den Schutz vor unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken haben. Um diese Vorgabe zu überwinden, bedarf es naturgemäß einer besonderen Rechtfertigung. Das SächsOVG⁹² spricht in diesem Zusammenhang von einem „besonderen Rechtfertigungszwang“. Es werden insbesondere sicherheitsbezogene Erwägungen sein, die trotz Unzumutbarkeit von Fluglärm eine solche Flugroute nötig machen. Diese Sicherheitserwägungen müssen aber naturgemäß „von besonderem Gewicht“ sein, um das Interesse am Schutz vor unzumutbarem Fluglärm zu überwinden.

Die Trennlinie zwischen zumutbarem und unzumutbarem Fluglärm

Was die Definition der Trennlinie zwischen zumutbarem und unzumutbarem Fluglärm anlangt, so ist es sachgerecht, auf die Parameter des neu gefassten Fluglärmschutzgesetzes (FluglärmG vom 1. Juni 2007) abzustellen. Wenngleich dieses Gesetz einen eingeschränkten Zweck verfolgt (Nutzungsbeschränkungen), hat es aber über § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG

⁹¹ BVerwG, Urteil vom 24.6.2004, 4 C 11.03, S. 19 f.

⁹² BVerwG, Urteil vom 24.6.2004, 4 C 11.03, S. 19 f.

mittlerweile für die Planfeststellung Bedeutung erhalten, wonach bekanntlich die fachplanungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle anhand der jeweils anwendbaren Werte des § 2 Abs. 2 FluglärmG gezogen wird.

Auch bei der Festlegung von Flugrouten legt die Rechtsprechung das FluglärmG für die Unterscheidung zwischen zumutbarem und unzumutbarem Fluglärm zugrunde. So das SächsOVG⁹³:

„Die hier in Rede stehende Verpflichtung der Behörde im Zusammenhang mit der Festsetzung von Flugverfahren aus § 29b Abs. 2 LuftVG, auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Lärm hinzuwirken, knüpft an diesen – im luftrechtlichen Zulassungsrecht und dem sonstigen Luftrecht als unzumutbar zu bewertenden – Fluglärm an. Die einfachgesetzliche Grenzlinie der „Unzumutbarkeit“ ist in § 29b Abs. 2 LuftVG nicht anders zu ziehen als im Anwendungsbereich des § 29 Abs. 1 Satz 3 LuftVG und im luftverkehrsrechtlichen Planungsrecht (OVG NRW, Urt. v. 13. November 2008 - 20 D 124/06. AK -, juris).“

Es besteht angesichts dessen, dass das FluglärmG ausdrücklich zwischen Tag- und Nachtschutzzonen unterscheidet, kein Anlass, den Aspekt des Nachtschutzes zusätzlich zu betonen, worauf einige Bundesländer mit einer Bundesratsinitiative abzielen. Zudem ist zu erwägen, im Interesse der Klarstellung in § 29b Abs. 2 LuftVG zur Bestimmung des „unzumutbaren“ Fluglärms auf die Wertungen des FluglärmG zu verweisen. Dies würde u. U. eine Ergänzung dieses Gesetzes notwendig machen, würde aber den Vorteil mit sich bringen, dass dann – wie bereits in § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG für das Planfeststellungsverfahren – auch sonstige Verfahren mit Fluglärmrelevanz von einem einheitlichen Normenkomplex abgedeckt würden (vgl. hierzu noch Kapitel 5.3).

4.5.4 Zwischenergebnis

- Die Flugverfahren nach § 27a LuftVO (sog. Flugrouten) sind personenadressierte Verkehrsvorschriften, die allerdings aufgrund ihres Raumbezuges einen planerischen Einschlag haben. Dies gilt, obwohl aufgrund einer Flugverkehrskontrollfreigabe davon abgewichen werden darf (vgl. Kapitel 3.1.4), da auch hierfür die „Flugroute“ die Referenzgröße ist.
- Angesichts der „Voraussetzungslosigkeit“ des § 27a LuftVO und der dadurch von den Betroffenen empfundenen Intransparenz und mangelnden Vorhersehbarkeit sollte der Gesetzgeber dem BAF Kriterien vorgeben, die den Lärmschutz besser einschätzbar machen. Dies könnte durch eine Erweiterung der Verordnungsermächtigung an das BMVBS (in § 32 LuftVG) geschehen.
- Entsprechend ihrem Charakter als Verkehrsregel ist für die Festlegung der Flugrouten das BAF (und nicht die Planfeststellungsbehörde) zuständig. Denn eine an sich nach Art. 87d Abs. 2 Grundgesetz mögliche Übertragung dieser Aufgabe auf die Länder hat nicht stattgefunden. Dies schließt nach derzeitiger Rechtslage eine Festlegung der Flugrouten im Planfeststellungsbeschluss (Länderzuständigkeit hierfür nach Art. 87d Abs. 2 Grundgesetz i. V. mit § 31 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG) aus. Da diese Aufgabenzuweisung wegen der beim BAF (bzw. bei der DFS) vorhandenen flugsicherungstechnischen und -operativen Kompetenz sachgerecht ist und das BAF als Bundesbehörde zudem ermöglicht, länderübergreifend einheitlich zu agieren und Flugrouten teilweise eine

⁹³ s.o. SächsOVG, Rn. 77, 78.

Lärmrelevanz über ein einzelnes Bundesland hinaus aufweisen, sollte sie nicht geändert werden. Zudem erfordert die Flugroutenthematik eine Dauerflexibilität, was eine rechtliche Verfestigung im Planfeststellungsbeschluss nicht erlaubt.

- Obwohl die Flugroutenfestlegung aufgrund ihres „planerischen Einschlags“ das Regelungsfeld des Planfeststellungsbeschlusses berührt, kann dieser Aspekt deshalb nach derzeitiger Rechtslage nicht durch die Planfeststellungsbehörde, sondern nur durch das BAF abgearbeitet werden. Allerdings kann das BAF nicht die Aufgabe der vorherigen Abwägung im Rahmen der Fachplanung übernehmen, da die Bewältigung der Lärmproblematik nun einmal hier angesiedelt ist.
- Der „planerische Einschlag“ der Flugrouten hat deshalb zunächst zur Konsequenz, dass das BAF bei seinen Festlegungen die Vorgaben der Planfeststellungsbehörde (bspw. Ziele, Kapazität, Flugausschluss- oder beschränkungsgebiete, eventuelle Flugenerwartungsgebiete) zu beachten hat. Das BAF darf den Planfeststellungsbeschluss nicht konterkarieren.
- Dies hat folgende Konsequenzen:
 - Solange das Planfeststellungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist, ist ausschließlich die Planfeststellungsbehörde „Herrin des Verfahrens“. Die Mitwirkung der DFS hat lediglich „dienende Funktion“ und ergibt sich aus der Natur der Sache (Fachkompetenz), hat also mit § 27a LuftVO nichts zu tun; dementsprechend hat das BAF hier ohnehin keine Zuständigkeiten. Eine formale Bindungswirkung kommt der „Flugroutenprognose“ durch die DFS deshalb nicht zu, und zwar weder gegenüber der Planfeststellungsbehörde noch gegenüber dem BAF.
 - Allerdings hat die „Prognose“ der DFS einen mittelbaren Effekt, indem sie der fachplanerischen Abwägung zugrunde gelegt wird, die Bestimmung des Kreises der zu Beteiligten und schließlich die Festlegung der Lärmschutzbereiche beeinflusst hat. Sie hat damit einen vertrauensergzeugenden Effekt auf die Betroffenen einschließlich des Vorhabenträgers und der Planfeststellungsbehörde. Dies wird von der derzeitigen Rechtslage allerdings nicht hinreichend berücksichtigt.

Es sollte deshalb durch ein abgestimmtes Vorgehen der betroffenen Behörden sichergestellt werden, dass in die „Prognose“ der DFS auch die Positionen der Planfeststellungsbehörde und des BAF einfließen.

Im Planfeststellungsbeschluss können dann aufgrund eines solchen abgestimmten Vorgehens mit entsprechend größerer Aussicht auf Haltbarkeit der Prognose rahmensetzende Bedingungen getroffen werden (bspw. Flugausschluss- oder -erwartungsgebiete), die vom BAF bei späteren Flugroutenfestlegungen oder -änderungen berücksichtigt werden müssen.

- Sobald das Planfeststellungsverfahren abgeschlossen ist, setzt das BAF die Flugrouten aufgrund einer erneuten Einschätzung der DFS fest. Wegen der bis zu diesem Zeitpunkt nicht stattgefundenen Einbindung des BAF handelt es sich aus Sicht des BAF nach derzeitiger Rechtslage allerdings um die erstmalige Einschätzung. Die vorherige „Prognose“ der DFS für die Planfeststellungsbehörde ist (nach derzeitiger Rechtslage) für das BAF nicht relevant.
- Der „planerische Einschlag“ der Flugroutenfestlegung kann allerdings nicht dazu führen, dass das BAF an dieser Stelle eine fachplanerische Abwägung durchführt. Denn damit würde die Flugroutenfestlegung unzulässiger Weise die Aufgabe des abgeschlossenen Planfeststellungsverfahrens übernehmen (und damit den

Planfeststellungsbeschluss in Frage stellen). Nach der Rechtsprechung ist dies in der Regel auch gar nicht nötig, da die im Planfeststellungsverfahren Beteiligten auch eine Stellvertreterfunktion für andere, von späteren Flugroutenfestlegungen Betroffene wahrnehmen. Das BAF muss dann nur noch prüfen, ob die – in diesem Falle – Neu-Betroffenen in einer vergleichbaren Weise betroffen werden wie ihre „Stellvertreter“ im Planfeststellungsverfahren. Auf diese Weise soll die planerische Abwägung auf diese Neu-Betroffenen übertragen und dem „planerischen Einschlag“ der Flugroutenfestlegung rein rechtlich gesehen Genüge getan sein, dies allerdings ohne dass die Neu-Betroffenen an irgendeiner Stelle eingebunden und gehört worden wären.

- Da diese „Stellvertreter-Theorie“ den Betroffenen schwer vermittelbar und auch letztlich schwer umsetzbar ist, aber gerade deshalb den Kern der derzeitigen unbefriedigenden Situation darstellt, müssen die Lösungsvorschläge an dieser Stelle ansetzen.
 - Eine denkbare Möglichkeit ist die Ausweisung von Flugerwartungsgebieten im Planfeststellungsbeschluss, innerhalb derer sich die künftigen Flugrouten befinden werden. Sämtliche in diesen Flugerwartungsgebieten wohnenden Betroffenen wären dann in die fachplanerische Abwägung einzubeziehen.
 - Da diese Option im Wesentlichen für noch nicht erlassene Planfeststellungsbeschlüsse in Frage kommen dürfte, müsste für bereits verfestigte Situationen eine zusätzliche Lösungsmöglichkeit geschaffen werden. Diese kann nur in einer verstärkten Einbindung der durch eine Neufestlegung von Flugrouten Betroffenen liegen (siehe dazu Kapitel 5). Hier gerät das System allerdings in unmittelbaren Konflikt mit dem Bedürfnis nach Dauerflexibilität. Der Schlüssel für einen Ausgleich dieses Spannungsverhältnisses kann nur darin liegen, dass man – in einem gestuften System – die Betroffenen je intensiver einbindet, je deutlicher die beabsichtigte Flugroutenänderung einer Neubetroffenheit (und damit dem Regelungsfeld eines Planfeststellungsbeschlusses) nahekommt.
 - Je nachdem, ob die Planfeststellungsbehörde (oder ggf. die für vorangehende raumordnerische Festlegungen zuständigen Institutionen) einen Schwerpunkt eher auf der Schaffung von Vertrauensschutz für derzeit nicht verlärmte Gebiete schaffen will, oder ob sie die Möglichkeit erhalten will, die Ausgestaltung des Flugroutensystems später ändern zu können, ist die Festlegung von Fluglärmerwartungsgebieten zielführend oder prohibitiv. Spätere Änderungsbedarfe können sich u.a. aufgrund moderner Technologien oder Betriebskonzepte, erschließbare aber gleichwohl den Lärm anders verteilende Maßnahmen ergeben (bspw. An- und Abflugstrecken auf Basis von Flächen-/Satellitenavigation/GBAS etc. für z.B. gekurvte Anflüge).

5 Soll-Zustand

Wie sich aus den vorangegangenen Kapiteln ergibt, bietet der derzeitige Stand der Regulierung nicht den erforderlichen Rahmen, um ein transparentes und durchweg sachgerechtes Verfahren für die Festlegung von Flugverfahren sicherzustellen. Im weiteren Verlauf sollen verschiedene Optionen skizziert werden, wie durch Anpassungen der Gesetzeslage, der konkreten Handhabung bzw. der Schaffung und Justierung untergesetzlichen Regelwerks die derzeitigen Defizite adressiert und verbessert werden können.

5.1 Handlungsbedarf

Der Bedarf für eine Neufassung der Regelung für die Festlegung von Flugverfahren besteht insbesondere auch für bestehende Flughäfen, nicht nur für den Fall, dass ein Planfeststellungsverfahren zum Neu- oder Ausbau eines Flughafens mit späterer Flugroutenfestlegung kombiniert werden muss.

Derzeit sind außer für München, Berlin und Frankfurt (Terminal 3) keine wesentliche bauliche Änderungen größerer Flughäfen bekannt; der Neu- oder Ausbau ist daher die Ausnahme. Auch an Bestandsflughäfen können sich aus betrieblichen Gründen oder zur Optimierung von Verfahren unter Lärmgesichtspunkten Änderungsbedarfe ergeben. Dies bedeutet, die Änderungen von Flugverfahren sind heute und in Zukunft häufige Praxis.

Die Vorschläge für die Festlegung und Änderung von Flugverfahren müssen sowohl für Ausbauten sachgerecht sein, als auch für Bestandsflughäfen.

Wesentliche Aspekte, in denen nach Auswertung der Analyse Handlungsbedarf gesehen wird sind:

- Entkopplung zwischen der Festlegung allgemeiner Grundsätze, Grenzen und Kriterien zur Lärmverteilung einerseits und der lärmfachlichen Beurteilung verschiedener Alternativen bei der Festlegung von Flugverfahren andererseits; Damit wird vermieden, dass solche Grundsätze häufig faktisch implizit im Rahmen der Abwägung durch die DFS/BAF festgelegt werden, obwohl diese hierfür nicht zuständig sind und es mit Ausnahme der Fluglärmkommissionen keine Beratungs- oder Beteiligungsinstanz zu solchen Grundsätzen gibt.
- Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange und der Öffentlichkeit bei der Diskussion und Festlegung von allgemeinen Grundsätzen, Grenzen und Kriterien zur Lärmverteilung in einer Region.
- Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange und Information der Öffentlichkeit bei der Festlegung von Flugverfahren sowie erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung bei wesentlichen Änderungen eines Betriebsregimes (im Zuge der Erweiterung um zusätzliche Bahnen oder anderweitiger grundlegender Systemänderungen).
- Prüfung der Option, ob anders als bisher für Systemänderungen eine UVP durchgeführt werden soll.
- Schaffung eines klaren Rahmens, welche Unterlagen im Zuge von Festsetzungs- oder Änderungsverfahren zu erstellen sind, um die voraussichtlichen tatsächlichen Lärmauswirkungen einer Neufestlegung oder Änderung bewerten zu können und transparent zu machen.

- Schaffung von Vorgaben für ein Monitoring der tatsächlichen Auswirkungen und zur regelmäßigen Überprüfung eines bestehenden Routenregimes im Hinblick auf Fluglärmmentlastungspotenziale.
- Klarstellung im Gesetz, dass Kapazitätsaspekte im Hinblick auf mögliche zukünftige Bedarfe bei der Festlegung von Flugverfahren keinen Vorrang gegenüber aktuellen Lärmaspekten haben sollten. Damit soll ermöglicht werden, dass die DFS, wenn dies unter Einhaltung der Sicherheits- und sonstiger betrieblicher Erfordernisse möglich ist, die für die laufende Flugplanperiode anfallenden Bewegungen jeweils unter Nutzung der lärmärmsten An- und Abflugverfahren durchführt. Anforderungen, dass nur solche Verfahren zulässig sind, die kapazitativ eine für die Zukunft prognostizierte, aber aktuell deutlich unterschrittene Bewegungszahl sicherstellen, würden das Ziel eines möglichst lärmarmen Luftverkehrs konterkarieren.⁹⁴ Dies gilt auch dann, wenn höhere Lärmwerte durch mehr Bewegungen oder andere Betriebsregimes (z.B. unabhängiger Modus versus abhängigen Modus) bereits in einem bestandskräftigen Planfeststellungsbeschluss abgewogen und für zulässig befunden wurden.

Eine grundlegende Neuordnung der Zuständigkeiten und Rollen wird nicht für erforderlich erachtet, aber es sind Justierungen, Präzisierungen und im Hinblick auf die Beteiligung Erweiterungen des derzeitigen Verfahrens erforderlich.

5.2 Handlungsempfehlungen für die Verbesserung des Rechtsrahmens: Kriterien

Die Forschungsnehmer orientieren sich bei der Umsetzung der oben genannten Handlungsbedarfe an folgenden Kriterien:

- Transparenz, Nachvollziehbarkeit und erweiterte Beteiligungsmöglichkeiten
- Geeignetheit
- Rollenklarheit
- Aufwand

5.2.1 Transparenz, Nachvollziehbarkeit und erweiterte Beteiligungsmöglichkeiten

Die Flugverfahrensfestlegung sollte den Anforderungen an Transparenz und Nachvollziehbarkeit genügen (siehe Kapitel 4.4). Die Belastungen, die durch die Nutzung von Flugverfahren für die Betroffenen eintreten, müssen im Vorfeld der Festlegung ausreichend ermittelt, dargestellt und veröffentlicht werden, ebenso wie alle weiteren Annahmen an Sicherheit und Kapazität, die der Planung zugrunde liegen. Die Öffentlichkeit und die Betroffenen, aber auch die Beratungsgremien, müssen einbezogen werden.

Dazu ist ein weiterer Aspekt herauszustellen: Die Anforderungen an Transparenz und Nachvollziehbarkeit implizieren – neben der Verbesserung der Information und der Beteiligung der Öffentlichkeit – weitere Anforderungen. Wie bereits ausgeführt, fehlen

⁹⁴ Teilweise wird befürchtet, dass dies die Folge eines Urteils des VGH Kassels zur sogenannten Südumfliegung in Frankfurt sein könnte, Urteil vom 3.9.2013, 9 C 323/12.T (noch nicht rechtskräftig):
http://www.lareda.hessenrecht.hessen.de/jportal/portal/t/2rvp/page/bslaredaprod.psml;jsessionid=A95FA17CB588200DE55B58A0D6A9A88.jpj5?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdoctodoc=yes&doc.id=MWRE130003291&doc.part=L&doc.price=0.0&doc.hl=1#focuspoint.

gesetzliche Regelungen sowie überwiegend auch Regelungen in den Planfeststellungsbeschlüssen oder anderen vorangehender Planungsentscheidungen, nach welchen Kriterien der im Zuge genehmigter Bewegungen entstehende Lärm verteilt werden soll und wo ggf. Grenzen gezogen werden sollen. Um Vertrauen und Nachvollziehbarkeit zu stärken, sollten diese Kriterien nicht nur im Vorfeld der Flugroutenfestlegung bekannt sein, sondern auch unter Einbeziehung von Trägern öffentlicher Belange sowie der Öffentlichkeit entwickelt werden.

Unterlagen, die dazu dienen sollen, der Fluglärmkommission die Beratung zu ermöglichen, der Öffentlichkeit, sich ein Bild über die vorgeschlagenen Änderungen zu machen sowie u.a. dem UBA für die lärmfachliche Beurteilung und dem BAF für die Gesamtabwägung, sollten folgende Voraussetzungen erfüllen:

- Darstellung verschiedener Optionen für ein zu änderndes oder festzulegendes Verfahren;
- Allgemeinverständliche Beschreibung der Verfahrensvarianten und Beschreibung der zu erwartenden tatsächlichen betrieblichen Abwicklung inklusive Direktfreigaben nach bestmöglicher Abschätzung und Prognose;
- Gesamtfluglärmbeurteilung unter der An- und Abflugsituation und voraussichtliche Belegung und voraussichtlicher betrieblicher Abwicklung (Direktfreigaben etc.);
- Darstellung der Bevölkerungsstruktur und Dichte, sowie ggf. auch von besonders lärmsensiblen oder überflugsensiblen Einrichtungen;
- Ermittlung von Fluglärmbeeinträchtigungen inkl. hoch Betroffene;
- Verhältnis zu eventuellen Vorgaben zum Lärmmanagement, Zielen, die das Land/Region festgelegt hat;
- Darstellung der wichtigsten Vor- und Nachteile der jeweiligen Optionen aus Sicht
 - 1. Sicherheit, 2. Lärm, 3. Kapazität und 4. Betrieb/Abwicklung/Aufwand.

Die Unterlagen sollten Trägern öffentlicher Belange übermittelt sowie im Internet öffentlich verfügbar gemacht werden.

5.2.2 Geeignetheit

Die Optimierungsvorschläge müssen geeignet sein, die Flugroutenfestlegung im Sinne der Zielstellung Fluglärminderung zu verbessern. Dazu muss gewährt werden, dass Fluglärminderungspotentiale erschlossen werden können und die Verfahren kein Hindernis darstellen, dieses Ziel zu erreichen. Die Optionen sollten darauf ausgerichtet werden, die Ziele, den Ablauf und die Zuständigkeiten für alle am Verfahren Beteiligte verständlich zu machen.

5.2.3 Rollenklarheit

Ausgehend von der Analyse sehen die Autoren im Wesentlichen neben dem Bund als Regelungsgeber fünf Akteure auf dem Weg der Entscheidungsfindung zur Festlegung eines Verfahrens. Die bisherigen Rollen werden beibehalten, allerdings klarer definiert und teilweise justiert. Die Vorschläge für ein reformiertes Festlegungsverfahren werden auch im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit diesen Rollen konzipiert:

0. Bund = Festlegung von Grundsätzen "Regulierungsfunktion"

- Legt Verfahrensgrundsätze und grundlegende materielle Anforderungen fest in Form von Gesetzen und untergesetzlichem Regelwerk.

1. DFS = „Planungsfunktion“

- Erstellt die Planungen und einhergehenden Unterlagen für die Beratung und Abwägung bei der Flugroutenfestlegung nach § 27a Abs. 2 LuftVO, dabei ist der Verkehr „sicher, geordnet und flüssig“ abzuwickeln (§ 27c LuftVG) und § 29b LuftVG (Hinwirkungspflicht zur Vermeidung von unzumutbarem Fluglärm) zu beachten.

2. FLK = „Beratungsfunktion“

- § 32b Abs. 1 LuftVG: Berät Genehmigungsbehörde, BAF und DFS. Augenmerk liegt auf der Betrachtung und Bewertung der Lärmsituation.

3. Planfeststellungsbehörde/ggf. Region/Land aus Raumordnungssicht = „Kompatibilitätsfunktion“

- Stellt durch entsprechende Prüfung fest, ob etwaige Vorgaben aus Planfeststellung oder raumordnerische Vorgaben des Landes/Region bei der Bewertung berücksichtigt werden [Konsequenz aus jüngster Rechtsprechung zum Verhältnis PFB/Flugrouten und der Notwendigkeit der Entkopplung Festlegung Verteilungsgrundsätze von Festlegung einzelner Flugverfahren).

4. UBA = „Überprüfungsfunktion“

- § 32 Abs. 4c S. 2 LuftVG: Benehmen des UBA ist einzuholen, bei allen RVO mit Fluglärmrelevanz. UBA prüft, ob die Grundsätze eingehalten werden und ob Lärmauswirkungen von der DFS fachgerecht ermittelt wurden.

5. BAF = Verfahrensleitung und „Festlegungsfunktion“

- Leitet das Verfahren, u.a. ggf. zukünftig auch Beteiligungserfordernisse, Prüfung und Entscheidung über Wesentlichkeit von Änderungen.
- § 27a Abs. 2 LuftVO: Trifft nach Abwägung aller Materialien und Stellungnahmen die Festlegungsentscheidung für Flugverfahren, entspricht also der Funktion nach einer Genehmigungsbehörde, auch wenn die Verfahren formal als Rechtsverordnung festgelegt werden.

Weiterer Akteur, allerdings hier nicht relevant:

6. BMJ = „Rechtsprüfungsfunktion“

- Die bestehende Rolle des Bundesministeriums für Justiz zur Rechtsprüfung der Verordnungen wird für die hier untersuchten Aspekte als nachrangig angesehen, da vom BMJ in die materielle Entscheidungsfindung nicht eingegriffen wird.

5.2.4 Aufwand

Grundsätzlich ist zu erwähnen, dass die personellen und finanziellen Voraussetzungen in den Behörden und Beratungsgremien zu berücksichtigen sind bzw. auf Defizite hinzuweisen ist.

- Die Handlungsfähigkeit der Beteiligten muss erhalten bleiben.
- Permanenter Änderungsbedarf bei der Flugroutenfestlegung bundesweit ist zu berücksichtigen.
- Verfahrensanforderungen hinsichtlich Unterlagen etc. sollten nicht implizit dazu führen, dass Fluglärminderungspotentiale nicht ausgeschöpft werden.

- Die Umsetzung von mehr Transparenz und mehr Beteiligung erfordern im Vergleich zum bisherigen Vorgehen zusätzliche Ressourcen insbesondere bei DFS und BAF, aber auch für die Ausübung der Benehmensregel durch das UBA. Es ist davon auszugehen, dass die Umsetzung der unterbreiteten Vorschläge sowohl bei der DFS (hinsichtlich Art und Umfang der visuellen und textlichen Darstellung der geplanten Flugverfahren, der Ermittlung und Darstellung der lärmbezogenen Folgen, der Darstellung der Vor- und Nachteile verschiedener Alternativen sowie des Monitorings) als auch bei dem BAF (hinsichtlich zusätzlicher Verfahrensanforderungen, u.a. Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange im regulären Verfahren sowie im (zahlenmäßig seltenen) Fall von Systemänderungen die Durchführung einer UVP inklusive der Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit) nicht ohne zusätzliche Ressourcen möglich ist. Dieser zusätzliche Aufwand dürfte teilweise auch durch Beauftragung Dritter realisierbar sein (z.B. Lärmberechnungen, Auswertung von Stellungnahmen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung).
- Für die Bereitstellung zusätzlichen Ressourcen müssten die erforderlichen haushaltsrechtlichen und entgeltrechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden und eine entsprechende Übergangsfrist vorgesehen werden. Ein Teil der formulierten Anforderungen an vorzulegende Unterlagen im regulären Verfahren entsprechen schon der bisherigen Praxis (Prüfung mehrerer Alternativen, Katalog von BAF/UBA zu Unterlagenanforderungen zur lärmfachlichen Prüfung). Auch die bereits heute existierenden sicherheits- und kapazitätsbezogenen Untersuchungen im Festlegungsverfahren sind aufwändig. Insoweit ist nicht von einer Vervielfachung des Aufwands bei den Akteuren auszugehen. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass zumindest mittelfristig die Schaffung von transparenteren Entscheidungsgrundlagen und mehr Beteiligung zur Deeskalation von Konfliktlagen in den von Fluglärm betroffenen Regionen beitragen kann. Die mit den Konflikten einhergehenden externen Kosten würden reduziert.

5.3 Vorgeschlagene Reformoption: Erweiterung und Differenzierung des bisherigen Festlegungsverfahrens

5.3.1 Überblicksgrafiken über die unterbreiteten Reformvorschläge

Um die im Folgenden detailliert beschriebenen Reformvorschläge besser nachvollziehen zu können, sollen sie zunächst in grafischen Überblicken dargestellt werden.

Es wird vorgeschlagen, beim Festlegungsverfahren drei verschiedene Verfahrensarten vorzusehen, die sich insbesondere darin unterscheiden, welcher Aufwand und Anforderungen an die DFS bei Prüftiefe und Erstellung von Unterlagen zu leisten ist und wer in welcher Form am Verfahren beteiligt wird. Damit soll sichergestellt werden, dass das Verfahren in einfach gelagerten Sachverhalten so zügig und wenig aufwändig wie möglich erfolgen kann, auch um mögliche Lärminderungspotenziale durch Justierungen an An- und Abflugverfahren möglichst hürdenlos umsetzen zu können. Je größer die mit der Festlegung verbundenen Lärmauswirkungen aber sind, desto höhere Anforderungen sind an die Ermittlung und Darstellung von Folgen und Beteiligung zu stellen.

Tabelle 1: Drei Verfahrensarten je nach potenzieller Eingriffstiefe der Lärmfolgen der Neufestlegung oder Änderung

Vereinfachtes Verfahren	Reguläres Verfahren	Verfahren nach Aus-/Neubau oder Systemänderung mit UVP-Pflicht
Voraussetzung: Keine wesentliche Lärmauswirkung zu erwarten	Voraussetzung: Keine Systemänderung, aber wesentliche Lärmauswirkungen nicht auszuschließen	Voraussetzung: Neufestlegung oder Änderung Flugverfahren ist Folge eines PFB (=Neu-/Ausbau) oder grundlegende Systemänderung
DFS Kurzbeschreibung und Antrag u.a. mit Begründung, warum keine wesentlichen Lärmauswirkungen zu erwarten sind	DFS Kurzbeschreibung und Antrag, Prüfung von Alternativen sowie Auswirkungsbetrachtungen	DFS Antrag, Prüfung von Alternativen, umfangreiche Auswirkungsbetrachtungen
FLK Berät über die Unterlagen	FLK Berät über die Unterlagen	FLK Berät über die Unterlagen
UBA Prüft Unterlagen unter lärmfachlichen Gesichtspunkten im Zuge der Benehmensregelung	UBA Prüft Unterlagen unter lärmfachlichen Gesichtspunkten im Zuge der Benehmensregelung	UBA Prüft Unterlagen unter lärmfachlichen Gesichtspunkten im Zuge der Benehmensregelung
BAF Informiert Öffentlichkeit, prüft, ob Voraussetzungen für Verfahrensart vorliegen und entscheidet über Festlegung	BAF Informiert Öffentlichkeit, prüft, ob Voraussetzungen für Verfahrensart vorliegen, führt Beteiligung TöB durch und entscheidet über Festlegung	BAF Informiert Öffentlichkeit, prüft, ob Voraussetzungen für Verfahrensart vorliegen, führt Beteiligung TöB und Öffentlichkeit durch, UVP-Pflichtigkeit

Bei diesen Verfahrensarten wird hinsichtlich der durchzuführenden Beteiligung verschiedener Akteure, insbesondere den Trägern öffentlicher Belange (TöB) und der Öffentlichkeit unterschieden. Im Überblick stellen sich die Unterschiede folgendermaßen dar:

Abbildung 5-1:Übersicht über die vorgeschlagene Beteiligung je nach Verfahrensart

Formen der Beteiligung bei der Festlegung von Flugverfahren je nach Verfahrensart			
Verfahrensart (festzulegen vom BAF)	Vereinfachtes Verfahren	Reguläres Verfahren	Verfahren nach Aus/Neubau oder Systemänderung
Planungsunterlagen im Internet	Ja (neu)	Ja (neu)	Ja (neu)
Beteiligung FLK	Ja	Ja	Ja
Beteiligung TöB	nein	Ja (neu)	Ja (neu)
UVP inkl. erweiterte Beteiligung Öffentlichkeit (schriftliche und mündliche Stellungnahmen)	nein	nein	Ja (neu)
Entscheidung und Begründung im Internet	Ja (teilw. neu)	Ja (teilw. neu)	Ja (teilw. neu)
Benehmen mit UBA	Ja	Ja	Ja
UVP Pflicht zukünftig	Nein	Nein	Ja

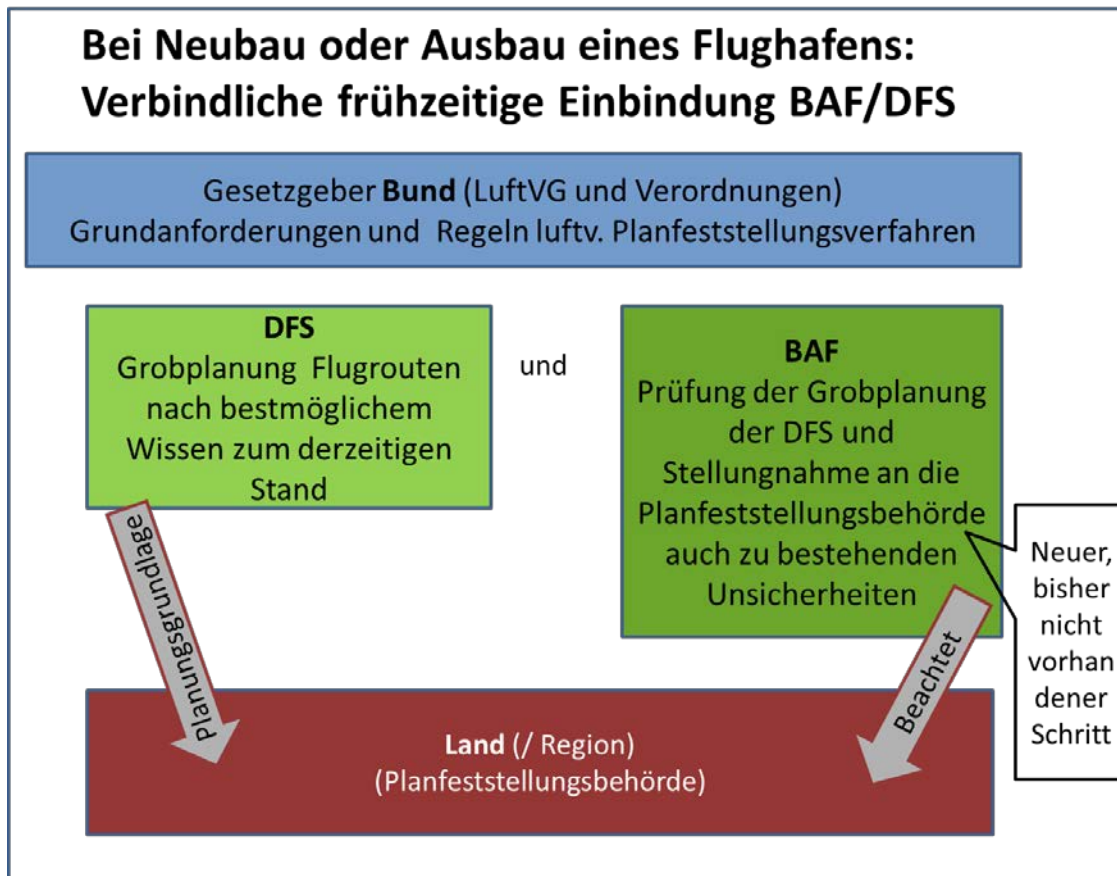
Die Reformvorschläge sehen keine grundlegende Änderung der Festlegungsart und der Zuständigkeiten vor. Es bleibt bei der Festlegung der Flugrouten bei einem Verfahren unter Leitung und Entscheidung des BAF. Gleichwohl soll zum einen ein zusätzlicher Schritt eingeführt werden (Festlegung von Planungskriterien für Fluglärmverteilung und -management) die nach Auffassung der Gutachter nicht generisch per Bundesgesetz erfolgen kann, sondern unter breiter Beteiligung in der betroffenen Region oder dem Land selbst festgelegt werden sollten.

Abbildung 5-2: Überblick über die Entscheidungszuständigkeiten



In den letzten Jahren war insbesondere das Verhältnis zwischen Planfeststellungsverfahren und dem Verfahren zur Festlegung von Flugrouten Gegenstand von Diskussionen und auch Gerichtsentscheidungen. Wir schlagen bewusst keine Integration der Flugroutenfestlegung in das Planfeststellungsverfahren oder die Betriebsgenehmigung vor. Vielmehr sollen die Bezüge zwischen beiden Verfahren bzw. der für sie zuständigen Behörden neu justiert und verbessert werden, es bleibt aber bei getrennten Verfahren. In Abbildung 4 ist rechts dargestellt, wie etwaige Vorgaben, die sich aus der Abwägung im Planfeststellungsverfahren ergaben, bei der Festsetzung von Flugverfahren einbezogen werden („beachtet“), links („berücksichtigt“), dass der Landesgesetzgeber grundsätzliche Vorgaben für z.B. das Fluglärmmanagement machen kann. In Abbildung 5 wird schließlich dargestellt, wie zukünftig eine frühzeitigere Einbindung des BAF erfolgen könnte, um spätere Diskrepanzen zwischen Planungsgrundlagen und tatsächlicher Umsetzung so gut als möglich zu vermeiden.

Abbildung 5-3: Verbindliche frühzeitige Einbindung von BAF/DFS bei Neubau oder Ausbau



Abschließend erfolgt noch eine Darstellung, wie sich die Festlegung von Flugrouten in das Gesamtgefüge der Regelungen einfügt, die Einfluss auf Art und Ausmaß von Fluglärm an einem Standort haben können. Es wird nachfolgend bei der Beschreibung der Reformoptionen aber nur auf die Aspekte eingegangen, die im Zusammenhang mit der Festlegung von Flugrouten stehen, nicht zu Betriebsbeschränkungen an Flughäfen oder andere Formen der Regulierung.

Abbildung 5-4: Einordnung Flugroutenfestlegung im Regelungsgefüge über Fluglärm an einem Standort

Einordnung der Festlegung von Flugverfahren in sonstige Regelungen, die Einfluss auf Ausmaß und Verteilung von Fluglärm an einem Standort haben

Zuständigkeiten für jeweilige Gegenstände	Raumplanung/Politik	Planfeststellungs-/Genehmigungsbehörde	BAF
Kapazität des Start- und Landebahnsystems		x	
Verbindliche Lärmobergrenzen	(x)	x	
Grundsätze Lärmverteilung	x	x	
Betriebsbeschränkungen		x	
Änderung eines Flugverfahrens ohne erwartbare wesentliche Lärmauswirkung			x
Änderung eines Flugverfahrens/Neufestlegung			x
Grundlegende Systemänderung (idR. bei Neubau/wesentl. Änderung Flughafen)		(x)	x

In der Tabelle sind die Zuständigkeiten jeweils mit einem „x“ gekennzeichnet. Soweit die genannte Institution zwar nicht direkt zuständig ist, aber Vorgaben aus deren Zuständigkeit in die Entscheidungsfindung der zuständigen Stelle hineinreichen können, ist dies mit einem „(x)“ gekennzeichnet.

5.3.2 Bund regelt Grundsätze und Verfahren der Flugroutenplanung

Wie bereits in Kapitel 3.1.4 erörtert, bedingen die kaum spezifizierten Anforderungen des § 27a Abs. 2 LuftVO, dass DFS bzw. BAF bei der Festlegung der Flugrouten einen weiten Spielraum und unklare Ausgangskonditionen haben. Der Fluglärmaspekt wird zwar durch die Beteiligung der FLK und des UBA verfahrensrechtlich repräsentiert; jedoch fehlt es an einer Konkretisierung, welche Aspekte im Vorfeld zu ermitteln sind, welche Lärmschutzziele erreicht werden sollen. Dies gilt unabhängig von der Frage, ob zusätzliche Beteiligungsanforderungen formuliert werden, dann aber insbesondere. Denn für diesen Fall werden Unterlagen benötigt, die weitere Verfahrensbeteiligte und Bürger nachvollziehbar über voraussichtliche Auswirkungen informieren, um ihrer Anstoßfunktion gerecht zu werden. Für den größten Teil umweltrechtlicher Zulassungsverfahren sind solche Vorgaben an den Antragssteller bereits langjährige Praxis. Denkbar wäre, den § 32 LuftVG um eine Verordnungsermächtigung zu erweitern, aufgrund derer die Bundesregierung durch Rechtsverordnung zur Definition solcher Vorgaben ermächtigt wird, welche Unterlagen im Festlegungsverfahren vorzulegen sind. Hierbei wäre in der Umsetzung solcher Vorgaben die DFS in der Rolle des „Antragstellers“ der die Unterlagen erstellt und vorlegt und das BAF die Behörde, die sie auf Vollständigkeit prüft und je nach Erfordernis und Verfahrensverlauf ggf. im Rahmen seiner Befugnisse weitere Anforderungen formuliert.

Die Verankerung einer Erweiterung des jetzigen Festlegungsverfahrens von Flugrouten um die Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange sowie der Öffentlichkeit erfordert ebenfalls Änderungen im LuftVG bzw. eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage, hierfür geeignetes untergesetzliches Regelwerk zu implementieren. Die konkrete Ausgestaltung möglicher Rechtsvorschriften im Wortlaut ist nicht Gegenstand dieses Gutachtens. Es wird aus Transparenzgründen empfohlen – anders als bisher, das vorgesehene Verfahren, die Zuständigkeiten und materiellen Entscheidungsmaßstäbe in einem oder mehreren eigenen Paragraphen im LuftVG ausdrücklich zu regeln. Darüber hinaus müsste in Anlage 1 im UVPG die Pflicht zur Durchführung einer UVP in Fällen der Festlegung oder Änderung von Flugverfahren infolge eines Neu- oder Ausbaus bzw. grundlegender Systemänderungen festgeschrieben werden.

Ein weiterer Regelungsgegenstand, für den der Bundesgesetzgeber bzw. Verordnungsgeber zuständig wäre, wäre die Klarstellung, welchen Stellenwert dem Lärmschutz bei der Festlegung von Flugverfahren im Verhältnis zur Kapazität beigemessen werden soll. Wenn politisch gewollt ist, dass Lärmschutz bei der Festlegung einen systematisch höheren Stellenwert erhält, auch im Sinne einer Überprüfungspflicht bestehender Routen auf Lärmoptimierungen, dann sollte hierfür eine für alle Seiten sichtbare gesetzliche Klarstellung erfolgen. Diese gilt insbesondere im Hinblick auf das Urteil des VGH Kassel zur Südumfliegung (siehe hierzu auch Kap. 5.1). Ein geeigneter Anknüpfungspunkt wäre eine entsprechende Anpassung des Luftverkehrsgesetzes z.B. durch Ergänzung und Änderung des § 29b LuftVG. Denkbar wäre auch die Schaffung eines Abschnitts, der eine zusammenfassende Klarstellung und Weiterentwicklung der mangels konkreter gesetzlicher Regelung bisher weitgehend durch Rechtsprechung bzw. Verwaltung entwickelten Anforderungen an die Berücksichtigung von Fluglärm beim Vollzug des Luftverkehrsgesetzes enthält.

5.3.3 Festlegung übergeordneter Grundsätze zur Lärmverteilung und zum Lärmmanagement für einen Flughafenstandort durch das Land oder dessen regionale Untergliederung

Ein wichtiger Baustein des Reformvorschlages ist die Einführung eines neuen, zusätzlichen Schritts, der bisher – ohne hierfür zuständig zu sein – faktisch häufig implizit durch DFS und BAF und die Fluglärmkommissionen vorgenommen wird. Hierbei sollte das Land (bzw. in Flächenländern mit Zuständigkeiten für Luftverkehrs- oder Lärmfragen die Region) oder eine vom Land hierfür vorgesehene Institution strukturierende Planungsvorgaben zur Lärmverteilung für jeden Flughafenstandort festlegen. Dies würde der Tatsache, dass die Luftverkehrsverwaltung im Auftrag des Bundes von den Ländern wahrgenommen wird (vgl. Art. 87d Abs. 2 GG), nicht widersprechen. Es ist nämlich zu berücksichtigen, dass es sich hier auch um planerische Fragen handelt, für die die Länder die Kompetenz haben. Solche „Lärmmanagement- oder Minderungsziele“ könnten z.B. Vorgaben machen zur

- Präferenz Bündelung oder Streuung,
- Gewichtung von Neubetroffenen versus Vorbelasteten,
- mögliche konkret beschriebenen Entlastungs- oder „Ruhe“gebiete,
- Richtwerte, deren Überschreitung vermieden werden soll,
- Gewichtung von Hochbetroffenen etc.

Anhand solcher Kriterien würde dann von der DFS die Flugroutenplanung – immer unter Wahrung der erforderlichen Sicherheitsanforderungen – und im Einklang mit Vorgaben aus dem Planfeststellungsbeschluss bzw. der Berücksichtigung von Kapazitätsanforderungen erfolgen. Das BAF und auch das UBA im Zuge der Benehmsherstellung würden unter

anderem prüfen, ob die Kriterien angemessen berücksichtigt wurden und ob etwaige Abweichungen im Ausnahmefall schlüssig begründet sind. Die Planungsgrundsätze sollen und können einen Planfeststellungsbeschluss oder die Betriebsgenehmigung nicht überregeln, sondern dienen als Kriterium für Planungen und alternativen Bewertungen, die mit anderen Aspekten bei der Flugroutenfestlegung abgewogen werden.

Solche Planungsgrundsätze müssten, um der grundlegenden strukturierenden Funktion gerecht zu werden, auf Basis nachvollziehbarer, fachlich hergeleiteter Kriterien in jedem Fall unter breiter voriger Beteiligung der Stakeholder und Öffentlichkeit erfolgen. In welcher Form und welchem Verfahren die Festlegung der Planungskriterien festgelegt werden, sollte dem jeweiligen Land überlassen bleiben. Soweit eine Festlegung als Teil oder im Kontext der Landesplanung erfolgt, wären auch die jeweiligen Landtage eingebunden, was der Bedeutung und der Tatsache, dass es sich um eine planerische Entscheidung mit politischen Wertungen handelt, gerecht würde. Nur die Grundlage, dass eine solche Festlegung erfolgen sollte, dass sie in bestimmten Abständen zu überprüfen ist und dass jeweils die Träger öffentlicher Belange und die allgemeine Öffentlichkeit frühzeitig und wirksam beteiligt werden, ist festzulegen. Insoweit kann hier auch kein starrer Verfahrensablauf vorgegeben werden. Eine solche Vorgehensweise würde auch ermöglichen, ggf. Verteilungsgrundsätze unter Berücksichtigung von anderen Lärmquellen integriert zu betrachten.

Um die Fluglärmkommissionen zu stärken, wäre eine vielversprechende Option, ihnen die Aufgabe der Aufstellung eines entsprechenden Entwurfs oder sogar die Gesamtaufgabe zuzuweisen. Eine Stärkung der Fluglärmkommissionen wird in jedem Fall erfordern, diese im Hinblick auf die ihr übertragenen Aufgaben angemessen auszustatten, was bisher nicht der Fall ist.

Folgende weitere Optionen wären denkbar, wenn man an bereits bestehenden Vorgänge die auf Landes- oder Regionalebene ohnehin durchgeführt werden andockt: Die Länder oder Region (z.B. Oberste Landungsplanungsbehörden, Mittelbehörden) könnten im Zuge der Fortentwicklung von Landesentwicklungsplänen oder Regionalplänen strukturierende Vorgaben zur Lärmverteilung und zu Lärmmanagementzielen festlegen. Denkbar wäre auch die Nutzung des Instruments Lärmaktionsplanung nach Umgebungslärmrichtlinie der EU (§ 47d BImSchG) an Flughafenstandorten, für die ein solcher Plan vorgeschrieben ist (bei mehr als 50.000 Flugbewegungen/Jahr). Für die genannten Formen ist jeweils ohnehin eine formelle Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen sowie strategische Umweltprüfungen und parlamentarische Beschlussfassungen bzw. Inkraftsetzen durch die Landesregierungen. Durch die frühzeitige und breite Einbeziehung von Kommunen, der Verkehrswirtschaft, anderer regionaler Wirtschaftszweige, Bürgerinitiativen und Öffentlichkeit würden die Konflikte zu Grundsatzfragen, die häufig mittels Detaildiskussionen anhand konkreter Flugroutenfestlegungen maskiert werden, dort diskutiert, entschieden und verantwortet, wo sie am besten angesiedelt sind: Im öffentlichen Raum und über die Mitglieder der Fluglärmkommission hinausgehend. Denn es geht – unter Wahrung der zugelassenen Kapazitäten – auch um grundlegende Fragen der Regional- und Raumentwicklung. Vielfach geht es bei den Grundsatzfragen der Lärmverteilung nicht um rein fachlich entscheidbare Fragestellungen. Sie können anhand einer Einzelfallentscheidung über ein bestimmtes Verfahren nicht gelöst werden. Sondern es geht um die Entscheidung und Gewichtung von Zielkonflikten:

- Freihalten bestimmter Gebiete von Verkehrslärm versus Flexibilität für zukünftige Lärmschutzmaßnahmen und weitere Verkehrsentwicklung

- Bereits vorbelastete Anwohner stärker belasten um Neubelastungen zu vermeiden
- Lieber viele Betroffene mit geringeren Pegeln oder bündeln auf weniger Betroffene
- Lieber Naherholungsgebiete freihalten und stattdessen Wohngebiete überfliegen

Selbstverständlich können solche Grundsätze nicht die Notwendigkeit der Einzelfallprüfung und Abwägung aller Belange, auch Sicherheit, Kapazität und betriebliche Aspekte ersetzen oder überregeln. Aber sie könnten einen Rahmen geben, anhand welcher Kriterien Vor- und Nachteile verschiedener Varianten unter Lärmgesichtspunkten ermittelt werden sollen.

Besonderes Augenmerk verdienen in diesem Zusammenhang die jeweiligen Planfeststellungsbeschlüsse. Auch sie können die Funktion erfüllen, Vorgaben für die Lärmverteilung bei der Festlegung von Flugrouten zu verankern. Dies legt insbesondere auch die jüngste Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu BER nahe. Soweit der PFB solche Vorgaben beinhaltet, müssen diese bei der Festlegung der Routen beachtet werden. Da allerdings die bestehenden Planfeststellungsbeschlüsse keine solche Vorgaben enthalten, oder nur auf bestimmte Teilaspekte bezogen sind und auf absehbare Zeit weitere Flughafenausbauten an deutschen Verkehrsflughäfen eher die Ausnahme als die Regel sein dürften, wäre eine Regelung, die Gewichtungsvorgaben allein dem Planfeststellungsverfahren überließe, keine bundesweit gangbare Lösung. Denn auch an Bestandsflughäfen erfolgen regelmäßig Anpassungen der Flugverfahren.

Bei der oben beschriebenen Festlegung von Grundsätzen für die Lärmverteilung müssten die Länder Bezug nehmen auf etwaige in den Planfeststellungsbeschlüssen vorgesehenen Gewichtungsvorgaben, da diese (vorbehaltlich einer Änderung des PFB) nicht durch anderweitige Rechts- oder Planungsinstrumente ausgehebelt werden können.

5.3.4 Neufestlegung oder Änderung eines einzelnen oder mehrerer Flugverfahren durch das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung

Das BAF bleibt zuständig für die Festlegung der Flugverfahren nach ordnungsgemäßer Abwägung. Die DFS plant unter Berücksichtigung der Vorgaben von Bund (durch Gesetz und RVO) und Land (durch Planungskriterien und ggf. Abwägungsvorgaben im Planfeststellungsbeschluss) die Flugrouten. Der Status quo der Rollen der Beteiligten wird also beibehalten. Die Gutachter schlagen vor, dass die Verfahrensausgestaltung, was beizubringende Unterlagen und Beteiligungsumfang angeht, von der Bedeutung und Eingriffstiefe der geplanten Neufestlegung oder Änderung eines Flugverfahrens abhängig gemacht wird. Nicht jede Änderung bringt eine erhebliche Veränderung der Lärmbelastung für Anwohner mit. Über die Frage, wann eine wesentliche Änderung bzw. eine Systemänderung vorliegt, entscheidet das BAF nach objektiven Kriterien. Es werden jeweils Vorschläge für solche Kriterien dargestellt. Die Kriterien wurden dabei so gewählt, dass die Verfahrensart möglichst eindeutig abgrenzbar ist, um Gerichtsverfahren um die korrekte Verfahrensart zu vermeiden. Auch daher wurde auf akustische Kriterien zur Abgrenzung verzichtet, da um diese zu bestimmen jeweils bereits Annahmen und Wertungen hinsichtlich Verkehrsmengen, Einfluss anderer bestehender An- oder Abflugstrecken etc. für entsprechende Lärmberechnungen getroffen werden müssten. Vorgeschlagen wird vielmehr, dass zu erwartende Überflughöhen sowie der Tatbestand einer ggf. vorausgegangenen baulichen Veränderung eines Flughafens bzw. grundlegende Änderungen des An- und Abflugsystems maßgeblich sein sollen für die Abgrenzung.

5.3.5 Vereinfachtes Verfahren

Das vereinfachte Verfahren findet Anwendung bei der Änderung eines Flugverfahrens mit Lärmauswirkungen im Bagatellbereich. Beispiele: Festlegung bestimmter Navigationspunkte zur Verbesserung der lateralen Einhaltung eines Verfahrens, Flugrouten in größeren Höhen usw. Ziel der Einführung eines vereinfachten Verfahrens ist es, Änderungen von bestehenden Verfahren, die zu keinen nennenswerten Lärmauswirkungen führen, so zügig wie möglich und unter vertretbarem Aufwand durchführen zu können.

5.3.5.1 Eckpunkte Ablauf und Zuständigkeiten:

Antragsstellung⁹⁵

Die DFS plant und bereitet Unterlagen⁹⁶ mit Begründung und Auswirkungsabschätzung vor. Die Unterlagen werden beim BAF eingereicht. Die DFS hat vorab geprüft, ob erhebliche lärmbezogene Auswirkungen zu erwarten sind und beantragt im negativen Fall die Durchführung eines vereinfachten Verfahrens. Soweit das Vorliegen der Voraussetzungen für ein vereinfachtes Verfahren nicht ausreichend sicher ermittelbar ist, wird das reguläre Verfahren beantragt.

Zulässigkeitsprüfung des vereinfachten Verfahrens

- Das vereinfachte Verfahren kann nur für Änderungen von bereits bestehenden Flugverfahren angewendet werden. Die Neufestlegung eines Flugverfahrens oder grundlegende Systemänderungen bedürfen der dafür vorgeschlagenen Verfahren.
- Im Sinne einer vorbeugenden Auffangregelung: Von einer erheblichen lärmbezogenen Auswirkung ist jedenfalls immer dann auszugehen, wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass infolge der Änderung eine Neufestsetzung des Lärmschutzbereichs nach § 4 Abs. 5 FluglärmG erforderlich ist (Abweichung von 2 dB(A) oder mehr am Rand der Tagschutzzone 1 oder Nachtschutzzone) oder es zu einer Zunahme von L_{eq} 2 dB(A) oder mehr innerhalb der festgesetzten Lärmschutzbereiche kommt. Es können aber regelmäßig auch unterhalb dieser Schwelle erhebliche lärmbezogene Auswirkungen vorliegen, daher ist dieses Kriterium allein nicht geeignet zur Abgrenzung.

Das BAF prüft, ob die Voraussetzungen für ein vereinfachtes Verfahren vorliegen und teilt dies der FLK und dem UBA mit unter Angabe der Gründe und unter Verweis auf die Unterlagen der DFS. Dazu ist – dies gilt für alle hier vorgestellten Verfahren – das Vorhandensein prüffähiger Unterlagen von großer Bedeutung. Eine isolierte Anfechtung der Entscheidung vor Gericht ist nicht vorgesehen. Eine erhebliche lärmbezogene Auswirkung kann in der Regel ausgeschlossen werden, wenn eines der genannten Merkmale zutrifft:

- Wenn es sich um eine Umbenennung einer navigatorischen Anlage bzw. die Umbenennung eines Flugverfahrens handelt.

⁹⁵ Wenn hier und im Folgenden der Begriff „Antragstellung“ verwendet wird, so ist damit kein Antrag im genehmigungstechnischen Sinn gemeint, da die Festlegung letztlich als Rechtsverordnung ergeht. Von der Funktion und den einhergehenden Unterlagen entspricht dieser Schritt jedoch einem Antrag.

⁹⁶ Zum erforderlichen Umfang der Unterlagen siehe Tabelle in 5.3.8.

- Wenn die Änderung ausschließlich Bereiche betrifft, in denen Überflughöhen regelmäßig 10.000 Fuß über Grund überschreiten,⁹⁷

sowie:

Bei Verfahren, die nur am Tag angewendet werden:

- Es um die Änderung eines Flugverfahrens geht, das nur sporadisch genutzt werden soll und über das voraussichtlich durchschnittlich (6 verkehrsreichste Monate) nicht mehr als x) An- oder Abflüge pro Tag geführt werden sollen.

Bei Verfahren, die auch in der Nacht angewendet werden:

- Wenn nicht zu erwarten ist, dass es infolge lateraler oder sonstiger Änderungen an einem Immissionsort in Siedlungsgebieten zu einer regelmäßigen Zunahme von Fluglärm kommt.

Erläuterung zu den vorgeschlagenen Schwellen: Denkbar wäre statt der vorgeschlagenen sehr restriktiven Kriterien, die an der Überflughöhe und Nutzungshäufigkeit anknüpfen, auch die Einführung eines akustischen Kriteriums, z.B. dass es zu keiner Lärmzunahme von mehr als L_{eq} 1 dB(A) in Siedlungsgebieten kommen darf. Das Kriterium muss aber für alle Standorte und Situationen eindeutig und angemessen sein, auch wenn sich die Relevanz der Lärmauswirkung je nach Flughafen und konkreter Lage des Immissionsortes stark unterscheiden kann. Die Schwierigkeit hier wäre, dass die Festlegung eines solchen Kriteriums zum einen die Frage aufwirft, ab welchen Lärmbereichen es zur Anwendung kommen sollte. Denn eine Zunahme von z.B. 1 dB(A) in einem stark belasteten Gebiet ist lärmwirkungsbezogen nicht gleichzusetzen mit einer Erhöhung um 1 dB(A) in geringer belasteten Gebieten, sei es weil sie weiter entfernt liegen, oder weil die Verkehrsmenge am Standort gering ist. In geringer belasteten Gebieten können schon wenige Flugbewegungen ausgehend von einem geringen Grundniveau an Fluglärm zur Erhöhung der Dauerschallpegel von 1 dB(A) oder mehr führen. Daher empfehlen die Gutachter kein festes akustisches Kriterium zur Bestimmung, wann ein vereinfachtes Verfahren durchgeführt werden kann. Durch den obigen Verweis auf § 4 Abs. 5 Fluglärmschutzgesetz als zwingendes Abgrenzungskriterium zum regulären Verfahren wird sichergestellt, dass auf ein akustisches Höchstkriterium nicht gänzlich verzichtet wird. Darüber hinaus weist die Einführung einer grundsätzlichen Bagatellschwelle für das vereinfachte Verfahren den Vorteil auf, dass die Nachvollziehbarkeit dieses Kriteriums (alles über 10.000 Fuß über Grund) auch für die Allgemeinheit sehr groß ist. In diesen Fällen erübrigt sich, soweit nicht einer der vorgenannten Ausnahmen vorliegt, eine Lärmberechnung und verringert an dieser Stelle den Aufwand.

5.3.5.2 Durchführung des vereinfachten Verfahrens

- Liegen die Voraussetzungen für ein vereinfachtes Verfahren vor, prüft das BAF die eingereichten Unterlagen auf Vollständigkeit, Widerspruchsfreiheit und fordert ggf. ergänzende Unterlagen bei der DFS an.

⁹⁷ Das UBA sieht Bewegungen unter einer Überflughöhe von 10.000 Fuß unter Fluglärmaspekten als beachtlich an. Die Beschlusslage der Arbeitsgemeinschaft deutscher Fluglärmkommissionen sieht vor, dass Direktfreigaben wenn nicht ausdrücklich von der örtlichen Fluglärmkommission aus Lärmschutzgründen anders vorgeschlagen, frühestens ab einer Höhe von 8000 Fuß erfolgen sollen, was man ebenfalls als Hilfsgröße zur Beachtlichkeit heranziehen kann, die beim vorgelegten Vorschlag sogar noch strenger vorgesehen ist.

- Das BAF bittet die DFS, den Antrag und die vollständigen Unterlagen der Fluglärmkommission zur Beratung vorzulegen. Die FLK kann dabei – wie bisher auch - entscheiden, ob sie sich inhaltlich mit dem Beratungsgegenstand befasst oder nicht.
- Ggf. bittet das BAF nach Auswertung der Stellungnahme der FLK die DFS um ergänzende Erläuterungen oder soweit erforderlich um Anpassung der Unterlagen.
- Das BAF legt den Antrag der DFS, das Beratungsergebnis der FLK und die vollständigen Unterlagen dem UBA im Zuge der Benehmensregelung vor. An dieser Stelle kann sich für das UBA der Aufwand vergrößern, da Fälle, in denen bisher das BAF keine Lärmauswirkungen erwartet hat, wie z.B. die reine Umbenennung einer Navigationsanlage, nun dem UBA weitergeleitet werden. Allerdings dürfte sich dieser Aufwand überschaubar gestalten, da das UBA nur zu prüfen hat, ob die Feststellung in den Unterlagen der DFS, dass allenfalls von Lärmauswirkungen im Bagatellbereich auszugehen ist, fachlich plausibel dargestellt und begründet ist. Bestehen hieran begründete Zweifel, so teilt das UBA diese dem BAF schriftlich mit bzw. stellt das Benehmen nicht her.
- Ggf. fordert das BAF die DFS nach Auswertung der Stellungnahmen der FLK und des UBA zur Ergänzung der Unterlagen auf, soweit dort angesprochene, entscheidungsrelevante Gesichtspunkte in den Unterlagen noch nicht ausreichend adressiert waren und entscheidet, ob das Vereinfachte Verfahren weiter durchgeführt wird oder das Festlegungsverfahren neu – als Reguläres Verfahren – durchgeführt werden soll.
- Die Einbindung beider Organisationen hat den Vorteil, dass auch von unabhängiger dritter Seite eine Überprüfung des Sachverhalts erfolgt, was Robustheit und Vertrauen in die jeweilige Entscheidung stärken kann.
- Das BAF entscheidet unter Abwägung der Gesichtspunkte Sicherheit, Lärmschutz und benötigte und bewilligte Kapazität und zwar unter Berücksichtigung der in Schritt 2 festgelegten Planungskriterien für Lärmverteilung und Lärmmanagement über den Antrag der DFS und legt das entsprechende Flugverfahren fest.

5.3.5.3 Information und Beteiligung

- Sobald das BAF zu Beginn des Verfahrens die Vollständigkeit der Antragsunterlagen feststellt, stellt sie den Antrag und die weiteren Unterlagen auf seiner Internetseite zum Download zum Zweck der Information der Öffentlichkeit zur Verfügung, ergänzt um eine allgemeinverständliche Erklärung über das weitere Verfahren, die Beteiligten und den voraussichtlichen Zeitplan.
- Mit Abschluss des Verfahrens stellt das BAF die endgültige Fassung des Antrags und der Unterlagen sowie seine Entscheidung nebst Begründung auf seiner Webseite zum Zweck der Information der Öffentlichkeit zur Verfügung.
- Eine darüber hinausgehende Öffentlichkeitsbeteiligung findet nicht statt.

5.3.6 Reguläres Verfahren

Das reguläre Verfahren findet Anwendung für den Fall einer unter Lärmgesichtspunkten erheblichen Änderung eines Flugverfahrens sowie zur Neufestlegung eines einzelnen Flugverfahrens. Dieses Standardverfahren zur Festlegung oder Änderung von Flugverfahren orientiert sich an den bisherigen Zuständigkeiten, wird aber ergänzt um Elemente zur Schaffung von mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen. Außerdem

sollen in der Regel die Träger öffentlicher Belange eingebunden werden. Damit wird einerseits sichergestellt, dass über die Beteiligten der Fluglärmkommission hinaus alle wichtigen Gesichtspunkte im Sinne von mehr Beteiligung in das Verfahren Eingang finden. Mit der Beschränkung der aktiven Beteiligung auf die Träger öffentlicher Belange wird aber gleichwohl, ähnlich wie im Raumordnungsverfahren dem Umstand Rechnung getragen, dass es sich um ein planerisches Verfahren handelt und nicht um ein Verfahren, das sich an Einzelpersonen richtet. Da jede betroffene Kommune zu den Trägern öffentlicher Belange gehört, besteht für einzelne Bürger und Bürgerinnen die Möglichkeit, ggf. Anregungen an die Gemeinde für deren Stellungnahmen zu formulieren. Ebenso wird durch den Einbezug der anerkannten Umweltverbände, zu denen auch die Bundesvereinigung gegen Fluglärm gehört sichergestellt, dass spezifische Lärmschutzinteressen gehört werden. Das reguläre Verfahren kommt zur Anwendung, wenn weder die Voraussetzungen für ein vereinfachtes Verfahren gegeben sind, noch es sich um eine Festlegung infolge eines planfestgestellten Neu- oder Ausbaus oder eine Systemänderung am Standort handelt (für diesen Fall siehe Kapitel 5.3.7).

5.3.6.1 Eckpunkte Ablauf und Zuständigkeiten

Antragsstellung

Soweit sich die DFS veranlasst sieht, ein bestehendes Flugverfahren zu ändern oder ein neues Flugverfahren festzusetzen, beantragt sie beim BAF die Durchführung eines Festlegungsverfahrens nach den im folgenden genannten Eckpunkten. Im Verfahren soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass es sich einerseits um eine Entscheidung mit planerischem Einschlag handelt, andererseits aber auch erhebliche technische und betriebliche Anforderungen im Einzelfall zu beachten sind, um Sicherheit, Lärmschutz und Kapazität im erforderlichen Maß zu gewährleisten. Die DFS entwickelt in der Regel mindestens drei verschiedene Varianten für die Umsetzung des geplanten Verfahrens, die die Mindestanforderungen an Sicherheit erfüllen. Diese untersucht sie dann auf deren Vor- und Nachteile im Hinblick auf Lärmschutz, Kapazität und betriebliche Handhabung. Die DFS beantragt beim BAF die Festsetzung einer der Varianten unter Nennung der von ihr bevorzugten Variante. Der Antrag enthält neben der Verfahrensbeschreibung zur Veröffentlichung im Luftfahrthandbuch Deutschland eine allgemein verständliche, auch visualisierte Darstellung der geplanten wesentlichen Änderung oder Neufestsetzung. Außerdem werden Unterlagen beigelegt, in denen die voraussichtlichen Lärmauswirkungen der Varianten auf Siedlungsgebiete beschrieben werden, sowie die jeweiligen Vor- und Nachteile bezogen auf Sicherheit, Kapazität, betriebliche Handhabung inklusive erwartbarer Direktfreigaben. Hierzu gehört auch die Prüfung auf Auswirkungen auf die gemäß Kapitel 5.3.3 festgelegten Planungskriterien zu Lärmverteilung und Lärmmanagement. Zu den Anforderungen im Detail zur Auswirkungsbetrachtungen des Fluglärms und weitere Angaben siehe Tabelle in 5.3.8.

5.3.6.2 Prüfung ob reguläres Verfahren zulässig ist

- Das BAF prüft, ob ein Fall der grundlegenden Neuordnung vorliegt (vgl. Kapitel 5.3.7). Falls dies nicht der Fall ist, leitet das BAF das beantragte Verfahren ein. Eine isolierte Anfechtung der Entscheidung vor Gericht ist nicht vorgesehen.

5.3.6.3 Durchführung des regulären Verfahrens

- Das BAF prüft die eingereichten Unterlagen auf Vollständigkeit und fordert ggf. Ergänzungen.

- Eine Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange ist mindestens immer dann vorzusehen, wenn es sich um einen Flughafen analog § 47b Nr. 5 BImSchG handelt, d.h. um einen Flughafen mit mehr als 50.000 Flugbewegungen pro Jahr. Soweit die abzusehenden Lärmauswirkungen der im Antrag genannten Verfahren nicht geeignet sind, erhebliche Konflikte oder Fragen in der betroffenen Region aufzuwerfen und die Fluglärmkommission nicht widerspricht, kann das BAF bei Flughäfen mit weniger als 50.000 Bewegungen von einer Beteiligung der Träger öffentlicher Belange absehen.
- Das BAF leitet den Antrag und die vollständigen Unterlagen (inklusive Darstellung und Prüfung der Varianten) den Trägern öffentlicher Belange – mit Bitte um Stellungnahme innerhalb von 6 Wochen – zu. Was die territoriale Abgrenzung angeht, also welche TöBs genau zu beteiligen sind, berücksichtigt es alle Gebiete in denen es infolge der Änderung oder Neufestlegung einer der vorgesehenen Varianten voraussichtlich regelmäßig zusätzliche Überflüge unterhalb 10.000 Fuß geben wird. Dabei wird auch die voraussichtlichen tatsächlichen betriebliche Handhabung (z.B. Direktfreigaben) berücksichtigt. Ebenso zu berücksichtigen sind Träger öffentlicher Belange (soweit einschlägig) in den Gebieten, in denen infolge der Maßnahme regelmäßig weniger Überflüge unterhalb der genannten Höhe erfolgen. Denn insbesondere, wenn zukünftig vermehrt Flugverfahren aus Lärmschutz- oder Verteilungsgründen geändert werden sollen, und die Abwägungsentscheidung nach Abwägung der Verteilungswirkungen auch ergeben könnte, dass die Änderung gänzlich unterbleiben soll, müssen die potenziell Entlasteten ebenso gehört werden wie die potenziell Belasteten.
- Zu den Trägern öffentlicher Belange sind auch die durch den Bund oder das Land nach den geltenden Vorschriften im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz oder den Naturschutzgesetzen von Bund und Ländern anerkannte Umwelt- oder Naturschutzvereinigungen zu zählen bzw. ihnen gleichzustellen⁹⁸.
- Das BAF leitet die Stellungnahmen an die DFS weiter. Die DFS wertet diese aus und überarbeitet ggf. ihren Antrag entsprechend.
- Der ggf. angepasste Antrag und die vollständigen Unterlagen werden der Fluglärmkommission zur Beratung vorgelegt.
- Das BAF legt den Antrag der DFS, das Beratungsergebnis der FKL und die vollständigen Unterlagen dem UBA im Zuge der Benehmensregelung vor.
- Ggf. fordert das BAF nach Auswertung der Stellungnahmen zur Ergänzung der Unterlagen auf, soweit dort angesprochene, entscheidungsrelevante Gesichtspunkte in den Unterlagen noch nicht ausreichend adressiert waren.
- Das BAF entscheidet unter Abwägung der Gesichtspunkte Sicherheit, Lärmschutz und bewilligte Kapazität und zwar unter Berücksichtigung der in Kapitel 5.3.3 festgelegten Planungskriterien für Lärmverteilung und Lärmmanagement über den Antrag der DFS.

5.3.6.4 Information und Beteiligung

- Zur Beteiligung der Träger öffentlicher Belange siehe Kapitel 5.3.6.3.

⁹⁸ So zählt zu den anerkannten Vereinen durch den Bund nach Angaben des Umweltbundesamts, Stand 8.7.2013 auch die Bundesvereinigung gegen Fluglärm e.V.

(http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/dokumente/vom_bund_anerkannte_umwelt_und_naturschutzvereinigungen.pdf).

- Sobald das BAF zu Beginn des Verfahrens die Vollständigkeit der Antragsunterlagen feststellt, stellt sie den Antrag und die weiteren Unterlagen auf seiner Internetseite zum Download zum Zweck der Information der Öffentlichkeit zur Verfügung, ergänzt um eine allgemeinverständliche Erklärung über das weitere Verfahren, die Beteiligten und den voraussichtlichen Zeitplan.
- Das BAF stellt die Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange auf seiner Internetseite zur Verfügung.
- Soweit die DFS aufgrund der Stellungnahmen ihren Antrag oder die Verfahrensunterlagen vor Beratung in der FLK abgeändert hat, wird die aktualisierte Fassung und Nennung der wichtigsten Änderungen auf der Internetseite zur Information zur Verfügung gestellt.
- Mit Abschluss des Verfahrens stellt das BAF die endgültige Fassung des Antrags und der Unterlagen sowie seine Entscheidung nebst Begründung auf seiner Webseite zum Zweck der Information der Öffentlichkeit zur Verfügung.
- Eine darüber hinausgehende Öffentlichkeitsbeteiligung findet nicht statt.

5.3.7 Verfahren nach Aus-/Neubau oder Systemänderungen mit UVP

Das Verfahren mit UVP und damit gegenüber dem regulären Verfahren erweiterter Beteiligung der Öffentlichkeit findet Anwendung, wenn Flugverfahren infolge eines planfestgestellten Aus- oder Neubaus oder bei einer grundlegenden Neuordnung des Systems von An- und Abflugrouten neu festgelegt oder geändert werden. Bei diesem Verfahren werden neben einer erweiterten Beteiligung auch weitergehende Wirkungsbetrachtungen durchgeführt. Die zusätzlichen Anforderungen im Vergleich zum regulären Verfahren werden nachfolgend beschrieben. Die UVP beschränkt im Fall eines vorausgehenden Planfeststellungsverfahrens auf die Inhalte, die nicht bereits Gegenstand der UVP im Planfeststellungsverfahren waren.

5.3.7.1 Eckpunkte Ablauf und Zuständigkeiten

Antragsstellung

Soweit sich die DFS veranlasst sieht, eine grundlegende Systemänderung durchzuführen, sei es durch die Notwendigkeit infolge eines Neu- oder Ausbaus oder aus sonstigen Gründen, beantragt sie beim BAF die Durchführung eines Festlegungsverfahrens nach den im Folgenden genannten Eckpunkten. Im Verfahren soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass es sich um eine grundlegende Entscheidung handelt mit weit reichenden Auswirkungen auf die Fluglärmverteilung in der Region. Die DFS entwickelt verschiedene Varianten für die Umsetzung der geplanten Systemänderung, die jeweils die vorgeschriebenen Mindestanforderungen an Sicherheit erfüllen. Diese untersucht sie dann auf deren Vor- und Nachteile im Hinblick auf Lärmschutz, Kapazität und betrieblicher Handhabung. Die DFS beantragt beim BAF die Festsetzung der Systemänderung unter Nennung verschiedener Alternativen und deren Vor- und Nachteilen. Der Antrag enthält neben der Verfahrensbeschreibung zur Veröffentlichung im Luftfahrtthandbuch Deutschland eine allgemein verständliche, auch visualisierte Darstellung der geplanten Systemänderung oder der Neufestsetzung eines Systems. Außerdem werden Unterlagen beigefügt, in denen die voraussichtlichen Lärmauswirkungen der Varianten auf Siedlungsgebiete beschrieben werden, sowie die jeweiligen Vor- und Nachteile bezogen auf Sicherheit, Kapazität, betriebliche Handhabung. Hierzu gehört auch die Prüfung auf Auswirkungen auf die gemäß Kapitel 5.3.3

festgelegten Grundsätze zu Lärmverteilung und Lärmmanagement. Zu den Anforderungen im Detail an die Auswirkungsbetrachtungen zum Lärm siehe Kapitel 5.3.8. Angesichts der umfangreichen Anforderungen, die an Auswirkungsermittlung und Darstellung zu legen sind und um Brüche in der Systematik zu vermeiden, dass alle wesentlichen Umweltauswirkungen von Vorhaben einer UVP unterzogen werden sollen, schlagen wir vor, dass bei Systemänderungen jedenfalls nach Planfeststellungsverfahren, aber auch in Fällen mit vergleichbarer Eingriffstiefe vor, dass hier eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach UVPG durchgeführt wird. Hierdurch werden auch bestimmte Aspekte der erweiterten Öffentlichkeitsbeteiligung und weitere Verfahrensfragen determiniert. Dabei sollen die in der UVP noch zu untersuchenden Aspekte auf diejenigen beschränkt werden, die den Verfahrensgegenstand betreffen und nicht bereits im Planfeststellungsverfahren untersucht wurden. Eine erneute Prüfung des „ob“ dieser Systemänderung erfolgt nicht, sondern nur die Frage des „wie“. Es sind einzelne Ausnahmefälle denkbar, in denen an einem Standort zukünftig eine Systemänderung erfolgt, für den noch nie eine UVP in einem Planfeststellungsverfahren durchgeführt wurde. Hierfür müssten ggf. entsprechende Ausnahme- und Übergangsregelungen vorgesehen werden, da das BAF für eine vollumfängliche UVP des gesamten Flughafenbetriebs inklusive der bodengebundenen Themen nicht die geeignete Behörde wäre.

Möglich wäre auch, grundsätzlich die Durchführung einer UVP und/oder die Anhörungsverfahren einer Landesbehörde zu übertragen, die auch in anderen Verwaltungsverfahren entsprechende Aufgaben als Anhörungsbehörde wahrnimmt. Das hätte den Vorteil, dass sich das BAF auf die schon bisher wahrgenommenen Funktionen und Aufgaben konzentrieren könnte und keine entsprechende Struktur für die Umsetzung von Beteiligungsschritten geschaffen werden müsste. Allerdings halten die Gutachter die integrierte Federführung sowohl bei der inhaltlichen Entscheidung als auch der Abwicklung der formell vorgesehenen Schritte in einer Hand für die insgesamt günstigere Lösung. Grund hierfür ist, dass aus der Perspektive der betroffenen Bürger und Gemeinden und im Sinne der Transparenz eine möglichst große Rollenklarheit und Verantwortungsidentität wünschenswert ist.

Prüfung, ob ein Fall der grundlegenden Neuordnung vorliegt

Das BAF prüft, ob ein Fall der grundlegenden Neuordnung des Systems von An- und Abflugverfahren vorliegt. Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn

- Die Neuordnung die Konsequenz eines erstmals nach § 8 LuftVG planfestgestellten Flughafens ist.
- Die Neuordnung die Konsequenz einer wesentlichen Änderung eines bestehenden Planfeststellungsbeschlusses nach § 8 LuftVG oder einer wesentlichen Änderung der Betriebsgenehmigung nach § 6 LuftVG darstellt.
- Eine Systemänderung liegt in Ausnahmefällen auch dann vor, wenn dieser keine bauliche Änderung des Flughafens vorausgeht, wenn aber eine von den Auswirkungen und der Eingriffstiefe vergleichbare grundlegende Neuorientierung der flugbetrieblichen Abwicklung von An- oder Abflügen an einem Standort erfolgt, die zu erheblichen Veränderungen der Lärmsituation führt (z.B. Einführung eines Point Merge Systems). Dies gilt auch dann, wenn zu erwarten ist, dass in Folge der Systemänderung die Lärmbelastung insgesamt reduziert werden könnte.

Durchführung des Verfahrens mit UVP

- Es findet das nach § 5 UVPG übliche Scopingverfahren über die voraussichtlich beizubringenden Unterlagen statt. Die in § 6 UVPG genannten Unterlagen, insbesondere die Umweltverträglichkeitsuntersuchung, werden von der DFS erstellt.
- Das BAF prüft die anhand der rechtlichen Vorschriften und des vorgegebenen Untersuchungsrahmens erstellten Unterlagen auf Vollständigkeit und fordert ggf. von der DFS Ergänzungen. Die Gutachter formulieren zu erforderlichen Auswirkungsbetrachtungen und Unterlagen konkrete Empfehlungen, die ähnlich wie z.B. in Verfahren nach BImSchG oder Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (AtG) auch im untergesetzlichen Regelwerk als Standardunterlagen festgeschrieben werden sollten, um hier Rechtsklarheit für alle Seiten zu schaffen. Einzelheiten sind in der Tabelle in Kapitel 5.3.8 enthalten.
- Die Information der allgemeinen Öffentlichkeit über das Internet sowie die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange erfolgt analog zu der im regulären Verfahren beschriebenen Vorgehensweise (siehe Kapitel 5.3.6).
- Darüber hinaus wird die betroffene Öffentlichkeit beteiligt. Die Gutachter schlagen als Kriterium, wie die Betroffenheit ermittelt werden soll vor, dass diejenigen einbezogen werden sollen, die ihren Wohnsitz, Geschäftssitz oder Eigentum von Immobilien in Gebieten haben, in denen es voraussichtlich regelmäßig Überflüge unterhalb 10.000 Fuß geben wird, und zwar unter Berücksichtigung der voraussichtlichen tatsächlichen betrieblichen Handhabung (z.B. Direktfreigaben). Die Gutachter empfehlen ausdrücklich, kein akustisches Kriterium für die territoriale Abgrenzung der Betroffenheit zu verwenden, auch wenn dies in der Vergangenheit auf Landesebene in den Planfeststellungsverfahren bei wesentlichen baulichen Änderungen bisher rechtskonform und fachlich nicht zu beanstanden so gehandhabt wurde. Das vorliegende Gutachten soll allgemein, bundesweit und standortunabhängig anwendbare Kriterien formulieren, die möglichst wenig Interpretationsspielraum zulassen, um verfahrensbezogene Konflikte zu minimieren. Wählt man als Abgrenzung ein akustisches Kriterium, kann dies nur durch von Annahmen gespeiste Fluglärmrechnungen ermittelt werden. Dies führt wiederum dazu, dass infolge dessen zusätzliche Prognoseungenauigkeiten (Zahl, Verteilung und tatsächlicher Flugzeugmix) sowie die Problematik an Standorten mit erheblichen Unterschieden je nach Betriebsrichtungen und „Wegmittlung“ von Betroffenheiten sich schon auf die Festlegung der Betroffenheit niederschlagen. Außerdem wäre ein Dauerschallkriterium allein mindestens für Flugrouten, die auch in der Nacht genutzt werden, als Bewertungsmaßstab schon für die Betroffenheit im Sinne der Öffentlichkeitsbeteiligung problematisch, da es bei der Wirkung von Lärm auf die Schlafqualität insbesondere auf die Maximalpegel ankommt. Mangels gesetzlicher Festlegung wäre auch fraglich, woran sich das akustische Kriterium für die Feststellung, wer überhaupt als „betroffen“ anzusehen ist bemessen sollte. Das Abstellen auf die Werte für baulichen Schallschutz für Privateigentümer nach FluglärmschutzG wäre sicherlich viel zu eng. Selbst die von der Rechtsprechung definierte erweiterte Schwelle, wann Fluglärm als zumutbar gilt, wäre nicht ausreichend, da auch Fluglärm unterhalb der Schwelle abwägungserheblich sein kann. Die Gutachter schlagen daher ein bewusst weit gefasstes, einheitlich handhabbares Kriterium vor.
- Aus den Unterlagen soll insbesondere an Hand von Fluglärmrechnungen deutlich werden, welche Art und Maß von Fluglärm in den jeweiligen Gebieten nach derzeitigem Kenntnis- und Planungsstand zu erwarten ist. Dabei soll für die Betroffenen auch deutlich werden, ob sie voraussichtlich vergleichsweise stark oder gering betroffen sein

werden. Es soll in dem bewusst großzügig gewählten Betroffenheitsgebiet im Sinne der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht bei allen Bürgern der Eindruck erweckt werden bzw. Sorgen vorgebeugt werden, dass im gesamten Gebiet gleichermaßen mit erheblichem Fluglärm zu rechnen ist. Andererseits sollte sichergestellt sein, dass voraussichtliche erhebliche Betroffenheiten erkennbar sind, beschrieben und bewertet werden.

- Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung ist allein der Antrag der DFS zur Festlegung einer Änderung des grundlegenden Systems der An- und Abflugverfahren sowie die hierfür zu erstellenden Unterlagen gemäß untergesetzlichem luftverkehrsrechtlichem Regelwerk und den Vorgaben des UVPG. Fragen der zulässigen Kapazität, Betriebsbeschränkungen oder von Lärmobergrenzen, die im Planfeststellungs- oder Betriebsgenehmigungsverfahren, einem Prozess zur Festlegung von Grundsätzen der Fluglärmverteilung nach Kapitel 5.3.3 oder gar durch den Gesetzgeber zu regeln sind, sind ausdrücklich ausgenommen. Frist für die Stellungnahme ist mindestens 8 Wochen.
- Auf die Pflichten zur Behördenbeteiligung und ggf. grenzüberschreitender Beteiligungsverfahren gemäß dem zweiten Abschnitt des UVPG wird hier nicht näher eingegangen.
- Das BAF leitet die Stellungnahmen an die DFS weiter. Die DFS wertet diese aus und überarbeitet ggf. ihren Antrag entsprechend. Sie stellt dar, welche vorgebrachten Argumente aufgegriffen wurden und, soweit nicht möglich, welches die wichtigsten Gründe für die Ablehnung waren.
- Der ggf. angepasste Antrag und die vollständigen Unterlagen werden der Fluglärmkommission zur Beratung vorgelegt.
- Das BAF legt den Antrag der DFS, das Beratungsergebnis der FLK und die vollständigen Unterlagen dem UBA im Zuge der Benehmensregelung vor.
- Ggf. fordert das BAF nach Auswertung der Stellungnahme von der FLK und dem UBA die DFS zur Ergänzung der Unterlagen auf.
- Das BAF erstellt gemäß §§11,12 UVPG die zusammenfassende Darstellung und Bewertung der voraussichtlichen Umweltauswirkungen und entscheidet unter Abwägung der Gesichtspunkte Sicherheit, Lärmschutz, bewilligte Kapazität und zwar unter Berücksichtigung der in Kapitel 5.3.3 festgelegten Planungskriterien für Lärmverteilung und Lärmmanagement sowie der eingegangenen Stellungnahmen über den Antrag der DFS.

5.3.7.2 Information und Beteiligung

- Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange erfolgt analog dem regulären Verfahren.
- Sobald das BAF zu Beginn des Verfahrens die Vollständigkeit der Antragsunterlagen feststellt, stellt sie den Antrag und die weiteren Unterlagen auf seiner Internetseite zum Download zum Zweck der Information der Öffentlichkeit zur Verfügung, ergänzt um eine allgemeinverständliche Erklärung über das weitere Verfahren, die Beteiligten und den voraussichtlichen Zeitplan.
- Es wird hierbei auch erläutert, welche Beteiligungsmöglichkeiten bestehen, und welche Wirkung diese im Verfahren haben.
- Die betroffene Öffentlichkeit kann eine schriftliche Stellungnahme zu der vorgeschlagenen Systemänderung einreichen. Als betroffen gilt, wer seinen Wohnsitz, Geschäftssitz oder Eigentum von Immobilien in einem Gebiet innerhalb eines Gebiets

hat, in dem es voraussichtlich regelmäßig Überflüge unterhalb 10.000 Fuß geben wird, und zwar unter Berücksichtigung der voraussichtlichen tatsächlichen betrieblichen Handhabung (z.B. Direktfreigaben). Das Gebiet wird durch entsprechendes Kartenmaterial dargestellt.

- Zusätzlich wird mindestens ein mündlicher Anhörungstermin durchgeführt. Je nach Ausmaß und Art der Lärmauswirkungen können auch örtliche Anhörungen zielführend im Sinne der Schaffung von Transparenz und Beteiligung sein (z.B. in allen betroffenen Landkreisen).
- Das BAF weist auf ortsübliche Weise in den betroffenen Gebieten auf die Möglichkeit der Information und Beteiligung hin. Neben der Bereitstellung im Internet werden die Unterlagen auch in den jeweiligen Kommunen zur Einsichtnahme ausgelegt.
- Das BAF stellt die Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange auf seiner Internetseite zur Verfügung. Die Stellungnahmen von privaten Betroffenen werden vom BAF nicht veröffentlicht.
- Soweit die DFS aufgrund der Stellungnahmen ihren Antrag oder die Verfahrensunterlagen vor Beratung in der FLK abgeändert hat, wird die aktualisierte Fassung und Nennung der wichtigsten Änderungen auf der Internetseite zur Information zur Verfügung gestellt.
- Ebenso wird das Ergebnis der Auswertung der Stellungnahmen von Betroffenen und Trägern öffentlicher Belange durch die DFS auf der Internetseite zur Verfügung gestellt.
- Mit Abschluss des Verfahrens stellt das BAF die endgültige Fassung des Antrags und der Unterlagen sowie seine Entscheidung nebst Begründung auf seiner Webseite zum Zweck der Information der Öffentlichkeit zur Verfügung.

5.3.8 Überblick über vorgeschlagene Unterlagenanforderungen an die DFS je nach Verfahrensart

Tabelle 2: Vorschlag für jeweils zur Verfügung zu stellende Unterlagen

Jeweils von DFS zur Verfügung zu stellende Unterlagen	Vereinfachtes Verfahren	Reguläres Verfahren	Verfahren nach Aus-/Neubau oder Systemänderung mit UVP-Pflicht
Antragstext sowie technische Darstellung für Veröffentlichung im Luftfahrtthandbuch Deutschland	X	X	X
Allgemeinverständliche zusammenfassende Darstellung des Antrags und der Gründe in Textform	X	X	X
Visuelle Darstellung der geplanten Änderung	X	X	X
Kartenförmige Darstellung des Bereichs (vorher-nachher), in dem voraussichtlich Überflüge von weniger als 10.000 Fuß erfolgen	X	X	X
Darstellung/Prüfungsergebnis, ob in einem relevant belasteten Gebiet eine Änderung von mehr als 2 dB(A) L_{eq} zu erwarten sind (Gebietsabgrenzung was „relevant“ angesehen wird z.B. anhand der festgelegten Lärmschutzbereiche)	x (auf Basis einer qualitativen Abschätzung oder Grobrechnung. Falls nicht möglich -> Reguläres Verfahren)	X	X
Berechnung des voraussichtlich entstehenden Fluglärms (vorher - nachher) unter Berücksichtigung aller An- und Abflüge. Die zu erstellenden Konturen sollen für den Tag mindestens eine Kontur von L_{eq} von 45 dB(A) am Tag und 40 dB(A) in der Nacht umfassen. Ebenso ist für die Nacht eine geeignete Darstellung von Maximalpegelhäufigkeiten aufzunehmen. Dabei ist auf Prognose- und Rechenungenauigkeiten hinzuweisen und wie sich diese auf das Ergebnis auswirken können.		X	X
Ermittlung eines wirkungsbezogenen Index (vorher/nachher) unter Berücksichtigung der Fluglärmbelastung, Bevölkerungsdichte und zu erwartender Lärmwirkung		X	X

Jeweils von DFS zur Verfügung zu stellende Unterlagen	Vereinfachtes Verfahren	Reguläres Verfahren	Verfahren nach Aus-/Neubau oder Systemänderung mit UVP-Pflicht
Kartenförmige Darstellung des zu erwartenden Fluglärms sowie der Zu- und Abnahmen von Fluglärm unter Berücksichtigung aller An- und Abflüge		X	X
Darstellung wie Grundsätze der Lärmverteilung berücksichtigt wurden und welche Vor- und Nachteile sich ergeben	X	X	X
Kartenförmige Darstellung von lärmsensiblen Einrichtungen			X
Kartenförmige Darstellung von Auswirkungen auf Hot Spots anderer Verkehrslärmarten (Keine eigenständige Ermittlung von Hotspots anderer Lärmarten durch DSF, sondern Rückgriff auf Lärmaktionspläne der Länder)			X
Allgemeinverständliche Darstellung der wichtigsten sicherheitsbezogenen, betrieblichen und kapazitiven Gesichtspunkte, Vor- und Nachteile der Varianten	X	X	X
Bericht zur Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen der betroffenen Öffentlichkeit sowie der Träger öffentlicher Belange			X
Kartenförmige Darstellung der voraussichtlichen betrieblichen Handhabung (z.B. Höhe/Lage erwartbarer Direktfreigaben)	X	X	X

5.4 Zusätzliche Reformoptionen für vorgeschalteten Dialog und regelmäßige Überprüfung von Schallschutzpotenzialen sowie Monitoring

Neben einer Reform des Verfahrens zur Festlegung der An- und Abflugverfahren sollten flankierend weitere Schritte unternommen werden, die teilweise an Standorten auch schon Praxis sind (siehe dazu auch Fallbeispiele unter Kapitel 4.1). Beide Vorschläge dienen dazu, Lärminderungspotentiale systematischer zu erschließen und frühzeitig zu kommunizieren. Die Aufgabe des BAF, willkürfrei über Anregungen zu entscheiden, kann damit unterstützt werden. Die Fallbeispiele haben gezeigt, dass die Kontinuität des Austausches über die Bedarfe und Potentiale einen wichtigen Beitrag leisten, Lärminderungspotentiale zu erschließen.

5.4.1 Vorgeschalteter Dialog

Es ist ein jährlich stattfindender, vorgeschalteter Dialog der DFS mit der FLK vorzusehen. Dort sollen die anstehenden Flugroutenfestsetzungen bzw. -änderungen vorbesprochen sowie grundsätzliche Vorschläge und Anregungen seitens der FLK und der DFS adressiert werden können. Das BAF und das UBA sollten die Vorgänge zu diesem frühen Zeitpunkt zumindest zur Kenntnis bekommen und auch die Möglichkeit erhalten, sich einzubringen. Dieser Dialog erleichtert die Arbeit der FLK, die sich bereits auf anstehende Themen vorbereiten kann.

In diesen vorgeschalteten Dialog sollen die kommunalen Vertreter ebenfalls Anregungen aus der Bevölkerung einbringen können. Dazu sind regelmäßige Anhörungsprozesse unter dem Dach der FLK (wie z.B. das Hearing der FLK im FFR) hilfreich sowie Experten-Bürger-„Anhörungen“. Soweit nicht seitens des Landes oder eines anderen Akteurs ein gesonderter Dialogprozess mit Verfügbarkeit von Beratungskapazität initiiert ist (wie z.B. im FFR), müssten die Fluglärmkommissionen seitens des Landes ausreichend ausgestattet sein und die Möglichkeit haben, auch Gutachter zu befragen.

5.4.2 Verstärkung des „Hinwirkungsgebots“ des § 29b Abs. 2 LuftVG durch ein regelmäßiges Monitoring

Der Charakter eines Planfeststellungsbeschlusses als eines Dauerverwaltungsakts bei gleichzeitiger Flexibilität bei der Flugroutenfestlegung birgt die realistische Möglichkeit in sich, dass durch einen Summationseffekt von für sich gesehen unkritischen Flugroutenänderungen im Laufe der Zeit ein unbeabsichtigter und unbeobachteter rechtlich relevanter Effekt (im Sinne einer Fluglärmbelastung, die sich durch Summation ergeben kann) eintritt.

Aus diesem Grunde sollte das BAF (oder die DFS) durch eine Ergänzung des § 29b Abs. 2 LuftVG verpflichtet werden, in regelmäßigen, nicht zu kurzen Abständen, ein Flugverfahrensmonitoring durchzuführen, mit dessen Hilfe es die Flugroutenänderungen der letzten Jahre einer regelmäßigen Gesamtbetrachtung unterzieht.

Zudem sollte das BAF / die DFS verpflichtet werden, unter Beteiligung des Flughafens, der Aufsichtsbehörde, der Fluglärmkommission und des UBA, der TöB, spätestens alle 5-10 Jahre⁹⁹ eine umfassende Prüfung vorzunehmen, welche An- und Abflugstrecken infolge der Verfügbarkeit neuer Navigations- oder Betriebstechniken oder verbesserter Ausstattungsmerkmale an den eingesetzten Flotten unter Lärmgesichtspunkten optimiert werden können. Dies kann verknüpft werden mit dem regelmäßigen Monitoring und ergänzt die Änderung des § 29b Abs. 2 LuftVG. Dabei orientiert sie sich auch an den für die Region festgelegten Grundsätzen der Lärmverteilung und des Lärmmanagements. Sie dokumentiert und veröffentlicht das Ergebnis in Form eines Berichts und der voraussichtlichen Prüfschritte und resultierende Schritte zur Umsetzung. Der Bericht ersetzt nicht die Durchführung der jeweils erforderlichen Festsetzungsverfahren.

⁹⁹ Die Nennung einer 10-Jahresfrist als spätestem Zeitpunkt erfolgt in Analogie zu § 3 Abs. 6 FluglärmG, die Nennung der 5-Jahresfrist als frühestem Zeitpunkt erfolgt in Analoge zu § 47d Abs. 5 BImSchG.

5.5 Im politischen Raum derzeit diskutierte Reformalternativen

5.5.1 Aufnahme von sog. „Fluglärmerwartungsgebieten“ in das Planfeststellungsverfahren

Ein derzeit diskutierter Vorschlag sieht vor, dass bereits im Planfeststellungsverfahren für den Neu- bzw. Ausbau eines Flughafens beschrieben werden soll, in welchen Gebieten später realistischerweise Flugrouten verlaufen können bzw. auch, wo nicht mit Flugrouten zu rechnen ist. Dabei wären sämtliche von diesen „Fluglärmerwartungsgebieten“ Betroffenen in die fachplanungsrechtliche Abwägung einzubeziehen. Die im Planfeststellungsverfahren durchzuführende Umweltverträglichkeitsprüfung würde damit auch die Fluglärmerwartungsgebiete umfassen. Dies führt zu einer Gesamtabwägung aller Belange in einem Verfahren. Da – wie bereits ausgeführt – zu einem so frühen Stadium eine lediglich überschlägige Konzeption der Flugrouten möglich ist, ist jedoch zu hinterfragen, wie vertieft die Fluglärmbeurteilung und -bewertung bereits im Planfeststellungsverfahren möglich ist.

Offen ist auch, wie zukünftige Fluglärminderungspotentiale erschlossen werden können, ohne bereits eine Änderung des Planfeststellungsbeschlusses vornehmen zu müssen. Die Planfeststellung hat als feststellender Verwaltungsakt grundsätzlich Dauerwirkung. Der Planfeststellungsbeschluss kann deshalb nur in einem entsprechend aufwändigen Änderungsverfahren modifiziert werden und aufgrund der Bestandskraft nur unter restriktiven rechtlichen Voraussetzungen. Denn fast alle Maßnahmen des aktiven Schallschutzes (z.B. laterale oder vertikale Optimierung von Flugverfahren) haben auch lärmverteilende Wirkung und können daher voraussichtlich häufig nicht in einem vereinfachten Planänderungsverfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden. Dies entspricht dem Grundsatz des Vertrauensschutzes hinsichtlich des Bestands staatlicher Planungsentscheidungen. Wie Bestandsflughäfen in dieser Konzeption aufgehen ist schwer zu prognostizieren. Flugverfahrensfestlegungen sollen und können eine solche Dauerwirkung aber gerade nicht haben. Sie dienen der flexiblen Anpassung an das überregionale Netzwerk des Luftverkehrs und der Optimierung von Verfahrensabläufen. Es würde dieser Notwendigkeit widersprechen, sie gleichsam in den Planfeststellungsbeschluss "einzubetonieren". Und wenn man dies tatsächlich ernsthaft erwägen sollte, muss einem bewusst sein, dass hier der verbindliche Charakter des PFB aufgeweicht werden würde. Auch dies ist kritisch zu sehen.

Zudem würde eine solche Verfahrensweise die grundsätzliche Aufgabenverteilung zwischen Land (Boden) und Bund (Luft) empfindlich stören. Dem Land würden auf diese Weise Aufgaben des BAF und damit Flugsicherungsaufgaben übertragen werden. Eine ähnliche Argumentation gilt, wenn, wie teilweise erwogen, die Festlegung der Flugverfahren zukünftig in der Betriebsgenehmigung des Flughafens, für die die Landesluftfahrtbehörde zuständig ist, geregelt würde.

5.5.2 Flugroutenfestlegung als Fachplanung

Eine weitere Option beinhaltet, dass die Festlegung der Flugrouten in einem Fachplanungsverfahren erfolgen könnte (vergleichbar mit der Fachplanung von Straßen). Dazu müsste das LuftVG entsprechend geändert werden.

Die Länder Rheinland-Pfalz (Baden-Württemberg ist beigetreten), Hessen und Brandenburg haben im Februar 2013 Anträge beim Bundesrat zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes gestellt, die den Schutz der Bevölkerung vor (unzumutbarem) Fluglärm bezwecken. In der Plenarsitzung vom 1.3.2013 wurden diese Anträge den betroffenen Ausschüssen zugewiesen. Wie diese einzelnen Bundesratsinitiativen in der neuen Legislaturperiode weiter verfolgt

werden, ist zum Redaktionsschluss des Gutachtens unklar. Es ist jedoch aufgrund vorhergehender Aussagen im Wahlkampf nicht unwahrscheinlich, dass die Thematik „Verfahren zur Flugroutenfestlegung“ auch von der zukünftigen Koalition auf Bundesebene in den Blick genommen wird. Daher sollen an dieser Stelle die bekannten Vorschläge der Länder skizziert und einer ersten Bewertung zugeführt werden.

Der Gesetzesantrag der Länder Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg vom 7. 2.2013¹⁰⁰ zielt, die vorliegende Problematik betreffend, auf folgende Änderungen des LuftVG ab:

- Aufnahme eines § 10a mit dem Ziel, „für die Festlegung der Flugrouten eine ähnlich anspruchsvolle Abwägung öffentlicher und privater Belange vorzusehen wie etwa bei der Fachplanung von Straßen und Fahrradwegen“;
- Änderung des § 29b mit dem Ziel, „dem Lärmschutz bei der Erarbeitung von Flugverfahren – insbesondere in den Nachtstunden – ein stärkeres Gewicht einzuräumen“;
- Änderung des § 32 Abs. 4 Satz 1 Nr. 8 mit dem Ziel, „dabei ein transparentes Verfahren mit Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung einzuführen“;
- Änderung des § 32 Abs. 4c Satz 2 mit dem Ziel, „dabei die Rolle des Umweltbundesamtes institutionell zu stärken, um Belange des Lärmschutzes gegenüber wirtschaftlichen und verkehrlichen Belangen höher zu gewichten“.

Der Gesetzesantrag des Landes Hessen vom 12.2.2013¹⁰¹ beschränkt sich auf eine

- Änderung des § 29b mit dem Ziel, „dem Lärmschutz bei der Erarbeitung und Festlegung von Flugverfahren und bei der Erteilung von Flugverkehrskontrollfreigaben, insbesondere in den Nachtstunden, ein stärkeres Gewicht einzuräumen“.

Der Gesetzesantrag des Landes Brandenburg vom 21.2.2013¹⁰² bezweckt die folgenden Änderungen des LuftVG:

- Änderung des § 29b LuftVG mit dem Ziel, die Luftfahrtbehörden und die Flugsicherungsorganisationen über die bisherige Verpflichtung hinaus zu verpflichten, „auf den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm, insbesondere vor nächtlichem Fluglärm, zu achten, und zwar sowohl bei der Erarbeitung der Flugverfahren als auch beim praktischen Flugbetrieb im Rahmen der Flugverkehrskontrollfreigaben“;
- Änderung des § 32 Abs. 4 Nr. 8 LuftVG mit dem Ziel, „bei der erstmaligen Festlegung der Flugverfahren oder ihrer wesentlichen Änderung zukünftig die betroffenen Gemeinden, die Träger öffentlicher Belange und die Öffentlichkeit angemessen zu beteiligen“.

Die Gutachter orientieren sich bei einer Bewertung an den bereits gemachten Ausführungen zum Ablauf der Flugroutenfestlegung und daran, dass weitere Unklarheiten bei der Zuständigkeitsverteilung zu vermeiden und das Augenmerk auf die Frage, wie Fluglärmminderungsaspekte mehr Bedeutung finden, zu richten:

¹⁰⁰ BR-Drucks. 90/13.

¹⁰¹ BR-Drucks. 124/13 bzw. mittlerweile 124 (1)/13.

¹⁰² BR-Drucks. 138/13.

5.5.2.1 Typischer Fall

Im typischen Fall (Änderung von Flugrouten durch das BAF bei einem bereits betriebenen Flughafen) stellt sich die Frage, ob der „planerische Einschlag“ der Flugroutenfestlegung angemessen in der Entscheidungsfindung reflektiert wird und welche Behörde (BAF oder Planfeststellungsbehörde) für die Bewältigung dieser planerischen Problematik zuständig sein sollte.

Belässt man die Zuständigkeit beim BAF, so stellt sich die nächste Frage, ob der Ausgleich der Interessen durch das bloße „rechtsstaatliche Abwägungsgebot“ angemessen vorgenommen werden kann oder ob nicht auch das Verfahren zur Flugroutenfestlegung durch das BAF einen „planfeststellungsrechtlichen Einschlag“ erhalten muss. Eine solche Lösung, wenn sie nicht differenziert zwischen der Lärmrelevanz von Änderungen, würde angesichts des hohen und dauerhaften Änderungsbedarfs bei den Flugrouten dazu führen, dass das BAF unangemessen (bis zur Infragestellung seiner Handlungsfähigkeit) belastet werden würde. Dies und der hohe Organisationsaufwand würden der Notwendigkeit der Flexibilität und dem Bedürfnis nach schneller Reaktion widersprechen. Zudem würde das BAF hierdurch den Charakter einer „kleinen Planfeststellungsbehörde“ bekommen.

Aus diesem Grunde haben die Gutachter im vorliegenden Gutachten einen „Mittelweg“ gewählt, der beim Verfahren je nach Eingriffstiefe Elemente von Fachplanungsverfahren enthält, bis hin zu einem weitgehend einem Fachplanungsverfahren angelehnten Verfahren im Fall von Systemänderungen z.B. nach Ausbauten, ohne dass die Grundsystematik des derzeitigen Festlegungsverfahrens geändert wird.

Das Gegenmodell, nämlich unter Hinweis auf dieses Anliegen die Zuständigkeit für eine solche anspruchsvollere Abwägung der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsbehörde, also dem jeweiligen Land zuzuweisen, würde die Notwendigkeit der Flexibilität noch weiter bedrohen und zudem in Widerspruch zum Charakter des Planfeststellungsbeschlusses als der auf Dauer angelegten Basis (u. a.) für den Flughafenbetrieb geraten.

Angesichts dieser scheinbaren Pattsituation ist deshalb unter Bezugnahme auf den oben betonten systematischen Ansatz die Frage nach den Trennlinien zwischen diesen beiden Verfahrensarten zu stellen:

Das, was mit der entsprechenden Verfestigungswirkung Gegenstand des Planfeststellungsbeschlusses und der deshalb zuvor vorgenommenen fachplanerischen Abwägung sein soll, gehört dort hinein. Hierzu gehört auch der Rahmen, innerhalb dessen das BAF später die Flugrouten festsetzen und ändern kann. Um die Anpassungsmöglichkeiten nicht zu ersticken, darf dieser Rahmen nicht so eng gezogen sein, dass er dem BAF keinen (nennenswerten) Spielraum mehr lässt.

Geht es allerdings um eine Flugroutenänderung, die den Rahmen des Planfeststellungsbeschlusses sprengen würde, d. h. die in der bisherigen fachplanerischen Abwägung nicht berücksichtigt ist, so ist jetzt für diese rechtlichen Betroffenheiten eine fachplanerische Abwägung vorzunehmen. Es besteht kein Grund, diese Aufgabe dem BAF zuzuweisen. Vielmehr hat die Planfeststellungsbehörde hier ein entsprechendes Planänderungsverfahren durchzuführen.

Bewegt sich das BAF mit etwaigen Flugroutenänderungen dagegen innerhalb dieses Rahmens, so bewegt es sich auch im Rahmen der zuvor vorgenommenen fachplanerischen Abwägung. Eines weiteren fachplanerischen Verfahrens – sei es durch das BAF oder die Planfeststellungsbehörde – bedarf es hier deshalb gerade nicht. Hier reicht es, wenn das BAF -

entsprechend der Rechtsprechung – das „allgemeine rechtsstaatliche Abwägungsgebot“ – anwendet.

Für dieses (ungeschriebene) „allgemeine rechtsstaatliche Abwägungsgebot“ gibt es vorliegend keine Vorgaben. Den im Planfeststellungsverfahren Beteiligten eine „Stellvertreterfunktion“ für die später von Flugrouten Betroffenen einzuräumen, ist den Betroffenen schwer oder gar nicht zu vermitteln. Auf der anderen Seite wäre es angesichts der für die Flugroutenfestlegung notwendigen Dauerflexibilität kontraproduktiv, wollte man vor jeder noch so kleinen Flugroutenänderung eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen.

5.5.2.2 Atypischer Fall

Im atypischen Fall (Änderung der Flugrouteneinschätzung durch die DFS bei einem noch nicht betriebenen Flughafen) fließt die erste Einschätzung der DFS in die Planfeststellung mit ein („Prognose“ ohne Bindungswirkung für die Planfeststellungsbehörde). Sie wird deshalb bei der fachplanerischen Abwägung mit berücksichtigt, so dass ihr „planerischer Einschlag“ hier im Planfeststellungsverfahren mit abgearbeitet wird. Die Flugrouteneinschätzung wird hier also automatisch in das umfassende fachplanerische Abwägungsprogramm mit einbezogen. Hier liegt die Problematik deshalb weniger in einem als unzureichend empfundenen Abwägungsvorgang, sondern mehr in einer – de lege lata systemimmanenten – möglichen Divergenz der DFS-Einschätzungen vor und nach einem Planfeststellungsbeschluss, d. h. in der Gefahr des Abweichens der späteren Einschätzung (für das BAF) von der vorherigen Einschätzung (für die Planfeststellungsbehörde). Diese Gefahr wirkt allerdings auf die Ergebnisse des Planfeststellungsbeschlusses zurück. Der „planerische Einschlag“ nutzt den Betroffenen nichts, wenn die Ergebnisse der vorherigen Einschätzung nicht haltbar sind, also an dem eigentlichen Charakter des Planfeststellungsbeschlusses nicht teilhaben. In dieser Konstellation geht es deshalb darum, ob und inwieweit sich die Betroffenen auf die vorherige Einschätzung der DFS verlassen können.

Es wurde allerdings bereits (siehe Kapitel 4.5.2) erörtert, dass die Einschätzung der DFS während des Planfeststellungsverfahrens keine Bindungswirkung haben kann, und zwar weder zulasten der Planfeststellungsbehörde, noch zulasten des BAF, noch zulasten der DFS im Sinne einer Selbstbindung.

Andererseits zeigt dies gerade, dass die Rolle der DFS bzw. des BAF in dieser Situation zu schwach entwickelt ist. Auch ohne Bindungswirkung besteht ein Bedürfnis danach, an der „Rahmensetzung“ durch den Planfeststellungsbeschluss in einer stärkeren Form mitzuwirken als lediglich durch eine „Prognose“. Immerhin ist es das BAF (die DFS), das nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses mit dessen einschränkenden Auswirkungen auf die notwendige Flexibilität bei den Flugroutenänderungen zurechtkommen muss.

Auch hier sollte deshalb bereits während des Planfeststellungsverfahrens das BAF eingebunden werden, und zwar in der Weise, dass auch hier die „Prognose“ der DFS zwischen BAF und Planfeststellungsbehörde in der Weise verfestigt werden sollte, dass die Flugroutenkonzeption, die der Planfeststellung zugrunde zu legen ist, im Einvernehmen mit dem BAF definiert werden sollte. Auch wenn dies nicht absichert, dass im Rahmen der „fachplanerischen Abwägung“ Änderungen oder Relativierungen vorgenommen werden müssen, ist damit zumindest ausgeschlossen, dass nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens von DFS bzw. BAF eine erheblich andere Konzeption zugrunde gelegt und dadurch die Planfeststellungsbehörde unter einen nicht akzeptablen Rechtfertigungsdruck gegenüber der betroffenen Bevölkerung gerät. Dies hätte den weiteren Vorteil, dass die DFS nicht „Dienerin zweier Herren“ in getrennten Verfahren wäre, sondern ihre Einschätzungen in jedem Falle

gegenüber dem BAF abgeben müsste, das sie sodann nach außen (gegenüber der Planfeststellungsbehörde) vertreten müsste. Es wird deshalb folgender weiterer Vorschlag gemacht:

Es wird empfohlen, bereits im Planfeststellungsverfahren das Benehmen zwischen BAF und Planfeststellungsbehörde über eine Grobplanung unter Berücksichtigung aller bis dahin vorliegenden Erkenntnisse und bekannten Anforderungen vorzunehmen und diese dann der fachplanerischen Abwägung zugrunde zu legen.

5.5.3 Exkurs zur möglichen UVP-Pflichtigkeit der Flugroutenfestlegung

Aktuell wird die Debatte geführt, ob die Festlegung von Flugrouten einer UVP-Pflicht unterliegen sollte. Mit dieser Frage befasst sich zurzeit ein Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission¹⁰³ gegen die Bundesrepublik Deutschland. Inhaltlich geht es um die auch bundesweit bedeutsame Frage, ob immer dann eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden muss, wenn die Festsetzung von Flugrouten anders erfolgt, als im Planfeststellungsbeschluss angenommen. Aus Sicht der Europäischen Kommission steht die deutsche Gesetzgebung in diesem Bereich zum Teil nicht in Einklang mit zwei EU-Richtlinien: der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (2011/92/EU) und der Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, 92/43/EWG). Ziel des UVP-Rechts sei es, die Öffentlichkeit umfassend über Umweltauswirkungen von Projekten zu informieren und sie an der Meinungsfindung zu beteiligen. Bei der Entwicklung von Flughafenprojekten in oder in der Nähe von ausgewiesenen europäischen Naturschutzgebieten (FFH-Gebieten) gäbe es zusätzliche Bestimmungen zu Umweltverträglichkeitsprüfungen in der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie. Diese Vorgaben würden durch das deutsche Luftverkehrsrecht nicht ausreichend beachtet.¹⁰⁴

In einer weiteren gerichtlichen Entscheidung ging es um die Flugroutenfestlegung am Standort Berlin. Das OVG Berlin-Brandenburg hatte in seinem Urteil¹⁰⁵ zu den Flugrouten am Standort Berlin ausgeführt, dass keine Umweltverträglichkeitsprüfung im nachgelagerten Flugrouten-Festsetzungsverfahren vorgeschrieben ist. Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist vielmehr im vorgelagerten Planfeststellungsverfahren, verbunden mit einer Grobplanung der Flugrouten, vorzunehmen. Hier müssen auch Konflikte bewältigt werden, die durch spätere – von der Grobplanung abweichende – Festsetzungen der Flugrouten hervorgerufen werden können. Die spätere Flugrouten-Festsetzung sei dann rechtswidrig, wenn sie von der Grobplanung in der Planfeststellung deutlich abweiche und die sich durch die Routenführung auftuenden Konflikte im Planfeststellungsbeschluss erkennbar nicht gelöst worden seien. Vor diesem Hintergrund stellt das Gericht fest, dass jedenfalls bei der Müggelseeroute und der Wannseeroute trotz des anderen Verlaufs keine ungelösten Konflikte vorliegen, da bereits größere Flughöhen erreicht werden: "Relevante Umweltauswirkungen sind lediglich im Nahbereich des Flughafens und in

¹⁰³ http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/11426_de.htm.

¹⁰⁴ http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/11426_de.htm.

¹⁰⁵ Urteile des 11. Senats vom 14.6.2013, OVG 11 A 10.13 und OVG 11 A 20.13.

geringeren Flughöhen als hier zu erwarten." Die Revision zum Bundesverwaltungsgericht wurde wegen der grundsätzlichen Bedeutung dieser Frage zugelassen¹⁰⁶.

Die Prüfung dieser Fragestellung ist nicht Gegenstand der Beauftragung. Daher kann hier nur eine kursorische Beantwortung in Bezug auf die diskutierten Optionen erfolgen. Für die hier vorgeschlagene Vorgehensweise (siehe Kapitel 5.3) würde die mögliche UVP-Pflichtigkeit der Flugroutenfestlegung aller Voraussicht nach keine Änderung beim vereinfachten Verfahren bewirken. Im Hinblick auf das reguläre Verfahren wäre ein Unterschied, dass auch dort die betroffene Bevölkerung einzubeziehen wäre und dass ggf. der Prüfumfang hinsichtlich nicht lärmbezogener Umweltaspekte erweitert wäre. Für das Verfahren mit erweiterter Öffentlichkeitsbeteiligung sehen die Gutachter eine UVP-Pflicht vor. Dies mit dem Vorteil, dass hierdurch ein bereits etabliertes Verfahrenselement genutzt würde, was die Bewertung von Umweltauswirkungen unter Einbindung der Öffentlichkeit angeht.

Die Autoren sind jedenfalls aber der Auffassung, dass die bloße UVP-Pflichtigkeit nicht die Verbesserung der Fluglärminderungspotentiale erschließen würde. Insbesondere besteht die Befürchtung, dass kleinere Verfahrensanpassungen, die zu einer Verbesserung der Lärmbetroffenheit führen können, wie z.B. Optimierungen beim lateralen Verlauf, durch den Mehraufwand und die Verfahrenslänge einer umfassenden UVP-Prüfung weniger Realisierungschancen hätten. Es wird weiterhin darauf hingewiesen, dass als ein Hauptproblem der momentan defizitären Erschließung von Fluglärminderungspotentialen die fehlenden Zielsetzungen des Gesetzgebers und fehlende Vorgaben zur Lärmverteilung sind. Ob dies durch eine UVP-Pflichtigkeit in jedem Fall erreicht werden kann, ohne dass diese Zielsetzungen in einem vorherigen transparenten legislativem Akt festgelegt werden, scheint fraglich.

Zudem befasst sich aktuell die europäische Ebene mit der Neufassung der UVP-Richtlinie. Im Oktober 2012 legte die EU-Kommission einen überarbeiteten Entwurf der UVP-Richtlinie vor. Die Sitzung des EU-Umweltausschusses endete u.a. mit der Forderung¹⁰⁷, die Festlegung von An- und Abflugstrecken einer obligatorischen Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen (Änderung des Artikels 4, Abs. 1 UVP-RL):

„... (c) Nummer 7 Buchstabe a erhält folgende Fassung:

„a) Bau von Eisenbahn-Fernverkehrsstrecken und Flugplätzen [...].“

(d) In Nummer 7 wird folgender Buchstabe eingefügt:

„aa) Festlegung der An- und Abflugstrecken von Flugplätzen ab der bzw. bis zur Streckennetzanbindung;“

Am 8.10.2013 votierte das Plenum des EU-Parlaments in erster Lesung gegen die UVP-Pflichtigkeit der Flugroutenfestlegung. Abgeordnete des EU-Parlaments einigten sich mit dem EU-Rat und der EU-Kommission in den informellen Verhandlungen (Trilogie) am 18.12.2013 auf einen Kompromiss, der keine (neue) UVP-Pflicht für Flugrouten vorsieht. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) hat bereits am 20. Dezember dem im Trilog erzielten

¹⁰⁶ Siehe dazu auch OVG Bautzen, Urteil vom 9.5.2012, 1 C 20/08, Revision beim BVerwG, 4 C 14.12, mündliche Verhandlung am 19.12.2013 und Aufhebung des Urteils insofern, dass eine Naturschutzvereinigung bei der Festlegung einer Flugroute (sog. Südabkürzung, Flughafen Leipzig/Halle), die über ein Vogelschutzgebiet und ein Landschaftsschutzgebiet führen, zu beteiligen ist. Das BVerwG hat die Sache zurückverwiesen.

¹⁰⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0277+0+DOC+PDF+V0//DE>, S. 64.

Kompromissvorschlag zugestimmt¹⁰⁸. Die Abstimmung im Ministerrat und im Europäischen Parlament soll im ersten Quartal 2014 erfolgen.

¹⁰⁸ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/envir/140240.pdf.

6 Fazit

Eine Verbesserung des Verfahrens zur Festlegung von Flugrouten kann erreicht werden. Fluglärminderungsaspekte können eine stärkere Beachtung erfahren und das Verfahren kann insgesamt transparenter und nachvollziehbarer durch eine verstärkte Information und durch die Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange und der Öffentlichkeit werden. Dazu sind nach Ansicht der Gutachter sowohl Gesetzesänderungen als auch Anpassungen am untergesetzlichen Regelwerk nötig. Die Vorschläge der Gutachter sind als ganzheitlicher Ansatz zu verstehen. Einige wichtige Anpassungen zum Beispiel hinsichtlich Unterlagen und Bewertungskriterien wären aber auch ohne Gesetzesänderung möglich, jedenfalls dann, wenn alle Beteiligten einverstanden wären. Eine Veränderung der grundsätzlichen Zuständigkeitsverteilung wird als nicht erforderlich gesehen, die Verfahrensabläufe haben sich in ihren Grundzügen bewährt. Insbesondere wird eine Vermengung der bundesrechtlichen Zuständigkeit für die luftseitige Abwicklung des Luftverkehrs und der Zuständigkeit der Landesbehörden für die Genehmigung und die Fachaufsicht von Flughäfen als nicht zielführend gewertet, vielmehr bedarf es der Konkretisierung einzelner Zuständigkeitsaspekte. Dies impliziert insbesondere,

- dass sowohl der Bundesgesetzgeber durch eine Änderung des LuftVG bzw. von Verordnungen die Grundanforderungen und Regeln der Festlegung von Flugverfahren nachbessert und
- dass die Länder Planungskriterien für die Fluglärmverteilung und das Fluglärmmanagement unter Beteiligung der Öffentlichkeit festlegen, die dann Grundlage zukünftiger Planungen bei der DFS und Abwägungsentscheidungen des BAF sind sowie
- sich Planfeststellungsverfahren und Festlegung von Flugrouten stärker aufeinander beziehen.

Die Konfliktsituation, die sich derzeit insbesondere am Ausbauvorhaben BER manifestiert, das Auseinanderfallen der Flugroutenprognose aus dem Planfeststellungsverfahren und der tatsächlichen Festlegung der Flugverfahren und dies in einem engeren zeitlichen Zusammenhang, kann dadurch begegnet werden, dass bei einem Neu- oder Ausbau eines Flughafens die Grobplanung der DFS durch eine eigene Prüfung des BAF (auch hinsichtlich bestehender Unsicherheiten) einen verbindlicheren Charakter erhält.

Es wird zudem unterstellt, dass Veränderungen, aus zwingenden sicherheitsrelevanten Gründen aber auch Verbesserungspotenzial im Sinne einer Fluglärminderung durch betriebliche oder verfahrenstechnische Neuerungen, möglich sein müssen und möglich sein sollen. Den – unbestrittenen – Aufwand, der durch die nicht unerhebliche Anzahl von Flugverfahrensänderungen pro Jahr nötig ist, wird seitens der Gutachter dadurch Rechnung getragen, dass die konkrete Festlegung eines Flugverfahrens einem in drei Gruppen fallenden Aufwands- und Prüfschema unterworfen wird. Hier relativiert sich, je nach Eingriffsintensität (im Sinne der Fluglärmrelevanz) der Verfahrensumfang hinsichtlich Prüfaufwand und Einbindung weiterer Akteure. Es wird unterschieden in

- Vereinfachtes Verfahren (keine bzw. nur sehr geringfügige Flugläрмаuswirkung);
- Reguläres Verfahren (Flugläрмаuswirkung, TöB) und
- Verfahren nach Aus-/Neubau oder Systemänderung mit UVP-Pflicht (Systemänderung, TöB- und Öffentlichkeitsbeteiligung, UVP Pflichtigkeit).

Den Bedarf nach mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit wird abschließend dadurch Rechnung getragen werden, dass alle Unterlagen, die Grundlage der jeweiligen Flugverfahrensfestlegung sind, vorab im Internet veröffentlicht werden. Dazu ergehen auch Hinweise, wie die Darstellung und Aussagekraft der DFS-Unterlagen im genannten Sinne verbessert werden können.

7 Quellenverzeichnis

Dürr in: Knack, VwVfG Kommentar, 8.Aufl. 2003

Hotes, Hüttig u.a., Verfahren zur Beurteilung und Festlegung von lärmindernden Flugstrecken, Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, 2013

Kaienburg/Uhl, Die Planung von Flugverfahren – (Ein-)Blick in die Praxis, ZLW 2012, 505/530

Masing, Rechtliche Grundlagen der Flugroutenplanung, I+E 2011

Pache, Prüfung von formell- und materiell-rechtlichen Aspekten bei der Benehmensregelung zur Festlegung von Flugrouten nach § 32 LuftVG zwischen UBA und BAF, Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, 2012

Stürer, Bau- und Fachplanungsrecht, 4. Aufl. 2009

Zaki, Die Quadratur des Kreises – wohin mit dem Fluglärm? Das Lärmbewertungssystem NIROS der Deutschen Flugsicherung, in: Zeitschrift für Lärmbekämpfung 2008, S. 268-271