

Berlin

Hartmut Gaßner
Dr. Klaus-Martin Groth
Wolfgang Siederer
Katrin Jänicke
Angela Zimmermann
Caroline von Bechtolsheim
Dr. Achim Willand
Dr. Jochen Fischer
Dr. Frank Wenzel
Dr. Maren Wittzack
Dr. Gerrit Aschmann
Dr. Georg Buchholz
Jens Kröcher
Dr. Sebastian Schattenfroh
Dr. Jörg Beckmann
Dr. Joachim Wrase
Isabelle-Konstanze Charlier, M.E.S.
Dr. Markus Behnisch
Dr. Peter Neusüß
Wiebke Richmann
Annette Sander
Julia Biermann
Alexandra Pyttlik
Linus Viezens

Augsburg

Dr. Thomas Reif

Berlin, 15.03.2013

Rechtsgutachterliche Beantwortung von Fragen zur Fluglärmsituation nach Bestandskraft des Planfest- stellungsbeschlusses zum Flughafen Frankfurt

im Auftrag
der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Hessischen Landtag

Bearbeiter: Rechtsanwalt Dr. Klaus-Martin Groth
VRi OVG i.R. Dr. Peter von Feldmann

Auftrag

Mit Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses zum Flughafen Frankfurt vom 18.12.2007 in der Fassung, die dieser Planfeststellungsbeschluss durch die Urteile des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs¹ vom 21.08.2009 und des Bundesverwaltungsgerichts vom 04.04.2012² und des Bescheids der Planfeststellungsbehörde am 29.05.2012³ bekommen hat, hat der gesamte Rhein-Main-Raum eine erhebliche Belastung durch Fluglärm zu tragen.⁴ Aufgabe jeglicher verantwortlicher Gesundheits- und Umweltpolitik muss es sein, diese Lärmbelastung strikt in den rechtlich vorgegebenen Grenzen zu halten und mit allen rechtlich noch zu Gebote stehenden Maßnahmen erträglicher zu machen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Betriebsbeschränkungen für Nachtflüge. Hierauf bezieht sich schwerpunktmäßig die nachfolgende Beantwortung rechtlicher und rechtspolitischer Fragen, die sich aus den genannten, sich vielfältig überlagernden Entscheidungen zur Planfeststellung des Flughafens ergeben. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Hessischen Landtag hat mit der Beantwortung dieser Fragen das Anwaltsbüro [GGSC] beauftragt, das bereits im Mediationsverfahren zum Flughafen Frankfurt für die Qualitätssicherung der dort beauftragten Rechtsgutachten zum Nachtflugbetrieb mit den gleichen Bearbeitern engagiert war und seitdem mehrfach Analysen zu den verschiedenen rechtlichen Entscheidungsverfahren zur Fraport und zu deren Ergebnissen vorgelegt hat.

Das vorliegende Gutachten ist in der Weise aufgebaut, dass zuerst zum besseren Verständnis die in den verschiedenen Entscheidungsverfahren schließlich bestandskräftig planfestgestellten Regelungen zusammenfassend dargestellt werden. So dann erfolgt eine Einführung in das der Planfeststellung zugrundeliegende System des Fluglärmschutzes. Im

¹ Hess. VGH, Urteil vom 21.08.2009, 11 C 227/08.T u. a.

² BVerwG, Urteil vom 04.04.2012, 4 C 8/09 u. a., Rn. 268 ff. = NVwZ 2012, 1314.

³ Bescheid des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung zur „Änderung der Flugbetriebsbeschränkungen des Planfeststellungsbeschlusses zum Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main vom 18.12.2007 zur Anpassung an das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 04.02.2012“ – Az.: VI 4-66p 01.03.04/24 – im Folgenden: „Klarstellungsbescheid“.

⁴ Formell ist der Planfeststellungsbeschluss noch nicht bestandskräftig, weil noch Verwaltungsstreitverfahren gegen ihn beim Hessischen VGH anhängig sind – z. B. das Verfahren der Stadt Flörsheim (9 C 1507/11). Das Urteil des BVerwG ist zwar rechtskräftig, aber von den Städten Offenbach und Mörfelden-Walldorf sowie von einem Privatkläger vor dem Bundesverfassungsgericht mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen worden. Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass der Planfeststellungsbeschluss nicht weiter aufgehoben wird. Selbstverständlich ist die Rechtslage eine andere, wenn es infolge eines dieser Verfahren zur weiteren Aufhebung von Teilen des Planfeststellungsbeschlusses kommt.

Anschluss daran werden die gestellten Fragen beantwortet. Am Ende wird zusammenfassend dargestellt, was an politischen Möglichkeiten auf der Ebene des Landes Hessen verblieben ist, um den Lärmschutz in der Rhein-Main-Region zu verbessern und welche Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen auf Bundesebene Handlungsmöglichkeiten für die Landesebene eröffnen würden.

Inhaltsverzeichnis

A.	Zusammenfassende Darstellung der planfestgestellten Regelungen zum Nachtflug am Flughafen Frankfurt am Main	7
I.	Gerichtliches Verfahren.....	7
II.	Änderung des Planfeststellungsbeschlusses	8
B.	Beantwortung der gestellten Fragen.....	10
I.	Vorbemerkung: System des Fluglärmschutzes	10
II.	Die einzelnen gestellten Fragen.....	12
1.	Nachtflugverbot	12
a)	Wie definiert das Gericht das sog. Nachtflugverbot und auf welchen Zeitraum erstreckt es sich?	12
aa)	Zeitraum des Nachtflugverbots	12
bb)	Gegenständliche Definition des Nachtflugverbots	13
cc)	Verspätete und verfrühte Landungen	14
dd)	Verspätete Starts (PfB Teil A II 5).....	15
ee)	Weitere Ausnahmeregelungen (PfB Teil A II 6).....	16
b)	Welche Rolle spielt der Fluglärm, der bereits vor der ersten Landung (also vor 5.00 Uhr von ankommenden und im Luftraum wartenden Maschinen ausgeht) bzw. noch nach dem letzten Start (der also nach 23.00 Uhr beim Abflug erzeugt wird) die Region belastet?.....	16
c)	Welche Möglichkeiten eröffnet das BVerwG für eine zeitliche Ausdehnung des Nachtflugverbots etwa auf die gesamte gesetzliche Nacht (22.00 Uhr bis 6.00 Uhr)?	17
d)	Welche Kontrollpflichten bestehen für die Luftaufsicht im Hinblick auf verspätete bzw. verfrühte Landungen und deren Berechtigung?	18
e)	Welche Anforderungen an die Prüfung von Ausnahmeanträgen für verspätete Starts lassen sich aus dem Urteil ableiten?.....	22
f)	Welche Aussagen zu den Regelungen des Planfeststellungsbeschlusses über die Zulassung von sonstigen Ausnahmen auch hinsichtlich Anzahl und Zeitrahmen werden getroffen?.....	24
aa)	Ausweichlandungen und Hilfsflüge (PfB Nr. 6.1.1).....	25
bb)	Flüge im besonderen öffentlichen Interesse (PfB Nr. 6.1.2).....	25

cc)	Ausnahmegenehmigung in Fällen besonderer Härte (PfB 6.2)	26
2.	Nächtliche Flugbewegungen insgesamt	28
a)	Welche Aussagen über das An- und Abschwellen des Fluglärms in den Nachtrandstunden werden getroffen?	28
aa)	Jahresdurchschnitt und jahreszeitliche Schwankungen	28
bb)	Belastungsspitzen	32
cc)	Verteilung auf beide Nachtrandstunden	33
dd)	Ballung am Ende bzw. Anfang der Nachtrandstunden	34
b)	Welche rechtlichen Folgen hat die in der Urteilsbegründung formulierte Aussage, die Nacht nicht zum Tag machen zu dürfen; mit welchen tatsächlichen Betriebsabläufen wäre ggf. rechtlich dagegen verstoßen?	35
c)	Welche Eingriffsmöglichkeiten gibt es, wenn die Festsetzung des Kontingents von 133 Flugbewegungen in der Realität nicht ausreicht, um das An- und Abschwellen zu gewährleisten bzw. die insgesamt zugelassenen 133 Bewegungen sich am Anfang der Nachtrandstunde ab 5.00 Uhr und gegen Ende der Nachtrandstunde vor 23.00 Uhr ballen?	37
3.	Deckelung der Zahl der Flugbewegungen bzw. der Lärmbelastung	38
a)	Ergeben sich aus dem Text Hinweise auf eine Deckelung der Zahl der Flugbewegungen?	38
b)	Wie sieht es aus mit der Deckelung der Lärmbelastung, also der Festsetzung von maximalen Lärmniveaus (z. B. im Jahr oder in der Flugplanperiode)?	39
c)	Inwieweit steht der Text ggf. einer Deckelung der Zahl der Flugbewegungen oder der Lärmniveaus im Wege?	40
d)	Inwieweit kann eine Kumulation der Belastungen durch verschiedene Verkehrslärmarten Bedeutung gewinnen?	40
e)/f)	Inwieweit lässt sich der Verweis des Gerichts (RNr. 374) auf den Nachbesserungsvermerk des Planfeststellungsbeschlusses nutzen, um eine Deckelung der Zahl der Flugbewegungen oder der Lärmniveaus durchzusetzen? Welche Voraussetzungen müssen hierfür ggf. vorliegen?	41
aa)	Wesentliche Veränderung der Fluglärmbelastung	42
bb)	Überschreitung der Zahl der für 2020 prognostizierten Flugbewegungen	44
cc)	Nachträgliche Auflagen nach Nr. 3	44

4.	Einklagbare Belastungsgrenzen für die Bürger	46
a)	Welche Hinweise ergeben sich für eine rechtliche Überprüfung der Belastungen der Bürgerinnen und Bürger mit Immissionen des Flugverkehrs?.....	46
aa)	Vorbehalt der Neuentscheidung bei wesentlicher Veränderung der Lärmsituation	46
bb)	Nachtflugregelungen	46
b)	Wie sieht das Gericht die Grenzen der Belastbarkeit definiert? Wodurch kann die Grenze der Belastbarkeit rechtlich definiert werden (Dauerschallpegel und/oder Einzelschallereignisse)?.....	47
c)	Welche Rolle spielen bei der Bewertung der Belastbarkeitsgrenze ggf. festgestellte gesundheitliche Folgen (wenn z. B. die NORAH-Studie bestätigt, was das UBA bereits fordert: ein Nachtflugverbot von 22.00 Uhr bis 6.00 Uhr, um 8 Stunden Schlaf sicherzustellen)?	48
d)	Welche Individual-Ansprüche auf Lärmschutz (aktiv oder passiv) können eingeklagt werden?	49
e)	Was gilt für Kollektiv-Ansprüche, z. B. für Gemeinden?	49
5.	Instrumente des Ordnungsrechts	50
a)	Unterstellt, es gäbe valide Beweise (z. B. durch die unter 4c genannte Studie), könnte dann eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung festgestellt und mit (Sofort-)Maßnahmen bekämpft werden?	50
b)	Wer wäre hierfür zuständig?.....	50
c)	Könnte hierfür einer der Auflagenvorbehalte des Planfeststellungsbeschlusses (vgl. 3e) genutzt werden?	51
C.	Kontrolle der Einhaltung des Lärmschutzkonzepts.....	51
I.	Behördliche Kontrolle	51
1.	Kontrollaufgaben der Planfeststellungsbehörde.....	51
2.	Kontrollaufgaben Luftaufsichtsbehörde.....	52
II.	Kontrolle der Behördentätigkeit durch die Öffentlichkeit, insbesondere durch lärm-betroffene Bürger und Gemeinden als rechtspolitische Forderung.....	53
D.	Weitergehende politische Möglichkeiten	55
I.	Änderungsanträge zum Planfeststellungsbeschluss.....	55
II.	Ergänzung des bundesrechtlichen Rahmens.....	56

A. Zusammenfassende Darstellung der planfestgestellten Regelungen zum Nachtflug am Flughafen Frankfurt am Main

Der Planfeststellungsbeschluss des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung vom 18. Dezember 2007 nach § 8 des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) enthält – soweit hier von Bedeutung – folgende Nachtflugregelungen:

Teil A II 4.1.:

„Zwischen 22.00 Uhr und 06.00 Uhr sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen durchschnittlich 150 planmäßige Bewegungen pro Nacht auf dem Flughafen Frankfurt Main zulässig. Der Durchschnittswert darf jeweils bezogen auf das Kalenderjahr nicht überschritten werden; der Flughafenkoordinator darf kalenderjährlich nicht mehr als 54.750 Zeitnischen (Slots) für Flugbewegungen zwischen 22.00 Uhr und 06:00 Uhr zuweisen. (...)“

Teil A II 4.1.2.

„Zwischen 23:00 Uhr und 05:00 Uhr dürfen Luftfahrzeuge nur starten und landen, wenn sie die Lärmzertifizierungswerte nach Anhang 16, Bd. 1, Teil II, Kapitel 4 des ICAO-Abkommens erfüllen (...). Die hiernach zulässigen Starts und Landungen sind auf die Zahl von durchschnittlich 17 planmäßigen Flugbewegungen zwischen 23:00 Uhr und 05:00 Uhr begrenzt. Der Durchschnittswert darf jeweils bezogen auf das Kalenderjahr nicht überschritten werden. Der Flughafenkoordinator darf kalenderjährlich nicht mehr als 6.205 Zeitnischen (Slots) für Flugbewegungen zwischen 23:00 Uhr und 05:00 Uhr zuweisen. (...)“

I. Gerichtliches Verfahren

1. Auf die Anfechtungsklagen mehrerer Gemeinden und Privatpersonen gegen den Planfeststellungsbeschluss hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof mit Urteil vom 21. August 2009 hinsichtlich der Nachtflugregelungen entschieden:

„Der Beklagte wird verpflichtet, über die Zulassung planmäßiger Flüge in der Zeit von 23.00 bis 05:00 Uhr in Teil A

II 4.1.2 des Planfeststellungsbeschlusses (...) und über den Bezugszeitraum für die Zulassung von durchschnittlich 150 planmäßigen Flügen je Nacht in Teil A II 4.1 Sätze 2, 3 und 4 des Beschlusses unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden. Soweit der Planfeststellungsbeschluss diesen Verpflichtungen entgegensteht, wird er aufgehoben.“

2. Auf die vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof zugelassene Revision der Kläger des Ausgangsverfahrens sowie des beklagten Landes Hessen hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 04. April 2012 hinsichtlich der Nachtflugregelungen entschieden:

„Auf die Revision der Kläger wird das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 21. August 2009 geändert. Der Beklagte wird verpflichtet, über die Zulassung planmäßiger Flugbewegungen zwischen 23 und 5:00 Uhr in Teil A II 4.1 1.2 des Planfeststellungsbeschlusses (...) sowie über die Zulassung planmäßiger Flugbewegungen zwischen 22 und 6:00 Uhr in Teil A II 4.1 Satz 1 des Planfeststellungsbeschlusses, soweit diese durchschnittlich 133 in Nacht, bezogen auf das Kalenderjahr, übersteigen, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden. Soweit der Planfeststellungsbeschluss diesen Verpflichtungen entgegensteht, wird er aufgehoben... Die weitergehenden Revisionen der Kläger werden zurückgewiesen. Die Revision des Beklagten wird zurückgewiesen...“

II. Änderung des Planfeststellungsbeschlusses

Mit Bescheid vom 29. Mai 2012 hat das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung ohne Durchführung eines förmlichen Planänderungsverfahrens „zur Anpassung an das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 4. April 2012“ die Nachtflugregelungen des Planfeststellungsbeschlusses vom 18. Dezember 2007 wie folgt geändert:

„1. Teil A II 4.1 Sätze 1 und 2 des Planfeststellungsbeschlusses erhalten folgende Fassung:

„Für die beiden Nachtrandstunden von 22.00 bis 23:00 Uhr und von 05.00 bis 06:00 Uhr sind auf dem Flughafen Frankfurt Main nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen insgesamt durchschnittlich 133 planmäßige Flugbewegungen pro Nacht zulässig. Der Durchschnittswert darf jeweils bezogen auf das Kalenderjahr nicht überschritten werden; der Flughafenkoordinator darf im Kalenderjahr nicht mehr als 48.545 Zeitnischen (Slots) für Flugbewegungen zwischen 22 und 23:00 Uhr sowie zwischen 5.00 und 6:00 Uhr zuweisen.“⁵

2. Teil A II 4.2 des Planfeststellungsbeschlusses wird aufgehoben.“

Die Zahl von 133 zulässigen Flugbewegungen beruht auf dem schlichten Abzug der bisher in der sogenannten Mediationsnacht/Kernnacht zugelassenen 17 Starts und Landungen von den bisher in der Gesamtnacht zugelassenen 150 Flugbewegungen.

Dieser Beschluss ist zwar rechtswidrig⁶, aber nach unserer Kenntnis bisher von den betroffenen Fluggesellschaften nicht angefochten worden. Er wird damit voraussichtlich am 29.05.2013 bestandskräftig. Infolgedessen gilt er in Verbindung mit den unverändert gebliebenen Regelungen des Planfeststellungsbeschlusses gemäß § 75 Abs. 1 Satz 2 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (HVwVfG)⁷ für und gegen alle von der Planfeststellung Betroffenen.⁸

⁵ Gilt nach Nr. 4.1.1 für alle mindestens die Lärmzertifizierungswerte nach Kap. 3 nicht nur knapp erfüllende Flugzeuge.

⁶ Vgl. hierzu das Rechtsgutachten von Ziekow vom 09.02.2013 (erstellt für die SPD-Fraktion im Hessischen Landtag) (<http://spd-hessen.de/meldungen/31398/125831/spd-will-flughafenkonsens-im-dialog.html>).

⁷ I.d.F. vom 15.1.2010 (GVBl. I S. 18).

⁸ Es liegt gegen den Klarstellungsbescheid ein „Widerspruch“ eines Privaten vor, der jedoch bereits am 24.05.2012 erhoben wurde, was nicht zulässig ist. Da dieser Widerspruch jedoch nach Erlass des Bescheides bekräftigt wurde, müsste er von der Behörde beschieden werden. Dass die Bescheidung zu einer Änderung des Klarstellungsbescheides führt, ist jedoch nicht zu erwarten.

Der Gutachtenauftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Hessischen Landtag lautet im Einzelnen:

„Im Rahmen seiner Analyse des Textes der Urteilsbegründung wird der Gutachter gebeten, die Aussagen des Bundesverwaltungsgerichts bezogen auf die folgenden auch in der Öffentlichkeit immer wieder gestellten Fragen bzw. Forderungen zu erläutern und soweit wie möglich ggf. auch weiterreichende Perspektiven zur Verringerung der Fluglärmbelastung aus rechtlicher Sicht zu benennen.“

B. Beantwortung der gestellten Fragen

I. Vorbemerkung: System des Fluglärmschutzes

Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main um eine vierte Bahn aufgrund des Planfeststellungsbeschlusses der Hessischen Landesregierung sowie die Vorentscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und der Planfeststellungsbeschluss selbst sind ohne Kenntnis der Rechtsgrundlagen des Lärmschutzes im Planfeststellungsverfahren nicht zu verstehen. Daher wird diese zunächst skizziert.

Nach § 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG sind im Planfeststellungsverfahren die vom Vorhaben berührten öffentlich und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Nach Satz 3 der Vorschrift sind zum Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Fluglärm die jeweils anwendbaren Werte von § 2 Abs. 2 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (FluglärmG)⁹ „zu beachten“.

Nach §§ 2 Abs. 1, 4 Abs. 2 des FluglärmG sind durch Rechtsverordnung der Landesregierung¹⁰ jeweils zwei Tages- und eine Nacht-Schutzzone für die Umgebung eines Flughafens festzulegen: Schutzzone sind nach § 2 Abs. 2

⁹ In der Fassung der Bekanntmachung vom 31.10.2007 (BGBl. I S. 2550).

¹⁰ Vgl. Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Frankfurt Main vom 30.09.2011 (GVBl. I S. 428).

FluglärmG jeweils diejenigen Gebiete, in denen der durch Fluglärm hervorgerufene äquivalente Dauerschallpegel $L(tief)A_{eq}$ sowie bei der Nacht-Schutzzone auch der fluglärmbedingte Maximalpegel $L(tief)A_{max}$ die nachfolgend genannten Lärmwerte übersteigt, wobei die Häufigkeit aus dem Mittelwert über die sechs verkehrsreichen Monate des Prognosejahres bestimmt wird.

Die Werte für die Festlegung der Tag-Schutzzone betragen nach Nr. 1 der Vorschrift für wesentlich baulich erweiterte Flugplätze 60 bzw. 55 dB(A), für die Nacht-Schutzzone 53 dB(A) sowie 6 mal 57 dB(A)¹¹.

In den Schutzzone ist nach §§ 5 ff. FluglärmG der Überschreitung der Lärmwerte durch Bauverbote und passiven Schallschutz zu begegnen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts¹² handelt es sich bei den genannten Grenzwerten um eine „Zumutbarkeitsschwelle“. Für die Abwägung der Lärmbelastung mit den Verkehrsbelangen im Planfeststellungsverfahren gilt nach dieser Rechtsprechung, dass eine Fluglärmbelastung am Tage bis zu dieser Belastungsschwelle ohne weiteres abwägungsfrei beim Vorliegen gewichtiger Verkehrsinteressen den Lärmbetroffenen zugemutet werden kann. Anders ist die Rechtslage nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bei der Abwägung der nächtlichen Lärmbelastung mit Verkehrsbelangen. Hier ist die Regelung des § 29 b Abs. 1 Satz 2 LuftVG zu berücksichtigen, wonach „auf die Nachtruhe der Bevölkerung in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen“ ist. Demnach muss abgewogen werden, ob das besondere Ruhebedürfnis der Bevölkerung zur Nachtzeit aktiven Lärmschutz durch Betriebsbeschränkungen erfordert, auch wenn die Nachtrichtwerte des Fluglärmgesetzes eingehalten werden.

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts stellt dann weitere Grundsätze für eine solche Abwägung auf. Danach können in der sogenannten Kernnacht von 0:00 bis 5:00 Uhr nur dann Flugbewegungen abwägungsfehlerfrei zugelassen werden, wenn diese durch besondere

¹¹ Maßgeblich sind noch die höheren Werte nach Nr. 1a, weil der Plan vor dem 01.01.2011 festgesetzt worden ist.

¹² Vgl. insb. BVerwG, Urteil vom 24.07.2008, BVerwG 4 A 3001.07 = BVerwGE 131, 316, Rn. 57 ff., sowie die weiteren in der hier besprochenen Entscheidung (BVerwG, Urteil vom 04.04.2012, 4 C 8/09 u.a.) in Rn 353 ff. zitierten früheren Entscheidungen.

standortspezifische Gründe gerechtfertigt sind. Das ist im Fall des Frankfurter Flughafens verneint worden. Dabei ist im Fall Frankfurt aufgrund der Besonderheiten des vorlaufenden Mediationsverfahrens und der Zugrundelegung der Ergebnisse dieses Mediationsverfahrens im Planfeststellungsantrag der Fraport die Kernnacht bereits um 1 Stunde erweitert worden und beginnt dementsprechend für den Flughafen Frankfurt bereits um 23.00 Uhr. Die Planfeststellungsbehörde hatte dann allerdings abweichend vom Antrag der Fraport zwischen 23.00 Uhr und 5.00 Uhr 17 weitere planmäßige Flüge zugelassen. Da deren Verteilung in diesem Zeitraum jedoch nicht geregelt war und dementsprechend auch die Kernnacht betraf, haben sowohl das Hessische VGH als auch das Bundesverwaltungsgericht diese Entscheidung aufgehoben. Mit dem „Klarstellungsbescheid“ ist die Frage von planmäßigen Flügen in der „Mediationsnacht“ politisch und (bei Eintritt der Bestandskraft) auch rechtlich erledigt.

In den Nachtrandstunden ist dagegen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts das Ruhebedürfnis der Bevölkerung mit dem Gewicht der Verkehrsinteressen ohne eine derartige Vorgabe abzuwägen. Hierauf beruht vorliegend die Beschränkung der Flugbewegungen auf 133 in den Nachtrandstunden.

II. Die einzelnen gestellten Fragen

1. Nachtflugverbot

a) Wie definiert das Gericht das sog. Nachtflugverbot und auf welchen Zeitraum erstreckt es sich?

aa) Zeitraum des Nachtflugverbots

Wie bereits ausgeführt, ist nach § 29 b Abs. 2 Satz 2 LuftVG insbesondere das erhöhte Ruhebedürfnis der Bevölkerung vor Fluglärm in die Abwägung bei der Planfeststellung über die Zulassung oder Erweiterung von Flughäfen einzubeziehen. Daraus ergeben sich gesteigerte Anforderungen für die Zulassung von Flugbewegungen zur Nachtzeit. Als Nachtzeit gelten die Stunden von 22:00 bis 6:00 Uhr, die als „gesetzliche Nacht“ (Gesamtnacht) bezeichnet werden. Aufgrund

lärmmedizinischer Erkenntnisse verlangt die Rechtsprechung ferner, dass in der sogenannten Kernnacht von 0:00 bis 5:00 Uhr nur solche Flugbewegungen zugelassen werden dürfen, die sich aus standortspezifischen Besonderheiten des jeweiligen Flughafens ergeben.

Die Kernnacht ist im Falle des Flughafens Frankfurt Main aufgrund des Ergebnisses eines vorangegangenen Mediationsverfahrens im Planfeststellungsbeschluss um eine Stunde verlängert worden. Die sogenannte Mediationsnacht gilt von 23:00 bis 5:00 Uhr. Dem ist das Bundesverwaltungsgericht ohne weiteres gefolgt¹³. Daher gilt hier nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts und der Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses ein Nachtflugverbot für die Zeit von 23:00 bis 5:00 Uhr.

bb) Gegenständliche Definition des Nachtflugverbots

Der gegenständliche Umfang des Nachtflugverbots ergibt sich aus der Streichung der vom ursprünglichen Planfeststellungsbeschluss zugelassenen 17 Flugbewegungen in der Mediationsnacht¹⁴ durch den Planergänzungsbeschluss in Verbindung mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts. Er betrifft alle der Beförderung von Fracht, Personen und/oder Post im Linienverkehr oder im linienähnlichen (Charter-)Verkehr dienenden Flugzeuge.

Von der Änderung der Planfeststellung für die Mediationsnacht sind jedoch nicht diejenigen Regelungen des Planfeststellungsbeschlusses betroffen, die sich auf Ausnahmen für nicht planmäßige Flugbewegungen beziehen. Diese sind – mangels einer an sich notwendigen Anpassung des Wortlauts – schwer lesbar geworden, da sie sich unverändert sowohl auf die weiter bestehenden

¹³ BVerwG, NVwZ 2012, 1325 ff.

¹⁴ PfB A II 4.1.2.

Flugbeschränkungen in den Randstunden als auch auf die bisherigen, jetzt gestrichenen und durch ein Nachtflugverbot ersetzten Flugbeschränkungen beziehen.

cc) Verspätete und verfrühte Landungen

Der Planfeststellungsbeschluss trifft hierzu folgende Regelungen (PFB Teil A II):

„4.1.3.1 Luftfahrzeuge, welche mindestens die Lärmzertifizierungswerte nach (...) Kapitel 3(...) erfüllen und deren Landung nach der durch den Flughafenkoordinator vergebenen Zeitennischen (Slots) bis 22.:00 Uhr bzw. ab 06:00 Uhr geplant ist, dürfen bis 00.00 Uhr bzw. ab 05.00 Uhr ohne Anrechnung auf die Kontingentierung zu 4.1 (...) landen, sofern sich die Verspätung oder Verfrühung nicht schon aus der Flugplangestaltung (§ 25 LuftVO) ergibt.“

„4.1.3.2 Luftfahrzeuge, welche die Lärmzertifizierungswerte nach (...) Kap 4 (...) erfüllen und deren Landung nach der durch den Flughafenkoordinator vergebenen Zeitnische (Slot) zwischen 22:00 Uhr und 23:00 Uhr bzw. zwischen 5.00 Uhr und 6:00 Uhr unter den Voraussetzungen der 4.1.1 geplant ist, dürfen bis 00:00 Uhr (...) landen, sofern sich die Verspätung nicht schon aus der Flugplangestaltung (§ 25 LuftVO) ergibt.“¹⁵

Dies bedeutet im Klartext, dass sowohl in die Randstunde von 22.00 Uhr bis 23.00 Uhr als auch in die Zeit des nunmehr geltenden absoluten Nachtflugverbots bis 0.00 Uhr hinein verspätete Landungen von Flugzeugen, die mindestens

¹⁵ Die in diesen Regelungen genannten Kontingentierungen und Höchstgrenzen beziehen sich auf die nunmehr auf 133 Flugbewegungen in den Randzeiten begrenzte Zulassung.

"Kap. 3" erfüllen, unter den genannten Voraussetzungen ohne besondere Erlaubnis zulässig bleiben. Verfrühte Landungen sind nur in der Randstunde zwischen 5.00 Uhr und 6.00 Uhr zulässig.

Ferner gilt weiterhin folgende Öffnungsklausel für nachträgliche Beschränkungen von Verspätungslandungen:

„4.1.3.3 Für den Fall, dass die Zahl der nach den Ziffern 4.1.3.1 und 4.1.3.2 zulässigen Verspätungslandungen zwischen 23:00 Uhr und 00:00 Uhr im Durchschnitt eines Kalenderjahres den Wert von 7,5 überschreitet, bleiben unter Beachtung der öffentlichen Verkehrsinteressen nachträgliche Änderungen und Ergänzungen der für diesen Nachtzeitraum angeordneten Verspätungsregelungen vorbehalten. Zu diesem Zweck sind der Genehmigungsbehörde jeweils nach Ablauf eines Kalenderjahres die Zahl der verspätungsbedingt zwischen 23:00 Uhr und 00:00 Uhr durchgeführten Landungen sowie der sich daraus im Jahresmittel ergebenden Durchschnittswert nachzuweisen.“

dd) Verspätete Starts (PfB Teil A II 5)

In der Zeit des Nachtflugverbots von 23:00 bis 00:00 Uhr sind weiterhin verspätete Starts zulässig. Die örtliche Luftaufsichtsbehörde darf die dafür in jedem Einzelfall erforderliche Erlaubnis nur erteilen, „wenn die Verspätung auf Gründen beruht, die außerhalb des Einflussbereiches des jeweiligen Luftverkehrsunternehmens liegen“. In dem anschließenden Zeitraum von 00:00 Uhr und 05:00 Uhr sind verspätete Starts dagegen absolut unzulässig.

ee) Weitere Ausnahmeregelungen (PfB Teil A II 6)

Vom Nachtflugverbot ausgenommen sind ferner Landungen aus meteorologischen, technischen und sonstigen Sicherheitsgründen sowie Starts und Landungen für medizinische Hilfsleistungs- oder Katastropheneinsätze sowie Evakuierungsflüge (6.1.1).

Ohne besondere Genehmigung sind auch in der Mediationsnacht Flüge „in besonderem öffentlichen Interesse“ zulässig (6.1.2).

Die Genehmigungsbehörde kann schließlich Ausnahmen auch von den Betriebsbeschränkungen für die Mediationsnacht „in Fällen besonderer Härte“ zulassen; „kein Fall besonderer Härte liegt jedoch vor, wenn durch die Betriebseinschränkung die Flugzeugumlaufplanung des Luftverkehrsunternehmens erschwert oder Maßnahmen des Passagiertransfers bzw. der Passagierunterbringung erforderlich werden“ (6.2).

b) Welche Rolle spielt der Fluglärm, der bereits vor der ersten Landung (also vor 5.00 Uhr von ankommenden und im Luftraum wartenden Maschinen ausgeht) bzw. noch nach dem letzten Start (der also nach 23.00 Uhr beim Abflug erzeugt wird) die Region belastet?

Die nach dem geänderten Planfeststellungsbeschluss verbliebenen Beschränkungen für die Nachtrandstunden von 22:00 bis 23:00 Uhr und von 5:00 bis 6:00 Uhr beziehen sich auf 133 planmäßige Flugbewegungen pro Nacht. Aus der Begründung zur Planergänzung¹⁶ und dem Gesamtzusammenhang der Beschränkungsregelungen ergibt sich, dass mit dem Begriff der Flugbewegungen die lärmintensiven Start- und Landevorgänge gemeint sind.

¹⁶ Vgl. u.a. A I S. 3 "Flugbewegungen (Starts und Landungen)".

Mithin gelten die zeitlichen Beschränkungen beim Start bis zum Abheben der Maschinen und bei der Landung bis zur Beendigung des Rollvorgangs. Der nach dem Start kurz vor 23.00 Uhr noch eine Zeit lang durch den Abflug erzeugte Lärm fällt daher ebenso wenig unter die Beschränkung wie der Lärm beim Anflug von kurz nach 5.00 Uhr landenden Maschinen.

Die Problematik dieser in die Zeit des Nachtflugverbot hineinreichenden Lärmerzeugung nach dem Start bzw. vor der Landung ist daher unten im Zusammenhang mit den Vorgaben der Rechtsprechung zum „Abschwellen“ des Fluglärms durch die zulässigen 133 Flugbewegungen in den Nachtrandstunden zu erörtern.

c) Welche Möglichkeiten eröffnet das BVerwG für eine zeitliche Ausdehnung des Nachtflugverbots etwa auf die gesamte gesetzliche Nacht (22.00 Uhr bis 6.00 Uhr)?

Mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts und dem Klarstellungsbeschluss steht unangreifbar fest, dass die Zulassung der nach dem Wegfall der 17 Flugbewegungen in der Mediationsnacht zugelassenen 133 Flugbewegungen in den Nachtrandstunden fehlerfrei mit dem Ruhebedürfnis der Bevölkerung abgewogen sind. Das Bundesverwaltungsgericht verweist dazu abschließend auf den Vorbehalt im Planfeststellungsbeschluss (Teil A IX 4.2) für die nachträgliche Festsetzung, Änderung oder Ergänzung von Auflagen zum Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm durch die Planfeststellungsbehörde und bemerkt dazu, dass es derzeit keine weitere Schutzvorkehrungen für geboten hält.¹⁷

Die Frage der Ausdehnung des Nachtflugverbots auf die gesamte gesetzliche Nacht kann sich daher im Rahmen des gegenwärtigen Regelungssystems erst dann stellen, wenn die Voraussetzungen für nachträgliche Maßnahmen des aktiven Schallschutzes aufgrund des

¹⁷ BVerwG, NVwZ 2012, 1334.

genannten Vorbehalts im Planfeststellungsbeschluss oder entsprechender gesetzlicher Bestimmungen vorliegen, was unten im Einzelnen zu erörtern ist.

d) Welche Kontrollpflichten bestehen für die Luftaufsicht im Hinblick auf verspätete bzw. verfrühte Landungen und deren Berechtigung?

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts befasst sich nicht im Einzelnen mit den oben wiedergegebenen Verspätungs- und Verfrühungsregelungen, sondern billigt nur allgemein das Lärmschutzkonzept des Planfeststellungsbeschlusses¹⁸.

Im Urteil der Vorinstanz, des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs, heißt es dazu¹⁹:

„Rechtlich nicht zu beanstanden ist das Nachtflugkonzept des Planfeststellungsbeschlusses (...) in Bezug auf die Regelungen der Verspätungen und Verfrühungen. Die Planfeststellungsbehörde hat diese Problematik einer differenzierten und abgestuften Regelung unterworfen. Der wesentliche Kern der Regelungen besteht darin, dass verspätete oder verfrühte Flugzeuge nicht landen dürfen, wenn sich die Verspätung oder Verfrühung schon aus der Flugplangestaltung ergibt. (...) Darüber hinaus hat sich die Planfeststellungsbehörde Änderungen oder Ergänzungen der Regelung für den Fall vorbehalten, dass durchschnittlich mehr als 7,5 zulässige Verspätungen in der Zeit von 23.00 bis 0:00 Uhr anfallen. (...) Diese Anordnungen verstoßen nicht gegen das Abwägungsgebot. Auf der einen Seite sind Verspätungen und Verfrühungen bei einem Großflughafen nicht vermeidbar, und auf der anderen

¹⁸ BVerwG, NVwZ 2012, 1334 f.

¹⁹ Hess. VGH, a. a. O., Nr. 9.4.1.3 (S. 219).

Seite hat die Planfeststellungsbehörde insbesondere durch die Begrenzung der Verspätungen auf die Zeit bis 0:00 Uhr und die Einschränkungen für die Zeit von 23 bis 0:00 Uhr eine Regelung getroffen, die dem Schutz der Bevölkerung vor nächtlichem Fluglärm angemessen Rechnung trägt. Diese Anordnung ist ausgewogen und lässt keinen Abwägungsfehler erkennen. Insoweit nimmt das Gericht auf die Ausführungen der Planfeststellungsbehörde Bezug (vgl. PFB, S. 1121 ff., S. 1130 ff. und 1189 ff.)."

Die Planfeststellungsbehörde (PFB Teil C III 6.1.7.5.4. S. 1189 ff., Nr. 6.1.7.5.3.2.2 S. 1130 ff. i.V. mit Nr. 6.1.7.5.2.2.2 S. 1121 ff.) bezieht sich zur Rechtfertigung der Zulassung von Verspätungen und Verfrühungen darauf, dass „gerade im interkontinentalen Luftverkehr (...) Verspätungen, die etwa durch meteorologische Einflüsse, Luftraumüberlastungen oder Engpässe an den großen Luftverkehrsdrehkreuzen anderer Kontinente bedingt sein können, ein häufig zu beobachtendes Phänomen" sind; ebenso wenig könnten „auf langen Flügen unerwartete Verfrühungsankünfte infolge besonders günstiger Flugbedingungen (z. B. starker Rückenwind) ausgeschlossen werden.“

Hinsichtlich der Kontrolle der Regelung, dass Verspätungen und Verfrühungen nur zulässig sind, wenn sich die Verspätung nicht schon aus der Flugplangestaltung (§ 20 LuftVO) ergibt, heißt es in der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses (Teil C III 6.1.7.5.2.2.3):

„Durch den Rückgriff auf diesen der konkreten flugsicherungsmäßigen Abwicklung des einzelnen Fluges zugrunde liegenden Flugplan wird sichergestellt, dass die jeweilige Flugkalkulation im Bedarfsfall auf verhältnismäßig sicherer Grundlage daraufhin überprüft werden kann, ob sie realistische Zeiten enthält oder ob der Flug von vornherein auf eine verspätete oder verfrühte Ankunft am Flughafen Frankfurt Main

„angelegt“ gewesen ist. Es ist Aufgabe der örtlichen Luftaufsicht, bei verspätet oder verfrüht innerhalb der jeweiligen Zeitfenster eintreffenden Flügen, stichprobeartig zu überprüfen, ob sich die Verspätung oder Verfrühung bereits aus der Flugplangestaltung ergibt. Im letzteren Fall hat der verantwortliche Luftfahrzeugführer eine Ordnungswidrigkeit nach § 58 Abs. 1 Nr. 8a LuftVG begangen (...). Durch die konsequente Verfolgung solcher Ordnungswidrigkeiten, die mit Geldbuße bis zu 10.000 € geahndet werden können, kann ein Missbrauch der Verspätungs- und Verfrühungsregelungen effektiv begrenzt werden“.

Zum Umfang der erwarteten Verspätungen und Verfrühungen führt die Planfeststellungsbehörde weiter aus:

„Zudem wird die Zahl der Verspätung- bzw. Verfrühungslandungen von Flügen, die außerhalb der „Mediationsnacht“ geplant sind, sich aber verspätungs- bzw. verfrühungsbedingt in diesen Zeitraum verschieben, nur verhältnismäßig gering sein und daher mit den besonders gewichtigen Nachtschutzbelangen in diesem Zeitraum vereinbar bleiben. (...) Die Prognose der Vorhabenträgerin beläuft sich für das Jahr 2020 auf durchschnittlich 7,5 aufgrund von Planabweichungen in die „Mediationsnacht“ verlagerte Landungen (...). Bereits aus diesen Zahlen – die noch nicht die angeordnete zeitliche Begrenzung von Verspätung- bzw. Verfrühungsbewegungen berücksichtigen und vor diesem Hintergrund überhöht sind – ist ersichtlich, dass mit der vorgenommenen restriktiven Zulassung von Verspätungslandungen kein Betrieb des Flughafens Frankfurt Main verwirklicht wird, der mit den dieser Betriebsregelung zugrunde liegenden Schutzanforderungen nicht zu vereinbaren wäre. Gleichwohl stellt die Planfeststellungsbehörde mit der Bestimmung unter 4.1.3.3 der Betriebsregelung

vorsorglich sicher, dass im Falle einer Überschreitung des jährlichen Mittels von 7,5 Verspätungslandungen zwischen 23:00 Uhr und 0:00 Uhr unter Beachtung der öffentlichen Verkehrsinteressen nachträgliche Änderungen und Ergänzungen der Verspätungsregelungen vorbehalten bleiben(...).“

Hieraus ergibt sich, dass der Planfeststellungsbeschluss bereits mit den Regelungen über berechnete Verspätungen und Verfrühungen eine nicht unerhebliche Belastung der Bevölkerung in der Mediationsnacht zulässt, wobei es selbst bei Einhaltung der prognostizierten Zahl von bis zu 7,5 durchschnittlich täglichen Überschreitungen zu einer wesentlich größeren Ballung derartiger Flugbewegungen bei einem jahreszeitlich bedingt erhöhten Flugbetrieb kommen kann, worauf die Begründung des Planfeststellungsbeschlusses in keiner Weise eingeht. Der Vorbehalt einer nachträglichen Änderung der Verspätungs- bzw. Verfrühungsregelungen bezieht sich wohlgerneht nur auf den Fall der Überschreitung des Jahresmittels von 7,5 durch derartige Flugbewegungen.

Zur Verhinderung der rechtswidrigen verspäteten bzw. verfrühten Landungen, also solcher Flugbewegungen, die nicht von widrigen meteorologischen sonstigen Umständen betroffen sind, sondern auf der Flugplanung beruhen, sieht das Lärmschutzkonzept des Planfeststellungsbeschlusses keine präventive Kontrolle vor. Sofern der betreffenden Fluggesellschaft entsprechende Slots in der Zeit vor Beginn oder nach Ende der Mediationsnacht zugewiesen sind, kann die verspätete bzw. verfrühte Landung nicht verweigert werden. Es bleibt allein bei der oben genannten nachträglichen Ahndung als Ordnungswidrigkeit, wenn ein solcher Rechtsverstoß bei Stichproben festgestellt worden ist. Dies schließt natürlich nicht aus, dass die Luftaufsichtsbehörde nicht nur stichprobenartig, sondern regelmäßig die Berechnung von Verspätungen bzw. Verfrühungen überprüft und bei der Feststellung von Verstößen die

betreffenden Fluggesellschaften zur Einhaltung der Betriebsbeschränkungen anhält.²⁰

e) Welche Anforderungen an die Prüfung von Ausnahmeanträgen für verspätete Starts lassen sich aus dem Urteil ableiten?

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts befasst sich auch in dieser Hinsicht nicht im Einzelnen mit der Ausnahmeregelung des Planfeststellungsbeschlusses (A II 5), sondern belässt es bei der allgemeinen Billigung des Lärmschutzkonzepts. Dasselbe gilt für das Urteil der Vorinstanz.

Maßgeblich für die Auslegung und Anwendung die Ausnahmeregelung für verspätete Starts ist daher in erster Linie auch hier die Begründung des Planfeststellungsbeschlusses (Teil C III 6.1.7.5.6):

„Die Planfeststellungsbehörde knüpft die Erteilung der Erlaubnis an die Voraussetzung, dass die Verspätung auf Gründen beruht, die außerhalb des Einflussbereiches des jeweiligen Luftverkehrsunternehmens liegen. Anders als bei Verspätungen oder Verfrühung von Landungen kann die Ursache von Startverzögerungen auf dem Flughafen Frankfurt Main ohne unverhältnismäßigen Aufwand festgestellt werden. (...) Das Ermessen der örtlichen Luftaufsicht aus § 25 Abs.1 S. 1, S. 3 Nr. 3 LuftVG zur Erteilung von Ausnahmeerlaubnis wird durch diese Vorgaben im Hinblick auf die Zulassung verspäteter Starts beschränkt bzw. konkretisiert. Die Planfeststellungsbehörde stellt dadurch so weit wie möglich sicher, dass die strengen Vorgaben der Betriebsregelung für den Nachtflugverkehr nicht durch eine Vielzahl von Ausnahmeerlaubnissen für

²⁰ Nach den vom Hess. Wirtschaftsministerium veröffentlichten Zahlen (www.hessen.wirtschaft.de) gab es im Zeitraum vom 01.12.2012 bis zum 21.01.2013 in der Regel nur sehr wenige Verspätungslandungen zwischen 23.00 und 0.00 Uhr; Zahlen für die andere Zeiträume sind uns nicht bekannt.

Verspätungsstarts faktisch leerlaufen, wie dies von zahlreichen Einwendern befürchtet worden ist. Sie berücksichtigt auch mit dieser Bestimmung, dass die Kernzeit der Nacht zwischen 00:00 Uhr und 05:00 Uhr eines besonderen Schutzes bedarf und schließt Verspätungsstarts innerhalb dieses Zeitraums aus, sofern nicht ein – besonders restriktiv zu bewertender – Fall besonderer Härte vorliegt (vgl. 6.2 der Betriebsregelung)."

Rechtssystematisch zutreffend wird im Planfeststellungsbeschluss davon ausgegangen, dass es sich bei dieser Regelung um eine Ausgestaltung der allgemeinen Befugnis der Luftaufsichtsbehörde nach § 25 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 LuftVG im Sinne einer Einschränkung des behördlichen Ermessens handelt. Mit dieser Einschränkung des Ermessens entfallen alle allgemeinen Rechtfertigungsgründe, wie sie zum Beispiel zur Begründung der durch die Rechtsprechung und den nachfolgenden Planänderungsbeschluss aufgehobenen Zulassung von 17 planmäßigen Flugbewegungen in der Mediationsnacht, insbesondere hinsichtlich des Frachtverkehrs, geltend gemacht worden waren. Die für die Erteilung der Ausnahmegenehmigung erforderlichen Gründe außerhalb des Einflussbereichs der betreffenden Luftverkehrsgesellschaft müssen sich ad hoc aus der jeweiligen konkreten Situation auf dem Flughafen Frankfurt Main ergeben, wie zum Beispiel zeitliche Verzögerungen wegen eines bei der Abfertigung vorangehender Starts und Landungen entstandenen Staus. Gerade hier liegt aber der kritische Punkt der Regelung. Bei Störungen des planmäßigen Betriebs, insbesondere durch besondere meteorologische Bedingungen (Nebel, Eisbildung), stellt sich die Frage, bis zu welcher Zahl die Luftaufsichtsbehörde eine Verschiebung der Starts in die Mediationsnacht ermessensfehlerfrei unter Berücksichtigung des Lärmschutzkonzepts des Planfeststellungsbeschlusses zulassen darf. So sind z.B. kürzlich für mehrere Nächte bis zu 40 verspätete Starts

im Zeitraum von 23.00 bis 00.00 Uhr von der Luftaufsicht wegen "Enteisung" zugelassen worden.²¹

f) Welche Aussagen zu den Regelungen des Planfeststellungsbeschlusses über die Zulassung von sonstigen Ausnahmen auch hinsichtlich Anzahl und Zeitrahmen werden getroffen?

Die – bereits oben im Einzelnen wiedergegebenen – sonstigen Ausnahmen vom Nachtflugverbot werden im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ebenfalls nicht erwähnt.

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof geht auf sie nur pauschal ein²²:

„Diese Regelungen betreffen die Nutzung des Flughafens Frankfurt Main als Ausweichflughafen in Notfällen oder die Nutzung für dringende medizinische Hilfeleistungen oder Katastropheneinsätze. Der von Klägerseite erhobener Einwand mangelnder Bestimmtheit verfängt nicht. Da die Ausnahmeregelungen auch künftig ungewisse Ereignisse erfassen sollen und müssen, konnte die Planfeststellungsbehörde nicht auf die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe verzichten. Im Übrigen hat die Planfeststellungsbehörde durch die Formulierung konkreter Rückausnahmen sichergestellt, dass keine planbaren Flüge oder Flüge allein aus Gründen der Kosteneinsparung unter dem Vorwand einer Notlage oder einer besonderen Härte in der Nacht durchgeführt werden.“

Nach Wortlaut und Sinn des Planfeststellungsbeschlusses bedeuten die beiden Ausnahmeregelungen, dass die nächtlichen Betriebsbeschränkungen überhaupt nicht für die betreffenden

²¹ Wie Fn. 14.

²² Hess. VGH, a. a. O., Nr. 9.4.14 (S. 220 f.).

Flugbewegungen gelten, also auch keiner behördlichen Erlaubnis im Einzelfall bedürfen. Sie sind daher auch in keiner Weise nach Anzahl und Zeitrahmen beschränkt.

aa) Ausweichlandungen und Hilfsflüge (PfB Nr. 6.1.1)

Die genehmigungsfreie Zulassung von Landungen von Luftfahrzeugen, die aus meteorologischen, technischen oder sonstigen Sicherheitsgründen den Flughafen Frankfurt Main als Ausweichflughafen anfliegen, Starts und Landungen von Luftfahrzeugen, die sich in medizinischen Hilfeleistungs- oder Katastropheneinsätzen befinden, sowie Evakuierungsflüge sind aus sich selbst heraus gerechtfertigt und entsprechen § 25 Abs. 2 Nr. 2 LuftVG und internationalen Flugbetriebsregelungen.

bb) Flüge im besonderen öffentlichen Interesse (PfB Nr. 6.1.2)

Auch auf diese genehmigungsfreie, nach dem Wortlaut für die ganze Nacht und für alle Flugzeugarten geltende Ausnahmeregelung geht die Begründung des Planfeststellungsbeschlusses mit keinem Wort ein. Der Begriff des öffentlichen Interesses geht offenbar auf § 27 b LuftVG zurück, wonach „von dem Verfahren der Zeitnischenzuweisung aus Gründen der öffentlichen, insbesondere hoheitlichen Interessen, der öffentlichen Verkehrsinteressen oder der Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Verträgen abgewichen werden" kann. Aus dem gerichtlich bestätigten Lärmschutzkonzept zum Schutz der Nachtruhe der Bevölkerung und der Hervorhebung „besonderer" öffentlicher Interessen muss hier jedoch die Anwendung der Ausnahmeregelung im Gegensatz zu § 27 b LuftVG auf besonders dringende Fälle beschränkt bleiben. Es ist das Vorliegen eines besonders gesteigerten öffentlichen Interesses zu verlangen, um das Ruhebedürfnis der Bevölkerung zurückstellen zu können. Hierzu könnten z. B. Starts und Landungen von ausländischen Regierungsflugzeugen, etwa im Zusammenhang mit

kurzfristig anberaumten internationalen Konferenzen und Staatsbesuchen stehen. Nicht darunter fallen jedoch Sonderflüge von und zu besonderen Großveranstaltungen (Sportmeisterschaften, Rockkonzerte u. dgl.), insbesondere weil deren Luftverkehrsanbindung außerhalb der Nacht planbar ist.

cc) Ausnahmegenehmigung in Fällen besonderer Härte (PfB 6.2)

Während sich aus den Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts und des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs keinerlei Hinweise auf Auslegung und Anwendung der Härteregelung ergeben, ist dazu in der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses (Teil C III Nr. 6.1.7.5.7 S. 1199 f.) zu lesen:

„Die Planfeststellungsbehörde beschränkt lediglich in Ziffer 6.2 dieser Betriebsregelung die Erteilung von Ausnahmeerlaubnissen auf Fälle besonderer Härte. Gegenüber der bisherigen Möglichkeit der Genehmigungsbehörde, Ausnahmen in „begründeten Fällen“ zu erteilen, wird damit der besondere Ausnahmecharakter der Erteilung von Einzelerlaubnissen hervorgehoben. Dieser Einschränkung bedarf es, um der bereits erwähnten Gefahr, dass Betriebsbeschränkungen durch eine größere Zahl von Ausnahmeerlaubnissen in ihrer Wirksamkeit geschwächt werden, vorzubeugen.

Die Planfeststellungsbehörde sieht sich überdies veranlasst, Fälle hervorzuheben, die nicht als besondere Härte anzusehen sind. Eine solche liegt nach dem der Ausnahmebestimmung zugrunde liegenden restriktiven Verständnis dann nicht vor, wenn durch die Betriebseinschränkung die

Flugzeugumlaufplanung des Luftverkehrsunternehmens erschwert oder Maßnahmen des Passagiertransfers bzw. der Passagierunterbringung erforderlich werden. Derartige Folgen treten zwangsläufig auf, wenn ein Luftfahrzeug nach zeitlichem Wirksamwerden einer Betriebsbeschränkung und z.B. Nichteingreifen eines Verspätungsstatbestands einen nicht betriebsbeschränkten Ausweichflughafen anfliegen muss. Hierbei handelt es sich mithin um ohne weiteres im Interesse der Effektivität der bei Betriebsbeschränkungen für die mit ihnen verfolgten Lärmschutzziele hinzunehmende Folgen, die keine Ausnahmegenehmigung rechtfertigen. Eine Häufung derartiger für den Betrieb eines internationalen Großflughafens gleichwohl nicht dauerhaft tragbarer Folgen wird durch die angeordneten Verspätungs- bzw. Verfrühungsregelungen so weit wie dies vor dem Hintergrund des zu verwirklichenden besonderen Schutzes der Kernnacht zwischen 00:00 Uhr und 05:00 Uhr vertretbar ist, vermieden.“

Die Härteregelung betrifft theoretisch alle nächtlichen Flugbewegungen

- von Flugzeugen, die die betreffenden Lärmzertifizierungskriterien nicht erfüllen,
- von entsprechend zertifizierten Flugzeugen, deren Flugbewegungen jedoch nicht unter die allgemeinen Ausnahmegenehmigungen für Verspätungen bzw. Verfrühungen, Ausweichenflügen, Rettungsflügen u. dgl. fallen und nicht durch besondere öffentliche Interessen gerechtfertigt sind.

Rechtssystematisch handelt es sich auch hier um eine Ausgestaltung der gesetzlichen Regelung des § 25 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 LuftVG im Sinne einer tatbestandlichen Einschränkung des Ermessens der Genehmigungsbehörde in dem im Planfeststellungsbeschluss näher beschriebenen Sinn. Unter Berücksichtigung dieser Einschränkung und des Systems der Betriebsbeschränkungen zum Lärmschutz der Bevölkerung lassen sich nur extreme Sonderfälle denken, in denen eine solche Genehmigung erteilt werden könnte.

2. Nächtliche Flugbewegungen insgesamt

a) Welche Aussagen über das An- und Abschwellen des Fluglärms in den Nachtrandstunden werden getroffen?

aa) Jahresdurchschnitt und jahreszeitliche Schwankungen

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts und die Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses beziehen sich bei der Festlegung von 133 panmäßigen Flugbewegungen im Jahresdurchschnitt auf die im Planfeststellungsbeschluss wiedergegebenen Zahlen für die bisherigen Flugbewegungen für 2005 und 2006 in der gesetzlichen Nacht und die darauf gestützte Prognose eines Bedarfs von zukünftig 150 Flugbewegungen in der gesetzlichen Nacht:

- 2005 durchschnittlich 147, in den verkehrswichtigsten Monaten durchschnittlich 164, bei einer Maximalanzahl von 223, jeweils einschließlich des mittlerweile weitgehend entfallenen Militärverkehrs (PfB Teil C III S. 1148);
- 2006 durchschnittlich 138,0, in der Sommerflugperiode 143,2, Winterflugplanperiode 2006/2007 105,89 jeweils nur noch Zivilverkehr (PfB C III S. 1141).

Dazu heißt es abschließend im Planfeststellungsbeschluss (PfB C LLL S. 1174):

„Im Mittel würden dann – unter den freilich von der konkreten Ausgestaltung des Flugverkehrs abhängigen Schwankungen – auf die Randstunden rechnerisch jeweils knapp 67 Flugbewegungen entfallen. Gegenüber der praktischen Kapazität des erweiterten Flughafens Frankfurt Main von etwa 126 planbaren Flugbewegungen pro Stunde ergibt sich mithin infolge der Betriebsregelung aus Rechtsgründen eine Reduktion des in den Nachtrandstunden auf der Flughafenanlage abzuwickelnden Luftverkehrs um fast die Hälfte.“

Zu der hierauf beruhenden Abwägung im Planfeststellungsbeschluss zugunsten einer sich auf den Jahresdurchschnitt beziehenden Nachtflugbeschränkung urteilt das Bundesverwaltungsgericht²³:

"Sie [die Planfeststellungsbehörde] hat lediglich die Erwartung formuliert, dass sich die Flugaktivitäten in einzelnen Nächten nicht so weit vom angeordneten Durchschnittswert entfernen werden, dass die Lärmauswirkungen in den nachfragestarken Perioden das von der Beigeladenen für die sechs verkehrsreichen Monate prognostisch ermittelte und von der Planfeststellungsbehörde der planerischen Konfliktbewältigung zugrunde gelegte Maß in unvertretbarer und unter Lärmschutzgesichtspunkten nicht mehr zu bewältigender Weise übersteigen werden. Für ausgeschlossen hält sie mithin nur Belastungsspitzen, die wegen ihres Maximalwertes und/oder ihrer Häufigkeit unvertretbar und unter Lärmschutzgesichtspunkten nicht mehr zu

²³ BVerwG, NVwZ 2012, 1333 f.

bewältigen seien. Gerade um die verbleibenden Spielräume "effektiv" zu sichern, hält sie die Bildung eines Durchschnittswerts sowie die Zubilligung einer ausreichenden Zeitspanne, innerhalb derer dieser Wert nicht überschritten werden darf, für erforderlich (Planfeststellungsbeschluss S. 1149).“

„In seinem Urteil vom 13. Oktober 2011 (...) hat der Senat dargelegt, dass gemäß § 29 b Abs. 1 Satz 2 LuftVG auf die Nachtruhe der Bevölkerung nicht nur während der Nachtkernzeit besonders Rücksicht zu nehmen ist; die in der Vorschrift enthaltene Gewichtungsvorgabe gilt für die gesamte Nacht, also auch für die Nachtrandstunden. Auch die erste Nachtrandstunde von 22 bis 23:00 Uhr ist schutzwürdig; sie darf nicht als bloße Verlängerung des Tagesbetriebs angesehen werden. Ein Lärmschutzkonzept, das eine weitgehende Lärmpause in der Nachtkernzeit vorsieht, kann es rechtfertigen, die Lärmschutzbelange der Anwohner in den Randstunden der Nacht weitgehend hinter den Verkehrsinteressen zurücktreten zu lassen. Selbst in diesem Fall eines nahezu vollständigen Flugverbots in den Kernstunden der Nacht ist es aber nicht gerechtfertigt, „die Nacht zum Tage zu machen“. Auch dann bleibt die Verhältnismäßigkeit nur gewahrt, wenn das Konzept eines zum Kern der Nacht abschwelenden und danach wieder anschwellenden Flugverkehrs auch in diesem Zeitsegment durchgehalten und der Flugverkehr zur Vermeidung tagähnlicher Belastungsspitzen durch geeignete Vorkehrungen effektiv und konkret begrenzt wird. Gemessen hieran durfte die Planfeststellungsbehörde

jedenfalls im Ergebnis davon ausgehen, dass das von ihr verfolgte Konzept eines Abschwellens und Wiederansteigens der Fluglärmbelastung in den Nachtrandstunden am Flughafen Frankfurt Main gewährleistet ist. Wie dargelegt lag der Abwägungsentscheidung der Planfeststellungsbehörde die Vorstellung zugrunde, dass im Mittel – unter Berücksichtigung der von der konkreten Ausgestaltung des Flugverkehrs abhängigen Schwankungen – auf die Randstunden rechnerisch jeweils knapp 67 und damit auf die Nachtrandstunden insgesamt 133 planmäßige Flugbewegungen entfallen werden. Dieser in den Nachtrandstunden zulässige Durchschnittswert ist von den von der Planfeststellungsbehörde beispielsweise für die Jahre 2005 und 2006 ermittelten Zahlen für die Winterfeldflugplan-Periode von durchschnittlich knapp 106 Flugbewegungen (Planfeststellungsbeschluss S. 1141) nicht so weit entfernt, dass für die Zukunft davon auszugehen wäre, dass Slots in den Wintermonaten in größerem Umfang „gespart“ und auf die Sommerflugplan-Periode übertragen werden könnten. Selbst unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die Luftverkehrsnachfrage in den beiden Nachtrandstunden unterschiedlich ausfällt, erscheint es deshalb auch unter Zugrundelegung des Kalenderjahres als Bezugszeitraum gewährleistet, dass in den Nachtrandstunden nicht oder jedenfalls nicht über einen nach den Maßstäben der Gewichtungsvorgaben des § 29 b Abs. 1 Satz 2 LuftVG nicht hinnehmbaren längeren Zeitraum Spitzenbelastungen erreicht werden, die an die technische Kapazitätsgrenze heranreichen. Infolgedessen kann es der Senat offen lassen, ob die Annahme der Planfeststellungsbehörde

realistisch erscheint, dass das für den Prognosehorizont zu erwartende Engpassscenario eine gleichmäßige Ausschöpfung des Kontingents erzwingen werde. Die dieser Annahme zugrunde liegende Prämisse, dass das Engpassscenario allein oder jedenfalls vorrangig zu einer Steigerung der Nachfrage in den nachfrageschwachen Nächten der Winterflugplan-Periode führen werde mit der Folge, dass der Druck auf die Nachtrandstunden in den nachfragestarken Flugperioden abnehmen werde, erscheint zumindest zweifelhaft.“

bb) Belastungsspitzen

Zu den Belastungsspitzen wird im Planfeststellungsbeschluss ausgeführt (Teil III S. 1151 f.):

„Die Planfeststellungsbehörde verkennt dabei nicht, dass in der Vergangenheit eine gewisse Varianz der einzelnen nächtlichen Flugbewegungszahlen um die jährlichen Mittelwerte zu beobachten gewesen ist und die Maximalwerte – bei denen es sich um Ausnahmerecheinungen in besonders gelagerten Fällen gehandelt hat (in der Vergangenheit etwa nicht selten stark erhöhte militärische Flugaktivitäten, die mittlerweile nicht mehr stattfinden) – deutlich über dem Durchschnittswert lagen. So betrug der Maximalwert des Jahres 2005 mit 223 Flugbewegungen zwischen 22:00 Uhr und 6:00 Uhr etwa 152% des Durchschnittswerts von 146,6 Flugbewegungen während dieses Nachtzeitraums im Kalenderjahr. Derartig starke Schwankungen hält die Planfeststellungsbehörde für die Zukunft allerdings schon deshalb für ausgeschlossen, weil die Zubilligung des Kontingents von

durchschnittlich 150 Flugbewegungen vor dem Hintergrund der im Prognosezeitraum vorausgesagten Nachfrageentwicklung nahezu über das gesamte Jahr eine Engpasssituation schaffen wird. Es ist nicht zu erwarten, dass die Möglichkeit bestehen wird, aufgrund einer längerfristig in größerem Ausmaß hinter dem Kontingent zurückbleibenden Verkehrsnachfrage über bestimmte Zeitabschnitte des Kalenderjahrs Flugmöglichkeiten „anzusparen“ und diese dann in kurzen Zeitabschnitten bzw. gar in einzelnen Nächten zu nutzen. (...)“

Auch diese Sicht hat das Bundesverwaltungsgericht als abwägungsfehlerfrei beurteilt, ohne auf die zahlenmäßigen Einzelheiten einzugehen (BVerwG, Urteil vom 04.04.2012, 4 C 8/09 u.a., Rn. 367 f. = NVwZ 2012, 1314, 1333).

cc) Verteilung auf beide Nachtrandstunden

Der Planfeststellungsbeschluss und die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts enthalten keine besonderen Ausführungen darüber, wie die jahresdurchschnittlichen 133 planmäßigen Flugbewegungen auf die beiden – abendlichen und morgendlichen – Nachtrandstunden zu verteilen sind. Wie dargelegt liegt der Abwägungsentscheidung der Planfeststellungsbehörde jedoch die Vorstellung zugrunde, dass im Mittel – unter Berücksichtigung der von der konkreten Ausgestaltung des Flugverkehrs abhängigen Schwankungen – auf die Randstunden rechnerisch jeweils knapp 67 und damit auf die Nachtrandstunden insgesamt 133 planmäßige Flugbewegungen entfallen werden. Zum Ansteigen und Abschwelen der Lärmbelastung der Bevölkerung nach dem von der Rechtsprechung bestätigten Lärmschutzkonzept der Planfeststellung gehört daher auch die möglichst

gleichmäßige Verteilung der zulässigen planmäßigen Flugbewegungen auf beide Nachtrandstunden.²⁴

dd) Ballung am Ende bzw. Anfang der Nachtrandstunden

Das Bundesverwaltungsgericht bezieht sich im Zusammenhang mit der Forderung nach Abschwellen und Ansteigen nur darauf, dass in den Nachtrandstunden als Übergang vom bzw. zum Tagesverkehr die Zahl der Flugbewegungen erheblich herabgesetzt sein muss, zitiert dabei allerdings sein Urteil vom 13.10.2011²⁵ zum Nachtflug im Planfeststellungsbeschluss für Berlin-Schönefeld. Dort heißt es:

„Ein verhältnismäßiger Ausgleich zwischen den Lärmschutz- und den Verkehrsbelangen soll nach dem Konzept des Beklagten dadurch hergestellt werden, dass der Flugverkehr zwischen 22 und 24 Uhr abnimmt – ab 23.30 Uhr sogar deutlich –, in der Nachtkernzeit eine weitgehende Lärmpause eintritt und der Verkehr nach 5 Uhr bis zum Beginn des Tages erst langsam wieder anschwillt. Ausgehend von diesem Konzept ist es für den Flughafen Berlin-Schönefeld vertretbar, im Hinblick auf den weitgehenden Schutz der Nachtruhe zwischen 23.30 und 5.30 Uhr Flugverkehr bis 23.30 Uhr und ab 5.30 Uhr grundsätzlich zuzulassen, die Lärmschutzbelange der Anwohner insoweit also weitgehend hinter den dargelegten Verkehrsinteressen zurücktreten zu lassen. (...)“

²⁴ Wie die unten in Fn. 20 wiedergegebenen Zahlen verdeutlichen, war die Zahl der Flugbewegungen in der abendlichen Nachtrandstunde in den Jahren 2006 bis 2011 stets wesentlich höher als am Morgen, teilweise sogar etwa doppelt so hoch.

²⁵ BVerwG, Urteil vom 13.10.2011, 4 A 4001/10, Rn. 200 = NVwZ 2012, 432, 448.

Mittelbar lässt sich aber aus dem Lärmschutzkonzept, wonach Verspätungs- und Verfrühungsflüge in der Zeit des ansonsten – abgesehen von den weiteren Ausnahmen – absoluten Nachtflugverbots in der Mediationsnacht zulässig sind, eine Verpflichtung der Flugplangestaltung ableiten, Flugbewegungen möglichst weitgehend vom Ende der abendlichen und vom Beginn der morgendlichen Nachtrandstunde fernzuhalten. Die gleiche Verpflichtung ergibt sich auch aus dem vom Bundesverwaltungsgericht aufgestellten Grundsatz des „An- und Abschwellens“ in den Nachtrandstunden. Eine Praxis, die mit dem „vollen“ Flugbetrieb unmittelbar nach 5:00 Uhr beginnt und die erste halbe Stunde bis 5:30 Uhr und die letzte halbe Stunde bis 23:00 Uhr stärker als die anderen Nachtrandzeiten ausnutzt, ist mit diesen Grundsätzen nicht zu vereinbaren. Allerdings hat das BVerwG – im Gegensatz zum Hess. VGH – insoweit nicht auf einer die Rechte der Anwohner weitergehend währenden Betriebsregelung bestanden, sondern eine ausreichende Berücksichtigung der Anwohnerrechte durch das „Gesamtkontingent“ von durchschnittlich 133 Flügen in den Nachtrandstunden angenommen.

- b) **Welche rechtlichen Folgen hat die in der Urteilsbegründung formulierte Aussage, die Nacht nicht zum Tag machen zu dürfen; mit welchen tatsächlichen Betriebsabläufen wäre ggf. rechtlich dagegen verstoßen?**

Wie sich aus den vorstehend wiedergegebenen Aussagen des Planfeststellungsbeschlusses und des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts ergibt, beziehen sich diese hinsichtlich der Forderung, die Nacht nicht zum Tage zu machen, auf den Jahresdurchschnitt von 133 planmäßigen Flugbewegungen in den Nachtrandstunden, was zu einer deutlichen jahresdurchschnittlichen Reduzierung der nach der Kapazität des Flughafens möglichen etwa 126 Flugbewegungen je Stunde auf je 2 x 67 Flugbewegungen in den beiden Nachtrandstunden führen werde. Dies schließt jahreszeitliche und tägliche Schwankungen je nach

Verkehrsbedarf notgedrungen ein. Die Aussagen des Planfeststellungsbeschlusses dazu sind so zu verstehen, dass diese sich auch zukünftig etwa in dem Rahmen halten werden, wie sie sich aus den wiedergegebenen Zahlen zu den Unterschieden zwischen Sommer- und Winterflugplan ergeben. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Zugrundlegung des Jahresdurchschnitts als abwägungsfehlerfrei gebilligt.

Bei dem tatsächlich relativ geringen Ansteigen der nächtlichen Flugbewegungen im Verhältnis zum Jahresdurchschnitt zur Zeit des Sommerflugplans 2006 von dem die Planfeststellungsbehörde (PfB C III 6.1.7.4.1 ff., S. 1099 ff.) prognostisch ausgeht, ist an sich kaum zu erwarten, dass die Flugplangestaltung hinsichtlich des Verhältnisses der Flugbewegungen zwischen den Sommer- und Wintermonaten zukünftig erheblich hiervon abweicht.

Aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ergeben sich auch keinerlei Anhaltspunkte dafür, wann ein Ansteigen der Zahl der Flugbewegungen im Verhältnis zum zulässigen Jahresdurchschnitt von 133 in den Nachtrandstunden für einen bestimmten Zeitraum oder für einzelne Tage so erheblich wäre, dass es nicht mehr von dem durch die Rechtsprechung gebilligten Lärmschutzkonzept gedeckt wäre.

Kritischer ist die Möglichkeit der Überschreitung des Jahresdurchschnittswerts durch Spitzenwerte in einzelnen Nachtrandstunden zu sehen. Es ist durchaus nicht ausgeschlossen, dass z.B. bei längerfristig geplanten Großveranstaltungen die übergroße Nachfrage der Besucher nach einem Abflug nach dem Ende der Veranstaltung noch in der abendlichen Nachtrandstunde durch erhebliche Überschreitung des Durchschnittswerts von 133 Flugbewegungen für beide Nachtstunden befriedigt wird, wenn rechnerisch dafür im Gesamtjahreskontingent Platz ist. Derartige deutliche Überschreitungen des Jahresdurchschnittswerts verstoßen gegen das Lärmschutzkonzept der Planfeststellung. Sollten sie öfters eintreten, kann und muss die Planfeststellungsbehörde ggf. von

dem Auflagenvorbehalt Gebrauch machen und ein verfeinertes Betriebsreglement für die Nachtrandstunden verfügen.

- c) **Welche Eingriffsmöglichkeiten gibt es, wenn die Festsetzung des Kontingents von 133 Flugbewegungen in der Realität nicht ausreicht, um das An- und Abschwellen zu gewährleisten bzw. die insgesamt zugelassenen 133 Bewegungen sich am Anfang der Nachtrandstunde ab 5.00 Uhr und gegen Ende der Nachtrandstunde vor 23.00 Uhr ballen?**

Ob das vorstehend beschriebene Lärmschutzkonzept eines abschwellenden planmäßigen Flugverkehrs von den uneingeschränkten Tagstunden über die Nachtrandstunden bis zur Mediationsnacht und dann wieder ansteigend über die Nachtrandstunde am Morgen in den Tag eingehalten wird, ohne durch entsprechende Verlagerung des durchschnittlichen Kontingents auf bestimmte verkehrsreiche Zeiträume oder einzelne Nachtrandstunden bei Vermeidung von deutlichen Spitzenbelastungen und Ballungen am Ende bzw. Anfang der jeweiligen Nachtrandzeit „die Nacht vom Tage zu machen“, hängt allein von der Gestaltung der Flugpläne für die Nutzung des Flughafens Frankfurt Main ab.²⁶ Sollten sich jedoch dauerhafte Abweichungen von dem Grundsatz des An- und Abschwellens an der Grenze des Gesamtkontingents von 133 Flügen ergeben, wäre auch insoweit ein Eingreifen der Planfeststellungsbehörde auf der Grundlage des Auflagenvorbehalts möglich und ggf. angezeigt.

26 Nach einem Bericht der Fraport AG im Internet (www.fraport.de) haben sich die Nachtflugregelungen angeblich bisher bewährt. Die Zahl der Flugbewegungen in den Nachtrandstunden ist in den letzten Jahren erheblich hinter dem Kontingent von 133 trotz einer insgesamt erhöhten Zahl von Starts und Landungen zurückgeblieben. Die betreffenden, im wesentlichen gleichbleibenden Zahlen für die Jahre 2008-2011 lauten:

22.00 - 22.59 Uhr: 20.628, 18.253, 18.696, 19.966,

05.00 - 05.59 Uhr: 10.668, 9.817, 10.178, 11.365.

Daraus ergibt sich im Jahresdurchschnitt eine tägliche Zahl von Flugbewegungen für 2011

- in der Randzeit von 22.00 - 22.59 Uhr von 54,7 sowie

- in der Randzeit von 05.00 - 05.59 Uhr von 31,1

zusammen 85,8.

Die Zahl der in die Nacht – gemeint ist offenbar die Mediationsnacht – fallenden Flugbewegungen wird für die genannten Jahre angegeben mit 17.227, 15.158, 17.014, 14.611, also zwischen durchschnittlich 40 und 47 Flügen je Nacht. Darin sind offenbar die bisher zugelassenen planmäßigen Nachtflüge enthalten. Selbst wenn man diese zukünftig noch den bisherigen Zahlen für die Nachtrandstunden hinzurechnet, wird das zulässige Kontingent von 133 immer noch erheblich unterschritten.

3. Deckelung der Zahl der Flugbewegungen bzw. der Lärmbelastung

a) Ergeben sich aus dem Text Hinweise auf eine Deckelung der Zahl der Flugbewegungen?

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts geht auf diese Frage nicht ein. Offenbar sind in der Revisionsinstanz keine Einwendungen gegen die Ausführungen im Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs mehr erhoben worden. Darin wird ausgeführt²⁷:

„Der Planfeststellungsbeschluss (...) ist auch nicht deshalb als abwägungsfehlerhaft zu beanstanden, weil die Planfeststellungsbehörde davon abgesehen hat, ein Kontingent für die Gesamtzahl der Flugbewegungen festzusetzen. Es wird vielfach geltend gemacht, die Zahl zulässiger Flugbewegungen müsse entsprechend dem für das Jahr 2020 prognostizierten Bedarf auf 701.000 Bewegungen, auf 670.000 oder gar auf eine darunter liegende Zahl begrenzt werden, um zu verhindern, dass durch eine Überschreitung dieser Zahl Lärmbelastungen oder entsprechende Schutzmaßnahmen verursacht werden. Die insoweit angesprochene Problematik wird im Kern durch § 4 Abs. 5 und 6 FLärmSchG geregelt. Dort sind die Voraussetzungen aufgeführt, unter denen die Lärmschutzbereiche zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen sind. Darüber hinaus hat die Planfeststellungsbehörde diesem Schutzbedürfnis durch den Vorbehalt A XI 5.1.4.2 (PfB S. 145) Rechnung getragen. In Satz 2 des Vorbehaltes wird der Fall der Überschreitung der Zahl von 701.000 Flugbewegungen im Jahr ausdrücklich als wesentliche Änderung der Lärmbelastung behandelt. Angesichts dieses Mechanismus ist es nicht abwägungsfehlerhaft, wenn die Planfeststellungsbehörde auf ein Bewegungs-

²⁷ Hess. VGH, a. a. O., Nr. 9.4.2.6 (S. 233).

kontingent verzichtet hat (vgl. PFB S. 1205). Entsprechendes gilt für die Forderung, dem Planfeststellungsbeschluss eine auflösende Bedingung beizufügen, nach der der Beschluss unwirksam wird, wenn eine bestimmte Zahl von Flugbewegungen überschritten wird. (...)“

b) Wie sieht es aus mit der Deckelung der Lärmbelastung, also der Festsetzung von maximalen Lärmnengen (z. B. im Jahr oder in der Flugplanperiode)?

Auch in diesem Zusammenhang ist auf das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs zu verweisen, wo es heißt²⁸:

„Ähnliche Überlegungen gelten für die Forderungen einiger Kläger, den Beklagten zu verpflichten, ein Gesamtlärmkontingent zu verfügen. Derartige Anträge zielen darauf, eine Höchstgrenze für eine Gesamtlärmbelastung festzuschreiben, die in Form eines Indexes die Zahl der Betroffenen und die Höhe der Betroffenheiten oder Vorbelastungen berücksichtigt. Es wurde bereits oben (...) dargelegt, dass die Planfeststellungsbehörde nicht abwägungsfehlerhaft handelt, wenn sie die im Fluglärmschutzgesetz vorgesehenen Bewertungsmaßstäbe als Grundlage für Betriebsregelungen heranzieht. Das ist hier der äquivalente Dauerschallpegel, der für die Nachtzeit durch ein Pegel-Häufigkeitskriterium ergänzt wird. Es dürfte zwar zulässig sein, Betriebsregelungen anhand anderer Kriterien zu verfügen, darauf hat die Planfeststellungsbehörde hier aber verzichtet, ohne gegen das Abwägungsgebot zu verstoßen; auf die Ausführungen der Planfeststellungsbehörde (PFB, S. 1205f.) wird Bezug genommen. Im Übrigen hat sich die Planfeststellungsbehörde die nachträgliche Änderung

²⁸ Hess. VGH, a. a. O., Nr. 9.4.2.7 (S. 234).

und Festsetzungen vorbehalten, die auch auf einen Lärmindex hinauslaufen können (PFB, Teil XI 5.1.4.3 S. 145)."

c) Inwieweit steht der Text ggf. einer Deckelung der Zahl der Flugbewegungen oder der Lärmengen im Wege?

Mit der Zurückweisung der Revision gegen das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs hat das Bundesverwaltungsgericht die Fehlerfreiheit der Abwägung im Planfeststellungsbeschluss hinsichtlich der Ablehnung einer Kontingentierung der Gesamtzahl der Flugbewegungen bzw. einer Kontingentierung des Gesamtlärms bestätigt. Der Planfeststellungsbeschluss bleibt daher auch insoweit maßgeblich, solange er nicht aufgrund des genannten Vorbehalts geändert wird.

d) Inwieweit kann eine Kumulation der Belastungen durch verschiedene Verkehrslärmarten Bedeutung gewinnen?

Die Planfeststellungsbehörde hat sowohl die Lärmauswirkungen der planfestgestellten Bau- und Änderungsmaßnahmen an öffentlichen Straßen als auch die Zunahme des Landverkehrs anhand der dafür jeweils geltenden Regelwerke geprüft (C III 6.2 S. 1214 ff.) und dann die Gesamtlärmbelastung aus dem flugbetriebsbedingten Lärm und dem Landverkehrslärm daraufhin untersucht, „inwieweit die Summation der einzelnen Lärmquellen zu einer Gesamtlärmbelastung oberhalb der genannten Dauerschallpegel führt“ (PFB Teil C III 6.3 S. 1228 ff.). Dabei ergaben sich für einzelne Nachweispunkte innerhalb von Schutzzonen Erhöhungen der Dauerschallpegel, die bei einzelnen Grundstücken zu Übernahmeansprüchen nach dem Fluglärmgesetz führten.

Das durch die Rechtskraft des Planfeststellungsbeschlusses als abwägungsfehlerfrei festgestellte Ergebnis dieser kumulativen Prüfung der verschiedenen Lärmquellen ist ausdrücklich Gegenstand der Überprüfung und gegebenenfalls Korrektur durch den nachfolgend erörterten Vorbehalt.

e)/f) Inwieweit lässt sich der Verweis des Gerichts (RNr. 374) auf den Nachbesserungsvermerk des Planfeststellungsbeschlusses nutzen, um eine Deckelung der Zahl der Flugbewegungen oder der Lärmengen durchzusetzen? Welche Voraussetzungen müssen hierfür ggf. vorliegen?

Die im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts in Bezug genommene Regelung (PfB Teil A IX 5.1.4 Nr. 2) lautet:

„Für den Fall einer wesentlichen Veränderung der Lärmbelastung im Sinne von § 4 Abs. 6 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm bleibt die nachträgliche Festsetzung, Änderung oder Ergänzung von Auflagen und betrieblichen Regelungen zum Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen durch Fluglärm vorbehalten. Gleiches gilt für den Fall, dass die bei der Ermittlung und Bewertung der Lärmbelastung für das Jahr 2020 zugrunde gelegte Zahl von 701.000 Flugbewegungen im Jahr überschritten wird.“

Ferner ist bestimmt (PfB Teil A IX 5.1.4 Nr. 3):

„Im Übrigen bleibt die nachträgliche Festsetzung, Änderung oder Ergänzung von Auflagen und betrieblichen Regelung vorbehalten. Dabei kann auch eine zusammenfassende Gewichtung unterschiedlicher Lärmbelastungen in der Umgebung des Flughafens in Gestalt eines Lärmindexes berücksichtigt werden.“

Der Planfeststellungsbeschluss ist – wie bereits oben ausgeführt wurde – ein Verwaltungsakt mit dem gemäß § 75 Abs. 1 HVwVfG die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt wird, wodurch alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des

Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt werden. Bei der genannten Regelung handelt es sich um eine Nebenbestimmung nach § 36 Abs. 2 Nr. 5 HVwVfG, wonach der Verwaltungsakt mit einem Vorbehalt der nachträglichen Aufnahme, Änderung oder Ergänzung einer Auflage versehen werden kann. Derartige Vorbehalte sind insbesondere dann im Umweltschutzrecht üblich, wenn – wie hier – Verwaltungsakte zur Gestaltung des Umweltschutzes auf Prognosen beruhen, deren Annahmen sich ändern können.

Der hier festgesetzte Vorbehalt geht über die Regelung des § 75 Abs. 2 Satz 2 HVwVfG hinaus, wonach Planbetroffene Nachbesserungen beanspruchen können, wenn unvorhergesehene nachteilige Planauswirkungen eintreten. Denn die Planfeststellungsbehörde ist unabhängig von solchen Ansprüchen einzelner Betroffener zur Beobachtung der Entwicklung und gegebenenfalls zur Änderung des gesamten Lärmschutzkonzepts befugt und verpflichtet.

Zu den beiden alternativen Voraussetzungen der Anwendung des Vorbehalts für eine Nachbesserung des Planfeststellungsbeschlusses ist zu sagen:

aa) Wesentliche Veränderung der Fluglärmbelastung

Mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts steht als abwägungsfehlerfreies Lärmschutzkonzept fest, dass außerhalb der Schutzzonen eine Lärmbelastung der Bevölkerung

- tags bis zur Erreichung der Grenzwerte nach § 2 Abs. 2 FluglärmG,
- in den Nachtrandstunden aufgrund von jahresdurchschnittlich bis zu 133 Flugbewegungen,
- in den Mediations- bzw. Kernnachtstunden die Lärmbelastung aufgrund der zugelassenen Ausnahmeflüge

abwägungsfehlerfrei zuzumuten ist und innerhalb der Schutzzonen die dort vorgesehenen passiven Lärmschutzmaßnahmen ausreichen.

Der Begriff der wesentlichen Änderung ist gesetzlich in § 4 Abs. 5 Satz 2 FluglärmG definiert:

„Eine Veränderung der Lärmbelastung ist insbesondere dann als wesentlich anzusehen, wenn sich die Höhe des äquivalenten Dauerschallpegels $L(tief)_{Aeq}$ Tag an der Grenze der Tag-Schutzzone 1 oder des äquivalenten Dauerschallpegels $L(tief)_{Aeq}$ Nacht an der Grenze der Nacht-Schutzzone um mindestens 2 dB(A) ändert.“

Jede wesentliche Änderung in diesem Sinne verpflichtet die Planfeststellungsbehörde zu einer neuen Abwägungsentscheidung über Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm. Im Planfeststellungsbeschluss heißt es dazu (Nr. 6.1.7.6.1 aus S. 1206):

„Damit ordnet die Planfeststellungsbehörde mit unmittelbar drittschützender Wirkung an, dass die von den Vorhabenauswirkungen betroffene Bevölkerung nicht nur im Falle nicht voraussehbarer Wirkungen i. S. v. § 75 Abs. 2 S. 2 HVwVfG weitergehende Schutzvorkehrungen beanspruchen kann, sondern bereits dann einen einklagbaren Rechtsanspruch auf eine Abwägungsentscheidung über weiter gehende Schutzmaßnahmen besitzt, wenn sich die dem Planfeststellungsbeschluss zugrunde liegenden Verhältnisse – insbesondere die als Grundlage sämtlicher Auswirkungsbetrachtungen herangezogene jährliche Flugbewegungszahl von 701.000 sowie die auf dieser Basis angestellte

Fluglärmprognose – ändern bzw. sich insoweit ein erheblicher Wandel abzeichnet."

Die Bezugnahme auf die Regelung des § 4 Abs. 6 FluglärmG bedeutet dagegen nicht, dass die Planfeststellungsbehörde hierbei an die dort geregelte Neufestsetzung von Schutzzonen und die dafür vorgesehenen Prüfungszeiten gebunden ist. Im Hinblick auf die Zielrichtung des Vorbehalts ist die Planfeststellungsbehörde vielmehr unabhängig davon zur regelmäßigen Kontrolle der Lärmbelastung und zur Neuentscheidung bei wesentlichen Änderungen verpflichtet (vgl. dazu die Festsetzungen des PfB Teil A IX 5.1.5 bis 5.1.7 sowie die nachfolgenden Ausführungen über die Kontrolle des Fluglärms).

bb) Überschreitung der Zahl der für 2020 prognostizierten Flugbewegungen

Nach dieser Regelung ist die Planfeststellungsbehörde eindeutig befugt und verpflichtet, bei jeder zukünftigen Überschreitung der für 2020 prognostizierten Höchstzahl von Flugbewegungen die angemessenen Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung durch entsprechende Änderung des Lärmschutzkonzepts zu treffen, insbesondere durch weitere bzw. andersartige Beschränkungen der Flugbewegungen, so auch durch Kontingentierung der Gesamtflugbewegungen oder der Lärmerzeugung. Dies gilt selbstverständlich bereits für den Zeitpunkt, in dem eine Überschreitung der genannten Zahl droht.²⁹

cc) Nachträgliche Auflagen nach Nr. 3.

Hier handelt es sich um einzelne Auflagen zur Verminderung der Lärmbelastung, ohne dass die Voraussetzungen der Nr. 2

²⁹ Aus heutiger Sicht ist eine Überschreitung der Zahl von 701.000 Flugbewegungen ab 2020 angesichts des heutigen Frequenzniveaus und der geringen Steigerung der Flugbewegungen in den letzten Jahren ziemlich unwahrscheinlich. Nach dem bereits oben erwähnten Bericht der Fraport AG im Internet (www.fraport.de) ist die Zahl der Flugbewegungen in den Jahren 2008 bis 2011 im Wesentlichen gleich geblieben (2008 485.743 - 2011 487.000).

für eine erneute Abwägungsentscheidung über das gesamte Lärmschutzkonzept vorliegen. Damit eignet sich dieser Auflagenvorbehalt insbesondere zur Regelung des Problems, das entsteht, wenn die Deckelung der Flugbewegungen in den Nachtrandstunden auf die Zahl 133 nicht zu dem vom Bundesverwaltungsgericht geforderten „An- und Abschwellen“ in diesen Stunden führt. Dies wäre insbesondere zu befürchten, wenn es erhebliche Differenzen zwischen Sommer- und Winterflugbewegungen gibt oder wenn sich die Zahl der Ausnahmesituationen, in denen nicht ausgenutzte „Kontingente“ an einzelnen Tagen oder Wochen in den Nachtrandstunden vollständig eingesetzt werden, ergeben. In all diesen Fällen kann die Planfeststellungsbehörde von diesem Auflagenvorbehalt Gebrauch machen und die Betriebsregelungen für die Nachtrandstunden in einer Weise ergänzen, die dazu führt, dass das Ergebnis dem Ziel der Abwägung, wie es das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil beschreibt, wieder gerecht wird.

Mit dieser Auslegung dürfte der Auflagenvorbehalt trotz seiner Offenheit noch den Anforderungen an eine ausreichende Bestimmtheit entsprechen, wie es das Bundesverwaltungsgericht für einen vergleichbaren Auflagenvorbehalt zum Planfeststellungsbeschluss für den Flughafen Berlin-Schönefeld gefordert hat.³⁰

³⁰ BVerwG, Urteil vom 13.06.2006 – 4 A 1075/04 -, Rn. 356.

4. Einklagbare Belastungsgrenzen für die Bürger

a) Welche Hinweise ergeben sich für eine rechtliche Überprüfung der Belastungen der Bürgerinnen und Bürger mit Immissionen des Flugverkehrs?

aa) Vorbehalt der Neuentscheidung bei wesentlicher Veränderung der Lärmsituation

Der Vorbehalt im Planfeststellungsbeschluss der Befugnis und Verpflichtung der Planfeststellungsbehörde zur erneuten Abwägung der Lärmbelastung der Bevölkerung mit den Verkehrsinteressen ist bereits nach der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses (PFB Teil C III 6.1.7.6.1 S. 1206) und dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts³¹ ausdrücklich „drittschützend“. Jeder Lärmbetroffene kann daher diese Verpflichtung der Planfeststellungsbehörde einfordern und gegebenenfalls auf dem Rechtswege geltend machen, wenn die vorstehend erläuterten Voraussetzungen dafür vorliegen.

bb) Nachtflugregelungen

Das weitgehende Nachtflugverbot für die Mediationsnacht und die Beschränkung der Flugbewegungen in den Nachtrandstunden auf insgesamt 133 sind zum Schutz der Nachtruhe der Bevölkerung erlassen worden. Daraus folgt ohne weiteres unter Berücksichtigung der ständigen Rechtsprechung zum Immissionsschutzrecht, dass auch diese Regelungen „drittschützende“ sind. Dies bedeutet, dass Lärmbetroffene auch gegen die Verletzung dieser Regelungen Rechtsschutz beanspruchen können, d.h. gegen

- Flugbewegungen nicht entsprechend lärmzertifizierter Flugzeuge in den Nachtrandstunden,

³¹ BVerwG, NVwZ 2012, 1334.

- Verspätungs- und Verfrühungsflugbewegungen in der Mediationsnacht, die die oben genannten einschränkenden Voraussetzungen nicht erfüllen,
- sonstige Flugbewegungen in der Mediationsnacht, die unter keine der weiteren Ausnahmebestimmungen fallen.

Die Einzelheiten des Rechtsschutzes in diesen Fällen kann hier nicht weiter dargestellt werden.

b) Wie sieht das Gericht die Grenzen der Belastbarkeit definiert? Wodurch kann die Grenze der Belastbarkeit rechtlich definiert werden (Dauerschallpegel und/oder Einzelschallereignisse)?

Wie bereits ausgeführt, hat das Bundesverwaltungsgericht das Lärmschutzkonzept des Planfeststellungsbeschlusses mit Ausnahme der Zulassung planmäßiger Flugbewegungen in der Mediationsnacht entsprechend seiner bisherigen Rechtsprechung bestätigt, wonach der Fluglärm nach Maßgabe des Fluglärmsgesetzes ermittelt und die Zumutbarkeit der Lärmbelastung für die Bevölkerung nach den Grenzwerten des Fluglärmsgesetzes beurteilt worden ist (BVerwG, Urteil vom 04.04.2012, 4 C 8/09 u.a., Rn. 190 = NVwZ 2012, 1314, 1322):

„Die Grenzwerte des § 2 Abs. 2 FluglärmsG, in denen die fachplanerische Zumutbarkeitsgrenze zum Ausdruck kommt, sind gemäß § 8 Abs.1 Satz 3 LuftVG damit auch mit Wirkung für die fachplanerische Abwägung der Lärmschutzbelange zu beachten. § 2 Abs. 2 Satz 3 FluglärmsG legt die fachplanerische Zumutbarkeitsgrenze über § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG damit auch mit Wirkung für die fachplanerische Abwägung normativ fest. (...)“

Damit gelten außerhalb der Schutzzonen allein die bereits oben im Einzelnen zitierten gesetzlichen Grenzwerte, die die Zumutbarkeitschwelle mit dem äquivalenten Dauerschallpegel von 55 dB(A) am

Tage und 53 dB(A) nachts, wobei nachts noch die weitere Schwelle von höchstens 6 Maximalpegeln bis 57 dB(A) zu beachten ist.

- c) **Welche Rolle spielen bei der Bewertung der Belastbarkeitsgrenze ggf. festgestellte gesundheitliche Folgen (wenn z. B. die NORAH-Studie bestätigt, was das UBA bereits fordert: ein Nachtflugverbot von 22.00 Uhr bis 6.00 Uhr, um 8 Stunden Schlaf sicherzustellen)?**

Die Zumutbarkeitsschwellen des Fluglärmgesetzes beruhen auf dem Stand der medizinischen Lärmwirkungsforschung zu den gesundheitlichen Auswirkungen nächtlichen Fluglärms. Die Planfeststellungsbehörde (Teil C III 6.1.2.1.1.1 S. 970 ff.), der Hessische Verwaltungsgerichtshof (Hess. VGH, Urteil vom 21.08.2009, 11 C 227/08.T u.a., Nr. 9.1, S. 136 ff.) und das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG, Urteil vom 04.04.2012, 4 C 8/09 u.a., Rn. 190 ff. = NVwZ 2012, 1314, 132 f.) haben es daher abgelehnt, aufgrund anderer Erkenntnisquellen andere Maßstäbe der Lärmbewertung zugrunde zu legen. Hieran könnte auch die NORAH-Studie direkt nichts ändern.

Allerdings könnte die NORAH-Studie bei der von ihr beabsichtigten Differenzierung dazu führen, dass konkrete Erkenntnisse hinsichtlich verschiedener Belastungsfaktoren in den Nachtrandstunden und zum „Nutzen“ eines geregelten An- und Abschwelldes des Lärms entstehen. Dies könnte dazu führen, dass die Planfeststellungsbehörde berechtigt oder ggf. verpflichtet wäre, von dem Auflagenvorbehalt Teil A XI Nr. 5.1.4 Ziff. 3 Gebrauch zu machen. Zwar handelt es sich bei neuen Erkenntnissen zur Gesundheitsschädlichkeit von Lärm weder um die Änderung der „tatsächlichen“ noch – vor einer Umsetzung durch den Gesetzgeber – der „rechtlichen“ Verhältnisse, gleichwohl läge insoweit eine „unvorhersehbare“ Entwicklung vor, wenn valide und durch weitere wissenschaftliche Diskussionen erhärtet, neue wissenschaftliche Erkenntnisse gewonnen würden. Dann wäre ein Handeln der Planfeststellungsbehörde nach dem genannten Auflagenvorbehalt

zulässig. Dieser Eingriff in den Planfeststellungsbeschluss setzt dann allerdings eine erneute Abwägung voraus.

d) Welche Individual-Ansprüche auf Lärmschutz (aktiv oder passiv) können eingeklagt werden?

Es können grundsätzlich alle Lärmschutzansprüche „eingeklagt“ werden, die sich nach den vorstehenden Ausführungen nach Art und Umfang aus dem rechtskräftig festgestellten Lärmschutzkonzept ergeben. Eine eingehende Darstellung der sich dabei stellenden verfahrensrechtlichen Fragen überschreitet den vorliegenden Gutachterauftrag.

e) Was gilt für Kollektiv-Ansprüche, z. B. für Gemeinden?

Die vorstehenden Ausführungen gelten entsprechend für die Geltendmachung von Lärmabwehransprüchen der vom Fluglärm betroffenen Gemeinden, wenn die Nichtbeachtung der Fluglärmregelungen des Planfeststellungsbeschlusses die gemeindliche Planungshoheit nach dem Baugesetzbuch zur Regelung der Nutzung von Grundstücken „substanziell“ einschränken. Dies ergibt sich mittelbar aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Befugnis von Gemeinden, einen Planfeststellungsbeschluss anzufechten.³² Wann dies hier im Einzelnen der Fall sein könnte, kann hier nicht weiter untersucht werden. Jedenfalls wäre ein Ansteigen der Fluglärmbelastung, die zu einer Erweiterung der Lärmschutzzonen und damit auch zu einer Neuabwägung nach dem oben erörterten Vorbehalt (PfB Teil A IX 5. 1.4 Nr. 2) führen müsste, ein Grund, gegen die Unterlassung der danach erforderlichen „drittschützenden“ Verpflichtung der Planfeststellungsbehörde um Rechtsschutz nachzusuchen.

³² Vgl. die bei *Grabherr/Reidt/Wüst*, LuftVG Komm, § 9 Rn. 116, zitierte Rechtsprechung.

5. Instrumente des Ordnungsrechts

- a) **Unterstellt, es gäbe valide Beweise (z. B. durch die unter 4c genannte Studie), könnte dann eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung festgestellt und mit (Sofort-)Maßnahmen bekämpft werden?**

Die Grenzwerte des Fluglärmgesetzes beruhen auf der Auswertung des lärmmedizinischen Schrifttums zu den gesundheitlichen Auswirkungen des Fluglärms. Die Grenzwerte sind auch unter Berücksichtigung des Grundrechts auf Abwehr von Gesundheitsgefahren nach Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes verfassungsgemäß, wie auch das Bundesverwaltungsgericht³³ ausführt. Gutachten, mit denen die bisherigen Erkenntnisse eindeutig mit dem Ergebnis widerlegt werden könnten, dass die Anwendung der geltenden Grenzwerte zu einer Gesundheitsgefährdung führen, sind im Hinblick auf die Besonderheiten der Lärmwirkung auf Menschen schwer denkbar.³⁴ Die Ergebnisse der NORAH-Studie müssten also erst vom Bundesgesetzgeber in neue Grenzwerte auch für Bestandsflughäfen umgesetzt werden, bevor eine rechtliche Verpflichtung zum Eingreifen entsteht.

In dem somit lediglich hypothetischen Fall wären dann allerdings in der Tat ordnungsrechtliche Maßnahmen zu treffen, solange der Gesetzgeber nicht tätig wird.

- b) **Wer wäre hierfür zuständig?**

Zuständig für derartige Sofortmaßnahmen wäre nach § 29 Abs. 1 Satz 3 LuftVG die örtlich zuständige Luftaufsichtsbehörde „im Benehmen mit den für den Immissionsschutz zuständigen Landesbehörden.“

³³ BVerwG, NVwZ 2012, 1319 f.

³⁴ Vgl. dazu die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 24.01.2007, 1 BvR 382/05 = BRS 71 Nr. 74 = BauR 2002, 1222) zum analogen Problem der Grenzwerte für elektromagnetische Felder nach der 26. BImSchV.

c) Könnte hierfür einer der Auflagenvorbehalte des Planfeststellungsbeschlusses (vgl. 3e) genutzt werden?

Auch wenn neue wissenschaftliche Erkenntnisse als solche weder eine direkte Veränderung der tatsächlichen, noch der rechtlichen Verhältnisse bewirken, halten wir eine Reaktion auf sie rechtlich von einer bestimmten Validität und Relevanz an im Rahmen der Auflagenvorbehalte für zulässig und ggf. sogar geboten. Dafür ist dann aber die Planfeststellungsbehörde zuständig (s. o. 4.c)). Diese Möglichkeit geht in jedem Fall einer „Sofortmaßnahme“ nach polizeirechtlichen Grundsätzen vor, weil sie auf eine umfassende Beteiligung und Abwägung angelegt ist.

C. Kontrolle der Einhaltung des Lärmschutzkonzepts

Die Beantwortung der vom Auftraggeber gestellten Fragen wäre unvollständig, wenn nicht zusätzlich die Kontrolle der Einhaltung des Lärmschutzkonzepts durch die zuständigen Behörden und durch die Öffentlichkeit, insbesondere durch die vom Fluglärm betroffenen Bürger und Gemeinden dargestellt wird. Nur aufgrund einer Zusammenschau der Lärmschutzregelungen mit den Möglichkeiten zur Kontrolle ihrer Einhaltung können sinnvolle rechtspolitische Forderungen formuliert werden.

I. Behördliche Kontrolle

1. Kontrollaufgaben der Planfeststellungsbehörde

Hierzu enthält der Planfeststellungsbeschluss folgende Nebenbestimmung (PFB Teil A XI 5.1.7):

„Die Vorhabenträgerin ist verpflichtet, der Planfeststellungsbehörde in jährlichen Abständen folgende Informationen zur Verfügung zu stellen:

- *eine Darstellung der Isophonen für energieäquivalente Dauerschallpegel von 53 dB(A) bis 70 dB(A) (...), jeweils getrennt für die Zeiträume von 6.00 bis 22:00 Uhr und von 22.00 bis 6:00 Uhr für das jeweils vergangene Jahr,*

- berechnet gemäß § 3 i. V. m. der Anlage zu § 3 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm,*
- *eine Darstellung der Isophone, die 6 Überschreitungen eines Maximalpegels von 72dB(A) im Zeitraum von 22.00 bis 6:00 Uhr entspricht, ebenfalls für das jeweils vergangene Jahr, berechnet gemäß § 3 i. V. m. der Anlage zu § 3 des Gesetzes zur Schutz gegen Fluglärm,*
 - *einer Darstellung der Zahl der Personen, die vor den einzelnen Isophonen betroffen werden. (...)*“

Damit ist die Überwachungstätigkeit der Planfeststellungsbehörde (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung) als solcher auf die Kontrolle der Fluglärmentwicklung in der Umgebung des Flughafens nach Maßgabe der Grenzwerte des Fluglärmgesetzes beschränkt. Der Zweck dieser Überwachung liegt im der Sammlung des Datenmaterials für Entscheidungen nach dem oben erörterten Vorbehalt (PfB A IX 5.1. 4), d.h. der erneuten Abwägungsentscheidung bei einer wesentlichen Änderung des Lärmniveaus oder der Erteilung weiterer Lärmauflagen.

Ferner hat die Planfeststellungsbehörde nach der bereits oben erörterten Regelung des Planfeststellungsbeschlusses zur Begrenzung des Werts 7,5 im Jahresdurchschnitt für Verspätungslandungen aufgrund entsprechender jährlicher Mitteilungen des Flughafenbetreibers zu prüfen, ob die Voraussetzungen der Anwendung des Vorbehalts nachträglicher Änderungen und Ergänzungen der Verspätungsregelungen gegeben sind (Teil A II 4.1.3.3).

2. Kontrollaufgaben Luftaufsichtsbehörde

Die Luftaufsichtsbehörde für den Flughafen Frankfurt Main, ebenfalls das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, ist nach § 29 Abs. 1 Satz 1 LuftVG für „die Abwehr von Gefahren für die Sicherheit des Luftverkehrs sowie für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung durch die Luftfahrt (...) zuständig“. Dazu gehört nach Satz 3 der Vorschrift

ausdrücklich auch die „Abwehr von Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen durch Fluglärm.“ Die Luftaufsichtsbehörde ist mithin umfassend für die Einhaltung der Lärmschutzregelungen zuständig, wie sie sich aus dem rechtskräftigen Planfeststellungsbeschluss ergeben. Dazu gehört im vorliegenden Zusammenhang insbesondere die regelmäßige Überwachung der für den Lärmschutz zentralen Regelungen zum Nachtschutz, insbesondere die Einhaltung der Grenzen für Verspätungs- und Verfrühungsflüge, die in die Mediationsnacht bzw. in die Nachtrandstunden fallen, sowie für die sonstigen, oben im Einzelnen dargestellten Ausnahmen von den Nachtflugbeschränkungen.

Das Hessische Ministerium hat einen Fluglärmbeauftragten bestellt, dessen Aufgaben zur Lärmbekämpfung in einer Dienstanweisung³⁵ umfassend festgelegt sind.

Die Luftaufsicht kann selbstverständlich alle für diese umfassende Kontrolle der Fluglärmentwicklung zum Schutz der Bevölkerung erforderlichen Auskünfte von der Fraport AG als Betreiberin des Flughafens verlangen.

II. Kontrolle der Behördentätigkeit durch die Öffentlichkeit, insbesondere durch lärm betroffene Bürger und Gemeinden als rechtspolitische Forderung

Während Kontrollaufgaben, Kontrollbefugnisse und die rechtlichen Möglichkeiten zur Nachbesserung bestehender Fluglärmregelungen durch die Behörden ausreichend geregelt sind, fehlt es an einer angemessenen Regelung der Information der Öffentlichkeit, insbesondere der lärm betroffenen Bürger und Gemeinden über die Daten, die die Entwicklung des Flugbetriebs auf dem Flughafen Frankfurt Main unter Fluglärmgesichtspunkten betreffen. Denn den im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts und im Planfeststellungsbeschluss hervorgehobenen „Drittenschutz“ kann nur erfolgreich geltend machen, wer die Daten über die Fluglärmentwicklung kennt. Rechtspolitisch zu fordern ist daher eine in kurzen Abständen aufzustellende und zu veröffentlichende Sammlung aller relevanten Daten zur Überprüfung der Lärmentwicklung. Die bisher vom

³⁵ Hess. Staatsanzeiger Nr. 2 vom 10.01.2005.

Hessischen Wirtschaftsministerium als Planfeststellungs- und Luftaufsichtsbehörde sowie von der Fraport AG jeweils im Internet veröffentlichten Daten erfüllen diese Forderung nur unzureichend.

Die Fraport AG sollte deshalb aufgefordert werden, folgende Daten jeweils monatlich, halbjährlich und jährlich zu veröffentlichen:

- die Zahl der Flugbewegungen im jeweiligen Bezugszeitraum insgesamt,
- die Lärmentwicklung in der Umgebung nach Maßgabe der Kennziffern des Fluglärmggesetzes während des Bezugszeitraums,
- die Zahl der Flugbewegungen in jeder der beiden Nachtrandstunden,
- die Zahl der berechtigten Verspätungs- und Verfrühungsflüge in der Mediationsnacht unter Angabe der Gründe,
- die unberechtigten Verspätungs- und Verfrühungsflüge in der Mediationsnacht unter Angabe der getroffenen Maßnahmen,
- die Zahl der in der Mediationsnacht genehmigten verspäteten Starts mit nachvollziehbarer Begründung in jedem Einzelfall,
- die Zahl aller sonstigen Flugbewegungen aufgrund der sonstigen Ausnahmen vom Nachtflugverbot mit Begründung in jedem Einzelfall, sowie
- die Angabe, welche Maßnahmen zur Lärmeinschränkung darüber hinaus geprüft bzw. getroffen worden sind.

Die zuständige Luftaufsichtsbehörde sollte diese Daten jeweils in einem Kommentar auf ihre Validität bewerten und mitteilen, welche Kontrollen sie zur Überprüfung der gegebenen Begründungen vorgenommen hat. Sollte die Fraport AG insoweit die Kooperation verweigern, müsste die Luftaufsichtsbehörde die Daten im Wege ihrer Überwachungsverpflichtungen beschaffen und veröffentlichen.

Eine solche Politik der strikten Überwachung und Veröffentlichung der einzelnen Entwicklungen lärmverursachender Faktoren des Flugbetriebs kann zwar das Grundproblem der überhöhten Lärmbelastung der Bevölkerung nicht lösen, aber einzelne, besonders unzumutbare Auswirkungen in Grenzen halten. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass eine differenzierte Information über die Lärmentwicklung und ihre jeweilige öffentliche Erörterung und Bewertung zu

einer höheren Sensibilität gegenüber dem Lärmproblem insgesamt und einer langfristigen politischen Stärkung entsprechender Gegenbewegungen beiträgt.

D. Weitergehende politische Möglichkeiten

I. Änderungsanträge zum Planfeststellungsbeschluss

Die Entwicklung der Nachtflugdiskussion im Umfeld des Berliner Flughafens BER zeigt, dass die dort ebenfalls bestandskräftig festgestellten und vom Betreiber für erforderlich gehaltenen Nachtflugmöglichkeiten von 5:30 Uhr bis 6:00 Uhr und von 22:00 Uhr bis 23:30 Uhr möglicherweise nicht das letzte Wort sind. Die brandenburgische Landesregierung hat vielmehr auf Druck eines Volksbegehrens nunmehr beschlossen, den Betreiber zu einem Antrag auf Änderung des Planfeststellungsbeschlusses zu veranlassen, was allerdings eine Mehrheit in der Gesellschafterversammlung der Betreiber GmbH und damit eine Zustimmung des Bundes oder des Landes Berlin voraussetzt, von der gegenwärtig nicht auszugehen ist.

Da die Fraport eine AG ist, sind hier die direkten Einflussmöglichkeiten der Aktionäre noch geringer. Gleichwohl kann sich im Zuge geänderter politischer Verhältnisse und bei weiterer Zuspitzung der Konflikte mit der Umgebungsbevölkerung für die Fraport eine Situation ergeben, die es auch aus der Sicht des Vorstandes selbst klug erscheinen lässt, durch Einschränkung der Nutzung der gesetzlichen Nacht für planmäßige Flugbewegungen ein höheres Einvernehmen mit der Umgebungsbevölkerung herzustellen. Ein entsprechendes Verfahren kann der Betreiber durch einen Planfeststellungsantrag auf Einschränkung der Zulässigkeit von Nachtflügen einleiten. Ist dieser Antrag durch neuere Prognosen zum entsprechenden Bedarf einerseits und eine differenziert ausgeführte neue Gewichtung der Nachtschutzinteressen der Bevölkerung andererseits gut begründet, ist eine Abwägung zulasten der insoweit betroffenen Luftverkehrsgesellschaften möglich und damit eine weitere Einschränkung der Nutzung der gesetzlichen Nacht zulässig.

II. Ergänzung des bundesrechtlichen Rahmens

Der Grundkonflikt zwischen weltumspannender kostengünstiger Mobilität im Flugverkehr einerseits und der gesundheitlichen und kulturellen Belastung der Bevölkerung in den Städten und Gemeinden rund um den Flughafen durch (insbesondere nächtlichen) Fluglärm andererseits, ist gegenwärtig weder rechtlich noch tatsächlich zufriedenstellend bewältigt. Hier sind weitergehende Regelungen angezeigt, für welche die Bundesebene zuständig wäre. So könnte eine Novelle des Fluglärmgesetzes nicht nur neueren lärmmedizinischen Erkenntnissen folgend niedrigere Schallpegelwerte, sondern auch verbindliche, überprüfbare Lärmobergrenzen vorschreiben, wie sie von der betroffenen Bevölkerung häufig gefordert werden. Weiterhin könnte eine Ergänzung des Luftverkehrsgesetzes den Ländern die Kompetenz geben, Betriebsbeschränkungen in Form von Nachtflugverboten und/oder einer Kontingentierung der Flugbewegungen (Deckelung) zum Schutz vor Fluglärmbelastungen durch immer weiter wachsenden Luftverkehr zu verhängen.

Denn nur durch klare Regeln und Eingriffsmöglichkeiten kann ein Wettbewerb der Flughafenbetreiber um die wirtschaftlichste, also besonders intensive Nutzung insbesondere der Nachtrandstunden ausgeschlossen werden. Dies haben allerdings auch die Luftverkehrsgesellschaften erkannt und fordern durch ihre Lobbyisten und juristischen Repräsentanten eine „Raumordnung“ auf Bundesebene zugunsten zentraler Flughafenstandorte. Der Bund solle dadurch die Möglichkeit erhalten, *„auf den Widmungszweck eines internationalen Flughafens auch im Hinblick auf den Nachtflugbetrieb Einfluss nehmen zu können.“* Dadurch soll es möglich werden, *„jedenfalls an den in den internationalen Luftverkehr eingebundenen großen Drehkreuzen den Nachtflugbetrieb aufrechterhalten zu können.“*³⁶

Dem können jedoch die oben beschriebene Forderung nach Ausweitung des Schutzes vor den Folgen von Fluglärm durch ein flugverkehrsrechtlich und fluglärmschutzrechtlich abgesichertes Nachtflugverbot und Obergrenzen für die Lärmbelastung und die Flugbewegungen entgegengesetzt werden. Solche

³⁶ Kämper, Kein Nachtflugverkehr mehr über Deutschland?, in: NVwZ 1-2/2013, S. 8 ff., hier: S. 14.

Regelungen wären für die Neuzulassung und wesentliche Änderung von Flughäfen rechtlich unproblematisch formulierbar, könnten jedoch auch im Rahmen angemessener Übergangsfristen und einer abwägenden Neubescheidungspflicht für Bestandsflughäfen zu einem wesentlich verbesserten Fluglärmschutz für die Bevölkerung führen.