

Ausbau Flughafen Frankfurt ohne Alternative?

Tagung des BUND in der Stadthalle Rüsselsheim am 28.10.2000

[Rechtsanwalt Wolfgang Baumann](#), Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Ein Nachtflugverbot am Flughafen Frankfurt ist zwingend geboten

(Thesenpapier)

1. Nächtlicher Fluglärm ist grundsätzlich geeignet, die Grundrechte auf Gesundheit und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Grundgesetz), das Eigentumsgrundrecht (Art. 14 Abs. 1 GG) und die Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) als verfassungsrechtlich geschützte Belange der Flughafenanwohner zu beeinträchtigen.
2. Die aus Art. 2 Abs. 2 Grundgesetz folgende Schutzpflicht des Staates beschränkt sich nicht auf den Schutz der körperlichen Unversehrtheit in biologisch-physiologischer Hinsicht. Die Stoßrichtung des Grundrechts auf körperliche Unversehrtheit richtet sich auch gegen nachhaltige Störungen des physischen und psychischen Wohlbefindens.
3. Hieraus ergibt sich die Pflicht der Behörden, speziell bei Genehmigungen und Planfeststellungen zum Luftverkehr, gesundheitsgefährdende Auswirkungen des Fluglärms auch im geistig-seelischen Bereich abzuwehren. Bei welcher Fluglärmbelastung diese Gefährdung eintritt, bedarf vor jeder Behördenentscheidung einer eingehenden und belastbaren sachverständigen Begutachtung.
- 4.
5. Von erheblicher Bedeutung ist, dass der Grundrechtsschutz über den Bereich der fluglärmbedingten Verletzung der Gesundheit hinaus vorverlagert ist in den Bereich der (ernstlichen) Gesundheitsgefährdung und damit des Gefahrenverdachts.
6. Der Länderausschuss Immissionsschutz (LAI) hat in der "Leitlinie zur Beurteilung von Fluglärm durch die Immissionsschutzbehörden der Länder" vom 14.05.1997 weitgehende Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor nächtlichem Fluglärm empfohlen; nächtliche Ruhestörungen durch Fluglärm in der Zeit von 22.00 bis 6.00 Uhr sollen danach Ausnahmecharakter haben.
7. Einer luftverkehrsrechtlichen Genehmigung (§ 6 LuftVG) sowie einem Planfeststellungsbeschluss (§ 8 Abs. 1 LuftVG) sind bei einer Neugenehmigung Regelungen, beizufügen, in denen Flugbewegungen zur Nachtzeit (zwischen 22.00 und 6.00 Uhr und darüber hinaus) gänzlich untersagt werden, soweit dies erforderlich ist, um gesundheitsgefährdende Ruhestörungen zu vermeiden. Als mildere Eingriffe können Verbote für bestimmte Start- und Landebahnen oder auch für bestimmte Gruppen von Flugzeugen ausgesprochen bzw. Kernzeiten der Nachtruhe oder bestimmte Kontingentierungen vorgesehen werden, wenn dies ausreicht, um das verfassungsrechtliche Schutzgebot zu erfüllen.
8. Restriktive Maßnahmen zum Schutz vor nächtlichem Fluglärm können als Teilversagung bzw. Auflage (§ 6 Abs. 2 Satz 1 - "Lärmschutzklausel"/§ 6 Abs. 2 Satz 2 - "Öffentliche Sicherheit

- und Ordnung") getroffen werden. Rechtsgrundlage im Planfeststellungsverfahren ist § 8 Abs. 1 LuftVG. Die Behörde hat ein Versagungsermessen und kann damit als geringer belastende Maßnahme solche Restriktionen vornehmen, die nicht zu einer Nutzungsverteilung in tatsächlicher und wirtschaftlicher Hinsicht führen. Dazu gehört ein absolutes oder relatives Nachtflugverbot.
9. Einschränkungen der Rechte des Flugplatzunternehmens sind seit der Einführung der Staatszielbestimmung Umweltschutz des Art. 20a GG leichter möglich. Entscheidend kommt hinzu, dass das Flugplatzunternehmen als in der Regel in öffentlicher Hand befindliches Unternehmen von vornherein nicht oder nur beschränkt grundrechtsfähig ist. Allgemein wird der Betrieb eines Verkehrsflughafens rechtlich nicht als eine Betätigung privatautonomer, grundrechtlicher Freiheit gesehen, obgleich der staatliche Funktionsträger heute zumeist privat-rechtlich als AG oder GmbH ausgestaltet ist. Selbst wenn der Flugplatzunternehmer wegen hoher Privatbeteiligungen ausnahmsweise Grundrechtsfähigkeit beanspruchen könnte, wäre seine Rechtsposition a priori eingeschränkt: er ist von vornherein verpflichtet, die vermeidbaren Geräusche zu verhindern und die Ausbreitung unvermeidbarer Geräusche auf ein Mindestmaß zu beschränken, insbesondere zum Schutz der Nachtruhe der Bevölkerung.
 10. Die rechtlich schwache Position des Flughafenunternehmers wird gerade bei nachträglichen Auflagen zum Schutz der Nachtruhe und bei Erweiterungs- und Änderungsgenehmigungen sichtbar. Die Behörde kann nachträgliche Auflagen (über § 75 Abs. 2 Satz 3 VwVfG hinaus) auch hinsichtlich der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung mit dem Ziel treffen, eine Lärmsanierung durchzuführen oder eine nachhaltige Verbesserung der nächtlichen Fluglärmsituation herbeizuführen.
 11. Noch leichter können nachtbezogene Lärmreduzierungen durchgesetzt werden, wenn das Flughafenunternehmen Erweiterungs- und Änderungsgenehmigungen beantragt. Abgesehen davon, dass Flugplatzgenehmigungen unter einem stillschweigenden Auflagenvorbehalt im Bezug auf die Lösung von Sicherheits- und Fluglärmproblemen stehen, dokumentiert § 29b LuftVG die Leitidee eines dynamischen Lärmschutzes, wonach gerade bei Erweiterungs- und Änderungsgenehmigungen eine Neubewertung des Lärmschutzkonzeptes geboten ist.
 12. In Ermangelung gesetzlicher Entscheidungsvorgaben zur rechtlichen Bewertung von Fluglärm haben die Verwaltungsgerichte die Initiative ergriffen und eigene rechtliche Kriterien zur Bewertung von Fluglärmbelastungen insbesondere für Nachtlärm entwickelt.
 13. Der äquivalente Dauerschallpegel ist danach in aller Regel der angemessene Maßstab für die Erfassung einer regelmäßig in Erscheinung tretenden Vielzahl von Fluglärmereignissen. Grenzen der Aussagekraft gibt es daher nach Auffassung des OVG Koblenz (Flugplatz Hahn) bei unregelmäßig in Erscheinung tretenden Fluglärmereignissen. Für Fragen der Kommunikationsstörung und der Gesundheitsbeeinträchtigung durch Schlafstörungen aufgrund von Fluglärm stellt die Rechtsprechung auf Maximalpegel ab.
 14. Dabei ist die Heranziehung der mittleren Maximalpegel nach der AzB nicht unproblematisch. Da es nicht um die Ermittlung eines Mittelungspegels geht, sondern um die unmittelbaren Wirkungen auf den Menschen, ist nach Auffassung des OVG Koblenz nur die Heranziehung der um einen mittleren Maximalpegel steuernden Einzelpegel angemessen.
 15. Für die Nacht hat die bisherige Rechtsprechung (BVerwG) das sog. Jansen-Kriterium angewendet: Danach sind bei nicht mehr als sechs Lärmereignissen von mehr als 55 dB(A) im Innenraum je Nacht Einwirkungen i.S. einer Gesundheitsgefährdung nicht zu erwarten und als Eckwert für die Aufweckschwelle 60 dB(A) anzusetzen, wobei sechs oder weniger Lärmereignisse in der Nacht oberhalb dieser Weckschwelle noch als zumutbar angesehen werden.

16. Neuerdings hat das OVG Koblenz (Flugplatz Hahn) allerdings die Auffassung vertreten, "dass der Schallschutz in Schlafräumen 52 dB(A) am Ohr gewährleisten sollte, da nach fortgeschrittenen Erkenntnissen nicht lediglich auf die Aufwachreaktion, sondern ebenso auf Störungen der Schlafstadien und die Veränderung der vegetativen Reaktion" abzustellen sei. Für Wohngebiete gilt als Schutzstandard für die Nacht die Möglichkeit des störungsfreien Schlafens, auch bei (gelegentlich) geöffneten Fenstern. Der Organismus reagiere gerade auf Veränderungen des Geräuschumfeldes und beantworte Schallreize dann, wenn sie sich aus dem Grundpegel abheben würden. Daher folgte das OVG Koblenz der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 29.01.1991) nicht, weil die Bedeutung von Schlafstörungen unterhalb der Aufweckreaktion für Gesundheit und Wohlbefinden zum damaligen Entscheidungszeitpunkt unbekannt gewesen sei.
17. Vor wenigen Wochen haben Maschke, Hecht et al. sowie Guski in Gutachten zum geplanten Flughafenausbau Berlin-Schönefeld aufgezeigt, dass die Annahmen von Jansen wegen gravierender Methodenfehler generell um mehr als 10 dB(A) zu hoch liegen. Diese Fehler haben sich über viele Jahre durch sämtliche Gutachten von Jansen für alle deutschen Flughäfen durchgezogen. Daher sind alle Flughafenzulassungen einer Überprüfung zu unterziehen; es besteht die wohl unwiderlegliche Vermutung, dass überall von zu hohen (angeblich) zulässigen Lärmwerten ausgegangen wurde.
18. Darüber hinaus geht es auch um die Frage, ob stressinduzierte Regulationsveränderungen, die zu Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Kopf- und Rückenschmerzen, Erschöpfung, Asthma und Verdauungsstörungen führen können, schon als Gesundheitsgefahren angesehen werden oder nicht. Unter dem Gesichtspunkt des Gefahrenverdachts ist dies zu bejahen. Die Überlegungen des OVG Koblenz zur Gestaltung präventiver Lärmwerte sind daher zu begrüßen. Der nächtliche Grenzwert von 52 dB(A) am Ohr bei nicht mehr als sechs Überschreitungen pro Nacht greift allerdings – insbesondere angesichts der neueren lärmmedizinischen Erkenntnisse – zu kurz: Aufgrund der Empfehlungen des Interdisziplinären Arbeitskreises für Lärmwirkungsfragen beim Umweltbundesamt ist von einem nächtlichen äquivalenten Dauerschallpegel von 30 dB(A) am Ohr des Schlafers und Pegelspitzen von 40 dB(A) auszugehen, um Schlafstörungen zu vermeiden.
19. Diese Werte entsprechen den Postulaten des 4. Senats des Bundesverwaltungsgerichts zum Straßenlärm, der aufgrund der "Erkenntnisse der Lärmforschung" nur so unzumutbare Lärmbeeinträchtigungen vermieden sieht und auch einen Innenpegel in Schlafräumen von 30 dB(A) und in Wohnräumen von 40 dB(A) festgelegt hat.
20. Letztlich hat aber nur ein in der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung und im Planfeststellungsbeschluss festgeschriebenes Lärmschutzkonzept mit Vorsorgewerten unterhalb von Gefährdungsgrenzwerten hat allein Aussicht auf nachhaltigen Erfolg, da die zu erwartenden "härteren" Ergebnisse der Lärmwirkungsforschung und die sich wandelnde Rechtsprechung zukünftig strengere Lärmschutzstandards erwarten lassen. Das Investitionsrisiko wird sich aufgrund der Widerrufsmöglichkeiten und Regelungskompetenzen der Behörde bei Nichtbeachtung der Lärmschutzvorsorge zukünftig drastisch erhöhen.
21. Trotz einiger Unsicherheiten dürften Festsetzungen in Genehmigung und Planfeststellungsbeschluss "innere Stabilität" haben. Es ist aber sicherlich sinnvoll, durch vertragliche Vereinbarungen zwischen Flughafenbetreiber und Gebietskörperschaften sowie Privatpersonen mit Verpflichtungen der Betreiber zu bestimmten Nachtbetriebsbeschränkungen bis zum völligen Nachtflugverbot größere Zukunftssicherheit zu schaffen.
22. Wegen der überaus großen Anwohnerdichte im Umfeld des Flughafens Frankfurt ist unter

Berücksichtigung der Gesunderhaltungsfunktion der Nachtruhe und deren verfassungsrechtlichen Bedeutung von einem überwiegenden rechtlichen Schutzinteresse an einem generellen Nachtflugverbot auszugehen. Eine entsprechende Regelung ist daher geboten.