

Januar 2003

Festlegung von Flugrouten

bearbeitet von Eckhard Bock

1.1 Zur Vorgeschichte – effektiver Rechtsschutz für die Betroffenen

Zunächst ist – ohne zu tief in rechtsdogmatische Fragen einzusteigen – dem Vorurteil entgegenzutreten, dass die Betroffenen schon immer Rechtsschutz gegen die Festlegung von Flugrouten gehabt hätten.

Gegen eine Rechtsverordnung des Bundes – und in dieser Form werden Flugrouten festgelegt – ist in der Regel nur eine Klage beim Bundesverfassungsgericht zulässig. Nachdem das Bundesverfassungsgericht über Jahre hinweg keine Klagen in dieser Frage zugelassen hat und das Bundesverwaltungsgericht keine Zuständigkeit erkennen konnte, hat die Bundesvereinigung gegen Fluglärm diese offenkundige Rechtsschutzlücke in einem Schreiben vom 16.1.2000 an die Präsidenten beider Bundesgerichte zur Kenntnis gegeben¹. (Schreiben siehe Anhang)

Das Bundesverwaltungsgericht hat am 28.6.2000 erstmalig die Möglichkeit verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes eröffnet und damit den vorherigen – einem Rechtsstaat nicht unbedingt entsprechenden – Zustand beendet².

Nach Auffassung der Bundesvereinigung gegen Fluglärm (BVF) sind diese Rechtsverordnungen tatsächlich Verwaltungsakte in der Form der Allgemeinverfügung. Diese Rechtsauffassung, die auch in der Literatur vertreten wird (u.a. Czybulka³), hat sich bisher in der Rechtsprechung nicht durchgesetzt. Es wäre sinnvoller gewesen, einen weitergehenden Rechtsschutz dadurch zu ermöglichen, dass diese Rechtsverordnungen, die tatsächlich Allgemeinverfügungen ebenso wie Verkehrszeichen sind, als solche zu behandeln.

Es ist weder von der sachlichen Regelung noch vom Verfahren her notwendig, Flugrouten im Wege einer Rechtsverordnung des Bundes festzulegen.

¹ Schreiben der Bundesvereinigung gegen Fluglärm vom 16.1.2000

² BVerwG, Urteil vom 28.6.2000 – 11 C 13.99 - DVBl. 2000, 1858; NJW 2000, 3584 ff. = ZUR 2001, 266

³ Czybulka, D. u. T. Wandres: Rechtsschutz gegen zivilen Fluglärm bei der Festlegung von „Flugrouten“. DÖV 1990, 1033 ff.

Czybulka, D.: Verwaltungsprozessuale Probleme bei der Klage gegen die Festlegung von „Flugrouten“. DÖV 1991, 410, 411 ff.

Czybulka, D.: Festlegung von Flugrouten und Flughafenplanung. In: Ziekow, J. (Hrsg.): Flughafenplanung, Planfeststellungsverfahren, Anforderungen an die Planungsentscheidung. Vorträge auf den Dritten Speyerer Planungsrechtstagen und dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag von 21. bis 23. März 2001 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Berlin: Duncker & Humblot 2002.

Wie sich in den Verfahren – insbesondere vom baden-württembergischen VGH gerügt⁴ – herausgestellt hat, hat das LBA bisher keine eigene Abwägung durchgeführt sondern hat sich nurmehr die Auffassung der DFS zu eigen gemacht. Das LBA ist eine Behörde, die über wenig eigene Praxis im Immissionsschutz verfügt. Insofern sind Abwägungsfehlentscheidungen vorprogrammiert. Wir haben deshalb in unserem Novellierungsvorschlag⁵ zum FLG vorgeschlagen, dass Flugrouten nur im Einvernehmen mit den Immissionsschutzbehörden oder durch diese selbst in einem geänderten Verfahren festzulegen sind.

Darüber hinaus könnte sich eine sachliche und fachliche Zuständigkeit für die Luftfahrtbehörden ergeben, die grundsätzlich verpflichtet sind, bei der Steuerung des Luftverkehrs Aspekte des Lärmschutzes zu berücksichtigen.

Ein Verwaltungsakt mit Rechtsmittelbelehrung und Widerspruchsmöglichkeit für die Betroffenen würde langwierige und kostenträchtige Gerichtsverfahren ersparen helfen. Auch aus diesem Grund setzt sich die BVF für die Festlegung von Flugrouten durch Verwaltungsakt ein.

Da jeder Flughafen einen unterschiedlichen Flugbetrieb kennt und eine eigene räumliche Lage aufweist, sind vereinheitlichende „zentrale“ Sichtweisen oder Verfahrenszuständigkeiten eher kontraproduktiv.

Die Verantwortung für die Flugrouten sollte deshalb eher bei den Behörden liegen, die die Beschwerden der Bürger direkt erleben können und die Möglichkeit haben, bürgernah zu entscheiden.

Wenn Flugrouten mit bestimmten betrieblichen Auflagen und Bedingungen verknüpft werden sollen, um aktive und passive Maßnahmen des Immissionsschutzes zu erreichen, sind ohnehin Luftfahrt- und Immissionsschutzbehörden die richtigen Ansprechpartner.

Die folgenden Ausführungen betreffen künftige Regelungen, die in der Gesetz- und Verordnungsgebung zu verwirklichen sind. Empfehlungen und Forderungen für die derzeitige Handhabung der Probleme ergeben sich aus dem BVF-Merkblatt BV008⁶.

1.2 Flugverfahren und Flugbetrieb

Es ist zu unterscheiden zwischen Sichtflügen (visual Flights) und einzelnen radargeführten Flügen, konventionellen bodengestützten Instrumentenflügen (auf der Basis von Funkfeuern oder Richtstrahl) und satellitengestützten Navigationsverfahren.

Satellitengestützte Navigationsverfahren werden zunehmend an Bedeutung gewinnen. Besonders zu erwähnen sind Modellprojekte (z.B. Münster/Osnabrück, Paderborn) zur Flächennavigation (RNAV)⁷, die nach dem Prinzip kurzer Flugwege einen beliebigen Anflug ermöglichen.

⁴ VGH Mannheim; Urteil vom 22.3.2002 – 8 S 1271/01 –

⁵ Bundesvereinigung gegen Fluglärm: Novellierung des Fluglärmsgesetzes. Referentenentwurf vom 15.11.2000. BVF-Stellungnahme vom 20.1.2001 mit eigenem Novellierungsvorschlag. Düsseldorf, 20.1.2001.

⁶ BVF-Merkblatt BV008 "Checkliste für Änderung oder Neufestlegung von Flugstrecken sowie Änderungen von deren Belegungen und Änderungen vorgeschriebener Flugverfahren." Düsseldorf, Januar 2003.

⁷ siehe u.a. Transition-Verfahren: Deutsche Flugsicherung GmbH: Regelungen für die Durchführung von Anflügen nach Instrumentenflugregeln basierend auf Flächennavigation im Radarführungsbereich der internationalen Verkehrsflughäfen Berlin/Schönefeld, Berlin-Tegel, Berlin-Tempelhof, Frankfurt, München, Stuttgart und Leipzig/Halle. (Grundlage § 26 Abs. 1 und 2q, § 27 Abs. 2 LuftVO, 177. DVO zur LuftVO – NfL I -229/01). Luftfahrthandbuch, ENR 1.5-23-24 vom 21.3.2002.

Dieses Verfahren hat bereits zu erheblichen Konflikten auf Seiten der lärmbelasteten Bevölkerung geführt⁸.

- Sichtanflüge⁹ können auf bestimmte Flugrouten beschränkt werden und im Einzelfall oder grundsätzlich ausgeschlossen werden.
- Bei bodengestützten Instrumentenanflügen ist das Abweichen vom Richtstrahl sowohl vertikal als auch horizontal nur im geringem Umfang möglich.
- Nach Aussage der DFS soll bereits in einer Entfernung von ca. 10 nautischen Meilen auf diesen Richtstrahl eingeschwenkt werden. Die Zwischenanflughöhe soll 3000 ft über NN betragen. Andererseits wird im ILS Verfahren von 4-5000 ft ausgegangen.
- Der slow-descend approach (Langsamer Sinkflug) zeichnet sich durch reduzierten Triebwerksschub und größere Höhe aus. Er ist bei Verkehrsflughäfen mit hoher Auslastung von der Flugsicherung schwer zu steuern¹⁰.
- Nach Aussage der DFS müssen veröffentlichte Standard-Anflugverfahren nicht zwingend geflogen werden, wenn Radarkontrolle ausgeübt wird. Diese Aussage kann für die Betroffenen bedeuten, dass Flüge beliebig und für die Betroffenen nicht vorhersehbar verteilt werden können.
- Die Bündelung von Abflugrouten auf einer Flugstrecke, die die geringsten Störungen hervorruft, wird insbesondere beim Flughafen München sehr intensiv diskutiert. Um eine derartige Flugstrecke einzuhalten, sind GPS Systeme erforderlich. Das von der DFS entwickelte NESS Verfahren unterstützt hierbei den Piloten. Flight Management Systeme dienen der exakten Steuerung des Flugzeuges.
- Im Abflug sind Steilstart und/ oder low-drag/ low-power Verfahren zu nennen. Hier hat der Frankfurter Flughafen umfassende Erfahrungen gesammelt (Fluglärmbeauftragter Herr Bruinier).
- Die besondere Steuerung und Überwachung des Flugbetriebes wird an den einzelnen Flughäfen sehr unterschiedlich gehandhabt. Der Frankfurter Flughafen ist in der Lage – aufgrund vorinstallierter Lärmtore die Erfassung des Lärmpegels jeder Maschine vorzunehmen.
- Flugerwartungsgebiete werden häufig trichterförmig ohne ausreichende seitliche und höhenmäßige Begrenzung festgelegt. Die Einhaltung der Flugerwartungsgebiete soll durch die Luftfahrtbehörde in Zusammenarbeit mit der Flugsicherung und dem Fluglärmbeauftragten überwacht werden. Ordnungswidrigkeitsverfahren sind möglich.
- Die real geflogenen Flugstrecken werden mittels FANOMOS-System aufgezeichnet.
- Ein tatsächliches Fluglärmmonitoring wie in San Franzisko, in dem die Belastung durch Fluglärm sichtbar gemacht wird, gibt es in Deutschland nicht¹¹.

⁸ siehe u.a.: Deutsche Flugsicherung GmbH: Nutzung von GPS-Standalone-Nichtpräzisionsanflugverfahren (Auf der Basis von LuftVO; NfL II – 97/98, 120/99 und 26/00). Luftfahrthandbuch, ENR 1.5-20 vom 2.11.2000.

⁹ Deutsche Flugsicherung GmbH: Sichtanflüge (Grundlage NfL I – 326/95). Luftfahrthandbuch, ENR 1.5-16 vom 2.11.2000.

¹⁰ siehe u.a.: Deutsche Flugsicherung GmbH: Lärmindernde Ab- und Anflugverfahren in der Bundesrepublik Deutschland (Grundlage NfL I – 22/89, I - 1/90, I – 123/98 und I – 149/99). Luftfahrthandbuch, ENR 1.5-13-14 vom 2.11.2000.

¹¹ dialogbrief 6/7 02 des Regionalen Dialogforums am Flughafen Frankfurt/M

1.3 Die Steuerung des Flugbetriebes und der Schutz vor Fluglärm Versagen der Behörden?

Prinzipiell ist es technisch und auch rechtlich möglich, den Flugverkehr derart zu steuern, dass nur nicht vermeidbarer Lärm bei den Betroffenen ankommt. Die Praxis sieht leider anders aus. Trotz vieler Bemühungen und Anstrengungen an einzelnen Flughäfen treten gravierende Missstände auf:

1. Moderne Fluglärmüberwachungsanlagen sind nur an wenigen Flughäfen vorhanden. Die vorgeschriebenen Messstationen liegen mitunter noch nicht einmal unter den jeweiligen An- und Abflugstrecken.
2. Die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten (Abweichen von der Flugstrecke und / oder vom Flugerwartungsgebiet) wird nicht grundsätzlich sondern nur im Einzelfall vorgenommen. Eine transparente Darstellung unterbleibt.
3. Der direkte Zugriff auf den Piloten oder die Luftverkehrsgesellschaft ist selten gegeben und bedarf des besonderen – persönlich motivierten!! – Einsatzes des Fluglärmbeauftragten
4. Mit förmlichen Sanktionen bewehrte Verhaltensregeln, das Fluggerät lärmarm zu fliegen, bestehen nicht, obwohl z.B. am Frankfurter Flughafen Regelungssysteme aufgebaut worden sind.
5. An einzelnen Flughäfen sind lärmarme Sichtanflugstrecken definiert. An anderen bestehen keine Regelungen.
6. Ein systematisches Konzept, wie Lärmeinwirkungen vermieden werden können, besteht nicht. Eine ergebnisorientierte Erfolgskontrolle fehlt ebenso.
7. Das von der DFS entwickelte NIROS Verfahren, das dazu dienen soll, unterschiedliche Flugstrecken hinsichtlich der Lärmeinwirkung zu bewerten ist äußerst grob und kann die örtlichen Besonderheiten nicht erfassen. Grundlegende Regeln des Immissionsschutzes werden nicht erfüllt.
8. In internen Richtlinien der DFS findet man die Prioritätensetzung 1. Sicherheit 2. Flüssigkeit der Verkehrsabwicklung und an letzter Stelle die Berücksichtigung von Lärmschutzaspekten¹². Der Hinweis, dass die Prioritäten 2. und 3. in der Nacht getauscht werden, weist daraufhin, dass Gesundheitsbeeinträchtigungen und erhebliche Lärmbelastungen am Tage der DFS anscheinend nicht bekannt sind. Dem steht entgegen, dass der Schutz der Gesundheit Vorrang vor wirtschaftlichen Überlegungen hat.
9. Lärmrelevante Höhen werden angegeben, ohne einen Bezug zu den jeweiligen Eigenschaften des Fluggerätes herzustellen (Steigverhalten, Gewicht etc.)
10. FANOMOS-Radaraufnahmen werden nicht oder nur unregelmäßig zur Verfügung gestellt, so dass eine ergebnisorientierte Kontrolle des Flugbetriebes nur schwer möglich ist.
11. Obwohl moderne Lärmsimulationsverfahren existieren (siehe FLULA 2 der eidgenössischen Materialprüfungsanstalt EMPA), werden diese in Deutschland nicht oder nur an wenigen Stellen angewandt.
12. Die Mängel der Anleitung zur Berechnung (AzB) sind allgemein bekannt¹³ – ohne dass man in der Praxis die fehlerhaften Berechnungsverfahren geändert hätte.

¹² Deutsche Flugsicherung GmbH, Geschäftsleitung: C.1.2.3. Planungsrichtlinie Fluglärminderung. Offenbach 1994.

¹³ Der Bundesminister für Verkehr: Verkehrsnachrichten, Heft 5/6, Bonn, Mai/Juni 1998.

13. Keine transparente Kontrolle von lauten Flugzeugen durch moderne Flugüberwachungsanlagen (Ausnahmen stellen z.T. Hamburg; München, Frankfurt und Stuttgart dar).
14. Eine rechtsstaatlichen Prinzipien widersprechende Festlegung von Flugrouten ohne Beteiligung betroffener Gemeinden und Bürger.
15. Flugstrecken werden in einem wenig transparenten Verfahren und ohne den Abwägungsprozess erkennen zu können, festgelegt.
16. Ein systematischer Abwägungsprozess zwischen unterschiedlichen Interessen und Belangen ist bei der Streckenfestlegung nicht erkennbar. Abwägungsdefizite, -ausfälle und Fehlgewichtungen können nicht ausgeschlossen werden.
17. Eine fortlaufende Missachtung grundlegender Prinzipien des Immissionsschutzes sowie des Vorsorgeprinzips ist zu konstatieren. Die Ermittlung der Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit von betroffenen Gebieten und schutzbedürftiger Einrichtungen, das Aufstellen von Konflikt- und Maßnahmenplänen und die damit verbundene Prioritätensetzung bei den Schutzmaßnahmen findet nicht statt.
18. Umgehen festgelegter, rechtskräftiger Standardanflugverfahren durch ständige Flugverkehrskontrollfreigabe und Bezeichnung des Fluges als „radargesteuert oder Sichtflug“. Durch eine derartige Praxis wird eine flächendeckende Verlärmung provoziert. Nachdem über Jahrzehnte kein Rechtsschutz gegen die Festlegung von Flugrouten gegeben war, wird in einem Modellvorhaben!! so getan als ob es gar keine Flugrouten geben würde.
19. Prinzipielle Weigerung der Luftfahrtbehörden den § 29 LuftVG derart anzuwenden, dass den Betroffenen mit den höchsten Belastungen Schutzmaßnahmen zukommen. Schutzmaßnahmen werden auch bei der Neufestlegung von Flugrouten nicht für erforderlich gehalten.
20. Fehlende Bereitschaft, die Zahl der Lärmereignisse (Überflüge) als Belästigungsfaktor anzuerkennen und beim Abwägungsprozess mit zu berücksichtigen.

1.4 Fluglärm und Luftverkehrsrecht

Wenn Betroffene nach Schutz vor Fluglärm verlangen, wird Ihnen häufig die Frage gestellt, von wem wollen Sie denn eigentlich etwas? Welche Behörde etwas unternehmen sollte und wie Sie motiviert wird, etwas zu tun, auch wenn Sie sich als förmlich nicht zuständig betrachtet, sind Fragen mit denen die Betroffenen ständig zu kämpfen haben.

Das Luftverkehrsrecht zeichnet sich durch eine Fülle von Detailregelungen und Zuständigkeitsverteilungen aus, die eher den Eindruck aufkommen lassen, dass klare Ansprechpartner und Handlungsträger nicht definiert werden sollen.

Dennoch ist festzuhalten, dass das LuftVG (Luftverkehrsgesetz) und die LuftVO (Luftverkehrs-Ordnung) in einer Reihe von Abschnitten positive Aussagen zum Schutz gegen Fluglärm enthalten:

1. nach § 1 Abs.2 LuftVO soll Lärm vermieden werden
2. nach § 6 LuftVO sind Sicherheitsmindesthöhen vorgegeben

Isermann, U. u. R. Schmid: Bewertung und Berechnung von Fluglärm. DLR-Forschungsbericht 2000-20. Göttingen 2000.

Isermann, U.: Harmonisierung von Fluglärmrechnungsverfahren – europäische und internationale Aktivitäten. Referat anlässlich der 2. Rheiner Fluglärmkonferenz 15./16. Mai 2002. Rheine, Kötter Consulting Engineers 2002.

3. nach § 6 Abs. 2 S.1 LuftVG ist bei der luftrechtlichen Genehmigung der Schutz vor Fluglärm angemessen zu berücksichtigen
4. nach § 29 Abs.1 S.3 LuftVG können sogar Maßnahmen zur Abwehr von erheblichen Belästigungen durch Fluglärm im Benehmen mit den Immissionsschutzbehörden getroffen werden
5. nach § 29 b Abs.1 und Abs.2 ist auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken und auf die Nachtruhe der Bevölkerung in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen

Grundsätzlich eröffnet das Luftverkehrsrecht Handlungsmöglichkeiten für die Luftfahrtbehörden und die für die Flugsicherung zuständige Stelle, die vom Flugsicherungsunternehmen (DFS) besetzt wird.

Warum schreiten die Luftfahrtbehörden in der Praxis bei erkennbaren Gesundheitsgefährdungen oder erheblichen Belästigungen nicht ein? Man muss ganz gelassen feststellen, dass weder die Luftfahrtbehörden, noch die für die Flugsicherung Verantwortlichen bisher eine Notwendigkeit gesehen haben, regelmäßig einzuschreiten.

Der § 29 LuftVG, der auch Ordnungswidrigkeitsverfahren (OWIG) ermöglicht, wird als reiner Gefahrenabwehrparagraf definiert, obwohl sein Wortlaut viel umfassender ist.

Aufgrund des § 29 b LuftVG können keine OWIG-Verfahren verfolgt werden. Das sieht das Gesetz zufälligerweise nicht vor.

Es wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass ein bestehender Flughafen so viele Flugbewegungen wie möglich abwickeln kann, da normale Verkehrssteigerungen durch die Betriebsgenehmigungen gedeckt sein sollen. Dass gesundheitliche Beeinträchtigungen diesen Betriebsausweitungen entgegenstehen könnten, wird verschwiegen, verschleiert und vertuscht.

Es ist ebenso kein Zufall, dass bei der Festlegung von Flugrouten durch das Luftfahrtbundesamt (LBA), dessen rein verkehrliche Ausrichtung nur wenig immissionsschutzrechtlichen Aktivitäten Raum lässt, diese unzumutbaren Lärm und erhebliche Belästigungen einschränkenden Bestimmungen des LuftVG keine Anwendung finden.

Bis vor kurzem wurde die Flugroutenfestlegung von den zuständigen Stellen nicht als planerische Maßnahme verstanden, sondern eher als unabänderliche, Sachzwang fixierte Verteilung von Flugverkehr. Eine Abwägungsnotwendigkeit, wie sie im Verwaltungs- und Immissionsschutzrecht selbstverständlich ist, wurde anscheinend nicht für erforderlich gehalten.

Auch ein Zusammenwirken zwischen Flugsicherung und Luftfahrtbehörden – wie der Wortlaut des Gesetzes es bereits nahelegt – wurde bisher nicht in Erwägung gezogen, obwohl die Festlegung von Flugrouten belastend auf Grundstückseigentümer und Gemeinden wirkt. Es wäre insofern bereits vom Gesetz her erforderlich gewesen, dass bei der Festlegung von Flugrouten gleichzeitig Schutzmaßnahmen für die Betroffenen festgelegt werden.

Diese Festlegung von Schutzmaßnahmen könnte vom Luftfahrtbundesamt (LBA) vor Erlass einer Rechtsverordnung angeregt werden, um eine offensichtliche Rechtswidrigkeit von vornherein auszuschließen.

Zuständig für die Festlegung von Schutzmaßnahmen kann bei der gegebenen Rechtslage nur die Luftfahrtbehörde sein, die ohnehin gesetzlich verpflichtet ist (§ 6 Abs. 4 S.2) zu prüfen, ob eine Änderung der luftrechtlichen Genehmigung erforderlich wird.

Bei der Änderung von Flugrouten, die unbelastetes oder nur geringfügig belastete Gebiete berühren, wird es in der Regel notwendig sein, nach § 6 Abs.2 den Schutz vor Fluglärm angemessen zu berücksichtigen, da eine neue luftrechtliche Genehmigung erforderlich wird.

Die betroffenen Bürger und Gemeinden sollten in den Fluglärmkommissionen nachfragen, welche Prüfberichte die Luftfahrtbehörde anlässlich der Änderung von Flugrouten erstellt haben¹⁴.

Leider ist der BVF kein Fall einer Luftfahrtbehörde bekannt, die von sich aus tätig geworden ist und die offensichtliche Rechtswidrigkeit einer Flugroute durch engagiertes Handeln verhindert hätte.

Unabhängig von dem vorgenannten – nur freiwillig von den Behörden durchführbaren Verfahren ist noch eine weitere Handlungsoption zu betrachten:

Viele Verkehrsflughäfen sind planfestgestellt. Der Flugbetrieb und seine Auswirkungen sind prognostiziert worden. Wenn entgegen der Planfeststellung neue Gebiete wesentlich stärker belastet werden, handelt es sich um eine fehlgeschlagene Prognose.

Nach § 75 VwVfG heißt es: „Treten nicht voraussehbare Wirkungen des Vorhabens ...erst nach Unanfechtbarkeit des Planes auf, so kann der Betroffene Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen verlangen, welche die nachteiligen Wirkungen ausschließen.“

Die Beteiligten sind insofern Änderungen von Flugrouten nicht hilflos ausgeliefert. Nun wird von einigen Juristen behauptet, dass Flugrouten nur als „planerische Größe“ in die Berechnung Eingang finden würden und diese somit für die Planfeststellung nicht relevant seien. Diese rein theoretischen Überlegungen überzeugen nicht, da bei jeder Planfeststellung Flugrouten die Ausgangsbasis für die immissionsschutzrechtliche Berechnung und die damit zu treffenden Schutzmaßnahmen sind.

Wird diese Basis verlassen, sind an anderen Orten Schutzmaßnahmen zu treffen.

Auf diesen Zusammenhang wird auch von Planfeststellungsbehörden verwiesen, wenn Beteiligte einwenden, dass bei einer wesentlichen Änderung eines Flughafens durch eine Flugroutenänderung eine neue Belastung entstehen könnte. Nachweispflichtig sind aber bei der gegebenen Rechtslage die Betroffenen. Auch aus diesem Grund hat die BVF in ihrem Novellierungsvorschlag zum Fluglärmgesetz eine umfassende Neuregelung des gesamten Verfahrensablaufs und der Kontrolle des Flugbetriebes vorgeschlagen.

1.5 Belastungssituation und Immissionsschutz

Auch Fluglärm ist Verkehrslärm. Auf diesen simplen Sachverhalt nimmt die EU-Umgebungslärmrichtlinie Bezug und sieht auch für Verkehrsflughäfen die Erfassung des Lärms vor. Eine grundsätzliche Sonderbehandlung dieser Lärmart widerspräche auch dem Bundesimmissionsschutzgesetz.

Bei einer fundierten Lärminderungsplanung nach § 47a BImSchG ist auch der Fluglärm zu erfassen und eine Gesamtbelastungsdarstellung aller Lärmarten vorzunehmen.

Grundsätze des Immissionsschutzrechtes dürfen deshalb bei der Analyse der Immissionssituation nicht vernachlässigt werden.

1.5.1 Gesamtbetrachtung von Flugrouten und Fluglärm

Für die Gesamtbetrachtung eines Verkehrsflughafens ist die räumliche Lage und die zeitliche Belegung von Flugrouten von großer Bedeutung. Die australischen Flughäfen stellen z.B. die

¹⁴ s. BVF-Merkblatt BV008 "Checkliste für Änderung oder Neufestlegung von Flugstrecken sowie Änderungen von deren Belegungen und Änderungen vorgeschriebener Flugverfahren." Düsseldorf, Januar 2003.

Zahl der Überflüge und die NAT 70 (Zahl der Überflüge, deren Pegel über 70 dB_(A) liegt) dar¹⁵. Des Weiteren werden die Ruhe- und Erholungszeiträume und die Belastung in sensiblen Zeiträumen erfaßt.

Dieses ist deshalb von großer Bedeutung, weil der äquivalente Dauerschallpegel eine geringe Aussagekraft für Betroffene aufweist. So ist z.B. bei einem äquivalenten Dauerschallpegel von ca. 62 dB_(A) von ca. 120 bis 160 Überflügen mit 70 dB_(A) auszugehen. Bereits bei einer Zahl von 60 Überflügen sehen Fachleute Wohnfunktionen als erheblich beeinträchtigt an.

Häufig wird verschwiegen, dass die Steigerung der Bewegungszahl maßgeblich die Betroffenen belastet. Das Sinken eines äquivalenten Dauerschallpegels bewirkt nicht in jedem Fall eine spürbare Verbesserung für die Betroffenen.

Insofern kommt es darauf an, sowohl die äquivalenten Dauerschallpegel als auch Dauer, Zahl und Höhe einzelner Fluglärmergebnisse zu kennen.

1.5.2 Lärmschutzbereiche und Siedlungsbeschränkungen

Die Immissionsschutzbehörden der Länder verfügen in aller Regel über das Wissen, wie Lärm zu erfassen und zu bewerten ist. Vorbildlich sind die Analysen der Hessischen Landesanstalt für Umwelt (K. Müller) zu bezeichnen, die im Rahmen des Mediationsverfahrens Frankfurt erstellt worden sind. Bei der Lärminderungsplanung hat das bayrische Landesamt für Umweltschutz (W. Hendlmayer) modellhafte Verfahren entwickelt. Auch in den anderen Ländern (z.B. Hamburg) sind profunde Kenntnisse vorhanden.

Landesplanungs- und Regionalplanungsinstitutionen beteiligen die Immissionsschutzbehörden bei der Aufstellung der Landesentwicklungspläne und Regionalpläne. In diesen werden die Siedlungsbeschränkungszonen für die betroffenen Gemeinden festgelegt. Auch bei diesen Festlegungen spielt die Lage der Flugrouten eine maßgebliche Rolle.

Ähnlich wie die Immissionsschutzbehörden der Länder, die bezogen auf Fluglärm eine beachtenswerte LAI-Leitlinie entwickelt haben, wirkt das Umweltbundesamt bei der Festsetzung der Lärmschutzbereiche nach dem Fluglärmgesetz mit. Das UBA hat anlässlich der Novellierungsdiskussion eine umfassende Berechnung der Immissionen bei einzelnen Flughäfen durchgeführt, aus der die Kosten für die erforderlichen Schutzmaßnahmen zu entnehmen sind. Die Lage der Flugrouten ist die Grundlage dieser Berechnung.

Die Immissionsschutzbehörden sind zwar aufgrund ihrer Fachkenntnis in der Lage – wenn vielleicht nicht immer so detailliert wie im australischen Beispiel – die Auswirkungen von Lärm auf die Siedlungsgebiete darzustellen, werden aber im Rahmen der Festlegung von Flugrouten nicht aufgefordert, Berechnungen und alternative Betrachtungen zu erarbeiten.

Die DFS geht vielmehr davon aus, dass ein Vertreter der Immissionsschutzbehörden in der Fluglärmmmission sitzt und somit eine weitere Beteiligung entfallen kann. Offensichtlich soll keine fachlich fundierte und sachlich korrekte Immissionsanalyse zur Grundlage der Abwägung genommen werden.

Ob ein derartiges Vorgehen allerdings vor Gericht Bestand haben wird, darf bezweifelt werden. Wie wir in unserem Novellierungsvorschlag deutlich gemacht haben, spricht vieles für eine stärkere Beteiligung – wenn nicht gar für eine Zuständigkeit der Immissionsschutzbehörden.

1.6 Abwägungsprozess bei der Festlegung von Flugrouten

Folgende Mindeststandards sollte ein Abwägungsprozess beinhalten:

¹⁵ Commonwealth Department of Transport and Regional Services, Australien: Expanding Ways to Describe and Assess Aircraft Noise. Discussion Paper. Canberra, March 2000. (herunterzuladen von: www.dotrs.gov.au/airports/discussionpapers.pdf)

1. Erarbeiten von Schallimmissionsplan und Konfliktplan, die die Belastungssituation umfassend darstellen, durch fachlich kompetente Stellen (UBA, Immissionsschutzbehörden)
2. Erfassen der schutzwürdigen und schutzbedürftigen Gebiete und Einrichtungen
3. Beteiligung der berührten Kommunen und Bürger, damit in die Abwägung einzustellende Belange berücksichtigt werden können
4. Die Abwehr von erheblichen Belästigungen und unzumutbarem Lärm und die Kenntnis über bereits durchgeführte Schutzmaßnahmen ist bei der Festlegung von Flugrouten ein zentraler Abwägungsgesichtspunkt. Vor der Festlegung von Flugrouten ist durch die Luftfahrtbehörde nachvollziehbar zu prüfen, welche Schutzmaßnahmen für neu belastete Bürger zu treffen sind. Ob die luftrechtliche Genehmigung zu ändern ist, ist nachvollziehbar zu prüfen.
Vor einer Verlegung oder Neuordnung einer Flugroute sind Schutzmaßnahmen zu treffen.
5. Bei planfestgestellten Flughäfen sind Aussagen hinsichtlich der Notwendigkeit Schutz vor nachteiligen Auswirkungen (§ 75 Abs.2 VwVfG) zu treffen, nachvollziehbar zu prüfen.
6. Bei der Überschreitung von Grenzwerten, die gesundheitliche Auswirkungen oder erhebliche Belästigungen hervorrufen können, hat die Luftfahrtbehörde – grundsätzlich auch bei bestehenden Flugrouten – von sich aus Maßnahmen zu veranlassen. Es ist der Gefahr entgegenzuwirken, dass Höchstbelastete schlechter gestellt werden als weniger stark belastete.
7. Der Abwägungsprozeß darf durch interne RL der DFS, die keinerlei Rechtsverbindlichkeit besitzen (Priorität Verkehrsfluß vor Umweltschutz am Tage) nicht von vorne herein eingeschränkt werden.
8. Die Landesplanungsbehörden und die Immissionsschutzbehörden sind in dem Abwägungsprozeß nachvollziehbar zu beteiligen, weil raumplanerische und immissionsschutzrechtliche Fragen berührt werden.
9. Verlegungen von Flugrouten sind nur dann vorzunehmen, wenn der Vorsorgegedanke berücksichtigt wird und entsprechende Schutzmaßnahmen / Entschädigungen für Grundstücke für die Betroffenen vorgesehen werden.

Anhang

Schreiben der Bundesvereinigung gegen Fluglärm:

An die Präsidentin des Bundesverfassungsgerichtes

Frau Prof. Dr. Jutta Limbach

An den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichtes

Herrn Dr. Everhardt Franßen

16.1.2000

Rechtsschutz bei der Festlegung von Flugrouten und Lärmschutzbereichen

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,

die Bundesvereinigung gegen Fluglärm ist eine Nicht-Regierungs-Organisation (NRO) und hat Städte und Gemeinden sowie Schutzvereinigungen als Mitglieder. Sie berät u.a. die zuständigen Bundesministerien hinsichtlich des Schutzes vor Fluglärm und hat in den Fluglärmkommissionen der Verkehrsflughäfen und im Beratungsausschuß nach § 32 a LuftVG Sitz und Stimme. Dieses ist im Luftverkehrsgesetz festgelegt.

Wir nehmen als Bundesvereinigung übergreifend die Interessen unserer Mitglieder wahr und sind in einzelnen Rechtsverfahren nicht involviert.

Aufgrund des örtlichen Einsatzes unserer Mitglieder sind wir über die Wirkung der Rechtsprechung, die sich auf eine von Fachleuten vielfach kritisierte Gesetzeslage beziehen muß, informiert.

Wir möchten Ihre Aufmerksamkeit auf den nach unserer Auffassung vollkommen unzureichenden Rechtsschutz gegen Rechtsverordnungen des Bundes richten, die zum einen die Festlegung von Lärmschutzbereichen (die Begrenzung der Lärmschutzbereiche wird durch Flugrouten tatsächlich ermittelt) und zum anderen die Festlegung von Flugrouten umfassen.

Diese Auffassung wird auch von Juristen, die sich intensiv mit dem Luftverkehrsrecht beschäftigen, vertreten:

„Die Rechtsprechung hat Rechtsschutzsuchende bisher in ein rechtliches Niemandsland geführt, das den Anforderungen des Art.19 Abs.4 GG kaum gerecht werden dürfte.“ (Wysk, ZLW 3/98, S.293)

Die Festlegung von Flugrouten wird durch das Luftfahrt-Bundesamt vorgenommen, das als Luftfahrtbehörde verpflichtet ist, „auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken“ (§29 b Abs.2 LuftVG). Sie erfolgt überwiegend unabhängig von Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren, da die Änderung von Flugrouten keine baulichen Veränderungen des Verkehrsflughafens bedingen.

Durch die Änderung von Flugrouten können vollständig oder auch nur geringfügig belastete Grundstücke und Gemeinden erstmalig erheblich betroffen sein. Von besonderer Bedeutung ist, daß im Einzelfall nicht nur tatsächlich, sondern auch rechtlich keine Vorbelastung zu konstruieren ist, da in den Genehmigungsverfahren die Flugrouten nur grob erfaßt werden und überwiegend keine Festlegung erfahren.

In dieser Situation begehren die Belasteten Rechtsschutz und stoßen auf schwierige rechtssystematische Fragen.

Uns ist bekannt, daß das Bundesverfassungsgericht sich Anfang der 80 er Jahre in sehr fundierter Form mit den inhaltlichen Fragen beschäftigt hat.

Der Bayrische VGH hat hierauf Bezug nehmend ausgeführt, daß eine Norm im Wege der Verfassungsbeschwerde vollständig überprüft werden kann.

„In diesem Rahmen ist dann zu prüfen, ob durch die Festlegung der Abflugrouten sich eventuell ergebende Eingriffe des Normgebers dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen bzw. das aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete

Willkürverbot Beachtung gefunden hat und ob (die jeweiligen Güter abwägend) schutzwürdige überörtliche Interessen Einschränkungen der örtlichen Interessen erforderlich machen (vgl. hierzu BVerfGE 56,298,309 ff; diese Entscheidung hat die Festsetzung von Lärmschutzbereichen durch eine Bundesverordnung zum Gegenstand).“ (Bay VGH, Urteil vom 30.11.1993)

Durch das Urteil vom 2.4.1997 - 1 BvR 446/96 - wird nunmehr eindeutig auf den Verwaltungsrechtsweg verwiesen. Allerdings haben wir den Eindruck, daß die rechtssystematischen Probleme geblieben sind und einen effektiven Rechtsschutz wenn nicht behindern so doch erschweren.

In der Rechtsprechung wird entweder ausführlich auf die nicht angemessene Klageart (Leistungsklage oder Feststellungsklage) oder weniger ausführlich auf nicht ausreichend dargelegte schutzwürdige Interessen eingegangen.

Wir verkennen nicht, daß die Verantwortung für den beklagenswerten Zustand bei dem Gesetzgeber liegt.

Trotz der nahezu einhelligen Auffassung der Fachleute und der daraufhin erfolgten Beschlußfassung im Deutschen Bundestag im Jahre 1998, ist das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm und das Luftverkehrsgesetz noch nicht geändert worden.

Das einfache Recht berücksichtigt die Interessen der Betroffenen in - nach unserer Auffassung - verfassungsrechtlich inakzeptabler Weise völlig unzulänglich. Dennoch ist auch bei einer schwierigen Rechtslage in angemessener Form Rechtsschutz zu gewähren.

Handlungsmöglichkeiten sind von der Rechtsprechung selbst dargelegt worden:

„Das Begehren der Kläger ist daher bei zutreffender Würdigung der Rechtslage als auf Erlaß einer Änderungsverordnung gerichtetes anzusehen, die die Abflugrouten zur Vermeidung von Lärmimmissionen neu festlegen soll. ...Eine derartige Klage auf Erlaß einer untergesetzlichen Norm wird ...ganz überwiegend für zulässig erachtet.“
(BayVGH s. o.)

In dem bereits erwähnten Aufsatz wird dazu ausgeführt:

„Denn es wird sich kaum zwingend begründen lassen, daß die Verwaltung in der Ausübung verordnungsrechtlicher Kompetenzen von Vollstreckungsdruck schlechthin frei bleiben müßte.“

Auch andere Herangehensweisen wie z.B. die Bewertung der Festlegung von Flugrouten als Allgemeinverfügung (Czybulka u.a.) würden einen Lösungsweg darstellen können.

Da wir aufgrund unserer praktischen Tätigkeit wissen, daß es durchaus möglich ist, Flugrouten zu finden, die die im Luftverkehrsgesetz festgeschriebenen Kriterien der Lärmvermeidung und Lärminderung erfüllen, glauben wir, daß einer gerichtlichen Überprüfung keine tatsächlichen Sachverhalte entgegenstehen.

Aus anderen wesentlich schwierigeren Rechtsbereichen ist uns bekannt, daß es zumindest einen informellen Meinungsaustausch zwischen den für die Rechtsprechung allein verantwortlichen Richtern geben kann.

Wir möchten Sie deshalb bitten, Ihren Einfluß dahingehend geltend zu machen, daß ein Rechtsweg gefunden wird, der sowohl in der Sache als auch im inhaltlichen und zeitlichen Verfahren allgemein Anerkennung findet.

Mit freundlichen Grüßen

gez. K. Oeser