

**Rechtliche Stellungnahme
über die Voraussetzungen und die Zulässigkeit
der Anordnung eines Nachtflugverbotes
nach Maßgabe der Empfehlungen der Mediationsgruppe für die Zukunft
des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main**

erstattet

dem Hessischen Ministerium für
Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung

von

Rechtsanwalt Dr. Volker Gronefeld,
Fachanwalt für Verwaltungsrecht,
Maximiliansplatz 5,
80333 München,

Februar 2001

A Ausgangslage und Problemstellung

I. Rechtliche Grundlagen von Anlage und Betrieb des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main

1. Luftverkehrsrechtliche Zulassung von Anlage und Betrieb des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main

Der Verkehrsflughafen Frankfurt am Main ist auf der Grundlage der für ihn erteilten Genehmigung vom 03.03.1934 angelegt und nach Maßgabe der luftrechtlichen Genehmigung vom 21. Juli 1936 in Betrieb genommen worden. Die Betriebsgenehmigung für den Verkehrsflughafen Frankfurt am Main ist am 20.12.1957 neu gefaßt worden. Zu diesem Zeitpunkt verfügte der Verkehrsflughafen Frankfurt am Main über eine Start-/Landebahn „Nord“ mit einer Startbahnlänge von 3.120 m und eine Start- und Landebahn „Süd“ mit einer Startbahnlänge von 1.950 m. Der luftrechtlichen Genehmigung vom 20.12.1957 ist ein Vorbehalt weiterer Auflagen beigefügt.

Die Start-/Landebahnen des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main sind auf der Grundlage der Genehmigungen vom 27.10.1960 und vom 03.06.1964 auf 3.900 m (Start-/Landebahn Nord) und 3.750 m (Start-/Landebahn Süd), jeweils in westlicher Richtung, verlängert worden. Die luftrechtliche Genehmigung vom 23. August 1966 hat die Verlängerung der Start-/Landebahn Nord und die Verlängerung der Start-/Landebahn Süd auf jeweils 4.000 m sowie die Anlage einer Startbahn 18 (West) mit einer Länge von 4.000 m gestattet, einschließlich Rollbahnen und Befeuerungsanlagen. Mit Beschluß vom 23.03.1971, der den Planfeststellungsbeschluß für den Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main vom 26.03.1968 aufgehoben hat, hat die Planfeststellungsbehörde gemäß § 8 Abs. 1 LuftVG den Plan für die Errichtung der 4.000 m langen Startbahn 18 West und die Verlängerung der bestehenden Start-/Landebahnen Nord und Süd auf 4.000 m festgestellt. Der Planfeststellungsbeschluß für den Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt vom 23.03.1971 enthält keine Lärmschutzauflagen gemäß § 9 Abs. 2 LuftVG; ihm sind, wie zuvor schon der luftrechtlichen Genehmigung vom 21.02.1967 keine Betriebs einschränkungen beigefügt. Ein Widerrufsvorbehalt bzw. ein Auflagenvorbehalt ist mit dem Planfeststellungsbeschluß vom 23.03.1971 nicht verbunden worden.

Die mit der luftrechtlichen Genehmigung vom 23.08.1966 (bekannt gemacht am 21.02.1967, Staatsanzeiger des Landes Hessen 13/1967, S. 382) und dem Planfeststellungsbeschluß vom 23.03.1971 (bekannt gemacht am 23.03.1971, Staatsanzeiger des Landes Hessen 18/1971, S. 752) zugelassenen Ausbaumaßnahmen des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main sind realisiert worden.

2. Nachtflugbeschränkungen

- 2.1 Die luftrechtliche Genehmigung vom 20. Dezember 1957 zur Anlage und zum Betrieb des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main (geändert durch die Nachträge vom 14.05.1959, 30.08., 27.10.1960, 30.06.1964 und 23.08.1966) ist ausweislich des Nachtrages vom 09.10.1984 auf der Grundlage von § 6 Abs. 4 LuftVG geändert und mit einer Einschränkung des Nachtflugverkehrs auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main versehen worden. Nach dem Nachtrag vom 09.10.1984 dürfen in der Zeit zwischen 23.00 bis 6.00 Uhr Ortszeit Luftfahrzeuge, die nicht die Voraussetzungen des Anhangs 16, Teil II zum ICAO-Abkommen erfüllen, weder starten noch landen. Darüber hinaus sind in der Zeit von 23.00 bis 6.00 Uhr Ortszeit Starts und Landungen außerhalb des Linienverkehrs (insbesondere zur Durchführung von Charter-, Bedarfs-, Gelegenheits-, Tramp- und Anforderungsverkehr) sowie zur Durchführung von Übungs-, Überprüfungs-, Überführungs- und Trainingsflügen untersagt. Zudem sind in der Zeit von 0.00 bis 5.00 Uhr Ortszeit (Kernzeit) Landungen für Flüge aller Art verboten. Von diesen Einschränkungen sind insbesondere Luftfahrzeuge, deren Halter solche Luftfahrtunternehmen sind, die in Frankfurt den Schwerpunkt ihres Geschäfts- und Wartungsbetriebes unterhalten, ausgenommen, es sei denn, es handelt sich um Landungen in der Zeit von 1.00 bis 4.00 Uhr Ortszeit sowie Landungen im Nachtluftpostnetz in der Zeit von 0.15 bis 5.00 Uhr Ortszeit.
- 2.2 Die Nachtflugregelung vom 09.10.1984 ist am 16.09.1985 geändert und neu gefaßt worden (Erweiterung des Verbots von Luftfahrzeugen, die nicht die Voraussetzungen des Anhangs 16, Teil II zum ICAO-Abkommen erfüllen, auf 22.00 bis 6.00 Uhr Ortszeit). Der Nachtflugbetrieb auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main ist durch Nachträge zur luftrechtlichen Genehmigung vom 04.04.1991, vom 24.02.1993 und vom 06.03.1996 schrittweise weiter eingeschränkt worden.
- 2.3 Die luftrechtliche Genehmigung vom 20.12.1957 (in der Fassung der den Nachtflug betreffenden Nachträge vom 09.10.1984, 16.09.1985, 04.04.1991, 24.02.1993 so-

wie 06.03.1996) ist am 16.07.1999 durch einen weiteren Nachtrag eingeschränkt worden.

Der Nachtrag, der am 30.07.1999 (NfL I – 317/99) bekannt gemacht worden ist, verbietet Starts und Landungen für Luftfahrzeuge ohne Lärmzulassung nach Anhang 16 zum ICAO-Abkommen auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main (Nr. 1 des Nachtrages). Luftfahrzeuge, die nach Anhang 16, Band 1, Teil II, Kapitel 2 zum ICAO-Abkommen lärmzertifiziert sind, dürfen ab 01.11.1999 von 20.00 bis 8.00 Uhr Ortszeit an allen Wochentagen, zuzüglich ab 01.04.2000 samstags ab 20.00 Uhr Ortszeit bis montags 8.00 Uhr Ortszeit, sowie ab 01.04.2001 freitags ab 20.00 Uhr Ortszeit bis montags 8.00 Uhr Ortszeit auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main weder starten noch landen (Nr. 2 des Nachtrages).

Luftfahrzeuge, die nach Anhang 16, Band 1, Teil II, Kapitel 3 zum ICAO-Abkommen lärmzertifiziert sind, dürfen Starts und Landungen in der Zeit zwischen 22.00 bis 6.00 Uhr auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main nicht durchführen, wenn die Flüge nicht spätestens am Vortage vom Flugplankoordinator koordiniert worden sind. In der Zeit zwischen 23.00 bis 6.00 Uhr sind Starts und Landungen zur Durchführung von Übungs-, Überprüfungs- und Trainingsflügen nicht zulässig. Landungen für alle Arten von Flügen sind in der Zeit zwischen 0.00 bis 5.00 Uhr Ortszeit (Kernzeit) nicht zulässig. Von den Einschränkungen für Luftfahrzeuge, die nach Anhang 16, Band 1, Teil II, Kapitel 3 zum ICAO-Abkommen lärmzertifiziert sind, sind Luftfahrzeuge ausgenommen, deren Betreiber solche Luftfahrtunternehmen sind, die der Genehmigungsbehörde nachgewiesen haben, daß sie in Frankfurt den Schwerpunkt ihres Geschäfts- und Wartungsbetriebes unterhalten. Allerdings sind auch Landungen derartiger Luftfahrzeuge in der Zeit zwischen 1.00 bis 4.00 Uhr Ortszeit nicht zulässig.

Die Nachtflugregelung für den Verkehrsflughafen Frankfurt am Main enthält – wie die Nachtflugregelungen für andere Verkehrsflughäfen auch – Ausnahmeregelungen für Notfälle, Flüge in besonderem Interesse, für Flüge für Funk- und Radarmessungen sowie für Überprüfungsmaßnahmen sowie die Möglichkeit einer Zulassung von Starts oder Landungen in begründeten Fällen nach vorheriger Einzelerlaubnis durch die Genehmigungsbehörde.

Der Nachtrag vom 16.07.1999 zur luftrechtlichen Genehmigung vom 20.12.1957 ist bestandskräftig. Er enthält in Nr. I 8 den ausdrücklichen Vorbehalt weiterer Einschränkungen.

II. Die Verkehrsbedeutung und das Verkehrsaufkommen des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main

Der Verkehrsflughafen Frankfurt am Main ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt der führende Luftverkehrsknotenpunkt in Deutschland. Er ist die maßgebliche Luftverkehrsdrehscheibe der Deutschen Lufthansa AG und der Star Alliance im Europa- und Deutschlandverkehr sowie die zentrale Destination bei Interkontinentalverbindungen von und nach Deutschland. Der Flughafen Frankfurt ist ein Luftfrachtzentrum von internationalem Rang.

1. Das Passagier- und Flugbewegungsaufkommen

1.1 Das Passagieraufkommen

Im Jahre 2000 waren auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main 49.369.429 Passagiere abzufertigen. Das entspricht ca. 34 % des Passagieraufkommens auf deutschen Verkehrsflughäfen und einem Zuwachs von 7,6 % gegenüber dem Passagieraufkommen des Jahre 1999. Hierbei verzeichnete der Flughafen Frankfurt am Main im Jahre 2000 gegenüber dem Jahr 1999 die größten Zuwachsraten, prozentual wie auch in absoluten Passagierzahlen, im Interkontinentalverkehr (+ 1.703.462 Passagieren, entspricht einem Zuwachs von 10,7 %), vor dem Europaverkehr (+ 1.344.213 Passagiere, + 6,2 %) und dem Inlandsverkehr (+ 451.795 Passagiere, + 5,3 %). In der Konsequenz hat sich im Jahre 2000 auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main der Anteil der originären Passagiere am Gesamtaufkommen gegenüber 1999 von 51 % auf 50 % ermäßigt. Der Anteil des Umsteigeraufkommens stieg im Jahre 2000 gegenüber dem Jahr 1999 von 49 % auf 50 %.

1.2 Die Flugbewegungen

Im Jahre 2000 sind auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main 458.731 Flugbewegungen abgewickelt worden. Dies entspricht rund 25 % der im Jahr 2000 auf den deutschen Verkehrsflughäfen abgewickelten Starts und Landungen.

Das Flugbewegungsaufkommen hat sich auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main im Jahre 2000 gegenüber dem Jahr 1999 um rund 4,5 % erhöht. Während die Flugbewegungen im Inlandsverkehr stagnierten, nahmen im Jahr 2000 die Flugbewegungen im Europaverkehr um 3,8 % auf 269.237 Flugbewegungen zu. Die Flugbewegungen im Interkontinentalverkehr haben im Jahre 2000 auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main im Vergleich zum Jahr 1999 um ca. 11,3 % auf 90.250 Flugbewegungen zugenommen. Damit hat das Flugbewegungsaufkommen auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main im Interkontinentalverkehr im Jahre 2000 rund 90 % der Bewegungen des Inlandsverkehrs erreicht.

1.3 Der Luftverkehrsknotenpunkt

Die Entwicklung des Passagier- und Flugbewegungsaufkommens auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt im Jahre 2000 und der Anteil des Passagier- und Bewegungsaufkommens des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main am Luftverkehrsaufkommen insgesamt in Deutschland kennzeichnet die luftverkehrliche Bedeutung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main für das nationale und internationale Luftverkehrsnetz. Die Entwicklung des Europa- und insbesondere des Interkontinentalverkehrs weist, verbunden mit dem weiteren Anstieg des ohnehin schon hohen Umsteigeranteils auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main auf jetzt 50 % des Aufkommens, die Bedeutung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main als internationaler und nationaler Luftverkehrsknotenpunkt (Hub) von herausragender Bedeutung nach. Das Verkehrsaufkommen auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main und die Struktur dieses Flugverkehrsaufkommens entspricht dem Widmungs- und Verwendungszweck des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main als internationaler Großflughafen.

- zu diesem Begriff BVerwG, U. vom 29.01.1991, Nr. 4 C 51.89,
Blatt 102 der Urteilsausfertigung – Flughafen München –
(BVerwGE 87, 332/368) -

Die Verkehrsbedeutung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main unterstreicht auch eine Auswertung der im Jahre 1998 auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am

Main abgefertigten 203.030 Starts. Hiervon entfielen 82.260 auf die EU-Staaten, 35.606 Starts auf die übrigen europäischen Staaten, 5.917 Starts auf den Afrika-Verkehr, 17.263 Starts auf den Amerika-Verkehr und 14.712 Starts auf den Verkehr nach Asien und Australien.

- Statistisches Bundesamt, Verkehr, Fachserie 8, R 6,
Luftverkehr 1998, S. 182 ff. -

Diese Auswertung aus dem Jahre 1998 dokumentiert ebenfalls die enge Verknüpfung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main mit dem europäischen und internationalen Luftverkehrsnetz.

2. Das Luftfrachtaufkommen

Im Jahre 2000 sind auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main 1.589.428 t Fracht umgeschlagen worden. Dies entspricht einer Zunahme des Luftfrachtaufkommens um 11,3 % im Vergleich zum Jahr 1999. 67 % des gesamten Luftfrachtaufkommens auf den deutschen Verkehrsflughäfen sind im Jahre 2000 auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main umgeschlagen worden.

Der Anteil der Beiladefracht in Passagiermaschinen betrug im Jahre 1999 53,2 % am Frachtaufkommen. Dieser Anteil ist im Jahre 2000 auf 51 % gesunken. Die Zahl der Frachtflüge nahm von 46,8 % im Jahre 1999 auf 49 % im Jahre 2000 zu. Der Verkehrsflughafen Frankfurt am Main ist, insbesondere auch im Hinblick auf seine verkehrsgeografische Lagegunst, zu einem Frachtumschlagszentrum von herausragender Bedeutung in Deutschland und Europa geworden. Der Flughafen Frankfurt am Main gehört zu den 10 größten Frachtflughäfen der Welt.

3. Das Luftpostaufkommen

Das Luftpostaufkommen betrug auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main im Jahre 2000 141.011 t. Gegenüber dem Vorjahr ist dies eine Steigerung von 1,5 %. Insgesamt werden 51 % des gesamten Luftpostaufkommens in Deutschland über den Verkehrsflughafen Frankfurt am Main abgewickelt. Das Aufkommen bei der Nachtluftpost ist von 72.129 t im Jahre 1999 auf 69.693 t im Jahr 2000 zurückgegangen.

4. Das Nachtflugaufkommen

Hatte im Jahr 1985 die Zahl der Flugbewegungen auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main in der Zeit zwischen 22.00 bis 6.00 Uhr noch 12.440 betragen, ist diese Zahl im Jahre 1999 auf 43.624 und im Jahre 2000 auf 44.795 Flugbewegungen angestiegen. Dies entspricht einem Nachtfluganteil von ca. 10 % an den auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main zu verzeichnenden Flugbewegungen. Ungefähr die Hälfte der Nachtflugbewegungen wird in der Zeit zwischen 22.00 bis 23.00 Uhr abgewickelt.

Auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main sind nach den Ermittlungen der Mediationsgruppe (Blatt 24 des Mediationsberichtes) 1998 im Durchschnitt 95 Flugbewegungen in der Zeit von 22.00 bis 6.00 Uhr durchgeführt worden. Im Jahr 1999 waren auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main in der Zeit zwischen 22.00 bis 6.00 Uhr durchschnittlich 122 Flugbewegungen und in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr durchschnittlich 51 Flugbewegungen zu verzeichnen. Im Jahre 2000 stieg die Zahl der Flugbewegungen in der Zeit zwischen 22.00 bis 6.00 Uhr auf durchschnittlich 124 Flugbewegungen und in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr auf durchschnittlich 54 Flugbewegungen an. In einzelnen Nächten haben in der Zeit zwischen 22.00 bis 6.00 Uhr aufgrund von Sonderumständen (etwa Verspätungen) teilweise erheblich mehr Flugbewegungen stattgefunden. So war in einzelnen Monaten ein Durchschnitt von bis zu 143 Flugbewegungen in der Zeit zwischen 22.00 bis 6.00 Uhr und bis zu 66 Flugbewegungen in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr festzustellen.

Eine Analyse der Nachtflugbewegungen auf Luftfahrzeugkategorien zeigt, daß der größte Teil der Nachtflüge (42 bis 43 %) mit Flugzeugtypen B 737-300-500/ A 319 bis A 321 und ähnlichen durchgeführt werden. Ein Anteil von rund 46 % betrifft die Flugzeugtypen B 747, A 340, B 767, MD 11 und ähnliche. Der Rest entfällt im wesentlichen auf Turboprops und sonstige.

Aus der Analyse ergibt sich weiter, daß sich im Jahre 2000 in der Zeit zwischen 22.00 bis 6.00 Uhr der Anteil der Flugzeuge, welche im Deutschland- und Europaverkehr eingesetzt werden, auf rund 54 % belief; der Anteil von Luftfahrzeugen, welche im Langstreckenverkehr und langen Mittelstreckenverkehr eingesetzt werden, betrug in dieser Zeit rund 46 % des Nachtflugaufkommens. In der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr erreichte der Anteil der im Deutschland- und Europaverkehr eingesetzten Luftfahrzeuge rund 57 % der Flugbewegungen, der Anteil der Langstreckenflugzeuge (einschließlich der langen Mittelstrecken) betrug 43 % der Flugbewegungen.

5. Der beabsichtigte Ausbau

Die Flughafen Frankfurt AG strebt einen Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main an. Das Flughafenkonzept der Bundesregierung (Entwurf vom 30. August 2000) hält den Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main hinsichtlich seiner Flugbetriebsflächen (Start-/Landebahnsystem) für erforderlich.

- Nr. 2.2.2 des Konzeptes i.V.m. Anlage 5 des Konzeptes „Konzept für die Kapazitätsentwicklung des dezentralen Flughafensystems in Deutschland“, zu Nr. 5 -

Das Flughafenkonzept der Bundesregierung (Entwurf vom 30. August 2000) stellt dar, daß der Flughafen Frankfurt als die Hauptdrehscheibe der Deutschen Lufthansa von kapazitiven Engpässen besonders betroffen ist.

- hierzu Nr. 4.1.2 b des Konzeptes -

Der Koordinationseckwert für den Verkehrsflughafen Frankfurt am Main beläuft sich gegenwärtig, bezogen auf einen 60-Minuten-Zeitraum, auf 78 Starts und Landungen. Wie der Flughafenkoordinator der Bundesrepublik Deutschland festgestellt hat, werden für gleiche Zeiträume für den Verkehrsflughafen Frankfurt am Main bis zu 120 Flugbewegungen von den Airlines nachgefragt. Hinzu tritt das für den Verkehrsflughafen Frankfurt am Main zu erwartende weitere Wachstum des Verkehrsaufkommens. Die Flughafen Frankfurt AG geht davon aus, daß sie in Zukunft rund 660.000 Bewegungen/Jahr abzufertigen haben wird. Dies

bedeutet eine deutliche Erhöhung der in einer (gleitenden) Stunde zu koordinierenden Flugbewegungen auf 120 Bewegungen. Es ist deshalb beabsichtigt, dem vorhandenen Start-/Landebahnsystem des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main eine weitere Landebahn hinzuzufügen.

III. Die Empfehlungen der Mediationsgruppe

Die künftige Entwicklung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main ist einem Mediationsverfahren unterzogen worden, um zu klären, „unter welchen Voraussetzungen der Flughafen Frankfurt dazu beitragen kann, die Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsregion Rhein-Main im Hinblick auf Arbeitsplätze und Strukturelemente dauerhaft zu sichern und zu verbessern, ohne die ökologischen Belastungen für die Siedlungsregionen außer Acht zu lassen“. Die Mediationsgruppe hat am 16. Juli 1998 ihre Arbeit aufgenommen und auf der Grundlage umfangreicher Anhörungen und Gutachten Empfehlungen erarbeitet. Dem Gutachten liegen die Empfehlungen der Mediationsgruppe in der Fassung vom 2. Februar 2000 zugrunde.

1. Die Erforderlichkeit des Flughafenausbaus

Die Mediationsgruppe ist zu dem Ergebnis gekommen, daß neben der Optimierung des vorhandenen Systems der Ausbau des derzeitigen Bahnsystems des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main erforderlich ist. Nur durch den Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt lassen sich nach den im Mediationsverfahren durchgeführten Untersuchungen und Überprüfungen die bestehenden und die zu erwartenden Kapazitätsengpässe beseitigen und die damit verbundenen ökonomischen Vorteile realisieren. Die Mediationsgruppe hat ausdrücklich darauf hingewiesen, daß mit ihrer Empfehlung für den Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main eine Optimierung des vorhandenen Systems und die Komponenten Nachtflugverbot, Anti-Lärm-Paket und regionales Dialogforum „untrennbar miteinander verbunden sind“ (Bericht „Mediation Flughafen Frankfurt/Main, Bl. 178 ff.).

2. Das regionale Dialogforum

Aufgabe des regionalen Dialogforums, das inzwischen seine Arbeit aufgenommen hat, ist es, regelmäßig die Fragen zur Entwicklung des Flugverkehrs und der ökonomischen Entwicklung des Flughafens zu diskutieren und die Details von Nachtflugverbot und Anti-Lärm-Paket gemeinsam zu bearbeiten.

3. Das Anti-Lärm-Paket

Das Anti-Lärm-Paket enthält die Forderung nach einer Kontingentierung von Fluglärm, der Festlegung von lokalen Lärmobergrenzen sowie nach einem Programm zum künftigen passiven Schallschutz an Gebäuden, das nicht nur Fenster, sondern das gesamte Gebäude betrifft und das durch eine entsprechende Erhöhung der Landegebühren finanziert werden soll. Gegenstand des Anti-Lärm-Pakets sind weiterhin die Forderungen nach einem Immobilienmanagement als Hilfestellung für besonders betroffene Bürger, nach einer Selbstverpflichtung der Flughafen Frankfurt AG zur kontinuierlichen Verminderung der Lärmbelastung für die betroffene Bevölkerung („Vorreiter bei der Reduzierung von Fluglärm“), nach Anreizen zur Lärmreduzierung am Fluggerät und die Forderung, lärmmindernde An- und Abflugverfahren einzuhalten.

4. Das Nachtflugverbot

Neben dem Anti-Lärm-Paket hält die Mediationsgruppe zum Schutz der Bevölkerung vor übermäßiger Lärmbelastung ein Nachtflugverbot für unabdingbar. Die Mediationsgruppe empfiehlt, „dieses Verbot auf den Zeitraum von 23.00 bis 5.00 Uhr zu erstrecken“.

Nach Auffassung der Mediationsgruppe macht das Nachtflugverbot die Verlagerung der in diesen Nachtstunden stattfindenden Post-, Fracht- und Charterflüge erforderlich. Dies kann nach dem Dafürhalten der Mediationsgruppe durch Veränderung der Flugpläne oder durch Verlagerung auf andere Flughäfen, z.B. nach Hahn, erfolgen. Darüber hinaus befürwortet die Mediationsgruppe, für weitere besonders sensible Zeitbereiche Maßnahmen zur Lärmreduzierung zu ergreifen (Bericht „Mediation Flughafen Frankfurt/Main“, Blatt 179).

IV. Die Beschlüsse des Hessischen Landtages

1. Beschluß vom 18.05.2000

Der Hessische Landtag hat in der 39. Plenarsitzung am 18.05.2000 folgenden Beschluß gefaßt:

„Nach den Erkenntnissen aus dem „Frankfurter Mediationsverfahren“ und aus der Expertenanhörung des Hessischen Landtags zum Flughafen Frankfurt müssen insbesondere die bereits jetzt bestehenden Lärmbelastungen der Bevölkerung reduziert werden. Der Hessische Landtag hält deshalb die Einführung eines Nachtflugverbotes für unbedingt erforderlich.

Der Hessische Landtag erwartet von der Flughafen Frankfurt AG sowie von den am Flughafen Frankfurt tätigen Unternehmen der Luftverkehrswirtschaft, daß sie aktiv daran mitarbeiten, die Einführung eines Nachtflugverbotes mindestens von 23.00 bis 5.00 Uhr zu erreichen und dauerhaft sicherzustellen.“ (Drucks. 15/1279, 15/1283).

2. Beschluß vom 21.06.2000

Der Hessische Landtag hat in der 44. Plenarsitzung am 21.06.2000 folgenden Beschluß gefaßt, soweit dies hier von Bedeutung ist:

„Der Hessische Landtag begrüßt das Ergebnis des Mediationsverfahrens. Der Hessische Landtag schließt sich der Schlußfolgerung der Mediationsgruppe an, daß unter Abwägung aller Gesichtspunkte aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung des Flughafens für das Rhein-Main-Gebiet, für Hessen und für die Bundesrepublik Deutschland der Ausbau des derzeitigen Bahnsystems erforderlich ist.

Der Hessische Landtag ist insbesondere der Auffassung, daß die Mediationsgruppe mit den fünf Komponenten

- Optimierung des vorhandenen Systems,
- Kapazitätserweiterung durch Ausbau,
- Nachtflugverbot,
- Anti-Lärm-Paket und
- Regionales Dialogforum

einen umfassenden und ausgewogenen Vorschlag vorgelegt hat. Der Hessische Landtag macht sich ebenfalls die Forderung der Mediationsgruppe zu eigen, daß die fünf Komponenten des Mediationspaketes untrennbar miteinander verbunden sind.

Zusätzlich zu den im Mediationspaket erwähnten Komponenten des Anti-Lärm-Paketes sollen folgende Punkte zur Konkretisierung aufgenommen werden:

- die Einhaltung der Zumutbarkeitsgrenzen ist nach dem Verursacherprinzip durch Maßnahmen des aktiven und passiven Schallschutzes zu erreichen;
- außerdem ist ein Lärminderungsplan zu erarbeiten, der vorgibt, wie die jeweiligen Lärmquellen (Flugzeuge, Straße und Schiene) im Einzelnen zu reduzieren und anschließend in einem Optimierungsprozeß zusammenzuführen sind;
- mit der Reduzierung des nächtlichen Fluglärms muß schon vor Inbetriebnahme einer neuen Bahn begonnen werden.“ (Drucks. 15/1393)

3. Beschluß vom 31.08.2000

Am 31. August 2000 hat der Hessische Landtag in der 47. Plenarsitzung im Hinblick auf die Aufnahme von Zielen in den Landesentwicklungsplan folgenden Beschluß gefaßt:

„Die Landesregierung wird gebeten, in das Vorwort des Landesentwicklungsplans folgende Formulierung zwischen Abs. 4 und Abs. 5 einzufügen:

Eingegangen in den Landesentwicklungsplan sind auch die Ergebnisse des vom Juli 1998 bis Januar 2000 durchgeführten Mediationsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Flughafens Frankfurt. Die weitere Entwicklung des Flughafens Frankfurt ist von herausragender landespolitischer Bedeutung für Hessen.

Die Landesregierung begrüßt das von der Mediationsgruppe vorgelegte Mediationspaket mit den Komponenten:

- Optimierung des vorhandenen Systems,
- Kapazitätserweiterung durch Ausbau,
- Nachtflugverbot,
- Anti-Lärm-Paket,

- Regionales Dialogforum.

Es wird Grundlage der politischen Debatte und Anknüpfungspunkt der gesetzlichen Prüfungs- und Entscheidungsprozesse sein.“ (Drucks. 15/1504).

4. Beschluß vom 21.09.2000

Am 21.09.2000 hat der Hessische Landtag folgenden Beschluß gefaßt:

- „1. Der Landtag begrüßt die Willensbekundung der rot-grünen Bundesregierung, die dem Ausbau des Frankfurter Flughafens zentrale Bedeutung für die Luftverkehrsentwicklung in Deutschland beimißt. Er fordert die rot-grüne Koalition in Berlin auf, die luftverkehrsrechtlichen Vorschriften umgehend zu novellieren und damit einheitliche Bemessungsgrundlagen für die Lärmmessungen sowie die gesetzlichen Voraussetzungen für ein Verbot von Nachtflügen zu schaffen.
2. Der Landtag bekräftigt seine Absicht, im Zuge des Ausbaus neben den anderen Zielen des Mediationsverfahrens in der Zeit von 23.00 Uhr bis 5.00 Uhr ein Nachtflugverbot durchzusetzen, also keine planmäßigen Nachtflüge mehr auf Rhein-Main zuzulassen. Der Landtag verweist auf die „schleichende“ Ausweitung der Nachtflüge während der Regierungszeit der rot-grünen Landesregierung von rund 40 Anfang der Neunzigerjahre auf ca. 140 Flugbewegungen pro Nacht. Der Landtag erwartet von der FAG, daß sie in Verhandlungen mit den Nutzern des Flughafens unabhängig vom Vorliegen gesetzlicher Voraussetzungen Vereinbarungen trifft, um diese Flüge bereits jetzt Zug um Zug zurückzuführen.“ (Drucks. 15/1612).

5. Beschluß vom 14.12.2000

Am 14.12.2000 hat der Hessische Landtag folgenden Beschluß gefaßt:

„Der Landtag bekräftigt, daß ein Nachtflugverbot am Flughafen Frankfurt verbindlich durchgeführt werden muß.“ (Drucks. 15/2202).

V. Der Landesentwicklungsplan Hessen 2000

Der Landesentwicklungsplan Hessen 2000 ist auf der Grundlage von § 5 Abs. 4 des Hessischen Landesplanungsgesetzes vom 29.11.1994 (GVBl. I S. 707) als Rechtsverordnung festgestellt worden und in Kraft getreten (GVBl. 2001 I, S. 1).

Der Beschluß des Hessischen Landtags vom 31.08.2000 (Drucks. 15/1504) ist in das Vorwort des Landesentwicklungsplanes Hessen 2000 (Abs. 4 und 5) eingegangen. Der Landesentwicklungsplan Hessen 2000 führt unter Nr. 7.4 aus, daß der Stellenwert des Flughafens Frankfurt am Main als internationaler Großflughafen mit flexiblem Zugang zu den europäischen und weltweiten Märkten zu erhalten und zu stärken ist. Dabei sind die Ergebnisse des Mediationsverfahrens zu berücksichtigen.

Hieran schließt der Landesentwicklungsplan Hessen 2000 in Nr. 7.4 folgendes Ziel an:

„Der Flughafen Frankfurt am Main soll auch künftig den zu erwartenden Entwicklungen gerecht werden und seine Funktion als bedeutende Drehscheibe im internationalen Luftverkehr sowie als wesentliche Infrastruktureinrichtung für die Rhein-Main-Region erfüllen. Hierzu ist eine Erweiterung über das bestehende Start- und Landebahnsystem hinaus zu planen und zu realisieren. Die Verknüpfung mit dem Schienenfern- und –regionalverkehr ist auszubauen. Die Zusammenarbeit mit dem Flughafen Hahn in Rheinland-Pfalz ist zu vertiefen.“

Bei der Erweiterung über das bestehende Start- und Landebahnsystem hinaus ist auf die Nachtruhe der Bevölkerung in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen. Die verbindliche Festsetzung der Nachtflugbeschränkungen erfolgt in den Verfahren nach dem Luftverkehrsgesetz.“

Als weiteres Ziel bestimmt Nr. 7.4 des Landesentwicklungsprogrammes:

„Die Umwelteinwirkungen des Luftverkehrs sind weiter zu vermindern. Bei Planung und Realisierung des Neu- und Ausbaus von Flugplätzen ist der Lärmbelastung der Bevölkerung und den Erfordernissen des Naturschutzes in der Umgebung der Flugplätze eine besondere Bedeutung beizumessen.“

B Der Untersuchungsgegenstand

Gegenstand der nachfolgenden Untersuchung ist die Prüfung der Voraussetzungen für die rechtliche Verankerung eines Nachtflugverbotes am Verkehrsflughafen Frankfurt am Main.

Hierbei sind die Möglichkeiten der „Etablierung einer nächtlichen Betriebsruhe“ in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr nach Maßgabe der bestehenden rechtlichen Grundlagen und der hierzu vorliegenden Rechtsprechung zu untersuchen. Darüber hinaus ist zu überprüfen, ob und inwieweit gesetzgeberische Initiativen zu einem rechtlich gesicherten Nachtflugverbot für den Verkehrsflughafen Frankfurt am Main führen können. Die Empfehlungen der Mediationsgruppe und die vorliegenden Beschlüsse des Hessischen Landtags sind in die Untersuchung mit einzubeziehen.

C Der Gang der Untersuchung

Die Untersuchung behandelt zunächst die durch den beabsichtigten Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main aufgeworfenen planfeststellungsrechtlichen Fragen. Dies betrifft die verfahrensrechtlichen Maßgaben für die beabsichtigte Erweiterung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main durch Anlage und Betrieb einer neuen Start- und Landebahn. In diesem Zusammenhang ist auf die Zulässigkeit von Betriebsregelungen sowie die rechtlichen Grundlagen wie auch Voraussetzungen einer Nachtflugverbotsregelung im Planfeststellungsbeschuß einzugehen.

In einem weiteren Schritt ist zu untersuchen, inwieweit in einem Planfeststellungsverfahren auf Erweiterung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main, etwa nach Maßgabe der Anforderungen an die der Planfeststellung aufgegebenen Problembewältigung, die für den bestehenden Verkehrsflughafen Frankfurt am Main auf der Grundlage von § 6 Abs. 4 LuftVG bereits verfügte Nachtflugregelung zu einem Nachtflugverbot in der Zeit von 23.00 bis 5.00 Uhr verschärft werden kann. Dies wirft zugleich Fragen des Bestandsschutzes auf und zwar nicht nur im Hinblick auf die Flughafen Frankfurt AG als Adressat der bestandskräftigen Zulassung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main als internationaler Verkehrsflughafen, sondern auch für die den Flughafen nutzenden Dritten, insbesondere die Luftverkehrsgesellschaften. In diesem Zusammenhang ist auch von Bedeutung, daß die Flughafen Frankfurt AG, wie Presseberichten zu entnehmen war, erwägt, einen Antrag auf Änderung der Nachtflugregelung mit dem Ziel eines Nachtflugverbots zwischen 23.00 und 5.00 Uhr zu stellen.

Schließlich ist zu untersuchen, ob aus Anlaß des Planfeststellungsverfahrens ein Teilwiderruf der vorliegenden luftrechtlichen Genehmigung (bzw. Planfeststellung) für den Verkehrsflughafen Frankfurt am Main (Nachtflugverbot) nach Maßgabe von § 6 Abs. 2 S. 4 LuftVG bzw. § 49 Abs. 2 HessVwVfG in Betracht kommt. Dies wirft die Frage nach einem gegebenenfalls gesteigerten Bestandsschutz von Planfeststellungsbeschlüssen (einschließlich der Folgen der Fiktionswirkung des § 71 LuftVG) auf, wie er sich aus § 9 Abs. 3 LuftVG und der Regelung des § 75 Abs. 2 HessVwVfG ergeben könnte.

Im Rahmen der Untersuchung ist weiter zu prüfen, ob und inwieweit durch Ziele der Raumordnung nach Maßgabe des Landesentwicklungsplanes Hessen 2000 bzw. die Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens rechtliche Vorgaben für ein Nachtflugverbot in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr verbindlich festgelegt werden können.

In einem abschließenden Teil der Untersuchung ist der Frage nachzugehen, ob und inwieweit auf Landes- bzw. Bundesebene rechtliche Möglichkeiten zur Verfügung stehen, ein Nachtflugverbot (23.00 bis 5.00 Uhr) durch Gesetz einzuführen.

D Rechtliche Grundlagen für ein Nachtflugverbot auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr

I. Planfeststellungsrechtliche Fragen des Ausbausvorhabens

1. Zulassung von Anlage und Betrieb einer neuen Start-/Landebahn als wesentliche Erweiterung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main

§ 8 Abs. 1 S. 1 LuftVG macht die Änderung bestehender Flughäfen davon abhängig, daß der Plan nach § 10 LuftVG vorher festgestellt ist. Nach § 8 Abs. 2 LuftVG (a.F.), aber auch auf der Grundlage von § 8 Abs. 3 LuftVG (n.F.) setzt eine wesentliche Änderung nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts voraus, daß der Flughafen nicht nur in einem peripheren, sondern in einem für den Charakter des Unternehmens kennzeichnenden Bereich zumindest teilweise erheblich anders ausgestaltet wird: Der Flughafen muß durch das Ausbausvorhaben „sein Gesicht ändern“.

- BVerwGE 81, 85/104 -

Darüber hinaus ist, wie § 8 Abs. 3 S. 2 LuftVG (n.F.) hervorhebt, darauf abzustellen, ob durch die geänderte und erweiterte Anlage Rechte Dritter „unmittelbar“ beeinflusst werden. Danach ist wertend zu bestimmen, ob der Änderung oder Erweiterung der Flughafenanlagen nach ihrer Eigenart und Zielrichtung als typische Folge eine Steigerung des Fluglärms zuzuordnen ist.

- OVG Hamburg, U. vom 20. Januar 1997, Nr. Bf III 54/95 P, Blatt 47, Blatt 53 ff. der Urteilsausfertigung (Flughafen Hamburg); BVerwG, B. vom 11. Januar 2001, Nr. 11 VR 16.00, Blatt 6 f. der Beschlußausfertigung (Flughafen Berlin-Tegel) -

Zwar sind nicht sämtliche bauliche Veränderungen eines Verkehrsflughafens im gleichen Maße geeignet, zusätzlich Fluglärm auszulösen und damit Rechte Dritter zu berühren.

- so etwa nicht die Passagierabfertigungsanlagen: BVerwG, U. vom 15. September 1999, Nr. 11 A 22.98, Blatt 8 ff. der Urteilsbegründung (Flughafen Dresden); BVerwG, B. vom 11. Januar 2001, Nr. 11 VR 16.00, Blatt 6 ff. der Beschlußausfertigung (Flughafen Berlin-Tegel) -

Die Zulassung von Anlage und Betrieb einer zusätzlichen Start-/Landebahn auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main zuzüglich der erforderlichen Rollbahnen und Rollwege beeinflusst (abhängig von Lage, Art und Umfang dieser luftseitigen Anlagen) jedoch, ganz abgesehen von ihrer raumgreifenden Grundinanspruchnahme über den bestehenden Verkehrsflughafen Frankfurt am Main hinaus, typischerweise den vom Verkehrsflughafen Frankfurt am Main ausgehenden Fluglärm und begründet auch hierdurch die Planfeststellungspflicht des Ausbausvorhabens.

2. Antrag und Verfahrensgegenstand

Das nach § 8 Abs. 1 S. 1 LuftVG für die beabsichtigte Erweiterung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main erforderliche Planänderungsverfahren ist antragsabhängig, § 22, § 64, § 73 HessVwVfG. Der Antrag der Flughafen Frankfurt AG auf Feststellung der Pläne für den Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main durch Hinzufügung einer weiteren Start-/Landebahn (nebst Flugbetriebsflächen und damit die fachplanerische Zulassung der Flughafenerweiterung) bestimmt den Verfahrensgegenstand.

- Kopp-Ramsauer, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz,
7. Auflage, 2000, § 22 VwVfG Anm. 25 -

2.1 Der Verfahrensgegenstand

Der zur Planfeststellung nachgesuchte Plan, d.h. die Zeichnungen und Erläuterungen, die das Vorhaben, seinen Anlaß und die von dem Vorhaben betroffenen Grundstücke und Anlagen erkennen lassen, sind bei der Anhörungsbehörde zur Durchführung des Anhörungsverfahrens im Planfeststellungsverfahren einzureichen und in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben auswirkt, auszulegen, § 73 Abs. 1, Abs. 2 HessVwVfG.

Verfahrensgegenstand ist demnach (ausschließlich) das durch die zur Planfeststellung nachgesuchten Pläne beschriebene Ausbauvorhaben, § 8 Abs. 1 LuftVG i.V.m. § 10 Abs. 2 LuftVG und § 73 HessVwVfG, dessen fachplanerische Zulassung im Planfeststellungsverfahren erbeten wird. Durch den Antrag der Flughafen Frankfurt AG auf Planfeststellung des in den vorgelegten Plänen beschriebenen Ausbauvorhabens wird der bestehende Verkehrsflughafen Frankfurt am Main, soweit er bisher planfestgestellt worden ist, bzw. nach § 71 Abs. 2 S. 1 i.V.m. Abs. 1 LuftVG als im Plan festgestellt gilt und in Anlage und Betrieb nach § 6 LuftVG genehmigt ist, nicht (erneut) Gegenstand des Änderungsplanfeststellungsverfahrens.

2.2 Die Bindung an den Antrag

Die Bindung an den Planfeststellungsantrag wird auch nicht von § 76 HessVwVfG gelockert.

Das von § 76 HessVwVfG in spezieller Weise geregelte Änderungsverfahren betrifft Änderungen, bei welchen der festgestellte Plan vor Fertigstellung des Vorhabens geändert werden soll. In derartigen Verfahren geschieht die Änderung eines festgestellten und noch nicht abschließend ausgeführten Planes durch einen im Entstehungsvorgang eigenen Änderungsplanfeststellungsbeschluß, führt aber, da insgesamt Grundlage für ein später auszuführendes Vorhaben, in der Sache selbst zu einer einheitlichen Planungsentscheidung. In diese Entscheidung sind, da das Vorhaben noch nicht ausgeführt ist und der Planfeststellungsbeschluß (in seiner geänderten Fassung) die rechtliche Grundlage für das noch auszuführende Gesamtvorhaben bildet, alle planerischen Gesichtspunkte einzubeziehen, die zur möglichst optimalen Verwirklichung der gesetzlich vorgegebenen Planungsaufgabe, insbesondere auch zur Bewältigung der von den Planvorhaben in seiner räumlichen Umgebung erst aufgeworfene Probleme von Bedeutung sind.

- hierzu im einzelnen: BVerwGE 61, 307 -

In derartigen Fällen ist die Planfeststellungsbehörde an den (Änderungs-) Antrag des Antragstellers nicht gebunden und kann über den Gegenstand und den Umfang des Änderungsantrages hinausgehen, um den Anforderungen des Abwägungsgebotes und der Ausgewogenheit der Gesamtplanung Rechnung zu tragen. Dies kann auch die Frage der Betriebszulässigkeit des Vorhabens, also Betriebs Einschränkungen zur Nachtzeit, betreffen.

- Kopp, a.a.O., § 76 VwVfG, Anm. 9 -

§ 76 HessVwVfG findet jedoch (als Spezialfall für die Änderung des festgestellten Plans vor Fertigstellung des Vorhabens) auf das hier beabsichtigte Änderungsvorhaben (Hinzufügung einer weiteren Start-/Landebahn nebst Flugbetriebsflächen zu dem bestehenden Verkehrsflughafen Frankfurt am Main) keine Anwendung. Es verbleibt dabei, daß der Antrag des Vorhabensträgers auf Feststellung der von ihm zur Planfeststellung vorgelegten Pläne den Verfahrensgegenstand bestimmt. Im Falle der Erweiterung des bestehenden Verkehrsflughafens Frankfurt am Main geht es nicht um die Änderung eines noch nicht ausgeführten Planes, sondern um die Änderung (Erweiterung) eines bereits ausgeführten Vorhabens.

2.3 Die Antragsfassung durch den Vorhabensträger

Es ist dem Vorhabensträger unbenommen, anlässlich oder auch im Zuge des von ihm zur Erweiterung des Verkehrsflughafens betriebenen Planfeststellungsverfahrens eine Änderung der für den bestehenden und bestandsgeschützten planfestgestellten und luftrechtlich genehmigten Verkehrsflughafen eine Änderung bzw. Einschränkung der bestehenden betrieblichen Regelung, einschließlich der Zulässigkeit von Flugbetrieb in der Zeit zwischen 22.00 bis 6.00 Uhr bzw. 23.00 bis 5.00 Uhr zu beantragen.

Betriebliche Regelungen können nach § 8 Abs. 4 S. 1 LuftVG Gegenstand einer Planfeststellung sein. § 8 Abs. 4 S. 1 LuftVG begründet aber keinen Kompetenztitel für eine Festsetzung ausschließlich betrieblicher Regelungen durch einen Planfeststellungsbeschluss. § 8 Abs. 4 S. 1 LuftVG steht in einem engen und inneren Zusammenhang mit § 8 Abs. 1 LuftVG, der fachplanerischen Anlagenzulassung durch einen Planfeststellungsbeschluss. Dies hat zur Folge, daß § 8 Abs. 4 S. 1 LuftVG ausschließlich betriebliche Regelungen im Rahmen der nach § 8 Abs. 1 LuftVG begehrten fachplanerischen Zulassung eines zur Planfeststellung beantragten Ausbauvorhabens gestattet. Änderungen des betrieblich bereits fachplanerisch zugelassenen Bestandes erfolgen, verbunden mit der rechtlichen Voraussetzung der Antragstellung durch den Vorhabensträger im Fall wesentlicher Änderungen, wie der erwogenen Einführung eines Nachtflugverbots in der Zeit zwischen 23.00 und 5.00 Uhr, auf der Grundlage eines Genehmigungsänderungsverfahrens nach § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG. Für Betriebsregelungen, die Gegenstand von Planfeststellungsbeschlüssen waren, stellt dies § 8 Abs. 4 S. 2 LuftVG klar. Im übrigen ergibt sich diese rechtliche Konsequenz aus § 6 Abs. 1 LuftVG i.V.m. § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG.

3. Betriebsregelungen im Planfeststellungsbeschluss für das Ausbauvorhaben

Nach § 8 Abs. 1 i.V.m. § 10 Abs. 1 S. 3 LuftVG stellt die Planfeststellungsbehörde den Plan fest. Die Planfeststellung ersetzt nach § 9 Abs. 1 LuftVG alle nach anderen Rechtsvorschriften notwendigen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse und Zustimmungen.

Die Rechtswirkungen der Planfeststellung erschöpfen sich hierbei nicht in der vom Wortlaut des § 8 Abs. 1 i.V.m. § 10 Abs. 1 S. 3 (§ 9 Abs. 1 S. 1) LuftVG angesprochenen Anlagenzulassung. Vielmehr werden durch die Planfeststellung (einschließlich ihrer Konzentrationswirkung) alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Unternehmer und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt, § 9 Abs. 1 S. 2 LuftVG. Die luftrechtliche Genehmigung, die in § 6 Abs. 1 S. 1 LuftVG im Gegensatz zur Planfeststellung nach § 8 Abs. 1 LuftVG die Zulassung von Anlage und Betrieb des Flugplatzes anspricht, ist in Fällen notwendig nachfolgender Planfeststellung, wie etwa im Falle einer wesentlichen Änderung eines planfeststellungspflichtigen Vorhabens, in ihrer Rechtswirkung auf ihren Charakter als „Unternehmerngenehmigung“

- hierzu die in § 40 Abs. 1 Nrn. 1 – 3 LuftVZO genannten Verpflichtungen des Unternehmers -

beschränkt. Die für die Zulassung des Vorhabens erforderliche Planungsentscheidung wird in derartigen Fällen nicht auf der Grundlage einer Unternehmerngenehmigung nach § 6 LuftVG, sondern und umfassend durch die Planungs- und Abwägungsentscheidung nach § 8 Abs. 1 i.V.m. § 10 Abs. 1 S. 3 LuftVG im Planfeststellungsverfahren getroffen. Dies hat zur Folge, daß die Planfeststellungsbehörde über die Zulassung des Erweiterungsvorhabens als Anlage wie auch über die Zulassung des Betriebes des Erweiterungsvorhabens zu befinden hat.

- hierzu BVerwG, U. vom 11. Dezember 1978, Nr. 4 C 13.78 in Buchholz 442.40 § 6 LuftVG Nr. 8 S. 1/12 f.; BVerwG, U. vom 11. Dezember 1978, Nr. 46, 66.77, Blatt 18 f. der Urteilsausfertigung (Flughafen München); BVerwG, U. vom 21. August 1981, Nr. 4 C 77.79, Blatt 7 der Urteilsausfertigung (Verkehrslandeplatz Dortmund) -

Dieser Rechtslage hat die Novellierung des Luftverkehrsgesetzes Rechnung getragen. Wie § 8 Abs. 6 LuftVG bestimmt, ist eine Genehmigung nach § 6 LuftVG (Zulassung des Betriebes) nicht Voraussetzung für ein Planfeststellungsverfahren, auch nicht für ein Planfeststellungsverfahren, dessen Gegenstand die wesentliche Änderung eines Vorhabens ist. § 8 Abs. 4 LuftVG stellt überdies klar, daß (im Rahmen der beantragten Anlagenzulassung) betriebliche Regelungen Gegenstand der Planfeststellung sein können.

Demzufolge entscheidet die Planfeststellungsbehörde im Rahmen des von der Flughafen Frankfurt AG zu beantragenden Planfeststellungsverfahrens über die Erweiterung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main auch darüber, in welchem Umfang Betrieb auf der künftigen Landebahn des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main zulässig ist, wenn im Planfeststellungsbeschuß die Anlage der neuen Landebahn zugelassen wird.

- hierzu (vor der Einführung von § 8 Abs. 4 LuftVG): BVerwG, U. vom 30. Mai 1984, Nr. 4 C 58.81, Blatt 37 der Urteilsausfertigung (BVerwGE 69, 256 ff.) Flughafen München -

Die bestehende Genehmigung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main ist nach Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses für das Erweiterungsvorhaben nach § 6 Abs. 4 S. 1 LuftVG an das Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens anzupassen. Eines förmlichen Genehmigungsänderungsverfahrens, wie es etwa nach § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG für wesentliche Änderungen vorgesehen ist, bedarf es hierzu nicht.

4. Betriebsregelungen als Lärmschutzmaßnahmen

4.1 Betriebsregelungen als Vorkehrungen nach § 9 Abs. 2 LuftVG

Die Planfeststellungsbehörde entscheidet im Rahmen ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit und nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen, auf welche Weise unzumutbarem Fluglärm entgegenzuwirken ist. Hierzu kann sie, wenn dies eine inhaltlich abgewogene Planung unter Berücksichtigung der von § 9 Abs. 2 LuftVG gezogenen Abwägungsgrenze erfordert,

- hierzu BVerwGE 56, 110/133 (Flughafen Frankfurt am Main) -

dem Flughafenunternehmer einzelne Betriebsregeln und Maßnahmen auferlegen und ihn damit anhalten, die für Flughafenbenutzer verbindliche Benutzungsordnung demgemäß auszugestalten. Solche betriebsregelnden Maßnahmen werden von § 9 Abs. 2 LuftVG und § 74 Abs. 2 S. 2 HessVwVfG umfaßt, obwohl dort nur von „Anlagen“ oder „Vorkehrungen“ als Gegenstand von Schutzmaßnahmen die Rede ist. Wie das Bundesverwaltungsgericht klargestellt hat, umfassen diese weit auszulegenden Begriffe jedoch das gesamte Spektrum der in Betracht kommenden sachdienlichen Maßnahmen.

- BVerwG, U. vom 30. Mai 1984, Nr. 4 C 58.81, Blatt 37 der Urteilsausfertigung (BVerwGE 69, 256/276 f.) Flughafen München -

Allerdings kommen für Maßnahmen des Lärmschutzes nach § 9 Abs. 2 LuftVG i.V.m. § 74 Abs. 2 S. 2 HessVwVfG nur solche Schutzmaßnahmen (einschließlich Betriebsregelungen) in Betracht, die der Flughafenunternehmer gegenüber den Flughafenbenutzern (Fluggesellschaften) in rechtlich zulässiger Weise durchzusetzen vermag.

- BVerwG, U. vom 29.01.1991, Nr. 4 C 51.89, Blatt 44 der Urteilsausfertigung, (BVerwGE 87, 332/344) Flughafen München -

An dieser Voraussetzung fehlt es bei Lärmschutzmaßnahmen im Wege von Lärmkontingentierungen, die auf unmittelbar kapazitätssteuernden Koordinierungsmaßnahmen beruhen.

- BVerwG, a.a.O., Blatt 44 f. der Urteilsausfertigung (BVerwGE 87, 332/344) Flughafen München -

Zulässige Betriebsregelungen auf der Grundlage von § 9 Abs. 2 LuftVG i.V.m. Art. 74 Abs. 2 S. 2 HessVwVfG stellen dem Vorhabensträger mögliche (indirekte) Steuerungen des Flugbetriebes durch die Staffelung der Benutzungsgebühr, etwa nach Lautstärke der startenden und landenden Luftfahrzeuge dar, nicht aber Nachtflugregelungen, wie das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 29.01.1991 betreffend den Flughafen München klargestellt hat.

- BVerwG, a.a.O., Blatt 45 der Urteilsausfertigung (BVerwGE 87, 332/344) -

4.2 Nachtflugregelungen als Begrenzung der Betriebszulassung des Vorhabens

- 4.2.1 Wenn der Fluglärm durch Einschränkung des Flugbetriebes (im eigentlichen Sinne) zu begrenzen ist, steht hierzu nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts der Planfeststellungsbehörde im Rahmen ihrer Gestaltungsfreiheit nach § 8 LuftVG die Möglichkeit offen, schon mit der Zulassung des Vorhabens eine dinglich wirkende Begrenzung der zulässigen Art der Benutzung oder der Flugkapazität auszusprechen und damit – wie allgemein bei der Widmung von Sachen für öffentliche Zwecke – die öffentlich-rechtliche Eigenschaft der Sache unmittelbar rechtlich zu gestalten.

- unter Bezug auf § 35 S. 2 VwVfG, BVerwG, U. vom 30. Mai 1984, Blatt 37 der Urteilsbegründung (BVerwGE 69, 256/276 f.) Flughafen München; BVerwG, U. vom 29. Januar 1991, Nr. 4 C 51.89, Blatt 45, Blatt 99 f. der Urteilsbegründung (BVerwGE 87, 332/344, 366) Flughafen München -

Nachtflugregelungen betreffen unmittelbar die Zulassung des Vorhabens zum Betrieb. Sie können demnach nicht auf der Grundlage von § 9 Abs. 2 LuftVG i.V.m. § 74 Abs. 2 S. 2 HessVwVfG zu Lasten des Vorhabensträgers verfügt werden. Sie sind vielmehr Betriebsregelungen in Form einer allgemein gültigen Auflage auf der Grundlage von § 8 Abs. 1 (i.V.m. § 6 Abs. 1 S. 2 und Abs. 4 S. 1 LuftVG).

- BVerwG, U. vom 29. Januar 1991, Nr. 4 C 51.89, Blatt 99 f. der Urteilsausfertigung (BVerwGE 87, 332/366) Flughafen München -

Damit ist aber die Festlegung derartiger Betriebsregelungen für den Nachtschutz keine Frage der Bestimmung der Zumutbarkeitsgrenze nach § 9 Abs. 2, § 74 Abs. 2 S. 2 HessVwVfG (Abwägungsgrenze) mit der Folge einer uneingeschränkten gerichtlichen Überprüfung, sondern Gegenstand der planerischen Gestaltungsfreiheit der Planfeststellungsbehörde.

- BVerwG, a.a.O., Blatt 100 der Urteilsausfertigung (BVerwGE 87, 332/366) Flughafen München -

4.2.2 Bei der Entscheidung über einen Planfeststellungsantrag der Flughafen Frankfurt AG auf Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main hat die Planfeststellungsbehörde im Rahmen ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit und der ihr auch unterhalb unzumutbarer Lärmauswirkungen (§ 9 Abs. 2 LuftVG) aufgegebenen Problembewältigung zunächst auf der Grundlage einer Konfigurationsanalyse die zur Planfeststellung beantragten zuzüglichen Flugbetriebsflächen zur Erreichung bestmöglichen Schutzes der Wohnbebauung in die Umgebungssituation einzupassen.

- vgl. BVerwGE 75, 214/244 ff. (Flughafen München); hierzu auch der in § 50 BImSchG enthaltene „Trennungsgrundsatz“ und der Beschluß der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 16. September 1998 (GMBl. 1998, S. 882) Nr. 2 -

Sodann hat die Planfeststellungsbehörde darüber zu befinden, ob die der Planfeststellungsbehörde aufgegebenen Problembewältigung auf Grundlage von § 8 Abs. 1 LuftVG die Hinzufügung einer allgemein gültigen Auflage zum Planfeststellungsbeschluß verlangt, nach welcher der Flugbetrieb auf der künftigen, den Gegenstand des Planfeststellungsverfahrens bildenden Start-/Landebahn des Verkehrsflughafens

fens Frankfurt am Main einem Nachtflugverbot unterworfen werden muß. Eine derartige auf Grundlage von § 8 Abs. 1 LuftVG i.V.m. § 36 Abs. 2 Nr. 4 HessVwVfG verfügte Auflage bestimmt zugleich die Reichweite der im Planfeststellungsbeschluß ausgesprochenen Betriebszulassung des planfestgestellten Vorhabens; sie ist – auch als Einschränkung des Nachtflugbetriebes – grundsätzlich im Rahmen der Planfeststellung zulässig.

- BVerwGE 75, 214/243 (Flughafen München) -

5. Die Problembewältigung und die Abwägung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens zum Ausbau des Flughafens Frankfurt am Main

Rechtsgrundlage für die beabsichtigte Erweiterung (Änderung) des bestehenden Verkehrsflughafens Frankfurt am Main einschließlich der planerischen Entscheidung über Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung in diesem Zusammenhang ist – ebenso wie bei einem Flughafenneubau – § 8 Abs. 1 LuftVG.

§ 8 Abs. 1 LuftVG enthält neben seiner verwaltungsverfahrenrechtlichen Bedeutung die materielle Ermächtigung der Planfeststellungsbehörde zur luftverkehrsrechtlichen Fachplanung selbst. Zentrales Element dieser Ermächtigung ist die mit ihr verbundene Einräumung planerischer Gestaltungsfreiheit. Die planerische Gestaltungsfreiheit der Planfeststellungsbehörde erstreckt sich in umfassender Weise auf alle planerischen Gesichtspunkte, die zur möglichst optimalen Verwirklichung der gesetzlich vorgesehenen Planungsaufgaben, wie sie sich etwa aus § 1 LuftVG ergibt, aber auch zur Bewältigung der von dem Planvorhaben in seiner räumlichen Umgebung aufgeworfenen Probleme von Bedeutung sind.

- hierzu grundsätzlich: BVerwGE 56, 110/116 zum Verkehrsflughafen Frankfurt am Main; BVerwGE 87, 332/341 zum Verkehrsflughafen München -

Die planerische Gestaltungsfreiheit der Planfeststellungsbehörde ist Bindungen unterworfen, deren Einhaltung der Kontrolle der Verwaltungsgerichte unterliegt. Diese Bindungen ergeben sich insbesondere aus der der Planfeststellungsbehörde aufgegebenen Problembewältigung, also den Anforderungen des sich auf den Abwägungsvorgang und das Abwägungsergebnis erstreckenden Abwägungsgebotes, § 8 Abs. 1 S. 2 LuftVG. Die Planfeststellungsbehörde entscheidet hierbei im Rahmen ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit grundsätzlich nach ihrem pflichtgemäß-

ßen Ermessen darüber, auf welche Weise sie den Belangen des Lärmschutzes Rechnung tragen will.

- BVerwGE 69, 256/276 (Flughafen München) -

5.1 Die Auflagenvorschrift des § 9 Abs. 2 LuftVG als spezifische Ausprägung des Abwägungsgebotes (Abwägungsgrenze)

Die rechtliche Fähigkeit einer gemeinnützigen Planung, wie der Zulassung der Erweiterung eines internationalen Verkehrsflughafens (§ 8 Abs. 1 S. 1 LuftVG), sich mit Hilfe einer gerechten Abwägung über rechtlich geschützte private und öffentliche Belange hinwegzusetzen, die dem Planvorhaben und seiner Verwirklichung entgegenstehen, § 8 Abs. 1 S. 2 LuftVG, ist nicht uneingeschränkt. Sie reicht zwar bis zur Zulassung der Enteignung in solchen Fällen, in denen Rechte, insbesondere das Grundeigentum Dritter für die Ausführung des Planvorhabens unmittelbar in Anspruch genommen werden müssen.

- der Planfeststellungsbeschuß als Enteignungsgrundlage, § 28 LuftVG -

Hieraus folgt aber nicht, daß Einwirkungen der luftrechtlichen Planung, die nicht einen in diesem Sinne unmittelbaren und enteignenden Eingriff bedeuten, sondern wie der Fluglärm nur als Folge der zugelassenen Planung und der mit ihr verbundenen Situationsveränderung in der Umgebung des Planvorhabens auftreten, insofern also nur einen mittelbaren Eingriff in rechtlich geschützte Belange Dritter darstellen, ohne weiteres und unbegrenzt zulässig wären: Der durch solche mittelbaren Eingriffe hervorgerufene Konflikt verlangt im Rahmen einer gerechten Abwägung nach einem Ausgleich; die Auflagenvorschrift des § 9 Abs. 2 LuftVG stellt sich als spezifische Auslegung des fachplanungsrechtlichen Abwägungsgebotes dar. Die Bedeutung der „Ausgleichsvorschrift“ des § 9 Abs. 2 LuftVG liegt darin, daß sie für die Einwirkungen der festgestellten Planung auch für von ihr nicht unmittelbar in Anspruch genommene Grundstücke äußerste, mit einer „gerechten Abwägung“ nicht mehr überwindbare Grenzen kennzeichnet: Macht nämlich die Planfeststellung zur Verwirklichung der mit dem Plan verfolgten Ziele Festsetzungen erforderlich, die sich infolge der durch das Vorhaben verursachten Situationsveränderung in ihrer Auswirkung auf Nachbargrundstücke und deren Nutzung als erhebliche Beeinträchtigungen oder gar materiell wie eine Enteignung darstellen, kann der dadurch hervorgerufene Interessenkonflikt nicht im Wege einer die entgegenstehenden Belange ohne weitere Folgerungen zurückstellenden Abwägung zu Lasten der

Planbetroffenen gelöst und damit in Wahrheit zu deren Lasten unbewältigt bleiben. § 9 Abs. 2 LuftVG fordert unter diesen Umständen vielmehr zwingend einen Ausgleich zugunsten der betroffenen Grundstücke und verhindert hiermit (auch im Interesse des Trägers des Vorhabens) gleichzeitig, daß das Vorhaben wegen der von ihm ausgehenden Nachteile in der geplanten Form überhaupt scheitern muß.

- BVerwGE 48, 56/69; BVerwGE 59, 253/258 ff.; BVerwGE 56, 110/123 f. (Flughafen Frankfurt a.M.); BVerwGE 87, 332/342 (Flughafen München) -

Für die Frage, von welchem Maß an die von einem nach §§ 8 ff. LuftVG zu beurteilenden Vorhaben bzw. Ausbaivorhaben eines Verkehrsflughafens ausgehenden mittelbaren Einwirkungen für seine Umgebung eine nach § 9 Abs. 2 LuftVG „erhebliche“ Beeinträchtigung („Schutz vor Gefahren und Nachteilen“) bedeuten und daher auszugleichen sind, ist dem Luftverkehrsgesetz kein allgemein gültiger konkreter Maßstab zu entnehmen. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der Oberverwaltungsgerichte zu § 9 Abs. 2 LuftVG ist geklärt, daß sich die die Notwendigkeit eines Ausgleichs auslösende Erheblichkeit aus dem Gesichtspunkt der „Zumutbarkeit“ bestimmt. Die Rechtsprechung hat anerkannt, daß die Zumutbarkeitsgrenze für nächtlichen Fluglärm von den Planfeststellungsbehörde nicht verkannt ist, wenn in den das Vorhaben zulassenden Planfeststellungsbeschlüssen Auflagen enthalten sind, die dem Vorhabensträger technischen Schallschutz auferlegen. Hierbei muß dieser technische Schallschutz sicherstellen, daß im Rauminnern bei ausreichender Belüftung höhere Einzelschallpegel als 55 dB(A) vermieden werden.

- BVerwGE 87, 332/372 f. (Flughafen München); OVG Münster, U. vom 29. September 1994, Nr. OVG 20 D 96/91.AK, Blatt 17 der Urteilsausfertigung, bestätigt durch BVerwG, U. vom 21. Mai 1997, Nr. 11 C 1/97, ZLW 1998, 212/215 ff. (Flughafen Köln); Nds. OVG, U. vom 9. Juni 1997, Nr. 12 K 325/96, Blatt 56 ff. der Urteilsausfertigung, bestätigt durch BVerwG, Beschluß vom 20. Februar 1998, Nr. 11 B 37.97, Blatt 6 ff. der Beschlußausfertigung (Flughafen Hannover); BVerwG, U. vom 27. Oktober 1998, Nr. 11 A 1.97, Blatt 59 ff. der Urteilsausfertigung (Flughafen Erfurt) -

Allerdings sind nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Ausbaivorhaben Schutzvorkehrungen (eventuell zusätzliche Schutzvorkehrungen) erst dann zu treffen, wenn und soweit durch die hinzutretenden Lärmimmissionen der Pegel des nunmehr vorhandenen Gesamtgeräusches den früher vorhandenen Lärmpegel in beachtlicher Weise erhöht und gerade in dieser Erhöhung eine zu-

sätzliche und auch unzumutbare Belastung liegt. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Rechtsprechung klargestellt, daß kein Gegenstand der durch das Vorhaben ausgelösten und erforderlichen Konfliktbewältigung die Sanierung eines bereits zuvor bestehenden Zustandes ist.

- BVerwGE 59, 253/263; BVerwGE 71, 150/155; BVerwG, B. vom 5. Oktober 1990, Nr. 4 CB 1.90, Blatt 21 f. der Beschlußausfertigung (Flughafen Stuttgart); BVerwGE 101, 1/8 f. -

Der Begriff der Unzumutbarkeit, der der Aktualisierung der von § 9 Abs. 2 LuftVG gezogenen Abwägungsgrenze zugrundeliegt, kennzeichnet im Vorfeld des Eigentumsschutzes nach Art. 14 Abs. 3 GG die aus der einfachgesetzlichen Güterabwicklung folgende Grenze, von der ab dem Betroffenen eine nachteilige Einwirkung des Planvorhabens auf seine rechtlich geschützten Belange billigerweise nicht mehr zugemutet werden soll. Damit ist das Eigentum durch die planungsrechtliche Auflagenregelung des § 9 Abs. 2 LuftVG nicht erst vor Eingriffen geschützt, die nur unter den Voraussetzungen des Art. 14 Abs. 3 GG – gegen eine Enteignungsentschädigung – zulässig sind, sondern schon vor solchen Einwirkungen, die ohne die Eingriffsintensität einer Enteignung zu erreichen, doch die im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 und Abs. 2 GG gewährleistete Eigentumsnutzung unzumutbar schmälern. Die Anknüpfung der planungsrechtlichen Ausgleichsvorschriften gerade an das Grundeigentum enthält keine Vernachlässigung anderer Rechtsgüter, die durch das Planvorhaben mittelbar betroffen werden können, insbesondere keine Vernachlässigung der ebenfalls grundrechtlich geschützten höchstpersönlichen Rechtsgüter im Sinne des Art. 2 Abs. 2 GG wie Leben, Gesundheit und körperliche Unversehrtheit. Die dem Ansatz nach vorhandene Ausrichtung der planungsrechtlichen Ausgleichsvorschriften auf das Grundeigentum beruht vielmehr darauf, daß in ihrem Anwendungsbereich der Schutz des Grundeigentums den Schutz der anderen Rechtsgüter mitumfaßt, weil mit der Gewährleistung einer durch den Verkehrslärm nicht erheblich beeinträchtigten Grundstücksnutzung auch die Beeinträchtigung der personenbezogenen Rechtsgüter des Art. 2 Abs. 2 GG ausgeschlossen ist.

- BVerwGE 48, 56/68; 59, 253/261 f. -

Dadurch, daß auf der Grundlage von § 9 Abs. 2 LuftVG im Falle unzumutbarer Lärmbeeinträchtigung der Flughafenumgebung durch das Ausbauvorhaben auf Kosten des Vorhabensträgers Schutzvorkehrungen (technischer Schallschutz) veran-

läßt sind bzw. wo derartiger technischer Schallschutz untunlich oder mit dem Vorhaben nicht vereinbar ist, Entschädigung (§ 9 Abs. 2 LuftVG i.V.m. § 74 Abs. 2 HessVwVfG) geboten ist, werden die Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 GG nicht zu Lasten der Fluglärm Betroffenen verletzt.

- hierzu BVerwGE 59, 253/262; BVerwGE 101, 1/8 ff.; insbesondere auch BVerwGE 56, 54/85 f. (Flughafen Düsseldorf: „Im Zusammenhang mit Anlage und Erweiterung von Flughäfen können im Zuge der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung und der Planfeststellung (vgl. §§ 6 und 8 ff. LuftVG, § 42 Abs. 1 LuftVZO) Auflagen zur Einschränkung der Lärmauswirkung auf die Umgebung angeordnet werden. Welche die Reichweite diese Auflagen haben können, läßt sich beispielsweise dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zum Frankfurter Verkehrsflughafen (BVerwGE 56, 110) entnehmen, das seinerseits auf die grundlegende Entscheidung zum Straßenverkehrslärm (BVerwGE 51, 15) Bezug nimmt. Danach geht die Schutzwürdigkeit der Anwohner erheblich über den Schutz der körperlichen Unversehrtheit im engerem Sinne hinaus und umfaßt auch das störungsfreie Schlafen und die ungestörte Kommunikation ... Unter Berücksichtigung dieser bereits getroffenen oder durch gesetzliche Regelungen ermöglichten Maßnahmen ist der Vorwurf, der Gesetzgeber habe eine etwaige Pflicht zur Nachbesserung (der Fluglärmvorschriften) evident verletzt, offensichtlich unbegründet“ –

Den Anforderungen des Abwägungsgebotes an die von der Planfeststellungsbehörde zu treffende Planungsentscheidung über das vom Vorhabensträger nachgesuchte Ausbauvorhaben wäre jedoch nicht Rechnung getragen, wenn die Lärmauswirkungen des Vorhabens ausschließlich unter dem Blickwinkel ihrer Unzumutbarkeit und im Hinblick auf die Abwägungsgrenze des § 9 Abs. 2 LuftVG betrachtet würden. Abgesehen davon, daß in die der Planfeststellungsbehörde aufgegebene Abwägung alle abwägungserheblichen Belange einzugehen haben, sind „notwendig“ im Sinne des § 9 Abs. 2 LuftVG bestimmte Schutzvorkehrungen durch Dritte nur dann, wenn sich die Planfeststellungsbehörde abwägungsfehlerfrei nicht in der Lage sieht, die Problembewältigung durch eigene planerische Gestaltung zu leisten. Dabei hat die Planfeststellungsbehörde abwägend darüber zu befinden, ob sie nicht schon selbst im Rahmen ihrer Gestaltungsmöglichkeiten nach § 8 LuftVG etwa durch die Anordnung der Landebahnen (Konfigurationsuntersuchung) oder durch unmittelbar geltende Betriebsregelungen im Sinne einer allgemein gültigen Auflage die ihr aufgegebene Problembewältigung im erforderlichen Umfang zu leisten vermag. Im übrigen könnte die Planfeststellungsbehörde auf der Grundlage des § 9 Abs. 2 LuftVG, nur solche Schutzmaßnahmen dem Vorhabensträger aufgeben, die dieser gegenüber den Flughafenbenutzern in rechtlich zumutbarer Wei-

se durchzusetzen vermag. Diese Voraussetzung fehlt beispielsweise bei Lärm-schutzmaßnahmen im Wege von Betriebsregelungen (Lärmkontingentierungen).

- hierzu ausdrücklich BVerwGE 87, 332/342 f. (Flughafen München) -

Über die Frage eines Nachtflugverbots auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main ist demnach außerhalb der Abwägungsgrenze des § 9 Abs. 2 LuftVG zu entscheiden, d.h. im Rahmen der Abwägung nach § 8 Abs. 1 S. 2 LuftVG, soweit es um die Betriebsregelungen für das Ausbauprojekt geht, bzw. im Rahmen der Abwägung nach § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG, soweit es um die Entscheidung über einen Antrag der Flughafen Frankfurt AG auf Einschränkung der bestehenden luftverkehrsrechtlich ausgesprochenen Zulassung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main für Flugbetrieb zur Nachtzeit geht.

5.2 Die abwägungserheblichen Belange

Die Planfeststellungsbehörde entscheidet im Rahmen ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit grundsätzlich nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen auch darüber, auf welche Weise sie den Belangen des Lärmschutzes bei einem Flughafenneubau oder einem Flughafenausbau Rechnung tragen will. Dabei beschränkt sich das Gebot der Bewältigung aller erheblichen Probleme durch eine gerechte und planerisch gestaltende Abwägung nicht allein auf „unzumutbaren“ Fluglärm im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 9 Abs. 2 LuftVG. Als abwägungserheblicher Belang ist vielmehr jede Lärmbelastung anzusehen, die nicht lediglich als nur geringfügig einzustufen ist. Dies bedeutet, daß in die Abwägung nach § 8 Abs. 1 S. 2 LuftVG als abwägungserhebliche Belange nicht nur die schwere und unerträgliche Lärmbetroffenheit (im Sinne einer Enteignung) und die unzumutbare Lärmbelastung, wie sie für Schutzauflagen nach

§ 9 Abs. 2 LuftVG Voraussetzung ist, sondern auch der unterhalb der Zumutbarkeitsschwelle liegende, aber nicht unerhebliche Fluglärm einbezogen werden muß.

- BVerwG, B. vom 5. Oktober 1990, Nr. 4 D 249.89, NVwZ-RR 1991, 118/125 (Flughafen Stuttgart), BVerwGE 87, 332/341 f. (Flughafen München) -

Da Schutzvorkehrungen nach § 9 Abs. 2 LuftVG nur dann notwendig sind, wenn sich die Planfeststellungsbehörde nicht in der Lage sieht, die Problembewältigung selbst im Rahmen ihrer Gestaltungsmöglichkeit nach § 8 Abs. 1 LuftVG im erforderlichen Umfang zu leisten,

- BVerwG, U. vom 27. Oktober 1998, Nr. 11 A 1.97, Blatt 46 der Urteilsausfertigung (Flughafen Erfurt) -

ist die Planfeststellungsbehörde verpflichtet, im Rahmen gerechter Abwägung Gestaltungsmöglichkeiten auf der Grundlage von § 8 Abs. 1 LuftVG einschließlich der Erforderlichkeit von betrieblichen Regelungen, § 8 Abs. 4 LuftVG, daraufhin zu prüfen, ob auf der Stufe des § 8 Abs. 1 LuftVG entsprechende, die Zulassung des Vorhabens betreffende Regelungen erforderlich und rechtlich möglich sind. Die in diesem Zusammenhang von der Planfeststellungsbehörde zu treffende planend-abwägende Entscheidung konkretisiert also nicht den sich auf § 9 Abs. 2 LuftVG i.V.m. § 74 Abs. 2 S. 2 HessVwVfG ergebenden Anspruch der Anwohner auf Schutz vor unzumutbaren Lärmbeeinträchtigungen. Vielmehr geht es um das sich zugunsten der Flughafenanwohner aus § 8 Abs. 1 S. 2 LuftVG ergebende subjektive Recht auf gerechte Abwägung ihrer von dem Vorhaben berührten abwägungserheblichen Belange, soweit diese nicht als lediglich geringfügig einzustufen sind.

- hierzu auch BVerwG, B. vom 4. Dezember 2000, Nr. 11 B 56.00 (Flughafen München) -

Im Rahmen dieser Abwägung hat die Planfeststellungsbehörde neben der Berücksichtigung der Lärmauswirkungen des Ausbauvorhabens auf die abwägungserheblichen Belange der Flughafenumgebung zu ermitteln, ob und inwieweit ein Bedürfnis zur Abwicklung nächtlichen Flugbetriebes besteht. Dies bedeutet nicht den Nachweis einer „Erforderlichkeit“ von Flugbetrieb in der Zeit zwischen 22.00 bis 6.00 Uhr oder etwa 23.00 bis 5.00 Uhr im Sinne eines etwa unabweisbaren Flugbedarfs. Nachdem die Bedeutung eines möglichen Nachtflugbedarfs keine Frage der Erforderlichkeit im Rechtssinne ist, hat die Planfeststellungsbehörde einen sol-

chen Bedarf, der zu ermitteln ist, als Belang in die Abwägung miteinzubeziehen und in zutreffender Weise zu gewichten. Je dringlicher ein Nachtflugbedarf tatsächlich ist, desto bedeutsamer ist sein Gewicht im Rahmen der Abwägung.

- BVerwG, U. vom 29.01.1991, Nr. 4 C 51.89, Blatt 103 der Urteilsausfertigung (BVerwGE 87, 332/368) Flughafen München-

Der für die Abwägung erforderliche Bedarf ist prognostisch (Zeithorizont 10 bis 15 Jahre) zu ermitteln. In diesem Luftverkehrsaufkommen findet die Bedeutung und die Funktion des Verkehrsflughafens einen zahlenmäßig faßbaren Niederschlag.

- BVerwGE 56, 110/125 (Flughafen Frankfurt am Main) -

Die durch das Verkehrsaufkommen bestätigte Bedeutung und Funktion des Verkehrsflughafens und das insoweit abzuwickelnde Luftverkehrsaufkommen geht ebenso wie die Erforderlichkeit der Abwicklung von Luftverkehr zur Nachtzeit in die Abwägung nach § 8 Abs. 1 S. 2 LuftVG ein.

Hierbei sind die Anforderungen des Abwägungsgebotes nach § 8 Abs. 1 S. 2 LuftVG speziell für den Nachtschutz nicht von vornherein enger gesetzt.

- BVerwG, U. vom 29.01.1991, Nr. 4 C 51.89, Blatt 103 der Urteilsausfertigung (BVerwGE 87, 332/366) Flughafen München -

5.3 § 29 b LuftVG als allgemeines Verbot nächtlicher Flugbewegungen?

§ 29 b Abs. 1 S. 2 LuftVG ist kein allgemeines Verbot nächtlicher Flugbewegungen zu entnehmen. Nach Wortlaut und Inhalt seiner Regelung setzt § 29 b Abs. 1 S. 2 LuftVG vielmehr die generelle Zulässigkeit eines nächtlichen Flugbetriebes gerade voraus. Die Regelung gebietet jedoch unter Lärmschutzgesichtspunkten eine besondere Rücksichtnahme auf das Ruhebedürfnis der Anwohner in der Nacht.

- BVerwG, U. vom 29.01.1991, Nr. 4 C 51.89, Blatt 104 der Urteilsausfertigung (BVerwGE 87, 332/369) Flughafen München;
BVerwG, B. vom 20. Februar 1998, Nr. 11 B 37.97, Blatt 9 der Beschlüßausfertigung, Flughafen Hannover -

§ 29 b Abs. 1 S. 2 LuftVG enthält auch keinen „gesetzlichen Planungsleitsatz“,

- in diese Richtung BayVGH, U. vom 25. Februar 1998,

Nr. 20 A 97.40017/40018, Blatt 16 der Urteilsausfertigung -

welcher als zwingender materieller Rechtssatz die Abwägungsentscheidung der Planfeststellungsbehörde zugunsten einer Betriebsbeschränkung in der Zeit von 22.00 bis 6.00 Uhr dirigiert. Ein gesetzlicher Planungsleitsatz bestünde nur dann, wenn § 29 b Abs. 1 S. 2 LuftVG bei der luftverkehrlichen Planung (Planfeststellung nach § 8 LuftVG oder Genehmigung nach § 6 LuftVG) mit dem in ihm enthaltenen Rücksichtnahmegebot eine strikte Beachtung forderte, die durch Abwägung nicht überwunden werden könnte, also jeglichen Gestaltungsfreiraum des Planers ausschliesse.

- hierzu BVerwGE 71, 163; vgl. auch BVerwG in NVwZ 1996, 895/899; BVerwGE 85, 155/156; BVerwGE 85, 348/352; BVerwGE 90, 96/99 f. -

Das Rücksichtnahmegebot des § 29 b Abs. 1 S. 2 LuftVG enthält allenfalls eine Zielvorgabe für den Planer und läßt als Optimierungsgebot erkennen, daß diese Zielsetzung bei öffentlichen Planungen im Konflikt mit anderen Zielen zurücktreten kann.

§ 29 b Abs. 1 S. 2 LuftVG enthält ausschließlich das dem Abwägungsvorgang und das dem Abwägungsergebnis nicht entzogene Gebot besonderer Rücksichtnahme auf die Nachtruhe.

- hierzu auch BVerwG, B. vom 29. Juli 1992, Nr. 4 B 118.92, Blatt 7 der Beschlußausfertigung -

Mit § 29 b Abs. 1 S. 2 LuftVG soll sichergestellt werden, daß die Belange des Lärmschutzes bei Maßnahmen luftrechtlicher Gefahrenabwehr nicht außer Acht gelassen werden. Im übrigen gelten die speziellen Vorschriften, etwa des § 6 Abs. 2 LuftVG.

- OVG Münster, U. vom 19.08.1999, Nr. 20 D 120/97.AK, Blatt 19 der Urteilsausfertigung -

§ 29 b Abs. 1 S. 2 LuftVG hat Bedeutung für das Gewicht der in die Abwägung einzustellenden gegenläufigen Belange von Flugbedarf und Lärmschutz, führt jedoch nicht zwingend zu einem Nachtflugverbot als dem einzig richtigen Ergebnis.

- BVerwGE 87, 332/367 (Flughafen München) -

5.4 Aktive und passive Schutzmaßnahmen

Ein den Abwägungsvorgang dirigierender (absoluter) Vorrang aktiver vor passiven Schallschutzmaßnahmen besteht nicht.

- 5.4.1 In diesem Zusammenhang ist zunächst von Bedeutung, daß sich herkömmlich der Begriff der aktiven Schallschutzmaßnahmen auf den Lärmschutz an der Quelle, wie etwa im Hinblick auf die in § 11 c LuftVZO verfüigten Beschränkungen der Starts und Landungen von Luftfahrzeugen mit Strahltriebwerken sowie die Vorschriften über die technische Ausrüstung der Luftfahrzeuge, bezieht. Hinzutreten im Sinne aktiven Schallschutzes die Maßnahmen, die „lärmquellennah“ der Ausbreitung von Schall entgegenwirken. Dies betrifft bei Linienbauwerken (Straßen/Schienen) insbesondere Lärmschutzwände und Lärmschutzwälle.

Aktiver Schallschutz setzt in Bezug auf Verkehrsinfrastruktureinrichtungen ebenso wie das Gebot der Rücksichtnahme auf die Nachtruhe (§ 29 b Abs. 1 S. 2 LuftVG) Verkehr voraus. Insoweit stehen Betriebsverbote, wie etwa ein absolutes Nachtflugverbot und passiver Schallschutz (Schallschutzvorkehrungen am Immissionsort) von vornherein nicht in einer den Vorrang aktiver vor passiven Schutzmaßnahmen begründenden Rangfolge.

- vgl. zur Schrankenfunktion des auf die luftrechtlichen Planungsentscheidungen im Hinblick auf § 2 Abs. 2 BImSchG nicht anwendbaren § 41 Abs. 2 BImSchG, BVerwGE 110, 370/382 f. -

- 5.4.2 In Bezug auf den Fluglärm hat das Bundesverwaltungsgericht wiederholt festgestellt, daß es insoweit einen angeblichen Vorrang von aktiven vor passiven Schallschutzmaßnahmen nicht gibt. Zwar schützen technische Vorkehrungen in Form von Schallschutzfenstern (passiver Schutz) nicht davor, bei gelegentlichem Öffnen der Fenster sowie vor allem in sogenannten Außenwohnbereichen und in sonstigem Wohnumfeld von erheblichem Fluglärm betroffen zu werden. Dies bedeutet jedoch in rechtlicher Hinsicht nicht mehr, als daß dieser Aspekt in die planerische Abwägung einzubeziehen und rechtsfehlerfrei zu bewältigen ist.

- hierzu etwa BVerwGE 101, 73/86 unter Bezug auf BVerwGE 87, 332/346, 388 -

Jenseits der von § 9 Abs. 2 LuftVG i.V.m. § 74 Abs. 2 S. 2 HessVwVfG gezogenen Abwägungsgrenze ist bei unzumutbarem Fluglärm auf Kosten des Vorhabensträgers im Planfeststellungsbeschluß technischer Schallschutz an dem betroffenen

Anwesen (gegebenenfalls mit Belüftungseinrichtungen) anzuordnen. § 9 Abs. 2 LuftVG enthält nicht die Rechtsgrundlage für Betriebsbeschränkungen zur Nachtzeit. Für den Fall, daß technischer Schallschutz untunlich oder mit dem Vorhaben unvereinbar ist, hat der Betroffene Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld, § 74 Abs. 2 S. 3 HessVwVfG.

- hierzu Nds. OVG, U. vom 9. Juni 1997, Nr. 12 K 325/96, Blatt 71 der Urteilsausfertigung; bestätigt durch BVerwG, B. vom 20. Februar 1998, Nr. 11 B 37.97, Blatt 8 der Beschlüßausfertigung (Flughafen Hannover); BVerwG, U. vom 29. Januar 1991, Nr. 4 C 51.89, Blatt 48 f. der Urteilsausfertigung (BVerwGE 87, 32/366) Flughafen München -

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus § 41 BImSchG, in dessen Anwendungsbereich das Verhältnis von aktivem und passivem Lärmschutz eine spezielle Ausgestaltung erfahren hat. Diese Vorschrift ist von vornherein auf den Betrieb von Flugplätzen nicht anwendbar, § 2 Abs. 2 S. 1 BImSchG. Der Gesetzgeber hat der Verschiedenartigkeit der Emissions- und Immissionssituation in beiden Verkehrsbereichen (Fluglärm und Eisenbahn / Straßenlärm) bewußt durch unterschiedlichen Regelungen Rechnung getragen.

- BVerwG, B. vom 20. Februar 1998, Nr. 11 B 37.97, Blatt 8 der Beschlüßausfertigung (Flughafen Hannover) -

Dies verbietet es, unter Bezug auf § 41 BImSchG den (vorgeblichen) Vorrang aktiven Lärmschutzes als allgemeinen Rechtsgrundsatz zu bezeichnen, der rechtlichen Einfluß auf die Abwägung nach § 8 Abs. 1 S. 2 LuftVG oder § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG nimmt.

- so jedoch BayVGH, U. vom 25. Februar 1998, Nr. 20 A 97.40017/40018, Blatt 19 der Beschlüßausfertigung; BayVGH, U. vom 27. Juli 1989, Nr. 20 B 81 D.I, Blatt 112 ff. der Urteilsausfertigung, weitgehend aufgehoben durch BVerwG, U. vom 29. Januar 1991, Nr. 4 C 51.89 (dort zur Frage des angeblichen Vorrangs aktiver vor passiver Schallschutzmaßnahmen, Blatt 48 der Urteilsausfertigung), BVerwGE 87, 332/344 ff.) -

Ganz abgesehen davon kommt der Frage einer (im Hinblick auf § 2 Abs. 2 BImSchG unzulässigen) entsprechenden Anwendung von § 41 Abs. 2 BImSchG kein entscheidendes Gewicht zu. Auch im Bereich der immissionsschutzrechtlichen Abwägungsentscheidung (Verkehrslärm durch Schiene oder Straße) geht es nicht um den absoluten Vorrang von Betriebsverboten, sondern um die Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rahmen einer gerechten Abwägungsentscheidung. Es muß im Rahmen der planerischen Zulassungsentscheidung mit planerischen Mitteln ein Lärmschutzkonzept entwickelt werden, um die durch das Vorhaben aufgeworfenen Probleme zu bewältigen. Gegenstand dieses Lärmschutzkonzeptes können auf der Grundlage von § 8 Abs. 1 LuftVG, § 74 Abs. 2 HessVwVfG Schutzvorkehrungen und Entschädigungsregelungen sein, ohne daß es über die Anforderungen des Abwägungsgebotes hinaus „Vorabfestlegungen“ für Betriebsregelungen (Betriebsverbot) auch zur Nachtzeit gäbe.

Schließlich führt auch der Umstand, daß passiver Schallschutz nicht davor schützt, bei gelegentlichem Öffnen der Fenster sowie im sogenannten Außenwohnbereich und somit im Wohnumfeld von erheblichem Fluglärm betroffen zu werden, nicht zu einer anderen Betrachtung. Dieser Umstand begründet keinen Vorrang aktiven Schallschutzes oder gar von Betriebsverboten, sondern bedeutet in rechtlicher Hinsicht nicht mehr, als daß dieser Aspekt in die planerische Abwägung einzubeziehen und rechtsfehlerfrei „zu bewältigen“ ist.

- BVerwGE 87, 332/346 -

Im übrigen ist in Kauf zu nehmen, daß passiver Schallschutz in der Form von Schallschutzfenstern die Anwohner nicht davor schützt, bei gelegentlichem Öffnen der Fenster erheblichem Verkehrslärm ausgesetzt zu sein.

- BVerwGE 101, 73/86 unter Bezug auf BVerwGE 87, 332/346, 388 -

5.5 Die Umweltverträglichkeit

Nach § 8 Abs. 1 S. 2 LuftVG sind bei der Planfeststellung die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Dem Vorhabensträger ist nach § 6 UVPG aufgegeben, die entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens der Planfeststellungsbehörde zu Beginn des Verfahrens vorzulegen. Die zuständige Behörde erarbeitet auf der Grundlage der Unterlagen nach § 6 UVPG, der behördlichen Stellungnahmen nach §§ 7 und 8 UVPG sowie der Äußerungen der Öffentlichkeit nach § 9 UVPG eine zusammenfassende Darstellung der Auswirkungen des Vorhabens auf die in § 2 Abs. 1 S. 2 UVPG genannten Schutzgüter, einschließlich ihrer Wechselwirkungen. Die zuständige Behörde bewertet die Umweltauswirkungen des Vorhabens auf der Grundlage der zusammenfassenden Darstellung und berücksichtigt diese Bewertung bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens, § 11, § 12 UVPG.

Zwar haben die UVP-Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 (ABl. EG Nr. L 175, S. 40) und die Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. EG Nr. L 73, S. 5) sowie das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) vom 12. Februar 1990 (BGBl. I S. 205, zuletzt geändert durch G. vom 18.08.1997, BGBl. I S. 2081) in Bezug auf die Ermittlung und Bewertung von Umweltauswirkungen ein bestimmtes Verfahren verbindlich vorgeschrieben. Hierdurch sind jedoch nicht die Anforderungen an die Abwägung nach § 8 Abs. 1 S. 2 LuftVG materiell-rechtlich in der Weise verschärft worden, daß Umweltbelange grundsätzlich ein höheres Gewicht als bisher und generell Vorrang vor anderen Belangen hätten.

- BVerwGE 100, 370, Leitsatz 3, S. 376 -

Die Vorschriften der UVP-Richtlinien und des UVP-Gesetzes haben insbesondere nicht Umweltbelange, die bisher – im konkreten Fall – als nicht abwägungserheblich anzusehen und deshalb zu vernachlässigen gewesen wären, nunmehr zu erheblichen Umweltbelangen gemacht oder Umweltbelangen einen höheren Stellenwert, eine gesetzliche Gewichtungsvorgabe oder gar einen Vorrang eingeräumt. Dies gilt auch im Hinblick auf das in § 29 b Abs. 1 S. 2 LuftVG enthaltene Gebot der Rücksichtnahme auf die Nachtruhe sowie den Stellenwert, mit dem der unter Berücksichtigung des Widmungszwecks eines Verkehrsflughafens erforderliche Flugverkehr in der Zeit zwischen 22.00 bis 6.00 Uhr einerseits und der Belang der Flugha-

fenanwohner auf Schutz der Nachtruhe andererseits in die der Planfeststellungsbehörde nach § 8 Abs. 1 S. 2 LuftVG aufgegebene Abwägung einzugehen haben.

- vgl. zum ganzen auch BVerwGE 100, 238 -

5.6 Raumordnerische Zielsetzungen

Öffentliche Stellen wie auch ihnen auf der Grundlage von § 4 Abs. 3 BROG gleichgestellte Personen des Privatrechtes (so etwa die Flughafen Frankfurt AG, die die Voraussetzungen des § 4 Abs. 3 BROG erfüllt) müssen bei ihren raumbedeutsamen Planungen gemäß § 4 Abs. 1 BROG die Ziele der Raumordnung beachten und zwar auch bei der Planfeststellung über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen. Eine derartige Maßnahme stellt auch die Erweiterung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main durch eine weitere Landebahn dar.

5.6.1 Für diese Planung haben Ziele der Raumordnung nach § 4 Abs. 1 BROG die Bedeutung zusätzlicher materieller Zulässigkeitsvoraussetzungen. Ziele der Raumordnung sind nach § 3 Nr. 2 BROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes.

Die Vorgabe, daß auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main ein Nachtflugverbot verfügt werden soll, stellt keine Vorgabe im Sinne von § 3 Nr. 2 BROG dar. Mit einer derartigen textlichen Festlegung wird das Instrumentarium der Raumordnung und Landesplanung (Pläne zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes) verlassen. Es werden über die Voraussetzungen von § 8 Abs. 1 LuftVG i.V.m. § 29 b Abs. 1 S. 2 LuftVG hinaus strengere als die für die Fachplanung sich aus dem Abwägungsgebot ergebende Anforderungen aufgestellt.

- ablehnend hierzu BVerwGE 72, 15/19 -

Regelungen der Raumordnung können nicht soweit gehen, daß Sachentscheidungen mit unmittelbarer Verbindlichkeit für jedermann und unter Ausschluß eines Verwaltungsverfahrens für den konkreten Vollzug von Gesetzen im Einzelfall in normativer Form getroffen werden. Die landesplanerische Zielvorgabe, den Betrieb eines Verkehrsflughafens in bestimmter Weise zuzulassen bzw. nicht zuzulassen, widerspricht dem Charakter raumordnerischer und landesplanerischer Rechtsnormen. Diese können nur Rahmen und Grundlagen hierauf aufbauender Entschei-

dungen der zuständigen Verwaltungsbehörden im Vollzug der jeweiligen Fachgesetze sein. Mit der Zielbestimmung eines absoluten Nachtflugverbotes würde die (hochstufige) Landesplanung im Rahmen der Raumordnung den nach § 31 LuftVG in Auftragsverwaltung stehenden Vollzug des Luftverkehrsgesetzes im Einzelfall an sich ziehen oder verhindern. Ein derartiges landesplanerisches Ziel wäre rechtswidrig. Ihm kann die Bindungswirkung nach § 4 Abs. 1 Nr. 1, § 4 Abs. 3 i.V.m. § 3 Nr. 2 BROG nicht zukommen.

- in dieser Weise auch: BayVerfGH, U. vom 14.08.1987, Nr. Vf 55-IX-87
in NVwZ 1988, 242 ff. -

Der Landesentwicklungsplan Hessen 2000 (GVBL I, 2001 S. 2) begrüßt in seinem Vorwort die Forderung der Mediationsgruppe nach einem Nachtflugverbot für den bestehenden Verkehrsflughafen Frankfurt am Main.

Die Aussage des Landesentwicklungsplanes beschränkt sich in diesem Zusammenhang, ohne daß dem rechtliche Bindungswirkung zukäme, auf den Hinweis, daß das von der Mediationsgruppe vorgelegte Mediationspaket Grundlage der politischen Debatte und Anknüpfungspunkt der gesetzlichen Prüfungs- und Entscheidungsprozesse sein wird. Das Ziel Nr. 7.4 des Landesentwicklungsplanes Hessen 2000 wiederholt mit dem Hinweis auf den besonderen Schutz der Nachtruhe den Wortlaut von § 29 b Abs. 1 S. 2 LuftVG. Das Ziel: „Die verbindliche Festsetzung der Nachtflugbeschränkungen erfolgt in den Verfahren nach dem LuftVG“ gibt ein Nachtflugverbot für den Verkehrsflughafen Frankfurt am Main mit der verbindlichen Wirkung eines (rechtswirksamen) landesplanerischen Ziels nicht vor. Dies gilt nicht nur für die (fachplanerische) Ausgestaltung einer Nachtflugbeschränkung, sondern auch für das Ob der von dem Ziel Nr. 7.4 des Landesentwicklungsplanes Hessen 2000 angesprochenen Einschränkung des (bestandskräftig) zugelassenen Flugbetriebes auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main. Weder ist ein landesplanerisches Ziel in der Lage, mit rechtlicher Verbindlichkeit die fachplanerische Abwägungsentscheidung über die luftrechtliche Zulassung eines Verkehrsflughafens vorweg zu binden, noch kann eine landesplanerische Zielsetzung die Luftverkehrsbehörden, die in Bundesauftragsverwaltung auf der Grundlage von § 31 LuftVG das LuftVG vollziehen, mit rechtlicher Verbindlichkeit verpflichten, ein Nachtflugverbot zu erlassen.

- wie hier Hoppe in DVBl. 2001, 81/84 -

5.6.2 Das Luftverkehrsgesetz, das über § 8 (§ 28) LuftVG die unmittelbare Bodennutzung durch die der Planfeststellung unterliegende raumgreifende Erweiterung eines Verkehrsflughafens auf der Grundlage einer Abwägungsentscheidung regelt, trägt mit der Raumordnungsklausel in § 8 (und entsprechend § 6 Abs. 2 S. 1 und S. 2) LuftVG den raumordnerischen Belangen Rechnung. Zielqualität haben auf der Ebene der Raumordnung und Landesplanung nur solche Ausweisungen, die das Ergebnis einer überörtlichen und überfachlichen gesamtplanerischen Interessenabwägung und Konfliktklärung sind.

- BVerwGE 90, 329 -

Eine Ersetzung der fachplanerischen Abwägung durch eine Vorwegnahme einer landesplanerischen konkreten Entscheidung, ausgestattet mit strikter Bindungswirkung,

- hierzu BVerwGE 90, 329/334 -

wäre rechtswidrig.

Eine rechtserhebliche Verletzung des Abwägungsgebotes zieht die Ungültigkeit der fachplanerischen Entscheidung nach sich, die in einem Rechtsstreit um die Zulassung einer bestimmten Bodennutzung vom Gericht zu beachten ist, da sie den aus einer Raumordnungsklausel gegebenenfalls herleitbaren Versagungsgrund entfallen läßt.

- zur Inzidentkontrolle BVerwG, B. vom 07.11.1996, Nr. 4 B 170/96 -

Die verbindliche Vorgabe eines Nachtflugverbotes in einer raumordnerischen Beurteilung ginge über die zulässige Regelungsdichte auf der Ebene der Raumordnung und Landesplanung (§ 3 Nr. 2 BROG) hinaus und griffe unzulässig in die der Planfeststellungsbehörde nach § 8 Abs. 1 S. 2 (i.V.m. § 6 Abs. 2) LuftVG aufgegebene Abwägung ein.

5.7 Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens

Die Festlegung einer Betriebsbeschränkung in der Zeit zwischen 22.00 bis 6.00 Uhr unterliegt der planerischen Gestaltungsfreiheit der Planfeststellungsbehörde. Die rechtlichen Grenzen dieser Freiheit sind generell durch Anforderungen des Abwägungsgebotes festgelegt und in diesem Bereich speziell für den Nachtschutz nicht von vornherein enger gesetzt. Insbesondere bestehen zugunsten des Schutzes der Nachtruhe weder aus den Vorschriften des Luftverkehrsgesetzes noch aus sonstigen Rechtsnormen gesetzliche Vorgaben, welche im Wege der Abwägung nach § 8 Abs. 1 S. 2 LuftVG nicht überwunden werden können.

- BVerwGE 87, 332/365 ff. -

Dies gilt auch im Hinblick auf das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens.

Die einer fachplanerischen Zulassung von Anlagen und Betrieb eines Ausbauprojektes, insbesondere der Zulassung von Flugbetrieb in der Zeit zwischen 22.00 bis 6.00 Uhr, zugrundeliegende Abwägung der widerstreitenden Belange, § 8 Abs. 1 S. 2 LuftVG, kann auch nicht durch das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens rechtlich gebunden werden, welches dem Planfeststellungsverfahren für die Erweiterung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main vorausgeht.

Durch das Raumordnungsverfahren wird gemäß § 13 HLPG festgestellt, ob die Erweiterung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmt und wie diese Erweiterung als raumbedeutsame Planung unter den Gesichtspunkten der Raumordnung durchgeführt werden kann. Das Raumordnungsverfahren ist nicht geeignet, die der Planfeststellungsbehörde nach § 8 Abs. 1 S. 2 LuftVG (auch unter Einbezug der Raumordnungsklausel in § 6 Abs. 2 LuftVG) aufgegebene Abwägung (partiell) zu ersetzen oder vorab zu binden.

So sind unter Einbezug von Alternativen, § 13 Abs. 3 S. 3 HLPG, im Raumordnungsverfahren die raumbedeutsamen Auswirkungen des Vorhabens auf die in

§§ 2 und 3 H LPG und § 2 BROG genannten Belange unter überörtlichen Gesichtspunkten zu prüfen. Schon dies verbietet aus dem Blickwinkel des Raumordnungsrechtes und der Aufgabe des Raumordnungsverfahrens eine konkrete Vorabbindung der Planfeststellungsbehörde in ihrer Abwägung nach § 8 Abs. 1 S. 2 LuftVG. Zudem kommt dem Raumordnungsverfahren ausschließlich verwaltungsinterne Bedeutung zu; es ersetzt nicht die Planfeststellung nach § 8 LuftVG, auch nicht hinsichtlich der ihr zugrundeliegenden Abwägung, § 13 Abs. 7 H LPG. Schließlich ist das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens von der Planfeststellungsbehörde bei ihrer Entscheidung nach § 8 LuftVG über die Zulässigkeit des Erweiterungsvorhabens für den Verkehrsflughafen Frankfurt am Main „nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften zu berücksichtigen“. Dies bedeutet, daß die Entscheidung über das planfestzustellende Vorhaben auf der Grundlage von § 8 Abs. 1 LuftVG unter Einbezug der raumordnerischen Stellungnahme (so auch die Raumordnungsklausel nach § 6 Abs. 2 LuftVG) zu treffen ist.

Es besteht eine Berücksichtigungspflicht im Rahmen der Abwägung, nicht aber eine rechtliche Bindung, die die Abwägung der Planfeststellungsbehörde im Hinblick auf die Entscheidung über die Zulässigkeit von Nachtflug in eine bestimmte Richtung drängt.

- das Bundesverwaltungsgericht bezeichnet das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens als „bloße gutachterliche Äußerung“ der Raumordnungsbehörde, die der dem Zulassungsverfahren vorgeschalteten behördeninternen Abklärung der raumordnerischen Verträglichkeit eines Vorhabens dient, BVerwG, Nr. 4 C 86/95 in NuR 1996, 86/87 -

5.8 Die Vorbelastung

Die Planfeststellungsbehörde hat im Rahmen ihrer Gestaltungsmöglichkeiten nach § 8 LuftVG und der ihr insoweit aufgegebenen Problembewältigung die Auswirkungen des Vorhabens auch unterhalb der Abwägungsgrenze des § 9 Abs. 2 LuftVG zu ermitteln. Hierbei hat die Planfeststellungsbehörde bei ihrer Planungsentscheidung nach § 8 Abs. 1 LuftVG die Abwägung auf jenen Zustand der Anlage zu beziehen, wie er sich infolge der Planfeststellung ergeben würde. Die von dem zu erweiternden Verkehrsflughafen Frankfurt am Main in seinem jetzigen Zustand ausgehenden Umwelteinwirkungen dürfen daher nicht mit der Folge als vorgegeben ausgeklammert werden, daß die Abwägung allein auf die voraussichtliche Zunahme der Umwelteinwirkungen beschränkt bliebe. Vielmehr muß der Einfluß des Planvor-

habens auf seine Umgebung im Sinne der der Planfeststellung aufgegebenen Problembewältigung vollen Umfanges in die Abwägung einbezogen werden.

- BVerwGE 41, 178/185, BVerwGE 56, 110/129 – Flughafen Frankfurt -, BVerwG, U. vom 27. Oktober 1998, Nr. 11 A 1.97, Blatt 46 der Urteilsausfertigung (Flughafen Erfurt); so auch Steinberg/Berg/Wickel, Fachplanung, 3. Auflage, 2000, S. 222 f., S. 278 -

Die Pflicht, auch die von der zu ändernden Anlage in ihrem bisherigen – tatsächlich oder plangegebenen – Zustand ausgehenden Einwirkungen in die Abwägung einzubeziehen, berührt zugleich die jedoch davon zu unterscheidende Frage, welche Bedeutung den von solchen Vorbelastungen betroffenen Belangen in der Abwägung zuzuerkennen ist und welche objektive Gewichtigkeit diesen Belangen im Verhältnis zu entgegenstehenden anderen Belangen zukommt.

- BVerwGE 107, 350/356 -

- 5.8.1 Der Maßstab für die Abwägung erheblicher Verkehrsgeräusche ergibt sich aus der durch die Gebietsart und die konkreten tatsächlichen Verhältnisse bestimmte Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit der Umgebung. Für die tatsächlichen Verhältnisse spielen insbesondere Geräuschvorbelastungen und plangegebene Vorbelastungen eine wesentliche Rolle. Nach diesen Kriterien ist ein Grundstück gegenüber einem Planvorhaben um so schutzwürdiger, je mehr es nach der Gebietsart berechtigterweise Schutz vor Immissionen erwarten kann und je weniger es durch Störfaktoren, also Geräuschvorbelastungen und plangegebene Vorbelastungen, tatsächlich belastet ist.

- BVerwGE 56, 110/131 (Flughafen Frankfurt) -

Tatsächliche Geräuschvorbelastungen und plangegebene Vorbelastungen können auch von der Anlage herrühren, die Gegenstand der Änderungsplanfeststellung ist.

- Steinberg, a.a.O., S. 278 f. -

- 5.8.2 Die Tatsache, daß in einem Gebiet Lärmvorbelastungen durch ein zu änderndes Vorhaben vorhanden sind, beeinflußt die Frage, ob eine hinzukommende Belastung zu einer signifikanten Erhöhung der Gesamtbelastung führt. Der Gesichtspunkt der Vorbelastung rechtfertigt es insofern, das Maß an Lärmbelästigungen zuzumuten, das durch das Vorhandensein des planfestgestellten und genehmigten Verkehrsflughafens Frankfurt am Main erkennbar angelegt und voraussehbar war. Der Gesichtspunkt der Vorbelastung führt zwar nicht dazu, eine signifikante Erhö-

hung der Gesamtbelastung als zumutbar einzustufen. Die tatsächliche Vorbelastung muß aber als vorhandenes Lärmniveau hingenommen werden; sie reduziert aber nicht – gemessen an diesem Lärmniveau – den Schutz vor einer weiteren signifikanten Verschlechterung durch das Änderungsvorhaben.

- hierzu BVerwGE 59, 253/263 f.; BVerwGE 88, 210/215 -

5.8.3 Auf der anderen Seite wird die Frage der Zumutbarkeit von Beeinträchtigungen der Flughafenanlieger nicht bereits durch jede planfeststellungsbedürftige Änderung wieder neu aufgeworfen. Sie stellt sich jedenfalls dann nicht, wenn es sich um Beeinträchtigungen handelt, die von einer früheren luftverkehrsrechtlichen Genehmigung nach § 6 Abs. 1 bzw. einer Planfeststellung nach § 8 LuftVG gedeckt sind und von einer späteren planfeststellungsbedürftigen Änderung des Flughafens nicht berührt werden. Ebenso wenig wie die gesteigerte Ausnutzung einer solchen Genehmigung ihrerseits genehmigungsbedürftig ist,

- BVerwG, U. vom 21. Mai 1997, Nr. 11 C 1.97, in Buchholz 442.40, § 6 LuftVG Nr. 27 (Flughafen Köln/Bonn) -

bedarf es einer Einbeziehung der von der Genehmigung unverändert gedeckten Beeinträchtigungen in das spätere Planfeststellungsverfahren. Insoweit können schutzwürdige private Belange nicht berührt sein, es sei denn, die Grenzen einer Grundrechtsverletzung werden erreicht.

- zur grundrechtlichen Schutzpflicht, BVerwGE 107, 350/357; BVerfGE 56, 54/82 ff. (Flughafen Düsseldorf) -

Dies hat zur Folge, daß Gegenstand der Abwägungs- und Planungsentscheidung über die von der Flughafen Frankfurt AG beabsichtigte Erweiterung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main Anlage und Betrieb der neuen Landebahn ist. Die Rechtfertigung dieses Vorhabens beruht auf der Beseitigung von Kapazitätsengpässen zur Tagzeit, nicht aber in einer Kapazitätserhöhung des Start-/Landebahnsystems des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main zur Abwicklung von Nachtflugverkehr. Das in der Zeit von 22.00 bis 6.00 Uhr auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main zu erwartende Verkehrsaufkommen läßt sich – auch bei Berücksichtigung eines Gesamtbewegungsaufkommens im Prognosezeitraum von 660.000 Flugbewegungen/Jahr auf dem vorhandenen Start- und Landebahnsystem des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main abwickeln.

Dies eröffnet der Planfeststellungsbehörde einen weiten Bereich planerischer Gestaltungsfreiheit, bei der Zulassung von Nachtflugverkehr auf der den Gegenstand des Planfeststellungsverfahrens bildenden neuen Landebahn des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main auch im Hinblick auf die Festlegung von Betriebsbeschränkungen in der Zeit von 22.00 bis 6.00 Uhr. Dies erweist aber auch zugleich, daß das zur Planfeststellung nachgesuchte Ausbauvorhaben in Bezug auf den Flugbetrieb in der Zeit von 22.00 bis 6.00 Uhr keine Probleme aufwirft, die es gestatten könnten oder nach Maßgabe der Grundsätze der Problembewältigung (Abwägungsgebot) gar rechtfertigen könnten, den luftrechtlich bereits genehmigten und planfeststellungsrechtlich zugelassenen Bestand des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main zum Gegenstand einer (erneuten) Abwägungs- und Planungsentscheidung im Rahmen der Entscheidung über das Ausbauvorhaben zu machen. Vielmehr dürfte (planstützend) bei der Entscheidung über das Ausbauvorhaben zu Buche schlagen, daß eine erhöhte Kapazität der Flughafenbetriebsflächen des Flughafens Frankfurt am Main den Druck auf die Tagesrandzeiten nimmt, d.h. beim Flugplankoordinator weniger Flüge insbesondere in der Zeit von 22.00 bis 24.00 Uhr und 5.00 bis 6.00 Uhr nachgefragt werden.

6. Die Abwägungsplanungsentscheidung, § 8 Abs. 1 S. 2 LuftVG

§ 8 Abs. 1 LuftVG gestattet auf der Grundlage ordnungsgemäßer Abwägung die Festsetzung von Betriebsbeschränkungen, etwa zwischen 23.00 und 5.00 Uhr, auf der den Gegenstand des beabsichtigten Planfeststellungsverfahrens bildenden neuen Start-/Landebahn des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main. Eine derartige Entscheidung entspricht dann dem Abwägungsgebot nach § 8 Abs. 1 S. 2 LuftVG, wenn dies zum Schutz der Umgebung der neuen Start-/Landebahn des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main vor Fluglärm geboten ist. Die Verkehrsfunktion des internationalen Großflughafens Frankfurt wäre von einer derartigen Beschränkung nicht beeinträchtigt, da im Prognosezeitraum die für die Zeit

zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr zu erwartenden Flugbewegungen im Linien-, Charter- und Frachtverkehr auf dem bestehenden Start-/Landebahnsystem des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main abgewickelt werden könnten.

6.1 Die Einheitlichkeit der Planungsentscheidung

Weitergehende Beschränkungen des Nachtflugbetriebes auf dem bestehenden Verkehrsflughafen Frankfurt am Main rechtfertigt die Abwägungs- und Planungsentscheidung, über die beabsichtigte neue Landebahn des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main nicht, auch nicht aus dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Planungsentscheidung.

§ 8 Abs. 1 LuftVG enthält das Gebot umfassender Problembewältigung. Dem entspricht in materiell-rechtlicher Hinsicht das Abwägungsgebot und verwaltungsverfahrensrechtlich der Grundsatz der Einheitlichkeit der Planungsentscheidung. Dies äußert sich im Falle der Planänderung vor Erlaß der Planungsentscheidung so, daß die Entscheidung von vornherein nur die geänderte Planung zum Gegenstand hat. Bei der Änderung des festgestellten Plans vor Fertigstellung des Vorhabens führt nach dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Planungsentscheidung die Änderungsentscheidung zu einer teilweisen Abänderung der ursprünglichen Entscheidung, die ihrerseits nicht durch eine neue Entscheidung ersetzt wird, sondern in dem Umfang fortbesteht, in dem die Änderung keine Abweichung geregelt hat. Die Planungsentscheidung gilt nunmehr als einheitlicher Planfeststellungsbeschluß in der Fassung, die sie durch die Änderung gefunden hat.

- BVerwGE 61, 307; zu den spezifischen Fragen der Teilbarkeit der Planungsentscheidung in diesen Fällen Badura, Rechtsfragen der Flughafenplanung in Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat, 1984, S. 27/46 f. -

Die Erweiterung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main durch die Hinzufügung einer weiteren Landebahn ist nicht den genannten Fallkonstellationen zuzuordnen. Im vorliegenden Fall handelt es sich nicht um eine „Planänderung“, sondern um die Änderung eines zugelassenen und fertiggestellten Vorhabens auf der Grundlage von § 8 Abs. 1 LuftVG. Dies bedeutet, daß die Änderung zu der abgeschlossenen Rechtsstellung des Vorhabensträgers und zu seinem auf der Grundlage der vorliegenden Planungsentscheidungen rechtlich geschützten Bestand hinzutritt. Dies hat eine Planungsentscheidung für die Erweiterung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main auf der Grundlage von § 8 Abs. 1 und die dieser Planungsentscheidung

zugrundeliegende Abwägung nach § 8 Abs. 1 S. 2 LuftVG in Rechnung zu stellen. Ein etwaiger Planfeststellungsbeschuß für die Erweiterung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main durch eine weitere Landebahn muß von der Bestandskraft der Zulassung des bestehenden Verkehrsflughafens am Main in Anlage und Betrieb ausgehen.

- vgl. zur Bindungswirkung einer Betriebsgenehmigung nach § 7 AtG
BVerwGE 61, 256/274 -

Der Planfeststellungsbehörde könnte nur dann die Möglichkeit offen stehen, auch im Hinblick auf den bestehenden und bestandskräftig zugelassenen Verkehrsflughafen Frankfurt am Main Auflagen auf der Grundlage von § 8 Abs. 1 S. 2 LuftVG i.V.m. § 36 HessVwVfG bzw. Schutzauflagen zu Lasten des Vorhabensträgers nach § 9 Abs. 2 LuftVG nicht wegen, sondern aus Anlaß der Planfeststellung für die beabsichtigte Erweiterung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main zu verfügen, wenn der Inhalt der beabsichtigten Änderung Abwägungsvorgang und Abwägungsergebnis des Gesamtvorhabens nach Struktur und Inhalt insgesamt berühren, also die Frage sachgerechter Zielsetzung und Abwägung im Sinne der Gesamtplanung erneut aufgeworfen sein sollte.

Die Hinzufügung einer weiteren Landebahn zu dem bestehenden und bestandskräftig zugelassenen Verkehrsflughafen stellt den Verkehrsflughafen Frankfurt am Main insgesamt (unter Einbezug seiner Erweiterung) jedoch nicht zur erneuten planungsrechtlichen Disposition. Die Erweiterung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main ist nach Maßgabe von § 8 Abs. 1 LuftVG als wesentliche Änderung des planfestgestellten Vorhabens einem Planfeststellungsverfahren zugänglich, ohne daß hierdurch die planerischen Grundlagen des luftrechtlich zugelassenen Verkehrsflughafens Frankfurt am Main in ihrer Struktur berührt werden.

6.2 Die Beschränkung der Entscheidung auf das Ausbaurvorhaben

Die fachplanerisch der Planfeststellung für die beabsichtigte Erweiterung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main zugrundeliegende Problembewältigung gestattet also nicht, im Wege der fachplanerischen Entscheidung über den Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main in die bestandskräftigen Zulassung des Flugbetriebes auf dem bestehenden Verkehrsflughafen Frankfurt am Main einzugreifen. Dies gilt für den verfahrensrechtlichen Aspekt der Einheitlichkeit der Pla-

nungsentscheidung ebenso wie für die materiell-rechtlichen Anforderungen des Abwägungsgebotes.

Soll die Zulassung des gegenwärtigen Betriebs auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr zurückgenommen werden, ist dies nicht Gegenstand des Planfeststellungsverfahrens für die Erweiterung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main, sondern Gegenstand eines auf Antrag des Vorhabensträgers einzuleitenden Änderungsverfahrens nach § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG bzw. Gegenstand eines (Teil-) Widerrufs bestehender luftrechtlicher Zulassungen für den Betrieb des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main.

II. Die Änderung der bestehenden Nachtflugbeschränkung für den Verkehrsflughafen Frankfurt am Main, § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG

1. Die bestehende Nachtflugregelung

Die luftrechtliche Genehmigung vom 20. Dezember 1957 zur Anlage und zum Betrieb des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main ist durch verschiedene Nachträge, zuletzt vom 16.07.1999 eingeschränkt worden. Der Nachtrag, der am 30.07.1999 (NfL I/317/99) bekannt gemacht worden ist, begrenzt die Nutzung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main in der Zeit zwischen 22.00 bis 6.00 Uhr auf Luftfahrzeuge, die nach Anhang 16, Band 1, Teil II, Kapitel 3 zum ICAO-Abkommen lärmzertifiziert sind. Spätestens am Vortage vom Flugplankoordinator koordinierte Flüge dürfen in der Zeit von 22.00 bis 6.00 Uhr auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main abgefertigt werden. Landungen sind in der Zeit zwischen 0.00 und 5.00 Uhr Ortszeit nicht zulässig, Landungen mit Luftfahrzeugen, die der home-base-Klausel unterliegen, sind in der Zeit zwischen 1.00 bis 4.00 Uhr Ortszeit nicht zulässig. Der Nachtrag vom 16.07.1999 zur luftrechtlichen Genehmigung vom 20.07.1957, der bestandskräftig ist, enthält in Nr. I 8 den ausdrücklichen Vorbehalt weiterer Einschränkungen. Die Nachträge zur luftrechtlichen Genehmigung vom 20.12.1957 (Nachtflugbeschränkungen) sind auf der Grundlage von § 6 Abs. 4 LuftVG verfügt worden.

2. Die Änderung der Nachtflugregelung als wesentliche Änderung, § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG

Nach § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG bedarf die wesentliche Erweiterung oder Änderung des Betriebs eines Verkehrsflughafens der luftrechtlichen Genehmigung. Die beabsichtigte Neufassung von Flugbeschränkungen in der Zeit zwischen 22.00 bis 6.00 Uhr (Nachtflugverbot zwischen 23.00 und 5.00 Uhr Ortszeit) hat den Betrieb des bestehenden Verkehrsflughafens Frankfurt am Main unmittelbar zum Gegenstand. Zwar soll die anlagenbezogene Konzeption des luftrechtlich zugelassenen Verkehrsflughafens Frankfurt am Main unverändert bleiben, wohl aber wird durch die beabsichtigten Nachtflugbeschränkungen ein wesentlicher, den Charakter des Flughafens kennzeichnender Bereich umgestaltet. Die Mediationsgruppe weist in ihrem Bericht ausdrücklich selbst darauf hin, daß das geforderte Nachtflugverbot die Verlagerung der in diesen Nachtstunden stattfindenden Post-, Fracht- und Charterflüge zur Voraussetzung hat (Blatt 179 des Berichtes). Nachtflugverbote bestimmen wie Start- und Landeverbote zu bestimmten Zeiten und für bestimmte Verkehrsarten die Öffnungszeiten bzw. die Belastung der Start- und Landebahnen eines Verkehrsflughafens, sie schränken die Nutzbarkeit und die zur Verfügung stehende technische Kapazität eines Verkehrsflughafens ein:

Mit der beabsichtigten Beschränkung des Luftverkehrs in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr wird in die (bestandskräftige) luftrechtliche Zulassung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main durch eine dinglich wirkende Begrenzung bisher der zulässigen Art der Benutzung bzw. der Flugkapazität des vorhandenen Start-/Landebahnsystems eingegriffen und die Kapazität des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main in der Zeit von 23.00 bis 5.00 Uhr herabgesetzt. Mit der betriebsbezogenen Einschränkung der Kapazität des bestehenden Start-/Landebahnsystems des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main wird die öffentlich-rechtliche Eigenschaft der luftrechtlich zugelassenen Sache (Verkehrsflughafen Frankfurt am Main) unmittelbar und maßgeblich geändert.

- hierzu: BVerwG, U. vom 26. Juli 1989, Nr. 4 C 35.88, Blatt 19 der Urteilsausfertigung (BVerwGE 82, 246) – Flughafen München; BVerwG, U. vom 30. Mai 1984, Blatt 37 der Urteilsausfertigung (BVerwGE 69, 256), Flughafen München -

Diese nachträgliche, dinglich wirkende Kapazitätseinschränkung des bestehenden Start-/Landebahnsystems des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main gestaltet die bisherige luftrechtliche Zulassung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main in we-

sentlicher Weise um. Soweit die hiermit verbundene Rücknahme der luft-rechtlichen Zulassung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main nicht im Wege eines Teilwiderrufs erfolgt, sollten überhaupt die rechtlichen Voraussetzungen für einen Teilwiderruf gegeben sein (hierzu unten), bedarf die beabsichtigte nachträgliche Änderung eines luftrechtlichen Verfahrens.

Das Planfeststellungsverfahren für den Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main ist vorhabensbezogen (Zulassung von Anlage und Betrieb einer neuen Landebahn). Die beabsichtigte Änderung der luftrechtlichen Zulassung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main ist ausschließlich betriebsbezogen. Die beabsichtigte Änderung der Betriebszulassung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main ist in einem Genehmigungsänderungsverfahren nach § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG einer Planungs- und Abwägungsentscheidung zuzuführen. Dies würde selbst dann gelten, wenn eine entsprechende betriebliche Regelung in einem Planfeststellungsbeschluß enthalten wäre oder der Verkehrsflughafen als im Plan festgestellt gilt, § 8 Abs. 4 S. 2 LuftVG.

3. Das Verfahren

3.1 Der Änderungsantrag, die Antragsbegründung

Ebenso wie das Genehmigungsverfahren nach § 6 Abs. 1 LuftVG ist auch das Genehmigungsänderungsverfahren im Fall einer wesentlichen Änderung nach § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG antragsabhängig.

- Hofmann/Grabherr, Kommentar zum Luftverkehrsgesetz, § 6 LuftVG,
Anm. 68, 78, 80 -

Das bedeutet, daß das Änderungsverfahren nur auf Antrag der Flughafen Frankfurt AG in Gang gesetzt werden kann. Es ist zugleich Aufgabe des Antragstellers zu begründen, aus welchen Gründen, bei gleichzeitigem Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main, wachsendem Verkehrsaufkommen und dem bestehenden Widmungs- und Verwendungszweck des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main, ausgedrückt in seiner Funktion als Luftverkehrsknotenpunkt und Luftfrachtzentrum, die Einschränkung der luftrechtlichen Zulassung dieses Verkehrsflughafens in der Zeit von 23.00 bis 5.00 Uhr erforderlich ist und andere Maßnahmen zum Schutze der Flughafenumgebung vor Fluglärm zur Nachtzeit nicht ausreichen.

3.2 Das Verfahren, die Beteiligung

Das ordnungsgemäße Zustandekommen der Änderungsgenehmigung als Planungsentscheidung ist davon abhängig, daß die verfahrensmäßigen Anforderungen an das Änderungsgenehmigungsverfahren ebenso erfüllt sind, wie die übrigen Anforderungen, welche die Rechtsprechung an die Rechtmäßigkeit einer Planungsentscheidung, insbesondere im Hinblick auf das Abwägungsgebot, aufgestellt hat.

- vgl. zu den Anforderungen BVerwGE 48, 56 ff.,
BVerwGE 56, 110/121 ff. (Flughafen Frankfurt),
BVerwGE 87, 332/340 ff., 365 ff. (Flughafen München) -

Für das Genehmigungsänderungsverfahren, insbesondere die verfahrensmäßige Beteiligung (Anhörung) der von der beabsichtigten Einschränkung Betroffenen, enthält § 6 LuftVG keine ausdrücklichen Regelungen. Die für die luftverkehrsrechtliche Planfeststellung in § 10 LuftVG i.V.m. § 73 HessVwVfG getroffenen Regelungen gelten nicht. Daraus folgt aber nicht, daß die Beteiligung auch privater Dritter in einem luftverkehrsrechtlichen Änderungsgenehmigungsverfahren dieser Art nicht stattzufinden habe. Die Rechtsstellung der Betroffenen darf verfahrensmäßig nicht dadurch verkürzt werden, daß die planerische Entscheidung im isolierten Genehmigungsänderungsverfahren ohne Anhörung der Betroffenen getroffen wird. Die Betroffenen sind, soweit sie Beteiligte des Verfahrens sind, anzuhören, § 28, § 13 HessVwVfG. Eines Erörterungstermines bedarf es jedoch nicht.

Soweit die beantragte Beschränkung der bestehenden Nachtflugregelung durch ein Nachtflugverbot in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr für den Verkehrsflughafen Frankfurt am Main die Umgebung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main ausschließlich begünstigt, kann eine Anhörung der Flughafenumgebung nach § 28 Abs. 1 HessVwVfG unterbleiben. Anzuhören im Genehmigungsänderungsverfahren sind jedoch auf der Grundlage der entsprechenden Anwendung von § 28 HessVwVfG und den verfahrensrechtlichen Anforderungen des Abwägungsgebotes die gegenwärtigen Nutzer des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main, welchen das bisher für den Flugbetrieb auch in der Zeit von 23.00 bis 5.00 Uhr zur Nutzung zugelassene Start- und Landebahnsystem nicht mehr in dem bisherigen Umfang zur Verfügung stehen soll. Die Belange dieser Nutzer sind zu ermitteln und mit der ihnen zukommenden Bedeutung in die Abwägung einzustellen.

- so ausdrücklich BVerwG, U. vom 26. Juli 1989, Nr. 4 C 35.88,
Blatt 24 ff. der Urteilsausfertigung; in gleicher Weise OVG Bremen,

B. vom 05.11.1993, Nr. OVG 1 (G) T 2/93, Blatt 8 f. der Beschlußausfertigung -

Es liegt im Verfahrensermessen der Genehmigungsbehörde, auch Gebietskörperschaften in unmittelbarer Nachbarschaft des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main gemäß § 13 Abs. 2 S. 1 i.V.m. § 13 Abs. 1 Nr. 4 HessVwVfG zum Änderungsgenehmigungsverfahren im Hinblick auf die Auswirkungen der Betriebszulassung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main auf die Bauleitplanung (§ 1 Abs. 6 BauGB) hinzuzuziehen.

- hierzu Hofmann/Grabherr, Kommentar zum LuftVG, § 6 LuftVG Anm. 80 -

4. Die planerische Gestaltungsfreiheit, das Abwägungsgebot

4.1 Die Grundlagen

Die Genehmigungsbehörde entscheidet im Rahmen eines Änderungsgenehmigungsverfahrens nach § 6 Abs. 4 S. 2 (ohne nachfolgendes Planfeststellungsverfahren) ebenso wie die Planfeststellungsbehörde in einem Planfeststellungsverfahren im Rahmen ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit grundsätzlich nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen, auf welche Weise unzumutbarem Fluglärm entgegenzuwirken ist.

- BVerwGE 51, 6/12; BVerwGE 69, 256/276 (Flughafen München) -

Die Festlegung von Betriebsregelungen für den Nachtschutz ist, wie ausgeführt, keine Frage der Bestimmung der Zumutbarkeitsgrenze nach § 9 Abs. 2 LuftVG, § 74 Abs. 2 S. 2 HessVwVfG mit der Folge einer uneingeschränkten gerichtlichen Überprüfung, sondern vielmehr gleichfalls Gegenstand der planerischen Gestaltungsfreiheit der Genehmigungs- (bzw. Planfeststellungs-) Behörde. Dies hat zur Folge, daß in materiell-rechtlicher Hinsicht die Grenzen dieser Freiheit durch die Anforderungen des Abwägungsgebotes festgelegt sind. Die Anforderungen des Abwägungsgebotes sind hierbei nicht etwa speziell für den Nachtschutz von vornherein enger gesetzt. Insbesondere haben die Betroffenen in der Umgebung eines Verkehrsflughafens für den Zeitraum 22.00 bis 6.00 Uhr keinen Rechtsanspruch auf ein absolutes Nachtflugverbot, das die Gestaltungsfreiheit der Behörde auf Null reduzieren würde.

- BVerwGE 87, 332/366 (Flughafen München) -

Umgekehrt wird mit der uneingeschränkten Zulassung von Flugbewegungen in der Zeit zwischen 22.00 bis 6.00 Uhr selbst bei besonders lärmarmen Flugzeugtypen Lärm erzeugt, der abwägungserheblich ist.

- BVerwG, U. vom 27. Oktober 1998, Nr. 11 A 1.97,
Blatt 49 der Urteilsausfertigung (Flughafen Erfurt) -

Von daher ist es grundsätzlich materiell-rechtlich nicht zu beanstanden, wenn die Genehmigungsbehörde in einem auf Antrag des Flughafenbetreibers eingeleiteten Genehmigungsänderungsverfahren nach § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG im Rahmen ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit die Zulassung von Flugbetrieb in der Zeit zwischen 22.00 bis 6.00 Uhr beschränkt.

- zur grundsätzlichen Zulässigkeit der Einschränkung des Nachtflugbetriebes auf der Grundlage von § 8 Abs. 1 LuftVG BVerwGE 75, 214/243 (Flughafen München) -

4.2 Die in die Abwägungsentscheidung einfließenden Belange

Das von der Mediationsgruppe geforderte absolute Nachtflugverbot in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr dient dem Schutz der Umgebung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main vor Fluglärm zur Nachtzeit. Dieser Schutz stellt einen maßgeblichen Belang dar, der bei der der Genehmigungsbehörde in dem Änderungs-genehmigungsverfahren nach § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG aufgegebenen Abwägung zu berücksichtigen ist. In dieser Weise gebietet § 29 b Abs. 1 S. 2 LuftVG unter Lärmschutzgesichtspunkten eine besondere Rücksichtnahme auf das Ruhebedürfnis der Anwohner in der Nacht, ohne ein allgemeines Verbot nächtlicher Flugbewegungen auszusprechen.

Auch unter Berücksichtigung des besonderen Schutzes der Flughafenumgebung vor Fluglärm zur Nachtzeit (§ 29 b Abs. 1 S. 2 LuftVG) setzt die im Änderungs-genehmigungsverfahren zu treffende Entscheidung über den gebotenen Schutz der Flughafenumgebung vor Fluglärm die Klärung und Entscheidung der Genehmigungsbehörde voraus, ob und inwieweit (unzumutbarem) Fluglärm in der Umgebung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main unter Einbezug der bestehenden Nachtflugregelung für diesen Verkehrsflughafen durch Schutzmaßnahmen auf Kosten des Vorhabensträgers nach Maßgabe von § 6 Abs. 4 S. 2 (§ 6 Abs. 2) LuftVG

sowie der entsprechenden Anwendung von § 9 Abs. 2 LuftVG i.V.m. § 74 Abs. 2 (§ 75 Abs. 2) HessVwVfG entgegengewirkt werden kann.

Auf der anderen Seite ist in die Abwägungsentscheidung der Bedarf an Luftverkehr in der Zeit zwischen 22.00 bis 6.00 Uhr als Belang in die Abwägung einzubeziehen und zutreffenderweise zu gewichten. Hierzu bedarf es allerdings keiner „Erforderlichkeit“ dieses Luftverkehrs im Sinne eines unabweisbaren Flugbedarfs: Je dringlicher ein bestimmter Nachtflugbedarf tatsächlich ist, desto bedeutsamer ist sein Gewicht im Rahmen der Abwägung.

- BVerwG, U. vom 29.01.1991, Nr. 4 C 51.89, Blatt 103 der Urteilsausfertigung (BVerwGE 87, 332/368) Flughafen München -

Als erforderlicher Luftverkehr in der Zeit zwischen 22.00 bis 6.00 Uhr ist bei einem überregionalen und internationalen Verkehrsflughafen die ordnungsgemäße Abwicklung des planmäßigen Linien- und Charterflugverkehrs, insbesondere das Verkehrsbedürfnis der Charterunternehmen an einem 17-Stunden-Umlauf, die Durchführung von Frachtverkehr, die Abwicklung verspäteter planmäßiger Tagesflugbewegungen sowie die Durchführung von Ausweichlandungen aus meteorologischen, technischen oder sonstigen Flugsicherheitsgründen und die nach geltendem Luftverkehrsrecht vorgeschriebene Durchführung von Ausbildungs- und Übungsflügen anerkannt worden.

- hierzu BVerwG, a.a.O., Blatt 103 der Urteilsausfertigung (BVerwGE 87, 332/368 ff.) Flughafen München; OVG Bremen, B. vom 5. November 1993, OVG 1 (G) T 2/93, Blatt 16 ff. der Beschlusausfertigung (Flughafen Bremen; OV Bremen, U. vom 11. Juni 1996, OVG 1 G 5/94, Blatt 18 ff. der Urteilsausfertigung (Flughafen Bremen) -

4.3 Die Rücknahme einer bestehenden Betriebszulassung durch Änderungsverfahren

4.3.1 Die der Genehmigungsbehörde aufgebene Problembewältigung und Abwägung der widerstreitenden Belange im Rahmen eines vom Flughafenbetreiber beantragten Änderungsverfahren nach § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG mit dem Ziel eines Nachtflugverbotes in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr wirft besondere Fragen der Begrenzung der planerischen Gestaltungsfreiheit und der Gewichtung der Belange im Abwägungsprozeß auf, die sich von der Abwägung in einem auf

Betriebserweiterung gerichteten Genehmigungsänderungsverfahren nach § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG unterscheiden.

- 4.3.2 Wird der Antrag auf Genehmigungsänderung nach § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG vom Flughafenbetreiber selbst mit dem Ziel der Einschränkung des bisher zugelassenen Flugbetriebes (hier: Einführung eines Nachtflugverbotes zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr) gestellt, liegt es nahe, dem Antrag des Flughafenbetreibers im Rahmen der planerischen Gestaltungsfreiheit der Genehmigungsbehörde, § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG, stattzugeben. Ein derartiges Vorgehen würde jedoch die Reichweite planerischer Gestaltungsfreiheit verkennen. Zwar räumt auch § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG im Rahmen eines Änderungsgenehmigungsverfahrens der Genehmigungsbehörde eine planerische Gestaltungsfreiheit ein; diese planerische Gestaltungsfreiheit ist wie im Falle der anderen Planungsentscheidungen nach § 6 Abs. 1 und § 8 Abs. 1 LuftVG durch die Anforderungen des Abwägungsgebotes begrenzt.

Bei einer, auch vom Flughafenbetreiber begehrten, nachträglichen Einschränkung des Betriebes eines bestehenden Verkehrsflughafens handelt es sich der Sache nach, soweit der Einschränkungsantrag reicht, um eine Aufgabe der vom Flughafenbetreiber auf der Grundlage der bisher vorliegenden fachplanerischen Zulassung von Anlage und Betrieb des Verkehrsflughafens übertragenen Verkehrsfunktion. Es handelt sich bei der fachplanerischen Zulassung von Anlage und Betrieb eines Verkehrsflughafens nach § 6 Abs. 1 bzw. § 8 Abs. 1 LuftVG nicht um eine Anlagen- und Betriebszulassung im Privatinteresse. Die luftrechtliche Genehmigung nach § 6 Abs. 1 LuftVG bzw. die Planfeststellung nach § 8 Abs. 1 LuftVG ist, jedenfalls in Bezug auf die Zulassung von Verkehrsflughäfen, also Flughäfen, die dem öffentlichen Verkehr dienen, gemeinnützig. Dem Flughafenbetreiber obliegt es, im Rahmen der fachplanerischen Zulassung von Anlage und Betrieb die ihm übertragene Verkehrsaufgabe wahrzunehmen; der Flughafenbetreiber unterliegt aus diesem Grund der Betriebspflicht, § 45 LuftVZO. Es liegt nicht in der Hand des Flughafenbetreibers, sich einseitig von der Erfüllung der ihm mit der fachplanerischen Zulassung des Infrastrukturvorhabens „Verkehrsflughafen“ übertragenen Verkehrsaufgabe zu lösen. Dies hat für das auf Antrag des Flughafenbetreibers eingeleitete Änderungsgenehmigungsverfahren die Konsequenz, daß die Genehmigungsbehörde im Änderungsgenehmigungsverfahren eingehend zu prüfen hat, ob die Aufrechterhaltung des bisher zugelassenen Betriebes des Verkehrsflughafens aus öffentlichem Interesse geboten ist. Sie darf dem Änderungsantrag, da die Flughafenumgebung begünstigend, dennoch nicht ohne weitere Prüfung und Abwägungsentscheidung stattgeben.

4.3.3 Das Verkehrsaufkommen des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main ist in der Zeit zwischen 22.00 bis 6.00 Uhr dadurch gekennzeichnet, daß ungefähr die Hälfte der Nachtflugbewegungen in der Zeit zwischen 22.00 bis 23.00 Uhr abgewickelt wird. Die Zeit zwischen 22.00 bis 23.00 Uhr soll nach wie vor auch nach Einführung eines Nachtflugverbotes dem Luftverkehr offen stehen. Das Nachtflugaufkommen in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr belief sich im Jahre 2000 auf durchschnittlich 54 Flugbewegungen pro Nacht. Die Analyse der Flugbewegungen, die im Jahre 2000 auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main durchgeführt worden sind ergibt, daß in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr der Anteil der im Deutschland- und Europaverkehr eingesetzten Luftfahrzeuge auf rund 57 %, sowie der Anteil der Langstreckenflugzeuge (einschließlich der langen Mittelstrecken) auf 43 % betrug. Das Flugbewegungsaufkommen mit Luftfahrzeugen der Flugzeugtypen B 737-300 u.a. bemißt sich zu einem großen Teil aus Flugbewegungen im Nachtluftpostverkehr. Dieses Verkehrsaufkommen dokumentiert die Verkehrsbedeutung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main und damit die vom Flughafen Frankfurt bisher wahrgenommene Verkehrsaufgabe auch in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr.

4.3.4 Der durch die planerische Zulassung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main begründete „Verwendungszweck als internationaler Verkehrsflughafen“

- so in Bezug auf den Verkehrsflughafen Erfurt BVerwG, U. vom 27. Oktober 1998, Nr. 11 A 1.97, Blatt 55 der Urteilsausfertigung -

bzw. die Widmung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main „für öffentliche Zwecke“

- so für den Flughafen München BVerwGE 69, 256/276 -

verleiht den Belangen des Luftverkehrs gerade auch in Bezug auf die Durchführung von Flugbewegungen auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main zur Nachtzeit ein erhebliches Gewicht.

- BVerwGE 87, 332/372 (Flughafen München) -

Dies hat zur Folge, daß eine Aufhebung der bisherigen Betriebszulassung des bestehenden Verkehrsflughafens Frankfurt am Main zur Nachtzeit dann nicht in Betracht kommt, wenn diese Betriebszulassung dazu führt, daß der Verkehrsflughafen

Frankfurt am Main die ihm mit seiner planerischen Zulassung übertragene Verkehrsaufgabe wirksam nicht mehr wahrnehmen kann und die nachträgliche Einführung eines Nachtflugverbotes auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main mit dem durch die Widmung bestimmten Verwendungszweck des Vorhabens als eines internationalen Großflughafens nicht zu vereinbaren wäre. Ein gleichwohl im Rahmen einer Änderungsgenehmigung nach § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG in dieser Weise getroffene Planungsentscheidung (z.B. absolutes Nachtflugverbot in der Zeit zwischen 22.00 bis 6.00 Uhr) wäre in sich widersprüchlich und demzufolge rechtswidrig.

- BVerwGE 87, 332/368 (Flughafen München) -

- 4.3.5 Die nachträgliche Begrenzung der fachplanerischen Zulassung des Betriebes des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main im Sinne der Widmung dieses Verkehrsflughafens als internationaler Verkehrsflughafen stellt sich in der Terminologie des Straßenrechtes als (betriebliche) Teileinziehung dar. Eine derartige Teileinziehung wäre dann zulässig, wenn in der fraglichen Zeit des beabsichtigten Nachtflugverbotes ohnehin kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht.

- für das Straßen- und Wegerecht § 6 Abs. 1 HessStraßenG -

Hiervon kann, wie die Verkehrsentwicklung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main in der Zeit zwischen 22.00 bis 6.00 Uhr und insbesondere auch zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr ausweist, keine Rede sein. Das Luftverkehrsgesetz enthält ebenso wie andere Rechtsgrundlagen zum Fachplanungsrecht (etwa im Eisenbahnrecht) keine Rechtsgrundlagen für die „Entwidmung“ von auf seiner Grundlage fachplanungsrechtlich zugelassenen Vorhaben.

- Selbst die Vorschrift des § 75 HessVwVfG, nach der der Plan außer Kraft tritt, wenn mit seiner Durchführung nicht innerhalb von 5 Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen wird, findet in den Vorschriften über die Planfeststellung nach dem Luftverkehrsgesetz keine Entsprechung. Dort können die vom Plan betroffenen Grundstückseigentümer nur verlangen, daß der Unternehmer ihre Grundstücke und Rechte insoweit erwirbt, als nach § 28 LuftVG die Enteignung zulässig ist, wenn der Plan nicht innerhalb von 5 Jahren nach Rechtskraft durchgeführt wird -

Wenn in dieser Situation eine Parallele zu den straßenrechtlichen Vorschriften, die sich mit der Widmung von Sachen für öffentliche Zwecke befassen, gezogen wird, könnte eine „Teileinziehung“ einer betrieblichen Zulassung eines Verkehrsflughafens

fens (neben der entfallenen Verkehrsbedeutung) dann in Betracht kommen, wenn dies das Wohl der Allgemeinheit erfordert.

- § 6 Abs. 1 S. 1 HessStraßenG -

Gründe des öffentlichen Wohls, die eine Teileinziehung rechtfertigen könnten, können entsprechend § 6 Abs. 2 S. 4 LuftVG i.V.m. § 6 Abs. 2 LuftVG auch Gründe des Lärmschutzes sein.

- so etwa zu Art. 8 BayStrWG Sieder-Zeitler, Kommentar zum Bayerischen Straßen- und Wegegesetz, Art. 8 BayStrWG Anm. 12 -

Unter Berücksichtigung des Widmungszweckes des planungsrechtlich zugelassenen Betriebes eines Verkehrsflughafens

- hierzu im einzelnen: BVerwGE 87, 332/368 ff. -

und der Anforderungen des Abwägungsgebotes (§ 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG i.V.m. § 6 Abs. 2 LuftVG) kann im Rahmen eines Änderungsgenehmigungsverfahrens nach § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG eine zusätzliche Einschränkung der Widmung (Verkehrsfunktion) nur dann in Betracht kommen, wenn das Interesse der Allgemeinheit an der beabsichtigten Einschränkung des Verkehrs zur Nachtzeit größer ist als das Interesse an der Aufrechterhaltung der Betriebszulassung für Zwecke des Luftverkehrs. Die für die zuzügliche Beschränkung des Luftverkehrs zur Nachtzeit sprechenden Gründe müssen nachhaltig überwiegen. Es muß sich um gewichtige Gründe handeln, da auch dem Fortbestehen der Widmung und der Verkehrsfunktion des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main zur Nachtzeit ein allgemeines Verkehrsbedürfnis, wie die Verkehrsentwicklung auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main ausweist, und damit ein nicht unbedeutendes öffentliches Interesse zur Seite steht. Dies hat zur Folge, daß eine pauschale Lösung ausscheidet und vielmehr eine Abwägung aller einschlägigen öffentlichen und privaten Belange erforderlich ist. In die Abwägung ist auch einzubeziehen, daß ein absolutes Nachtflugverbot in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr seinerseits als Planungsentscheidung wiederum Probleme aufwirft, die in der Änderungsgenehmigungsentscheidung bewältigt werden müssen.

4.3.6 Gemessen an diesen Grundsätzen gerät ein absolutes Nachtflugverbot in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr in Konflikt mit dem bestehenden Widmungszweck und

der Verkehrsfunktion des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main. Ein absolutes Nachtflugverbot auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr verdrängt den in der Zeit von 23.00 bis 5.00 Uhr bisher zulässigen Flugverkehr in die Tagesrandzeiten 22.00 bis 23.00 Uhr und 5.00 bis 6.00 Uhr und führt zu diesen Zeiten zu weiteren Problemen. Ganz abgesehen davon werden durch das beabsichtigte absolute Nachtflugverbot ganze Verkehrssegmente des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main (Frachtverkehr durch reine Frachtflugzeuge, Postverkehr, umlaufbedingte Charterflüge) von der Nutzung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main in der Zeit von 23.00 bis 5.00 Uhr ausgeschlossen.

Aus diesem Grunde ist in die Abwägungsentscheidung nach § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG einzustellen, ob den berechtigten Belangen der Flughafenumgebung zum Schutz der Nachtruhe durch Maßnahmen Rechnung getragen werden kann, welche – soweit es geht – den bestehenden Widmungs- und Verwendungszweck des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main als internationalem Verkehrsflughafen (auch zur Nachtzeit) berücksichtigen und zugleich dem besonderen Schutz der Nachtruhe (§ 29 b Abs. 1 S. 2 LuftVG) Rechnung tragen. Insoweit könnte eine Kernzeitregelung zwischen 0.00 bis 5.00 Uhr in Betracht kommen, in welcher Flugbewegungen auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main nur bei Vorliegen

besonderer Umstände (besonderes öffentliches Interesse) durchgeführt werden dürfen. Eine derartige Kernzeitregelung hat das Bundesverwaltungsgericht bei der erstmaligen planungsrechtlichen Zulassung eines Verkehrsflughafens nicht beanstandet.

- BVerwGE 87, 332/365 ff. (Flughafen München) -

Darüber hinaus könnten neben den nach § 6 Abs. 4 S. 2 i.V.m. § 6 Abs. 2 (§ 9 Abs. 2) LuftVG (§ 75 Abs. 2 HessVwVfG) gebotenen Schallschutzmaßnahmen in der Flughafenumgebung weitere Vorschriften für die Benutzung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main zur Nachtzeit durch lärmarmes Fluggerät (sogenannte Bonus-Liste) in Betracht gezogen werden.

In jedem Fall verlangt die durch die Widmung bestimmte Verkehrsfunktion des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main, daß der Verkehrsflughafen Frankfurt am Main auch zur Nachtzeit über eine angemessene Regelung zur Abwicklung verspäteter Flüge im gewerbsmäßigen Linien- und Charterverkehr verfügt. Das Nämliche gilt für Ausweichlandungen aus meteorologischen, technischen oder sonstigen Flugsicherheitsgründen und die Durchführung von Ausbildungs- und Übungsflügen, die nach geltendem Luftverkehrsrecht vorgeschrieben sind.

- 4.3.7 Ein maßgeblicher Belang, welcher gleichfalls in die Abwägung einzubeziehen ist, ist der Belang der Unternehmen, insbesondere der Luftverkehrsgesellschaften, die ihren Sitz (Geschäftssitz/Wartungsschwerpunkt) auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main im Vertrauen auf die Erreichbarkeit ihrer „Basis“ nach Maßgabe der bestehenden Widmung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main genommen haben. Gegenwärtig verfügt der Verkehrsflughafen Frankfurt am Main über eine derartige „home-base-Klausel“. Ein absolutes Nachtflugverbot in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr führt zu einer maßgeblichen und erheblich in die Belange dieser Unternehmen eingreifenden Einschränkung im Hinblick auf die Erreichbarkeit der Basis dieser Unternehmen. Es ist Gegenstand der der Genehmigungsbehörde nach Maßgabe von § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG aufgegebenen Problembewältigung, die auch insoweit betroffenen Belange in ihrer Entscheidung über eine Einschränkung des Flugbetriebes auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main zu berücksichtigen und zum Ausgleich zu bringen.

Nutzer des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main, die auf diesem Verkehrsflughafen im Vertrauen auf die genehmigungsrechtliche und planfeststellungsrechtliche

Situation unter Einschluß der bestehenden home-base-Klausel einen Gewerbebetrieb aufgebaut haben, dürfen in einem gewissen Umfang darauf vertrauen, daß ihren gewerblichen Interessen durch etwaige betriebliche Einschränkungen und Regelungen in zumutbarer Weise Rechnung getragen wird. Die Interessen und Belange dieser gewerblichen Unternehmen

- etwa Unternehmen, deren Luftfahrzeuge ihren regelmäßigen Standort auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main haben; Wartungsschwerpunkt der Unternehmen auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main; Geschäftssitz auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main; Luftfrachtunternehmen mit Sitz auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main etc. -

haben einen besonderen Standortbezug; sie sind hinreichend individuell bestimmbar, um (zumindest) als schutzwürdiger Belang in einer Abwägungsentscheidung über die betriebliche Zulassung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main zur Nachtzeit eingestellt zu werden. Die Schutzwürdigkeit dieser Belange, welche durch eine gewerbliche Tätigkeit einen verdichteten Standortbezug aufweisen, hat das Bundesverwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung zu Ermessens- und Planungsentscheidungen anerkannt.

- so etwa BVerwG, U. vom 27. September 1993, Nr. 4 C 23.93 (hier C 12.92), Blatt 5 f. der Urteilsausfertigung (Flughafen München) -

- 4.3.8 Ein absolutes Nachtflugverbot in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr führt – sollten keine Ausnahmen vorgesehen werden – dazu, daß der Frachtverkehr auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main, wie auch die Mediationsgruppe erkannt hat, maßgeblich zurückgehen wird. Flugbewegungen in der Nachtluftpost und Frachtdrehkreuze, insbesondere im Stückgutverkehr (Integrators) scheiden in einer bewegungsfreien Kernzeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main aus. Diese Verkehrsarten sind auf die Nutzung der Nachtzeit angewiesen. Der planungsrechtlich zugelassene Verwendungszweck des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main als internationaler Verkehrsflughafen (auch im Frachtverkehr) wird bei einem absoluten Nachtflugverbot in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr maßgeblich eingeschränkt. Auch dies ist in die Abwägung nach § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG einzustellen und bedarf besonderer Begründung.

- vgl. auch BVerwG, U. vom 27.10.1998, Nr. 11 A 1.97, Blatt 55 der Urteilsausfertigung (Flughafen Erfurt) -

- 4.4 Die VO (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992

Einer Beschränkung der luftrechtlichen Zulassung des internationalen Verkehrsflughafens Frankfurt am Main durch Beschränkung seines Zugangs in der Zeit von 23.00 bis 5.00 Uhr steht die Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 (ABINr. L 240 vom 24. August 1992) nicht entgegen.

Zweifelhaft ist zunächst schon, ob der in dieser Verordnung geregelte Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs von einer, alle Luftverkehrsgesellschaften treffenden, Nachtflugregelung im Sinne eines absoluten Nachtflugverbotes in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr überhaupt berührt wird. Abgesehen davon stellt Art. 8 Abs. 2 der Verordnung klar, daß die Ausübung von bestehenden Verkehrsrechten „den veröffentlichten gemeinschaftlichen, einzelstaatlichen, regionalen oder örtlichen Vorschriften in den Bereichen Sicherheit, Umweltschutz und Zuweisung von Start- und Landzeiten“ unterliegt. Danach enthält die den Luftverkehrsunternehmen gemäß Art. 3 Abs. 1 der Verordnung erteilte Genehmigung, Verkehrsrechte auf Strecken in der Gemeinschaften auszuüben, keine Freistellung vom innerstaatlichen Umweltschutzrecht.

- so ausdrücklich BVerwG, B. vom 12. Juni 1998, Nr. 11 B 19.98, Flughafen Nürnberg, Blatt 14 der Beschlußausfertigung -

4.5 Internationale Vereinbarungen

Einer Beschränkung der Zulassung des internationalen Verkehrsflughafens Frankfurt am Main durch Einführung eines absoluten Nachtflugverbotes in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr stehen, nachdem es sich um ein absolutes, für alle geltendes Nachtflugverbot handeln soll, weder das Chicagoer Abkommen

- hierzu Art. 4 des Chicagoer Abkommens i.V.m. der Präambel des Chicagoer Abkommens, BGBl. 1956 II, Blatt 411 ff. (nebst Änderungen), sowie Art. 15 des Chicagoer Abkommens -

noch die bilateralen Luftverkehrsabkommen, in denen die Bundesrepublik Deutschland mit anderen Vertragsstaaten zugunsten bestimmter Luftverkehrsunternehmen Luftverkehrsrechte ausgetauscht hat, entgegen. Die in diesen Abkommen in der Regel enthaltene Gleichbehandlungsklausel

- „Den bezeichneten Unternehmen beider Vertragsparteien wird in gleicher

und billiger Weise Gelegenheit gegeben, den vereinbarten Fluglinienverkehr auf den festgelegten Linien zwischen den jeweiligen Hoheitsgebieten und darüber hinaus zu betreiben.“ -

ist mangels weiterer Präzisierung für ein rechtliches Gebot zu schwach ausgeprägt; im übrigen trifft ein absolutes Nachtflugverbot auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr alle Luftverkehrsgesellschaften in gleicher Weise. Aus dem gleichen Grund würde ein etwaiges absolutes Nachtflugverbot auch nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen. Eine Differenzierung zwischen den Luftverkehrsgesellschaften nimmt das beabsichtigte Nachtflugverbot in der Zeit von 23.00 bis 5.00 Uhr nicht vor.

4.6 Die Beteiligung des Bundesministeriums für Verkehr, Bauen und Wohnen am Genehmigungsänderungsverfahren

Dem Bundesgesetzgeber ist in Art. 87 d Abs. 2 GG die Befugnis eingeräumt, durch Bundesgesetz Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung den Ländern als Auftragsverwaltung zu übertragen. Von dieser Möglichkeit hat der Bundesgesetzgeber mit dem Luftverkehrsgesetz Gebrauch gemacht. Kennzeichnend für die Auftragsverwaltung ist, daß die Verwaltung die ihr zugewiesenen Aufgaben als eigene Aufgaben wahrnimmt.

- hierzu BVerfGE 63, 1/42 -

Gegenstand der Auftragsverwaltung der Länder ist nicht nur die Genehmigung von Flugplätzen nach § 31 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG und demzufolge auch die Entscheidung über Änderungsgenehmigungen nach § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG, sondern auch die Durchführung von Planfeststellungsverfahren. Die den Ländern durch § 10 Abs. 1 S. 1 LuftVG ursprünglich als eigene Verwaltungsaufgabe übertragene luftverkehrsrechtliche Planfeststellung ist, wie das Bundesverwaltungsgericht mehrfach festgestellt hat, als Auftragsangelegenheit wahrzunehmen.

- so ausdrücklich BVerwGE 58, 344/347; 62, 30/31; 67, 206;
zuletzt BVerwGE 75, 214/217 f. und BVerwGE 87, 332/337 f.
(Flughafen München -

Im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung unterstehen die Landesbehörden nach Art. 85 Abs. 3 GG den Weisungen der zuständigen Obersten Bundesbehörden. Zu dem weisungsgebundenen Auftragsverhältnis zwischen Bundesverkehrsminister

und Genehmigungs- wie auch Planfeststellungsbehörde tritt die Mitwirkung des Bundesverkehrsministers insbesondere an Genehmigungsänderungsverfahren.

Nach § 31 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG befinden die Länder in der Bundesauftragsverwaltung über die Genehmigung von Flugplätzen auf der Grundlage von § 6 Abs. 1 bzw. § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG, allerdings mit Ausnahme der Prüfung und der Entscheidung, inwieweit durch die Anlegung und den Betrieb eines Flughafens, der dem allgemeinen Verkehr dienen soll, die öffentlichen Interessen des Bundes berührt werden, § 6 LuftVG. Die Festlegung eines absoluten Nachtflugverbotes auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr berührt unmittelbar die öffentlichen Interessen des Bundes, § 31 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG. Es handelt sich darum, daß der Verkehrsflughafen Frankfurt am Main als die Luftverkehrsdrehscheibe in Deutschland und das bedeutendste Luftfrachtzentrum in Deutschland in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr einem absoluten Verbot von Flugbewegungen unterworfen werden soll. Dies berührt die Funktion dieses Luftverkehrsknotens im gewerblichen Linien- und Bedarfsluftverkehr, insbesondere aber die Durchführung des Nachtluftpostverkehrs sowie die Aufrechterhaltung der Funktion des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main als das Luftfrachtzentrum der Bundesrepublik Deutschland. Eine Entscheidung der Genehmigungsbehörde über einen etwaigen Änderungsantrag der Flughafen Frankfurt AG kann nicht ohne Mitwirkung des Bundesministers für Verkehr nach § 31 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG getroffen werden.

- Hofmann/Grabherr, a.a.O., § 6 LuftVG Anm. 81 -

In diesem Zusammenhang ist der Erlaß des Bundesministers für Verkehr vom 04.09.1992 an die obersten Luftfahrtbehörden der Länder (LR 11/14.86.13162 BL 92) von Bedeutung. In diesem Erlaß hat der Bundesminister für Verkehr darauf hingewiesen, daß Ökonomie und Ökologie in einem verträglichen Verhältnis für alle Beteiligten stehen müssen. Wie der Bundesminister für Verkehr ausgeführt hat, macht der wachsende Luftverkehr und die Notwendigkeit seiner Verträglichkeit mit der Umwelt gerade auch im Hinblick auf den EG-Binnenmarkt Regelungen notwendig, die europäischen und internationalen Normen Rechnung tragen. Aus diesem Grunde hat der Bundesminister für Verkehr gefordert, daß die deutschen Verkehrsflughäfen für den Nachtflugverkehr mit Flugzeugen, die nach ICAO Annex 16 Kap. 3 lärmzertifiziert sind, geöffnet bleiben sollen. Eine weitere Beschränkung des Nachtflugverkehrs mit Kapitel-3-Flugzeugen sei zu vermeiden. Der Bundesminister für Verkehr hat sich in seinen Erlassen vom 21. März 1972 (L 4/62.10.20/2087 Vm

72) und vom 25. März 1973 (Nr. 4/62. 10.20/2087 VM 72 II) die Zustimmung zu Nachtflugregelungen vorbehalten.

III. Der Widerruf der betrieblichen Zulassung (Nachtflugverbot)

1. Der Widerrufsvorbehalt

Der „Nachtrag“ zur Genehmigung zum Betrieb des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main (Modifizierung der Nachtflugbeschränkung für die Zivilluftfahrt sowie weitere Betriebsbeschränkungen für Kapitel 2 Luftfahrzeuge vom 16.07.1999, veröffentlicht in NfL I-317-99) enthält in Nr. I 8 den Vorbehalt weiterer Einschränkungen. Dieser Vorbehalt stellt die in der luftrechtlichen Genehmigung (bzw. der luftrechtlichen Planfeststellung) für den Verkehrsflughafen Frankfurt getroffene Planungsentscheidung zur Disposition der Luftaufsichtsbehörde.

Die luftrechtliche Zulassung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main als internationaler Verkehrsflughafen ist durch die für ihn ausgesprochene luftrechtliche Genehmigung nach § 6 LuftVG und die Planfeststellung für das bestehende Start-/Landbahnsystem mit Bestandskraft zugunsten des Flughafenunternehmers getroffen. Eine Änderung dieser Planungsentscheidung, namentlich die nachträgliche Bestimmung eines Nachtflugverbotes in der Zeit von 23.00 bis 5.00 Uhr, ist auf Antrag des Vorhabensträgers im Wege einer Änderungsplanungsentscheidung (Änderungsgenehmigung nach § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG) zulässig, kann aber nicht von Amts wegen herbeigeführt werden.

Der Aufsichtsbehörde steht (ausschließlich) die Möglichkeit offen, auf der Grundlage von § 6 Abs. 2 S. 4 LuftVG bzw. § 49 Abs. 2 HessVwVfG die Zulassung (Widmung) des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main etwa in Bezug auf die in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr zulässigen Flugbewegungen teilweise zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen nach § 6 Abs. 2 S. 4 LuftVG bzw. § 49 Abs. 2 HessVwVfG erfüllt sind.

Der in Nr. I 8 des „Nachtrages“ vom 16.07.1999 zur luftrechtlichen Genehmigung für den Verkehrsflughafen Frankfurt am Main vom 20.12.1957 enthaltene Vorbehalt weiterer Einschränkungen ist der Sache nach ein Widerrufsvorbehalt der luftrechtlichen Genehmigung, wie er sich bereits aus § 6 Abs. 2 S. 4 LuftVG ergibt bzw. Voraussetzung eines Widerrufs nach § 49 Abs. 2 HessVwVfG ist. Der Vorbehalt in Nr. I

8 des „Nachtrages“ vom 16.07.1999 führt also nicht zu einem antragslosen Änderungsgenehmigungsverfahren; er entbindet auch nicht davon, daß im Falle eines Teilwiderrufes der Betriebszulassung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main die Voraussetzungen von § 6 Abs. 2 S. 4 LuftVG bzw. von § 49 Abs. 2 HessVwVfG erfüllt sein müssen.

2. Der Widerruf nach § 6 Abs. 2 S. 4 LuftVG

2.1 Der Widerruf als Ermessensentscheidung

§ 6 Abs. 2 S. 4 LuftVG regelt die Voraussetzungen, unter denen eine nach § 6 Abs. 1 bzw. § 6 Abs. 4 LuftVG erteilte Genehmigung ganz oder teilweise widerrufen werden kann. Die Tragweite des den Behörden dabei eingeräumten Ermessens entspricht der allgemeinen Definition des § 40 HessVwVfG.

- Die prozessualen Konsequenzen ergeben sich aus § 114 VwGO -

Bei einem Teilwiderruf einer luftrechtlichen Genehmigung nach § 6 Abs. 2 S. 4 LuftVG handelt es sich nicht um eine Planungsentscheidung, auf welche die vom Bundesverwaltungsgericht entwickelten Grundsätze zum Abwägungsgebot Anwendung fänden, sondern vielmehr um eine luftaufsichtliche Maßnahme, deren Verfügung im aufsichtlichen Ermessen (Rechtsfolgerneressen) der Aufsichtsbehörde steht, wenn die Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 S. 3 LuftVG erfüllt sind.

- Der Sonderfall des § 48 Abs. 1 LuftVZO, nach welchem die Genehmigung (insgesamt) zurückzunehmen ist, wenn die Voraussetzungen für ihre Erteilung nicht vorgelegen haben und sie (insgesamt) zu widerrufen ist, wenn die Voraussetzungen für ihre Erteilung nachträglich nicht nur vorübergehend der Fall sind, bleibt hier, also im Falle eines Teilwiderrufs der luftrechtlichen Genehmigung, unberücksichtigt -

2.2 Die Voraussetzungen von § 6 Abs. 2 S. 4 LuftVG

Ein (Teil-) Widerruf der luftrechtlichen Genehmigung für den Verkehrsflughafen Frankfurt am Main im Sinne eines absoluten Nachtflugverbotes zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr kommt dann in Betracht, wenn hierfür die Voraussetzungen nach § 6 Abs. 2 S. 4 LuftVG erfüllt sind. Es müssen sich „später“ Tatsachen ergeben haben, die die Annahme rechtfertigen, daß die öffentliche Sicherheit und Ordnung bei Fortbestand der luftrechtlichen Genehmigung gefährdet wird.

Dies bedeutet unter Berücksichtigung des Nachtrags vom 16.07.1999 zur luftrechtlichen Genehmigung für den Verkehrsflughafen Frankfurt am Main, daß nach der Bekanntmachung des Nachtrags, also in der Zeit ab Juli 1999 bis heute, derartige Tatsachen eingetreten sein müßten.

- 2.2.1 Die Forderung der Mediationsgruppe, daß zum Schutze der Flughafenumgebung auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main ein Nachtflugverbot in der Zeit von 23.00 bis 5.00 Uhr verfügt werden soll, erfüllt jedoch ebensowenig die Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 S. 4 i.V.m. § 6 Abs. 2 S. 3 LuftVG für einen Widerruf, wie die ein Nachtflugverbot fordernden Landtagsbeschlüsse. Der beabsichtigte Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main (Erweiterung des Verkehrsflughafens durch eine weitere Start-/Landebahn) stellt gleichfalls keine Tatsache dar, welche im Sinne von § 6 Abs. 2 S. 4 i.V.m. § 6 Abs. 2 S. 3 LuftVG einen Teilwiderruf der Betriebszulassung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main rechtfertigt.

Die durch das Erweiterungsvorhaben aufgeworfenen Probleme sind in dem auf die Erweiterung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main bezogenen Planfeststellungsverfahren zu bewältigen. Im übrigen verfügt das vorhandene Start-/Landebahnsystem des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main über genügend bereits genehmigte / planfestgestellte Kapazität, um den Luftverkehr in der Zeit zwischen 22.00 bis 6.00 Uhr abzufertigen, wenn der Planfeststellungsbeschluß für die neue Landebahn des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main Flugbetrieb auf dieser Landebahn in der Zeit zwischen 22.00 bis 6.00 Uhr ausschließen sollte. Die bloß gesteigerte Ausnutzung der Kapazität eines uneingeschränkt genehmigten Flugplatzes bedarf nicht ihrerseits wieder der „Problembewältigung“.

- hierzu BVerwG, U. vom 21. Mai 1997, Nr. 11 C 1.97, Blatt 9 der Urteilsausfertigung (Flughafen Köln/Bonn) -

2.2.2 Die Planfeststellung für die Erweiterung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main begründet keine Ansprüche auf „Lärmsanierung“,

- hierzu etwa BVerwG, U. vom 14. Dezember 1979, Nr. 4 C 70.77 in Buchholz, 442.08, Nr. 5 zu § 36 BbG, Blatt 1/13;
BVerwG in NVwZ 1997, 394: „Die Verkehrslärmschutzverordnung begründet keine Schutzansprüche für die Eigentümer solcher Grundstücke, die nicht von dem auf einer neuen Eisenbahn-Zweigstrecke entstehenden Lärm betroffen werden, sondern lediglich von der Verkehrs- und Lärmzunahme, die – infolge des Neubaus der Zweigstrecke – auf der bestehenden Stammstrecke eintritt -

auch nicht im Wege eines Teilwiderrufs, gestützt auf § 6 Abs. 2 S. 4 LuftVG.

2.3 Technische Schallschutzmaßnahmen

Zur Begründung eines Teilwiderrufs nach § 6 Abs. 2 S. 4 i.V.m. § 6 Abs. 2 S. 3 LuftVG müssen nachträglich eingetretene Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß durch den Flugbetrieb auf dem genehmigten / planfestgestellten Start-/Landebahnssystem des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet wird. Dies wäre dann ausgeschlossen, wenn unzumutbaren Lärmbelastungen, die auf die Nutzung des Start-/Landebahn-systems des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main zur Nachtzeit zurückzuführen sind, durch technischen Schallschutz unter Berücksichtigung der Anforderungen von § 9 Abs. 2 LuftVG i.V.m. § 74 Abs. 2 HessVwVfG entgegengetreten wird.

Derartige Schutzmaßnahmen müssen nicht durch behördliche Auflagen zu Lasten des Flughafenbetreibers festgesetzt sein. Sie können auch auf der Grundlage eines Schallschutzprogrammes des Flughafenbetreibers durchgeführt werden. Es ist aus dem Blickwinkel von § 6 Abs. 2 S. 4 i.V.m. § 6 Abs. 2 S. 3 LuftVG (Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung) nicht von maßgeblicher Bedeutung, wenn der Flughafenbetreiber das Schallschutzprogramm nicht in Erfüllung einer ihn bindenden und zugleich die Nachbarschaft des Flughafens begünstigenden Anordnung der Genehmigungsbehörde, sondern freiwillig verwirklicht.

- in gleicher Weise OVG Münster, U. vom 29. September 1994, Nr. 20 D 26/91.AK (Flughafen Köln/Bonn) -

Sollte die (zügige) Umsetzung eines freiwilligen Schallschutzprogrammes nicht als gesichert erscheinen, wären im Hinblick auf die Lärmauswirkungen des planfestgestellten Start-/Landebahnsystems nachträgliche Schutzauflagen zugunsten der Betroffenen entsprechend § 75 Abs. 2 S. 2 bis 4 HessVwVfG i.V.m. § 9 Abs. 2 LuftVG denkbar.

- BVerwG, U. vom 15. September 1999, Nr. 11 A 22.98, Blatt 10 der Urteilsausfertigung (Flughafen Dresden); hierzu auch BVerwG, U. vom 28. Juni 2000, Nr. 11 C 14.99, Blatt 18 f. der Urteilsausfertigung (Flughafen Köln/Bonn) -

Die Aufsichtsbehörde hat im Rahmen ihres Ermessens nach § 6 Abs. 2 S. 4 LuftVG zu prüfen, ob in diesem Falle der Anordnung nachträglicher Schutzauflagen der Vorrang vor einem Teilwiderruf der betrieblichen Zulassung des Verkehrsflughafens zu geben ist.

3. Teilwiderruf nach § 49 Abs. 2 HessVwVfG

Das Start-/Landebahnsystem des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main ist durch die hierfür erteilte luftrechtliche Genehmigung und Planfeststellung gemäß § 6, § 8 LuftVG planungsrechtlich zugelassen. Es ist als zentraler Teil des internationalen Verkehrsflughafens Frankfurt am Main gewidmet, auf dieser Grundlage realisiert und in Betrieb genommen worden.

Auch wenn Betriebsregelungen auf der Grundlage von § 8 Abs. 4 S. 2 LuftVG i.V.m. § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG ohne Planfeststellungsverfahren, jedoch im Wege eines Genehmigungsänderungsverfahrens nach § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG geändert werden können, ändert dies nichts an dem Umstand, daß die Zulassung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main mit dem Start-/Landebahnsystem, wie es heute besteht, durch eine bestandskräftige Planfeststellung gemäß § 8 LuftVG erfolgt ist. Die eigentliche Planungsentscheidung für den Verkehrsflughafen Frankfurt am Main in seinem jetzigen Ausbauzustand ist durch eine Planungsentscheidung nach § 8 LuftVG und nicht nach § 6 Abs. 1 LuftVG (isolierte Genehmigung) erfolgt.

- Nach § 71 Abs. 2 S. 1 i.V.m. Abs. 1 S. 1 LuftVG gilt überdies ein bis zum 31.12.1958 in dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland nach dem Stand bis zum 03.10.1990 angelegter Flugplatz, der am 01.03.1999 noch betrieben wird, als im Plan festgestellt -

Dies hat zur Folge, daß der (Teil-) Widerruf der im Kern planfeststellungsrechtlich erfolgten Zulassung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main zu betrieblichen Nutzung des planfestgestellten Start-/Landebahnsystems in der Zeit von 23.00 bis 5.00 Uhr nicht auf der Grundlage der die (isolierte) Genehmigung eines Flugplatzes zu Anlage und Betrieb betreffenden Widerrufsvorschrift des § 6 Abs. 2 S. 4 LuftVG erfolgt.

- in dieser Weise auch (zum Verkehrsflughafen Köln/Bonn unter Bezug auf die Planfeststellungsfiktion des § 71 LuftVG), BVerwG, U. vom 28. Juni 2000, Nr. 11 C 14.99, Blatt 18 f. der Urteilsausfertigung -

Dies schließt jedoch einen (Teil-) Widerruf der luftverkehrlichen Zulassung des internationalen Verkehrsflughafens Frankfurt am Main rechtlich nicht aus. Rechtsgrundlage für einen derartigen (Teil-) Widerruf ist § 49 HessVwVfG.

3.1 Die erhöhte Bestandskraft von Planfeststellungsbeschlüssen

Zwar ist nach § 72 HessVwVfG die Anwendung des § 51 HessVwVfG im Rahmen der Planfeststellung eines Vorhabens ausgeschlossen. Der Grund hierfür besteht darin, daß die Behörde durch einen Dritten unter Bezug auf § 51 HessVwVfG nicht in ein erneutes Planfeststellungsverfahren gezwungen werden soll. Der Ausschluß des § 51 HessVwVfG im Planfeststellungsverfahren schützt die Behörde vor der Durchführung eines neuen Planfeststellungsverfahrens, nicht aber vor jeder erneuten Sachentscheidung. So sind nach § 75 Abs. 2 S. 2 HessVwVfG dem Planfeststellungsbeschluß nachträgliche Auflagen zu Lasten des Unternehmers hinzuzufügen, wenn nicht voraussehbare Wirkungen des Vorhabens nach Unanfechtbarkeit des Planes auftreten. Hierauf besteht ein Anspruch der Betroffenen.

Die Vorschriften der §§ 72 ff. HessVwVfG und die in ihnen zum Ausdruck kommende erhöhte Bestandskraft von Planfeststellungsbeschlüssen, insbesondere auch § 75 Abs. 2 S. 1 HessVwVfG, schließen die Anwendung der Widerrufsvorschrift des § 49 HessVwVfG nicht aus. Sie wirken sich aber auf den Vollzug von § 49 HessVwVfG aus. Die Widerrufsmöglichkeit nach § 49 HessVwVfG erweist sich entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als ultima ratio. Dies bedeutet, daß ein Widerruf der luftrechtlichen Zulassung eines Verkehrsflughafens, der nach

§ 8 LuftVG planfestgestellt ist oder nach § 71 LuftVG als planfestgestellt gilt, einschließlich eines Teilwiderrufes seiner betrieblichen Zulassung von Dritten nur verlangt werden kann, wenn Schutzauflagen nach § 75 Abs. 2 S. 2 HessVwVfG nicht als Abhilfe ausreichen. Mit dieser Modifikation der Widerrufsnorm wird der erhöhten Bestandskraft von Planfeststellungsbeschlüssen Rechnung getragen.

- so ausdrücklich BVerwGE 105, 6/13 -

Dies gilt auch für luftrechtliche Planfeststellungsbeschlüsse.

- so ausdrücklich in Bezug auf den Verkehrsflughafen Köln/Bonn:
BVerwG, 11 C 14.99, Blatt 18 f. der Urteilsausfertigung -

Die besondere Bestandskraft luftrechtlicher Planfeststellungen ergibt sich über die Vorschrift des § 75 Abs. 2 S. 1 HessVwVfG hinaus auch aus § 9 Abs. 3 LuftVG. § 9 Abs. 3 LuftVG ordnet eine besondere Duldungswirkung der Planfeststellung an, die Beseitigungs- und Änderungsansprüche gegenüber festgestellten Anlagen ausschließt.

- so in Bezug auf den Flughafen Berlin-Tempelhof: BVerwG,
B. vom 19. August 1997, Nr. 11 B 2.97 -

3.2 § 49 Abs. 2 HessVwVfG und § 6 Abs. 2 S. 4 LuftVG

Das Bundesverwaltungsgericht hat unterstrichen, daß bei genehmigten und planfestgestellten Flughäfen allein die Planfeststellung der für den Rechtsschutz Drittbetroffener maßgebliche Verwaltungsakt ist und zwar auch hinsichtlich betrieblicher Regelungen, unabhängig davon, ob sie schon in der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung enthalten waren oder erst mit der Planfeststellung getroffen worden sind.

- BVerwGE 56, 110/135, Flughafen Frankfurt; BVerwGE 87, 332/348 f.,
Flughafen München; BVerwG, B. vom 19. August 1997, Nr. 11 B 2.97, Blatt
5 der Beschlüßausfertigung, Flughafen Berlin-Tegel -

Diese Konzentration des Rechtsschutzes auf die Planfeststellung schließt es aus, auf die Vorschrift des § 6 Abs. 2 S. 3 LuftVG (a.F.), § 6 Abs. 2 S. 4 LuftVG (n.F.) zurückzugreifen, die als einzige der Normen des § 6 Abs. 2 bis Abs. 4 LuftVG Anspruchsgrundlage für einen Widerruf betrieblicher Zulassung eines Verkehrsflughafens sein könnte. Demzufolge ist in derartigen Fällen Rechtsgrundlage für einen etwaigen (Teil-) Widerruf § 49 Abs. 2 HessVwVfG.

- BVerwG, U. vom 28. Juni 2000, Nr. 11 C 14.99, Blatt 18 f. der Urteilsbegründung -

3.3 Widerruf und nachträgliche Schutzauflagen

In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist für den Fall eines gesetzlich fingierten Planfeststellungsbeschlusses (§ 71 LuftVG) darüber hinaus geklärt, „daß ein Widerruf nach § 49 Abs. 2 VwVfG dann, aber auch erst dann in Betracht kommt, wenn nachträgliche Schutzauflagen nicht ausreichen, um Gefahren für grundrechtlich geschützte Rechtsgüter zu begegnen.

- BVerwG 11 B 2.97, B. vom 19. August 1997, Blatt 6 der Beschlusaussfertigung (Flughafen Berlin-Tegel); BVerwG, U. vom 28. Juni 2000, Nr. 11 C 14.99, Blatt 18 f. der Urteilsausfertigung (Flughafen Köln/Bonn) -

Diese Rechtsgrundsätze beanspruchen in gleicher Weise für planfestgestellte Verkehrsflughäfen Geltung. Wird die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Anwendung von § 75 Abs. 2 S. 2 VwVfG und § 49 VwVfG bei planfestgestellten bzw. als gemäß § 71 LuftVG planfestgestellt geltenden Verkehrsflughäfen zugrundegelegt, ist vor einem Teilwiderruf der Zulassung des planfestgestellten Verkehrsflughafens Frankfurt am Main für den Flugbetrieb in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr zu prüfen, ob und inwieweit ohne nachträgliche Schutzauflagen Gefahren für grundrechtlich geschützte Rechtsgüter den Teilwiderruf der Zulassung des Betriebs in dieser Zeit rechtfertigen.

Im übrigen hätte ein Teilwiderruf nach § 49 Abs. 2 Nr. 5 HessVwVfG zur Voraussetzung, daß das Nachtflugverbot in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr erforderlich ist, um „schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhindern oder zu beseitigen“. Nach § 49 Abs. 2 Nr. 3 HessVwVfG kann die Behörde dann die betriebliche Zulassung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main widerrufen, wenn die Behörde aufgrund nachträglich eingetretenen Tatsachen berechtigt wäre, die Zulassung von

Luftverkehr auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main zu versagen und wenn ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde.

4. Das Ermessen

Der Teilwiderruf der luftrechtlichen Zulassung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main setzt nach § 6 Abs. 2 S. 4 LuftVG ebenso wie nach § 49 Abs. 2 HessVwVfG eine pflichtgemäße Ermessensausübung voraus. Ein Ermessensfehlgebrauch, insbesondere aber ein Ermessensnichtgebrauch würde einen Teilwiderruf der luftrechtlichen Zulassung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main (Nachtflugverbot in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr) rechtswidrig machen.

Unter diesen Voraussetzungen wäre es rechtlich bedenklich, wenn die Aufsichtsbehörde ohne eigenständige Prüfung die Landtagsbeschlüsse aus dem Jahr 2000, die ein Nachtflugverbot in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr fordern, zur Grundlage eines Widerrufs der luftrechtlichen Zulassung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main (Nachtflugverbot in der Zeit zwischen 23.00 und 5.00 Uhr) machen würde. Der Vollzug des Luftverkehrsgesetzes sowie des Verwaltungsverfahrensgesetzes bleibt Sache der Verwaltung. Die Anwendung des Luftverkehrsgesetzes und des Verwaltungsverfahrensgesetzes betrifft einen Kernbereich „exekutivischer Eigenverantwortung“, welche der Disposition des Parlaments als Gesetzgeber entzogen ist.

- BVerfGE 67, 100/139; 68, 1/87; BVerfGE 95, 1/16: „Der Exekutive obliegt die Regierung und die Verwaltung. Zu ihren Aufgaben gehört die Vollziehung von Gesetzen im Einzelfall, wie sich bereits aus der Bezeichnung „vollziehende Gewalt“ in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG ergibt (vgl. auch BVerfGE 83, 60/72; 93,37/67)“ -

Die Beschlüsse des Hessischen Landtags, mit denen ein Nachtflugverbot gefordert wird, betreffen nicht staatliche Planung, welche, wie das Bundesverfassungsgericht ausgeführt hat, weder eindeutig der Legislative noch eindeutig der Exekutive zugewiesen ist.

- BVerfGE 95, 1/16 -

Vielmehr sind die Beschlüsse des Hessischen Landtages allenfalls der Planvorbereitung zuzuordnen. Planvorbereitung sowie Vollzug der Gesetze obliegen jedoch der Verwaltung, so daß die Beschlüsse des Hessischen Landtages, die ein Nacht-

flugverbot fordern, ausschließlich als Empfehlungen für den eigenverantwortlichen Vollzug von Luftverkehrsgesetz und Verwaltungsverfahrensgesetz durch die Verwaltung angesehen werden können. Sie lassen die Eigenverantwortlichkeit der Verwaltung unberührt.

Der gesetzmäßige Vollzug von § 6 Abs. 2 S. 4 LuftVG bzw. § 49 Abs. 2 HessVwVfG fordert von der Verwaltungsbehörde die Prüfung der tatbestandlichen Voraussetzungen dieser Widerrufsvorschriften und auf der Rechtsfolgenseite eine nicht durch (externe) Vorentscheidungen gebundene pflichtgemäße Ermessensausübung durch die Verwaltung.

5. Widerrufsfristen

Ein (Teil-) Widerruf der luftrechtlichen Zulassung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main nach § 49 Abs. 2 HessVwVfG setzt die Einhaltung der Widerrufsfrist des § 49 Abs. 2 S. 2 i.V.m. § 48 HessVwVfG voraus.

Die Befristung des Widerrufs nach § 49 Abs. 2 S. 2 i.V.m. § 48 Abs. 4 VwVfG wird auch auf den Widerruf einer luftrechtlichen Genehmigung nach § 6 Abs. 2 S. 4 LuftVG angewendet.

- Giemulla, Kommentar zum LuftVG, § 6 LuftVG RdNr. 90, § 48 LuftVZO RdNr. 2 a.A. BayVGH, U. vom 22. Juli 1983, Nr. 20 B 82 A 2693, Blatt 22 der Urteilsausfertigung: „Lärmschutzregelungen für einen Flughafen beruhen auf sehr komplexen Erwägungen, die das Ausmaß der Lärmbelastung, die verschiedenen Möglichkeiten der Abhilfe, aber auch den jeweiligen Stand des Umweltbewußtseins mit einschließen und nicht mit einem klar umrissenen Kreis von Tatsachen verknüpft werden können. Bei den Lärm- und Sicherheitsproblemen eines Flughafens handelt es sich gewissermaßen um Dauerprobleme, die laufend unter Kontrolle gehalten werden sollen oder wenigstens gehalten werden können und an deren Wesen eine feste Regelung nach Art. 48 Abs. 4 BayVwVfG vorbeigehen würde.“ –

IV. Nachtflugverbot auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main als landesplanerisches Ziel

1. Ziele der Raumordnung nach dem BROG

Nach § 4 Abs. 1 BROG sind Ziele der Raumordnung von öffentlichen Stellen und von den in § 4 Abs. 3 BROG genannten Personen des Privatrechtes bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten.

Ziele der Raumordnung sind verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen und zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes, § 3 Nr. 2 BROG. Nach § 4 HLPG enthält der Landesentwicklungsplan die Vorgaben für eine großräumige Ordnung und Entwicklung des Landes und seiner Regionen, verbunden mit der Beachtungspflicht dieser Vorgaben nach § 4 Abs. 1 S. 2 HLPG.

2. Das Nachtflugverbot als Ziel der Raumordnung

Die Festsetzung eines Nachtflugverbotes für den Verkehrsflughafen Frankfurt am Main in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr stellt sich hinsichtlich des bestehenden Verkehrsflughafens Frankfurt am Main als Teilwiderruf seiner luftrechtlichen Zulassung dar.

Ein Teilwiderruf einer bestehenden, durch das Fachplanungsrecht ausgesprochenen Zulassung eines Vorhabens in der Form eines landesplanerischen Ziels ist rechtlich ausgeschlossen.

Ein derartiges konkretes und unmittelbar dem Vollzug des Luftverkehrsgesetzes (i.V.m. HessVwVfG) zuzuordnendes Ziel läßt sich nicht als verbindliche Vorgabe im Sinne von § 3 Nr. 2 BROG begreifen. Es handelt sich bei dem für den Verkehrsflughafen Frankfurt am Main erwogenen Nachtflugverbot in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr nicht um eine Vorgabe in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar Festlegungen in Raumordnungsplänen zu einer Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes.

Ganz abgesehen davon läßt sich ein derartiges Nachtflugverbot auch nicht mit den von § 4 Abs. 3 H LPG genannten Inhalten des Landesentwicklungsplans in Übereinstimmung bringen. Soweit der Landesentwicklungsplan nach Maßgabe von § 4 Abs. 2 H LPG die Anforderungen der Siedlungsentwicklung, der Wirtschaft und der Infrastruktur mit den Erfordernissen des Umwelt-, Klima- und Naturschutzes abstimmt und dadurch dazu beiträgt, daß die natürlichen Ressourcen des Landes schonend genutzt werden, sind hiermit raumplanerische Abstimmungen angesprochen, nicht aber konkrete Festsetzungen (Betriebsregelungen), wie diese Ergebnis eines auf der Grundlage des Luftverkehrsgesetzes im Wege der Bundesauftragsverwaltung zu führenden Fachplanungsverfahrens sein können.

Die dem Fachplanungsverfahren nach Maßgabe der Anforderungen des Luftverkehrsgesetzes aufzugebene Abwägung im konkreten Verwaltungsvollzug kann nicht aus dem auf der Grundlage von § 8 LuftVG bzw. § 6 LuftVG (i.V.m. § 49 HessVwVfG) zu führenden Fachplanungsverfahren bzw. Rücknahmeverfahren herausgelöst und dem Landesentwicklungsplan zugeordnet werden. Ziele der Raumordnung nach § 3 Nr. 2 BROG i.V.m. § 4 H LPG können nicht soweit gehen, daß dem Vollzug des Luftverkehrsgesetzes (bzw. des HessVwVfG) in originärer Zuständigkeit zugewiesene fachplanerische oder sonstige Ermessensentscheidungen mit unmittelbarer Verbindlichkeit, jedoch unter Ausschluß eines Verwaltungsverfahrens in normativer Form (Rechtsverordnung auf der Grundlage von § 5 Abs. 4 H LPG) getroffen werden. Ziele der Raumordnung können nur den landesplanerischen und raumordnerischen Rahmen bestimmen, der in die Planungs- und Abwägungsentscheidung der zuständigen Verwaltungsbehörden eingeht. Der Vollzug der jeweiligen Fachplanungsgesetze obliegt den Fachplanungsbehörden in eigener Verantwortung.

Mit der Festlegung eines Ziels „Nachtflugverbot für den Verkehrsflughafen Frankfurt am Main in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr“ würde die Landesplanung den Vollzug des Luftverkehrsgesetzes an sich ziehen, das heißt das Ergebnis eines fachplanerischen Verfahrens nach dem LuftVG durch landesplanerische „Einzel-fallentscheidung“ vorwegnehmen. Dies schließt es aus, ein Nachtflugverbot für den Verkehrsflughafen Frankfurt am Main zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr zum Gegenstand eines Ziels im Landesentwicklungsplan nach § 5 Abs. 4 i.V.m. § 4 H LPG zu machen.

- vgl. auch BayVerfGH, U. vom 14.08.1987, Nr. Vf 55-IX-87 in NVwZ 1988, 242 ff.; ablehnend auch Hoppe in DVBl. 2001, 81/84 -

3. Ziele der Raumordnung als „grobmaschiger“ Rahmen

Die nach § 4 Abs. 1, § 4 Abs. 3 BROG zu beachtenden Ziele der Raumordnung geben für die konkrete Fachplanung im allgemeinen nur einen grobmaschigen Rahmen vor, der schon von sich aus Planungsspielräume offen läßt.

- BVerwGE 68, 311/316; BVerwGE 68, 319/321 -

Die Festlegung eines absoluten Nachtflugverbotes in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr für den Verkehrsflughafen Frankfurt am Main als Ziel der Raumordnung beschreibt weder einen grobmaschigen Rahmen, noch läßt er von sich aus Planungsspielräume offen. Die der luftrechtlichen Genehmigung / Planfeststellungsbehörde auf der Grundlage von § 8 Abs. 1, § 6 LuftVG eingeräumte Planungsermächtigung einschließlich der mit ihr verbundenen planerischen Gestaltungsfreiheit würde sich in diesem Fall unter gleichzeitiger unzulässiger Vorwegbindung des Abwägungsprozesses in der Frage der Zulassung nächtlichen Fluglärms auf Null reduzieren. In gleicher Weise würde durch ein raumordnerisches Ziel der genannten Art das der Verwaltungsbehörde eingeräumte Rücknahmeermessen (§ 6 Abs. 2 S. 4 LuftVG, § 49 Abs. 2 HessVwVfG) gebunden; d.h. die zuständige Behörde würde unter Ausschaltung des ihr im Verwaltungsvollzug von den gesetzlichen Grundlagen zugemessenen Ermessens zur „Umsetzung“ des landesplanerischen Ziels verpflichtet. Auch dies widerspricht § 3 Abs. 2 BROG i.V.m. § 4 HLPG einerseits und § 6 Abs. 2 S. 4 LuftVG, § 49 Abs. 2 HessVwVfG andererseits.

4. Der Beschluß des Landtags vom 31. August 2000, der Landesentwicklungsplan Hessen 2000

Soweit auf der Grundlage des Beschlusses des Hessischen Landtags vom 31. August 2000 (Drucks. 15/1504) im Vorwort des Landesentwicklungsplanes auf die Ergebnisse des Mediationsverfahrens zur zukünftigen Entwicklung des Flughafens Frankfurt am Main Bezug genommen und das von der Mediationsgruppe vorgelegte Mediationspaket begrüßt wird, handelt es sich nicht um ein Ziel der Raumordnung im Sinne von § 3 Nr. 2 BROG. Das Vorwort zum Landesentwick-

lungsplan Hessen spricht selbst von einer Grundlage der politischen Debatte und (rechtlich farblos) vom Anknüpfungspunkt der gesetzlichen Prüfungs- und Entscheidungsprozesse.

Das Ziel Nr. 7.4 verweist darauf, daß die verbindliche Festsetzung der Nachtflugbeschränkungen in den Verfahren nach dem LuftVG erfolgt. Dies stellt trotz seiner formalen Bezeichnung kein mit Bindungswirkung ausgestattetes landesplanerisches Ziel dar, sondern einen Hinweis auf den Vollzug des LuftVG. Ob und inwieweit Nachtflugbeschränkungen für den bestehenden Verkehrsflughafen Frankfurt am Main festgelegt werden, ist in den luftrechtlichen Fachplanungsverfahren auf der Grundlage der den zuständigen Behörden aufgegebenen Abwägung zu entscheiden.

V. Nachtflugverbot durch Gesetz

1. Gesetzgebung des Bundes

1.1 Das LuftVG

Der Bund hat nach Art. 73 Nr. 6 GG die ausschließliche Gesetzgebung über den Luftverkehr. Der Bund hat von dieser Gesetzgebung durch den Erlaß des Luftverkehrsgesetzes Gebrauch gemacht.

Die Zulassung von Anlage und Betrieb von Verkehrsflughäfen unterfällt der Regelung des Luftverkehrsgesetzes. Auf § 8 und § 6 Abs. 1 und § 6 Abs. 4 LuftVG darf verwiesen werden. Der Bundesgesetzgeber hat auch die Frage des Widerrufs luftrechtlicher Zulassungen von Anlage und Betrieb eines Verkehrsflughafens im Luftverkehrsgesetz geordnet. Für den Widerruf luftrechtlicher Genehmigungen ist auf § 6 Abs. 2 S. 4 LuftVG zu verweisen. Die erhöhte Bestandskraft eines Planfeststellungsbeschlusses für die Anlage und den Betrieb eines Verkehrsflughafens ergibt sich aus § 8 i.V.m. § 9 Abs. 3 LuftVG.

Der Bundesminister für Verkehr, Bau und Wohnungswesen hat erklärt, daß eine Änderung des Luftverkehrsgesetzes mit dem Ziel, für alle Verkehrsflughäfen im Wege eines Nachtflugverbotes eine nahezu bewegungsfreie Kernzeit zu sichern, nicht beabsichtigt ist. Das Flughafenkonzept der Bundesregierung (Entwurf vom 30.08.2000) enthält eine Darstellung der von der Bundesregierung in den kommen-

den Jahren auf dem Gebiet des Luftverkehrs vorgesehenen Maßnahmen (Nr. 5 des Flughafenkonzeptes). So ist beabsichtigt, das LuftVG in planungsrechtlicher Hinsicht zu überarbeiten. Ein Nachtflugverbot ist nicht Gegenstand der Novellierung des LuftVG.

1.2 Das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG steht dem Bund die konkurrierende Gesetzgebung für die Lärmbekämpfung zu. Auf der Grundlage von Art. 74 Nr. 24 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG, sowie der Annex-Kompetenz zu Art. 73 Nr. 6 GG hat der Bund das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm erlassen.

Es ist beabsichtigt, das Fluglärmgesetz zu novellieren. Die gegenwärtigen Überlegungen einer Novellierung des Fluglärmgesetzes zielen auf eine Verbesserung des Schutzes der Umgebung von Verkehrsflughäfen durch maßgeblich erweiterte Schallschutzaufwendungen gegenüber der bisherigen Rechtslage, insbesondere auch durch Einführung einer zuzüglichen Nachtschutzzone, um den Schutz der Anrainer vor Störungen der Nachtruhe sicherzustellen (Bl. 49 des Konzeptes). Ein Nachtflugverbot, etwa in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr, ist in den vorliegenden Überlegungen zu einer Novellierung des Fluglärmgesetzes nicht vorgesehen.

1.3 § 32 Abs. 1 Nr. 15 LuftVG

Nach § 32 Abs. 1 Nr. 15 LuftVG kann das Bundesministerium für Verkehr mit Zustimmung des Bundesrates die zur Durchführung des Luftverkehrsgesetzes notwendigen Rechtsverordnungen für den Schutz der Bevölkerung von Fluglärm, insbesondere durch Maßnahmen zur Geräuschminderung am Luftfahrzeug, beim Betrieb von Luftfahrzeugen am Boden, beim Starten und Landen und beim Überfliegen besiedelter Gebiete einschließlich der Anlagen zur Messung des Fluglärms und zur Auswertung der Meßergebnisse erlassen.

Das Luftverkehrsgesetz setzt, wie sich auch aus § 29 b Abs. 1 S. 2 LuftVG ergibt, Flugbetrieb zur Nachtzeit grundsätzlich voraus. Die Festlegung eines Nachtflugverbotes kann nicht Inhalt einer Rechtsverordnung auf der Grundlage von § 32 Abs. 1 Nr. 15 LuftVG sein. Eine derartige grundsätzliche Regelung stellt keinen Vollzug des Luftverkehrsgesetzes nach Maßgabe von § 32 Abs. 1 LuftVG dar. Eine derartige Regelung würde unmittelbar in § 1, § 6 und § 8 LuftVG eingreifen. Sie könnte nur auf der Grundlage einer Gesetzesänderung in Betracht kommen. Ganz

abgesehen davon erfassen die Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 Nr. 15 (Maßnahmen zur Geräuschminderung) nicht den Flugbetrieb selbst, der von § 32 Abs. 1 Nr. 15 LuftVG auch zur Nachtzeit vorausgesetzt wird und selbst, jedenfalls soweit es um Betriebsverbote geht, nicht Regelungsgegenstand von Verordnungen auf der Grundlage von § 32 Abs. 1 Nr. 15 LuftVG sein kann.

2. Landesrechtliche Zuständigkeit

Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern bemessen sich nach den Art. 71 ff. GG.

Der Bund hat von seiner Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Nr. 6 GG für den Luftverkehr durch den Erlaß des Luftverkehrsgesetzes Gebrauch gemacht. Eine Ermächtigung zur Landesgesetzgebung (in Ergänzung des Luftverkehrsgesetzes) enthält das Luftverkehrsgesetz nicht, Art. 71 GG.

Der Bund hat auch von seiner Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Nr. 24 GG (zugleich Annex-Kompetenz nach Art. 73 Nr. 6 GG) durch den Erlaß des Fluglärmsgesetzes Gebrauch gemacht. Nach Art. 72 Abs. 1 GG haben die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nur dann die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Dies ist jedoch durch das Fluglärmsgesetz geschehen; der Bund beabsichtigt, das Fluglärmsgesetz auf der Grundlage der ihm zugemessenen Gesetzgebungskompetenz zu novellieren. Es besteht, Art. 72 Abs. 2 GG, im Bereich des Fluglärms, der im unmittelbaren Zusammenhang mit dem von Art. 73 Nr. 6 GG der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes überantworteten Regelung des Luftverkehrs steht, ein Bedürfnis zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse, dem nur durch eine bundesgesetzliche Regelung Rechnung getragen werden kann.

Damit steht den Bundesländern nach Art. 70 ff. GG keine Kompetenz zur eigenständigen länderbezogenen Regelung von Luftverkehr und Fluglärm zur Seite.

3. Pflicht des Gesetzgebers, Regelungen zur Bekämpfung des Fluglärms nachzubessern?

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluß vom 14. Januar 1981

- BVerfGE 56, 54 ff. (Flughafen Düsseldorf) -

eine Verfassungsbeschwerde verworfen, mit der Flughafenanrainer geltend gemacht hatten, „die staatlichen Organe hätten es in verfassungswidriger Weise unterlassen, wirksame Maßnahmen zum Schutz gegen dem vom Flughafen ausgehenden Lärm zu treffen“. Zur Begründung seiner Entscheidung bezieht sich das Bundesverfassungsgericht auf die technischen Anforderungen an die Ausstattung der Luftfahrzeuge, die Steuerungsmöglichkeiten über die Flughafengebührenordnungen, lärmindernde An- und Abflugverfahren und insbesondere die in Zusammenhang mit der Zulassung von Anlage und Betrieb von Verkehrsflughäfen getroffenen und zu treffenden Auflagen zum Lärmschutz der Flughafenumgebung.

Das Bundesverwaltungsgericht vertritt in ständiger Rechtsprechung die Auffassung, daß über die fachplanungsrechtlichen Ausgleichsvorschriften und die Anforderungen durch Abwägungsgebot unzumutbare und erhebliche Beeinträchtigungen der personenbezogenen Rechtsgüter des Art. 2 Abs. 2 GG im Regelfall ausgeschlossen werden können.

- vgl. etwa BVerwGE 59, 253/261 ff. -

Hieraus, wie auch aus der technischen Weiterentwicklung des Fluggeräts gegenüber dem Jahre 1981, die zu maßgeblichen Lärmverbesserungen in der Umgebung der Flughäfen führte, ist der Schluß zu ziehen, daß die bestehende Gesetzeslage dem Schutz vor Fluglärm (auch zur Nachtzeit) in einer Weise Rechnung trägt, daß eine (noch dazu einklagbare) Verpflichtung des Gesetzgebers, ein gesetzliches Verbot von Flugbewegungen auf Verkehrsflughäfen in der Zeit zwi-

schen 23.00 bis 5.00 Uhr zu verfügen, unter Berücksichtigung des durch Art. 2 Abs. 2 GG geschützten Rechtes auf körperliche Unversehrtheit (Gesundheit) nicht besteht.

E Ergebnisse des Gutachtens

1. Die beabsichtigte Erweiterung ist eine wesentliche Änderung des bestehenden Verkehrsflughafens Frankfurt am Main und unterliegt der Planfeststellung nach § 8 Abs. 1 LuftVG. Auch bei einem Planfeststellungsverfahren für die wesentliche Änderung eines luftrechtlich zugelassenen und bereits realisierten Vorhabens bestimmt sich der Verfahrensgegenstand nach dem Planfeststellungsantrag und den mit diesem Antrag zur Planfeststellung nachgesuchten Plänen. Dies gilt auch im Hinblick auf die im Planfeststellungsverfahren zu bewältigenden Auswirkungen des Änderungsvorhabens, wenn es sich, wie hier, um einen von dem Bestand abtrennbaren (teilbaren) Verfahrensgegenstand, wie etwa die Hinzufügung einer weiteren Landebahn zu einem vorhandenen Flugbetriebsflächensystem eines Verkehrsflughafens handelt. § 76 HessVwVfG findet keine, auch keine entsprechende, Anwendung.
2. Die planungsrechtliche Bewältigung der Auswirkungen des Ausbaurvorhabens macht es (planfeststellungsrechtlich) nicht erforderlich, die Auswirkungen des bestehenden Verkehrsflughafens Frankfurt am Main erneut in einer Planungsentscheidung anlässlich des Ausbaurverfahrens zu bewältigen. Die Ausnutzung der bestehenden Kapazität des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main ist weder planfeststellungsbedürftig noch genehmigungspflichtig.
3. Der Planfeststellungsbeschluß kann auch betriebliche Regelungen enthalten. Nachtflugregelungen (Nachtflugverbote) sind nicht Gegenstand von Auflagen nach § 9 Abs. 2 LuftVG; sie betreffen die (betriebliche) Zulassung des Vorhabens selbst, § 8 Abs. 1 LuftVG.
4. Die Planfeststellung ist Planungs- und damit Abwägungsentscheidung. Die Abwägung hat sich hierbei im Falle des beabsichtigten Ausbaus des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main auf die durch den Verfahrensgegenstand, d.h. das Ausbaurvorhaben, berührten öffentlichen und privaten Belange zu beziehen.

5. Die Nachtruhe (22.00 bis 6.00 Uhr) ist besonders schutzbedürftig, § 29 b LuftVG. Ob und inwieweit zum Schutz der Nachtruhe Betriebsregelungen (Nachtflugverbote) geboten sind, obliegt der Abwägung der Planfeststellungsbehörde im Planfeststellungsverfahren. Die Grenzen der Abwägung sind hierbei für die Zeit von 22.00 bis 6.00 Uhr für den Nachtschutz nicht von vornherein enger gesetzt. Die Betroffenen haben keinen Rechtsanspruch auf ein absolutes Nachtflugverbot, der die Gestaltungsfreiheit der Behörde auf Null reduzieren würde. Die Bedeutung eines möglichen Nachtflugbedarfs ist keine Frage der Erforderlichkeit im Rechtssinne. Je dringlicher ein bestimmter Nachtflugbedarf tatsächlich ist, desto bedeutsamer ist sein Gewicht im Rahmen der Abwägung nach § 8 Abs. 1 S. 2 LuftVG.
6. Es besteht im Luftverkehrsrecht, auch zur Nachtzeit, kein Vorrang von aktiven Schutzmaßnahmen vor passivem Schallschutz (etwa Lärmschutzfenster/Lüftungseinrichtungen). Dies gilt im Luftverkehrsrecht insbesondere dann, wenn unter aktiven Schutzmaßnahmen Betriebsverbote verstanden werden. Das Luftverkehrsgesetz, insbesondere auch § 29 b LuftVG, setzt Luftverkehr voraus. § 41 BImSchG gilt nicht.
7. Ein Planfeststellungsbeschluß über den beabsichtigten Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main kann (grundsätzlich) ein Nachtflugverbot für die Zeit von 23.00 bis 5.00 Uhr enthalten, wenn hierdurch die Verkehrsfunktion des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main, wie sie durch die Widmung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main als internationaler Verkehrsflughafen begründet wird, nicht (in widersprüchlicher Weise) beeinträchtigt wird. Angesichts der Kapazität des vorhandenen Start-/Landebahnsystems des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main dürfte dies nicht der Fall sein, wenn sich ein Nachtflugverbot in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr auf die Nutzung der zuzüglichen Landebahn beschränkt.
8. Der Planfeststellungsbeschluß für das Ausbauvorhaben ist im Hinblick auf seinen Verfahrensgegenstand und die Bestandskraft der luftrechtlichen Zulassung des bestehenden Verkehrsflughafens Frankfurt am Main aus Rechtsgründen nicht in der Lage, ein Nachtflugverbot für den bestehenden Verkehrsflughafen Frankfurt am Main zu verfügen.
9. Auf Antrag der Flughafen Frankfurt AG kann ein Änderungsverfahren zur Einschränkung der Benutzung des bestehenden Verkehrsflughafens Frankfurt am Main (Einführung eines absoluten Nachtflugverbotes in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr) eingeleitet werden. Dieses Verfahren ist antragsabhän-

gig. Die Entscheidung über einen entsprechenden Antrag nach § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG ist Unternehmensgenehmigung und zugleich Planungsentscheidung. In die Entscheidung sind auf der einen Seite der Schutz der Nachtruhe der Flughafenanwohner und auf der anderen Seite die Belange und Rechte der Flughafenutzer, insbesondere auch die bestehende Verkehrsfunktion des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main, ausgedrückt in seiner Widmung als internationaler Verkehrsflughafen und in seinem Verkehrsaufkommen, als abwägungserheblich einzubeziehen.

10. An einem Genehmigungsänderungsverfahren ist der Bundesminister für Verkehr, Bau und Wohnungswesen zu beteiligen. Das Genehmigungsänderungsverfahren berührt Interessen des Bundes. Das Genehmigungsänderungsverfahren wird in Bundesauftragsverwaltung geführt.
11. Die bestehende Verkehrsaufgabe des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main bezieht sich nach der luftrechtlichen Zulassung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main als internationaler Großflughafen auf die Abfertigung von Passagierverkehr, aber auch die Abwicklung von Post- und Frachtverkehr. Die planungsrechtliche Zulassung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main betrifft die Wahrnehmung öffentlicher Interessen. Mit der Widmung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main als internationaler Verkehrsflughafen ist der Flughafen Frankfurt AG die Erfüllung einer öffentlichen Auflage übertragen. Dies setzt Betriebsverbote – auch zur Nachtzeit – enge Grenzen.
12. Betriebsverbote für den Verkehrsflughafen Frankfurt am Main dürfen die planungsrechtliche Zulassung (Widmung) des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main nicht in einer Weise einschränken, daß die Planungsentscheidung für den internationalen Verkehrsflughafen Frankfurt am Main in sich widersprüchlich (und damit rechtswidrig) wird.
13. Ein absolutes Nachtflugverbot in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr greift nachhaltig in die bestehende planungsrechtliche Zulassung und damit in die Widmung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main als internationaler Verkehrsflughafen ein und schließt Verkehrssegmente von der Nutzung dieses Flughafens für die Zukunft aus.
14. Dem Widmungszweck eines internationalen Verkehrsflughafens widerspricht nicht eine am Widmungszweck und am Schutzbedürfnis der Flughafenumgebung orien-

tierte differenzierte Nachtflugregelung, die auch eine angemessene Kernzeitregelung enthalten kann.

15. Ein Nachtflugverbot, wie von der Mediationsgruppe empfohlen, stellt einen Teilwiderruf der luftrechtlichen Zulassung für den Verkehrsflughafen Frankfurt am Main dar. Rechtsgrundlage für einen Teilwiderruf einer luftrechtlichen Genehmigung ist § 6 Abs. 2 S. 4 LuftVG. Rechtsgrundlage für einen Teilwiderruf eines planfestgestellten Verkehrsflughafens bzw. eines Flughafens, der gemäß § 71 LuftVG als im Plan festgestellt gilt, ist § 49 HessVwVfG. Der Teilwiderruf der luftrechtlichen Zulassung ist keine Abwägungsentscheidung (Planungsentscheidung), sondern vielmehr eine Ermessensentscheidung.
16. Einem planfestgestellten und einem als im Plan festgestellt geltenden Verkehrsflughafen kommt erhöhte Bestandskraft zu, § 9 Abs. 3 LuftVG, § 75 Abs. 2 S. 2 HessVwVfG. Der Teilwiderruf der Zulassung eines planfestgestellten Verkehrsflughafens stellt sich in diesen Fällen als ultima ratio für den Fall dar, daß durch nachträgliche Schutzauflagen, § 75 Abs. 2 HessVwVfG, den Belangen der Betroffenen nicht in der gebotenen Weise Rechnung getragen werden kann und Gefahren für grundrechtlich geschützte Rechtsgüter den Teilwiderruf der Zulassung des Betriebes im Wege des Teilwiderrufs fordern.
17. Ein Nachtflugverbot auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main kann nicht als landesplanerisches Ziel verfügt werden.

Weder durch landesplanerische Festsetzungen, noch durch das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens kann der der Planfeststellungsbehörde obliegende Abwägungsvorgang in der Weise gesteuert werden, daß als Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens zwangsläufig ein Nachtflugverbot für den Verkehrsflughafen Frankfurt am Main in der Zeit zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr verfügt werden muß.

18. Die Frage der Zulassung und des Betriebes von Verkehrsflughäfen ist bundesrechtlich geordnet. Nach Maßgabe von Art. 73 Nr. 6 GG, Art. 71 GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Luftverkehr. Dies schließt im Wege der Annex-Kompetenz gesetzliche Regelungen zur Bekämpfung des

Fluglärms angesichts ihrer engen Verflechtung mit der Zulassung von Luftverkehr (hier: Nachtflugverbot) ein. Im übrigen besteht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24, Art. 72 Abs. 2 GG auch im Bereich der Lärmbekämpfung die Gesetzgebungskompetenz des Bundes (konkurrierende Gesetzgebung), von der der Bund mit dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm Gebrauch gemacht hat.

19. Die gegenwärtigen Bestrebungen zur Novellierung des Luftverkehrsgesetzes sowie des Fluglärmgesetzes zielen (neben anderem) auf einen verbesserten Schutz der Flughafenanwohner vor Fluglärm. Ein Nachtflugverbot ist nicht Gegenstand der Novellierungsbestrebungen dieser Gesetze.
20. Eine landesrechtliche Kompetenz zur gesetzlichen Regelung eines Nachtflugverbotes besteht nicht.

München, den 20.02.2001

Dr. Gronefeld
Rechtsanwalt