Rechtliche Rahmenbedingungen für Flugstreckenverlagerungen aus Lärmschutzgründen

Mitgliederversammlung der BVF am 02.07.2022

Thomas Mehler, LL.M.
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Lehrbeauftragter der Goethe Universität Frankfurt/Main (FB 11)
Mediator

HALDENWANG
RECHTSANWÄLTE

Gliederung

1. Gründe für Flugstreckenverlagerungen aus Lärmschutzgründen
2. Grundsätzliches zur Flugstreckenplanung
3. Rechtschutz gegen die Festlegung von Flugwegen
4. Besonderheiten bei der Verlagerung aus Lärmschutzgründen
5. Besondere Verfahrensvorschriften bei der Routenfestlegung zur Lärmverteilung?
6. Fazit / Gesamtkritik

1. Gründe für Flugstreckenverlagerungen aus Lärmschutzgründen

- Routenfestlegung erfolgt nicht aus Gründen der Flugsicherheit oder der Flüssigkeit des Verkehrs,
- sondern zur Etablierung von Aktivem Schallschutz (bei der Ausbauplanung z.B. in Frankfurt mangels gesetzlicher Vorgaben vergessen worden, Fokus auf passiven Schallschutz)

Segmented Approach

- und vorgeblich zur Entlastung der vermeintlichen „Hochbetroffenen“ (FFR Maßnahmepaket, Leq>60 dB; NAT6x72 dB / Leq>53 dB

Besser: Aktiver Schallschutz durch Reduzierung des Lärms an der Quelle

2. Grundsätzliches zur Flugstreckenplanung

- Die gesetzlichen Bestimmungen (§ 32 Abs. 4 Nr., Abs. 4c LuftVG iVm. § 33 LuftVO) regeln nur Zuständigkeit (BAF) und Rechtsform (Rechtverordnung) der Flugwege.

§ 33 Flugverfahren

(1) Soweit die zuständige Flugverkehrskontrollstelle keine anders lautende Flugverkehrskontrollfreigabe nach § 31 Absatz 3 erteilt, hat der Luftfahrzeugführer bei Flügen innerhalb von Kontrollzonen, bei Anflügen zu und Abflügen von Flugplätzen mit Flugverkehrskontrollstelle sowie bei Flügen nach Instrumentenflugregeln die vorgeschriebenen Flugverfahren zu befolgen.

(2) Das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung wird ermächtigt, die Flugverfahren nach Absatz 1 einschließlich der Flugwege, Flughöhen und Meldepunkte durch Rechtsverordnung festzulegen.

- Erlass der Rechtsverordnung ist nach st.Rspr. eine Abwägungsentscheidung,

*„..., dass es sich bei der Festlegung von Flugverfahren in einer Verordnung auf der Grundlage des § 27a Abs. 2 LuftVO um **eine staatliche Planungsaufgabe** handelt, bei der die in der räumlichen Umgebung des Flughafens **auftretenden Probleme und Interessenkonflikte bewältigt werden müssen,** und das BAF deshalb eine Abwägungsentscheidung zu treffen hat. In welchem Umfang die Behörde einer **Abwägungspflicht** unterliegt, richtet sich nach den gesetzlichen Vorgaben und im Übrigen nach dem rechtsstaatlich für jede Abwägung unabdingbar Gebotenen (Urteil vom 24. Juni 2004 a.a.O. S. 157 f.).“*

2. Grundsätzliches zur Flugstreckenplanung

- Gem. § 29b Abs. 2 LuftVG ist auf den Schutz vor unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken. Maßstab der Unzumutbarkeit in der Praxis: § 2 Abs. 2 S. 2 FluglärmG

- Bei dieser Abwägungsentscheidung legt das BAF in der Regel das durch die Deutsche Flugsicherung (DFS) erarbeitete Abwägungsmaterials zugrunde. DFS wendet dabei das intrasparente NIROS-Verfahren an, welches vor allem die Zahl der überflogenen Personen bestimmt (über Flugzeugdaten und Geodaten).

- Nach der Rechtsprechung keine „parzellenscharfe“ Ermittlung erforderlich, die Ermittlung der Besiedelungsdichte reicht

- Vorwurf: **„Flugstreckenplanung mit der Wanderkarte“**

- **Besser: Freiwillige UVP**

3. Rechtschutz gegen die Festlegung von Flugwegen

Im Unterschied zu anderen planerischen Abwägungsentscheidungen (Bebauungsplan, Planfeststellungsbeschluss) äußerst hohe Hürden für den Erfolg einer Klage

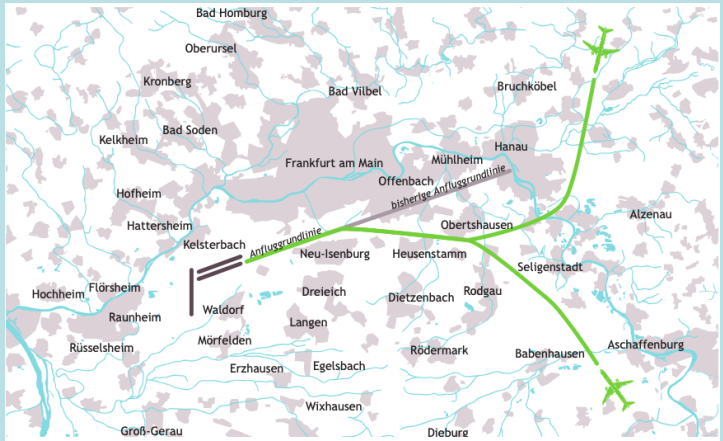
- BVerwG: Nur Fehler des Abwägungsergebnisses relevant, um der Besonderheit Rechnung zu tragen, dass der „Lärm anderweitig schon zugelassen ist“ (BVerwG, Urt.v. 26.06.2014 – 4 C 3.13).

- VGH Kassel wendet für Bereiche außerhalb des Lärmschutzbereichs sogar nur den überholten Willkürmaßstab an (BVerwGE 111, 276):

  „Bei der Festlegung von An- und Abflugverfahren handelt es sich nach der gesetzgeberischen Konzeption in erster Linie um ein sicherheitsrechtliches Instrument und nicht um eine fachplanerische oder einer solchen entsprechenden Entscheidung. Die im Fachplanungsrecht zum Abwägungsgebot entwickelten Grundsätze sind auf diese Verfahren nicht vollständig zu übertragen.(Rn.26)
  Ein Flugverfahren, durch das Lärmbelastungen ***unterhalb der Zumutbarkeitsschwelle hervorgerufen werden, ist schon dann abwägungsfehlerfrei, wenn sich sachlich einleuchtende Gründe dafür anführen lassen.(Rn.47)***
  (Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 17. April 2013 – 9 C 147/12.T –, juris)

3. Rechtschutz gegen die Festlegung von Flugwegen

Anwendung des § 2 Abs. 2 FluglärmG überzeugt nicht, Routen-Veränderungen sind vor allem außerhalb des Flughafens-Nahbereichs denkbar:



Kritik: Der Maßstab schließt in der Regel eine Erfolg der Klage aus, da sich für eine bestimmte Streckenführung immer ein einleuchtender Grund aufzeigen lassen wird.

4.Besonderheiten bei der Verlagerung aus Lärmschutzgründen

- Problem des Mehrschichtigkeit der Zulassungen (Anlagenzulassen / Flughafen; Flugstrecke); Besonderheit: es liegt eine Abweichung vom „planfestgestellten Lärm“ vor, da die Route nicht im „DES“ des PF-Antrags enthalten war.

- Die Abwägungsentscheidung für die Lärmverteilung basiert auf der NIROS-Ermittlungen, Vorschlag der Streckenverlagerung, Lärmverteilungsvorschlag stützt sich auf andere Kriterien

Am Beispiel des Frankfurt Flughafens		
Akteur	Planungsgrundlage / -lärmerfassungssystem	Zweck
HMWEVW / Planfeststellungsbeschluss	FluglärmG / 1. FlugLSV / DES	Bestimmung der Anzahl der Betroffenen für die Abwägung anhand der gesetzlichen Grenzwerte
Forum Flughafen und Region	Frankfurter Fluglärmindex FFI 2.0	Lärmwirkungsbezogene zur Untersuchung von kleinteiligen aktiven Schallschutzmaßnahmen
Deutsche Flugsicherung (DFS)	NIROS (Noise Impact Reduction and Optimization System)	Gewinnung von Betroffenenzahlen bei der Routenplanung

4. Besonderheiten bei der Verlagerung aus Lärmschutzgründen

Gerichtlicher Rechtsschutz erfolgt durch die Einordnung als sog. „Verteilungsfall“ im Lichte des § 29b Abs. 2 LuftVG nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung (BVerwG, 4 C 11.03 -, Rn. 42; VGH Kassel 9 C 651/16.T –, Rn. 62)

Flugroute A (Vorzugsvariante)	**Flugroute B (Alternative)**	**Rechtfertigungszwang**
Unzumutbarer Lärm	Zumutbarer Lärm	Hoch, nur aus Gründen der Flugsicherheit kann sich das BAF für die Route A entscheiden
Zumutbarer Fluglärm	Zumutbarer Fluglärm	Kein Rechtfertigungszwang aus § 29b Abs. 2 LuftVG. BAF kann entscheiden, a) wer verlärmt wird b) ob gebündelt oder gestreut werden soll c) ob auf hoch Betroffene oder die Zahl der Betroffenen abgestellt wird
Unzumutbarer Fluglärm	Unzumutbarer Fluglärm	

Kritik: Inakzeptabel von einer bloßen Verteilung zu reden, wenn Betroffene ihre Belastung zuvor gar nicht erkennen konnten, andere aber schon.

4. Besonderheiten bei der Verlagerung aus Lärmschutzgründen

Exkurs: Lärmverteilung durch faktische Flugrouten / Einzelfreigaben

Problem: ggw. findet in Frankfurt/Main ein sog. „Probebetrieb“ des Segmented Approach statt, der nicht auf RVO, sondern auf sog. „Einzelfreigaben“ (Directs) beruht (§ 31 LuftVO)

Rechtslage: Faktische Flugrouten sind (auch) zur Lärmverteilung grds. unzulässig, da

- von dem durch Rechtsverordnung festgelegten Flugstreckennetz abgewichen wird
- dieses planhafte, länger anhaltende Abweichen Handlungsbedarf des BAF auslöst,
- der gesetzgeberische Befehl, Flugrouten durch Rechtsverordnung festzulegen, ignoriert wird.

(VGH Kassel, TABUM-Rechtsprechung, Urt.v. 11.02.2003 – 2 A 1569/01)

5. Besondere Verfahrensvorschriften bei der Routenfestlegung zur Lärmverteilung?

a) Geltende Verfahrensvorschriften

- Keine Beteiligung der betroffenen Bürger erforderlich („RILAX-Urteil des BVerwG)
- Keine Beteiligung der betroffenen Städte und Gemeinden erforderlich,
- Benehmen des Umweltbundesamts bei neuen Flugverfahren einzuholen § 32 Abs. 4c S. 2 LuftVG (Achtung: Benehmen ist weniger als Einvernehmen)
- Fluglärmkommission (§ 32b LuftVG) zu befassen

5. Besondere Verfahrensvorschriften bei der Routenfestlegung zur Lärmverteilung?

b) Besonderheiten bei der Festlegung von neuen Flugwegen

Grundsätzlich weichen völlig neue Flugstrecken – auch solche zur Lärmverteilung – von den Flugrouten ab, die der Prognose zugrunde liegen, gleichwohl kein Beteiligungsrecht:

- BVerfG Urt.v. 24.10.2017 (1 BvR 1026/13):
  - Ausreichend ist gerichtlicher Rechtsschutz. Ein Effektives Verfahren gehört zwar zum Schutz der bürgerlichen Grundrechte (hier: Art. 14 Abs. 1 GG). Ein behördliches Beteiligungsverfahren ist aber nicht erforderlich.
  - Kein Defizit, wenn die Klage der Betroffenen sowohl gegen den Planfeststellungsbeschluss, als auch gegen die Flugwege-Rechtsverordnung **zulässig** ist bzw. bleibt.
- BVerwG verlegte hierzu den Rechtsschutz Neubetroffener auf die Ebene der Planfeststellung vor („Müggelsee“-Urteil v. 18.12.2014 – 4 C 35.13)
  - Planfeststellung beinhaltet nur eine „Grobplanung“, ohne Verstoß gegen UVP-Recht / Planfeststellungsrecht kann das BAF den zugelassenen Verkehr auch durch andere Flugstrecken „bewirtschaften“.

  Kritik: Auch die Lärmschutzbereichs-Festlegung erfolgt ohne Anhörung zur Lärmbetroffenheit, Standpunkt ist nicht begründbar.

6. Fazit / Gesamtkritik

- Aktiver Lärmschutz durch Flugstreckenverlagerung ist kein Wundermittel zur Verringerung der Lärmbelastung, eher Kirchturmpolitik, da die Belastung in allen starken Verkehrszeiten bei den Altbetroffenen verbleibt.

- Von den Gerichten hierzu geschaffener Rechtsrahmen zwingt die davon Betroffenen in der Regel, die Belastung über sich ergehen lassen zu müssen.

- Unverzeihlich ist, dass die Betroffenen dabei ihre Rechte nicht wirksam zu Gehör bringen können. Die Beteiligung muss weiter eingefordert werden.

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!

HALDENWANG
RECHTSANWÄLTE

Standorte:

FRANKFURT / WESTEND

Haldenwang Rechtsanwälte und Notare
Wiesenau 2
60323 Frankfurt am Main

Tel.: 069 – 97 14 41 – 0
Fax: 069 – 97 14 41 – 27

E-Mail: ffm(at)haldenwangRAe.de

WEHRHEIM / OBERNHAIN

Haldenwang Rechtsanwälte
Altkönigstraße 18
61273 Wehrheim

Tel.: 0 60 81 – 95 43 – 0
Fax: 0 60 81 – 95 43 – 43

E-Mail: hg(at)haldenwangRAe.de