

Schriftenreihe der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 238

Flugverfahren im luftrechtlichen Mehrebenensystem

Eine systematische Analyse von An- und Abflugverfahren
im Prozess der Flughafenplanung unter besonderer
Berücksichtigung der Rechtsprechung
des Bundesverwaltungsgerichts

Von

Franziska Heß



Duncker & Humblot · Berlin

Franziska Heß

Flugverfahren im luftrechtlichen Mehrebenensystem

Schriftenreihe der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 238

Flugverfahren im luftrechtlichen Mehrebenensystem

Eine systematische Analyse von An- und Abflugverfahren
im Prozess der Flughafenplanung unter besonderer
Berücksichtigung der Rechtsprechung
des Bundesverwaltungsgerichts

Von

Franziska Heß



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
hat diese Arbeit im Jahre 2017 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2019 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 2197-2842
ISBN 978-3-428-15696-2 (Print)
ISBN 978-3-428-55696-0 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85696-1 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinem Vater

Vorwort

Dass ich die vorliegende Arbeit im November 2017 als Dissertation bei der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer einreichen konnte, ist für mich auch heute noch schwer zu glauben. Ich habe mich seit dem Abschluss des Studiums der Rechtswissenschaft an der Universität Leipzig im Jahre 2005 mit der Idee einer Promotion getragen, habe mit Themen und Fragen geliebäugelt und sie allesamt wieder verworfen. Meine zeitintensive Tätigkeit als Rechtsanwältin (seit 2007) und Fachanwältin für Verwaltungsrecht (seit 2012) auf dem sich rasant entwickelnden Gebiet des Umwelt- und Fachplanungsrechts ließ mir wenig Raum, mich einem solch intensiven wissenschaftlichen Projekt ernsthaft zu widmen.

Die Tatsache, dass das vorliegende Werk dennoch geschrieben wurde, verdanke ich vor allem drei Personen: Mein Vater Hubert Kunze hat in mir den Willen geweckt, das Projekt einer Doktorarbeit nicht aufzugeben und meine Fähigkeit zu wissenschaftlichem Arbeiten unter Beweis zu stellen, indem er mich mein ganzes Leben lang unterstützt, mich stets auf das Streben zur Selbstverbesserung verpflichtet und mit gut dosierten Mahnungen zur rechten Zeit ein Scheitern als Option unmöglich gemacht hat. Meinem Mentor und Kollegen Wolfgang Baumann verdanke ich die Gelegenheit, anhand der anspruchsvollen und spannenden Mandate der Kanzlei Baumann Rechtsanwälte aus Sicht der Praxis in die Tiefen des Luftverkehrsrechts einzutauchen und das strategische Denken einer Rechtsanwältin zu erwerben. Wolfgang Baumann hat mir von Anbeginn meiner anwaltlichen Tätigkeit an vollstes Vertrauen geschenkt und die Freiheit gelassen, mich als Rechtsanwältin zu entfalten und zugleich wissenschaftlich weiterzuentwickeln. Schließlich konnte die vorliegende Arbeit auch nicht ohne Prof. Dr. Peter Wysk entstehen, den ich zufällig in dem Moment kennenlernen durfte, in dem ich reif und bereit für die Bewältigung einer Promotionsaufgabe war und der in vielen Gesprächen mit stets schonungsloser Kritik und schrecklich klugen und unangenehmen Hinweisen zu meinen Entwürfen das Werden meiner Arbeit strukturiert und geleitet und mich konsequent ermutigt hat, weiterzumachen. Ihnen allen gilt mein innigster Dank.

Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Jan Ziekow danke ich herzlich für das bereitwillige Eingehen des Wagnisses, eine in Vollzeit tätige Praktikerin als Promotionsbewerberin anzunehmen. Dank seiner wertvollen Hinweise und Empfehlungen gelang es, eine Arbeit mit hohem wissenschaftlichen Anspruch

vorzulegen, die Herr Professor Ziekow zudem in einem umfanglichen Gutachten sehr freundlich und wohlwollend bewertet hat. Herrn Prof. Dr. Ulrich Stelkens danke ich für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens und eine intensive Korrektur der Arbeit mit vielen weiterführenden Hinweisen. Beiden gilt zudem gemeinsam mit Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Andreas Knorr mein Dank für eine spannende und doch entspannte Disputation.

Dank schulde ich auch der Bundesvereinigung gegen Fluglärm e.V., die freundlicherweise den Druck der Arbeit unterstützt hat, sowie dem Verlag Duncker & Humblot, der das vorliegende Werk bereitwillig und unkompliziert in sein Programm aufgenommen hat.

Herrn Dr. Christian Maschke danke ich für die intensiven Gespräche, in denen er mich die wesentlichen Grundlagen der Lärmphysik und der Lärmmedizin gelehrt hat. Herrn Dieter Faulenbach da Costa gilt mein Dank und mein Respekt für seine unendliche Geduld bei der Erläuterung flugverkehrstechnischer Fragen und die Erweiterung meines Blickwinkels auf die Sicht eines Fachplaners für Flughäfen. Herrn Prof. Dr. Rüdiger Rubel und Herrn Uwe Wollmann danke ich für ihr offenes Ohr bei aufgetretenen Fragen zur praktischen Perspektive der Gerichte und der Verwaltung.

Frau Steffi Kirschstein und Herrn Justus Wulff danke ich für ihre hervorragende Unterstützung bei der Vorbereitung der Veröffentlichung durch Rechercharbeiten und der Organisation der Drucklegung des Werkes sowie dafür, dass sie in unserer täglichen Zusammenarbeit immer für gute Laune sorgen. Herrn Christian Elster kommt das Verdienst zu, die Arbeit aus Sicht eines Nichtjuristen kritisch gelesen und beurteilt zu haben, auch ihm gilt mein herzlicher Dank. Schließlich danke ich Frau Henrike Groß für ihre Unterstützung bei der Erstellung des Stichwortverzeichnisses.

Meiner Mutter Jutta Kunze, meiner Schwester Kati Frischko und meinen Freunden gilt mein herzlichster Dank für ihre Unterstützung gerade bei meinen Bemühungen, von der Arbeit abzulassen und Zeit für mich und meine Familie zu finden.

Mein größter Dank gilt meinem Ehemann Enrico Heß, der mich in allen Dingen, die ich tue, vorbehaltlos unterstützt und dem zugleich Titel und Erfolge in ganz wunderbarer Weise unwichtig sind. Er und unser Sohn Smudo waren und sind mein Kraftzentrum, ohne das ich die Zumutungen der hier vorgelegten Arbeit nicht bewältigt hätte.

Leipzig, im Juni 2019

Franziska Heß

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| A. Einleitung | 23 |
| B. Festlegung von Flugverfahren als Rechtsproblem | 32 |
| I. Anlage und Änderung von Verkehrsflughäfen | 32 |
| II. Begriff der Flugverfahren | 35 |
| 1. Flugverfahren als Anweisungen an den Luftfahrzeugführer zur Steuerung eines Luftfahrzeugs | 36 |
| 2. Bestandteile von Flugverfahren | 37 |
| a) Flugwege und Flughöhen | 37 |
| aa) Abflugverfahren | 38 |
| bb) Anflugverfahren | 39 |
| cc) Praktische Umsetzung | 40 |
| b) Meldepunkte | 40 |
| c) Fehlanflugverfahren | 41 |
| d) Festsetzungen zur Lärminderung oder -verteilung | 41 |
| aa) Regelung der oder für nutzungsberechtigte Luftfahrzeuge .. | 41 |
| bb) Zeitliche Beschränkungen | 42 |
| cc) Sonstige Regelungen | 42 |
| 3. Flugverfahren als Maßnahmen der Flugsicherung | 43 |
| a) Begriff der Flugsicherung | 43 |
| b) Flugverfahren als gebündelte Einzelfreigaben | 44 |
| c) Festlegung von Flugverfahren als Maßnahme der Flugsicherung | 45 |
| 4. Abgrenzung zur Regelung des Flugplatzverkehrs | 46 |
| 5. Abgrenzung zu lärmmindernden Start- und Landeverfahren | 47 |
| 6. Flugverfahrensfestlegung als Planungsentscheidung | 47 |
| III. Flugverfahren im luftrechtlichen Mehrebenensystem | 49 |
| 1. Fehlende Bedarfsplanung des Bundes | 50 |
| 2. Raumordnung der Länder | 51 |
| 3. Planfeststellungsbeschluss und luftrechtliche Genehmigung | 51 |
| 4. Flugverfahrensfestlegung durch Rechtsverordnung | 52 |
| IV. Die Rolle von DFS und BAF | 52 |
| 1. Strukturen und Aufgabenbereiche von DFS und BAF | 53 |
| 2. DFS als teils Beliehene und teils selbständige Verwaltungshelferin | 56 |
| 3. Schlussfolgerungen für die Rechtsstellung von DFS und BAF in luftrechtlichen Zulassungsverfahren | 60 |

| | |
|--|-----|
| C. Flugverfahren in der Raumordnung | 63 |
| I. Allgemeines | 63 |
| II. Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung bei der Festlegung von Flugverfahren | 65 |
| 1. Regelungsgehalt des § 5 ROG | 65 |
| 2. Flugverfahren als raumbedeutsame Maßnahme oder Planung | 67 |
| 3. Bindungsadressaten des § 5 Abs. 1 Satz 1 ROG bei der Festlegung von Flugverfahren | 70 |
| III. Raumordnung und Fachplanung | 72 |
| IV. Raumplanerische Regelungsgegenstände bei Verkehrsflughäfen und Flugverfahren | 75 |
| 1. Standortentscheidung | 78 |
| a) Ausweisung oder Ausschluss neuer Standorte | 79 |
| b) Entwicklung oder Schließung bestehender Standorte | 82 |
| aa) Schließung oder Ausschluss der Weiterentwicklung beste- hender Standorte | 82 |
| bb) Zielförmige Standortfestlegung und Ausbauverpflichtung | 83 |
| cc) Sicherung von Erweiterungen durch allgemeine Grundsätze der Raumordnung | 88 |
| dd) Steuerung der Stellung von Flughäfen im Luftverkehrsnetz | 89 |
| ee) Relevanz von Flugverfahren bei der Standortentscheidung .. | 91 |
| (1) Ermittlungstiefe der Landesplanung – 3 Beispiele aus der Praxis | 93 |
| (2) Schlussfolgerungen für Flugverfahren als Bestandteil der Lärmprognose der Raumplanung | 97 |
| (3) Anforderungen an die Ermittlungstiefe der Raumord- nung | 98 |
| (a) Maßgeblichkeit der planerischen Konzeption des Trägers der Landesplanung | 99 |
| (b) Relevanz erheblicher Unterschiede in der Besied- lungsdichte | 100 |
| (c) Zusammenfassung und Stellungnahme | 101 |
| c) Absicherung der Standortentscheidung durch Siedlungssteuerung und Festlegung von Lärmschutzzonen | 102 |
| aa) Inhalt und Festlegung | 103 |
| bb) Relevanz abweichender Flugverfahren | 104 |
| 2. Einflussnahme auf den Betrieb des Flughafens | 105 |
| a) Erste Auffassung – unzulässiger Übergriff in die Fachplanung .. | 107 |
| b) Zweite Auffassung – zulässiges raumordnerisches Gestaltungs- mittel | 108 |
| c) Stellungnahme | 112 |
| 3. Zusammenfassung und Ergebnisse | 115 |

| | |
|---|-----|
| D. Flugverfahren in der Planfeststellung | 118 |
| I. Das „vorbereitende Planaufstellungsverfahren“ | 119 |
| 1. Antragsunterlagen | 122 |
| 2. Flugverfahren als Bestandteil der Lärmberechnungen | 123 |
| a) Annahmen für Berechnung der Korridorbreite | 123 |
| b) Trennung der Korridorbreiten nach Zeitscheiben | 124 |
| 3. Ansprüche des Flughafenunternehmers gegenüber DFS und BAF im Verfahren | 125 |
| a) Anspruch auf Erstellung eines und/oder Bewertung des Flugbetriebsmodells im Verfahren der Planfeststellung | 127 |
| b) Anspruch auf Informationen im vorbereitenden Planaufstellungsverfahren | 130 |
| aa) Kein Anspruch aus § 25 Abs. 2 Satz 1 VwVfG | 130 |
| bb) Anspruch aus § 15 Abs. 1 Satz 3 UVPG | 132 |
| (1) Regelungsgehalt des § 15 UVPG | 133 |
| (2) Erweiternde Auslegung des § 15 Abs. 1 Satz 3 UVPG .. | 135 |
| (a) Zweck des Scopingverfahrens | 135 |
| (b) Vorgaben der Richtlinie 2011/92/EU | 136 |
| (c) Atypische Situation bei der Anlegung und wesentlichen Änderung von Verkehrsflughäfen | 137 |
| (d) Entwicklung eines erweiterten Informationsanspruchs gegenüber dem BAF | 138 |
| c) Zwischenergebnis | 141 |
| 4. Zusammenfassung | 142 |
| II. Planfeststellungsverfahren | 142 |
| 1. Flugverfahren im Zusammenhang mit den formellen Voraussetzungen der Planfeststellung | 142 |
| a) Beteiligung von DFS und BAF | 143 |
| aa) Auffassung in der Rechtsprechung | 143 |
| bb) Auffassung der Literatur | 144 |
| cc) Stellungnahme | 145 |
| dd) Frage der Bindung der Planfeststellungsbehörde an die Stellungnahme des BAF | 146 |
| b) Öffentlichkeitsbeteiligung | 149 |
| aa) Umgriff der Öffentlichkeitsbeteiligung | 149 |
| (1) Rechtsprechung des BVerwG | 150 |
| (2) Auffassung der Literatur | 151 |
| (3) Stellungnahme | 151 |
| bb) Anstoßwirkung der ausgelegten Unterlagen | 153 |
| (1) Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts | 153 |
| (2) Bewertung | 154 |
| c) Zusammenfassung | 157 |
| 2. Flugverfahren im Zusammenhang mit den materiell-rechtlichen Anforderungen der Planfeststellung | 158 |

| | | |
|-----|--|-----|
| a) | Allgemeiner Umfang der zu ermittelnden Flugverfahren nach der Rechtsprechung | 159 |
| b) | Flugverfahrensprognose und Zulassung des Vorhabens | 161 |
| aa) | Auffassung der Rechtsprechung | 161 |
| bb) | Auffassung der Literatur und eigene Bewertung | 164 |
| | (1) Ausdehnung des Ermittlungsumfanges | 164 |
| | (2) Kritik an Verschiebung der Größenordnung der Betroffenheiten als Maßstab | 165 |
| | (3) Rechtliche Einordnung der „tragenden Erwägungen“ für die Entscheidung über die Zulassung des Vorhabens | 167 |
| | (a) Rechtsnatur und Wirkung | 167 |
| | (b) Kompetenzfragen | 171 |
| | (c) Voraussetzungen einer Feststellung | 174 |
| | (4) Kritik an fehlender dogmatischer Begründung einer Bindung des BAF durch „tragende Erwägungen“ des Planfeststellungsbeschlusses | 178 |
| | (5) Alternativvorschläge für Gesetzesänderungen zur besseren Verzahnung der beiden Ebenen | 180 |
| cc) | Teilkodifikation der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts durch die 15. Änderung des LuftVG | 183 |
| | (1) Schutzgegenstand: Schutzwürdige Gebiete | 184 |
| | (2) Schutzziel: Verschonung vor erheblichen Beeinträchtigungen | 185 |
| | (3) Schutzanlass: Sicherung der Standortentscheidung | 187 |
| | (4) Schutzmittel: Festlegung eines Verbots der Abwicklung von An- und Abflugverkehr und/oder von Bedingungen für die Zulässigkeit von Überflügen | 188 |
| | (5) Verfahrensrechtliche Vorgaben | 192 |
| c) | Bewältigung der Lärmfolgen für die betroffene Bevölkerung | 193 |
| aa) | Relevanz der Flugverfahren für die Festlegung von aktivem und passivem Schallschutz | 193 |
| bb) | Aktiver Schallschutz | 193 |
| | (1) Ablösung der Regelungen für den Flugbetrieb von der Flugverfahrensprognose | 194 |
| | (2) Vorliegen einer abgestimmten Prognose | 197 |
| | (3) Inhalt von Festlegungen zum aktiven Schallschutz | 197 |
| cc) | Vorbehalt nachträglicher Auflagen | 199 |
| dd) | Schutz- und Entschädigungsgebiete | 200 |
| | (1) Schutz- und Entschädigungsgebiete im Planfeststellungsbeschluss | 201 |
| | (2) Schutz- und Entschädigungsgebiete nach FluglG | 203 |
| | (a) Neufestsetzung eines Lärmschutzbereiches bei Änderung der Flugverfahren | 204 |
| | (b) Eigenständige Regelungskompetenz der Planfeststellungsbehörde | 207 |

| | |
|---|------------|
| d) Zusammenfassung | 213 |
| E. Formelle Anforderungen bei der Festlegung von Flugverfahren | 215 |
| I. Beteiligungserfordernisse bei der Festlegung von Flugverfahren | 215 |
| II. Umweltprüfungen bei der Festlegung von Flugverfahren | 216 |
| 1. Umweltverträglichkeitsprüfung | 216 |
| a) Pflicht zur Durchführung einer UVP bei isolierten Flugverfahrensänderungen | 217 |
| b) Pflicht zur Durchführung einer UVP bei infolge einer luftrechtlichen Zulassungsentscheidung veranlassten Änderungen der Flugverfahren bis zur 15. Änderung des LuftVG | 223 |
| aa) Vorliegen (einer Änderung) eines Projektes | 224 |
| (1) Rechtsprechung des EuGH | 226 |
| (a) Flughafen Bozen | 226 |
| (b) Flughafen Lüttich-Bierset | 226 |
| (c) Flughafen Brüssel-Zaventem | 227 |
| (d) Flughafen Salzburg | 228 |
| (2) Bewertung und Zwischenergebnis | 228 |
| (a) Flugverfahren kein eigenständiges Projekt | 228 |
| (b) Flugverfahren als notwendiger Bestandteil der Umweltverträglichkeitsprüfung | 230 |
| (c) Flugverfahren als verschobene Umweltauswirkungen | 230 |
| bb) Vorliegen eines mehrstufigen Genehmigungsverfahrens | 231 |
| (1) Rechtsprechung des EuGH | 231 |
| (2) Rechtsprechung BVerwG | 232 |
| (3) Bewertung und Zwischenergebnis | 233 |
| c) Pflicht zur Durchführung einer UVP bei infolge einer luftrechtlichen Zulassungsentscheidung veranlassten Änderungen der Flugverfahren seit der 15. Änderung des LuftVG | 238 |
| 2. FFH-Verträglichkeitsprüfung für Flugverfahren | 244 |
| a) Prüfungs- und grundsätzliche Ablehnungspflicht bei Projekten | 245 |
| b) Vorliegen eines Projekts im Sinne der FFH-Richtlinie | 246 |
| aa) Rechtsprechung des EuGH | 246 |
| bb) Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts | 247 |
| 3. Zusammenfassung | 249 |
| F. Materielle Anforderungen bei der Festlegung von Flugverfahren | 251 |
| I. Auslegung der gesetzlichen Vorgaben | 252 |
| II. Bestimmung des Prüfprogrammes des BAF | 253 |
| 1. Erfordernis einer Planrechtfertigung | 254 |
| 2. Zwingendes materielles Recht | 254 |
| a) Zwingende materielle Vorschriften über den Luftverkehr | 255 |
| aa) Gefahren für den Luftverkehr | 256 |
| bb) Gefahren durch den Luftverkehr | 259 |
| cc) Ordnung und Flüssigkeit des Luftverkehrs | 263 |

| | | |
|-----|---|-----|
| b) | Pflicht zur Berücksichtigung sekundären materiellen Rechts | 265 |
| aa) | Grundsätzliche Beschränkung auf Luftverkehrsrecht | 265 |
| bb) | Zwingendes sonstiges materielles Recht | 268 |
| (1) | Natura-2000-Verträglichkeit von Flugverfahren | 269 |
| (2) | Artenschutz | 271 |
| (a) | Artenschutzrechtliche Zugriffsverbote | 271 |
| (b) | Verbindlichkeit bei der Festlegung von Flugverfahren | 273 |
| (c) | Anforderungen an die Prüfung der artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote | 274 |
| (d) | Zusammenfassung | 277 |
| (3) | Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung | 277 |
| cc) | Erweiterung des Prüfprogrammes durch Pflicht zur Abwägung | 279 |
| c) | Zusammenfassung | 280 |
| 3. | Bindung an vorangegangene Planungsentscheidungen oder Stellungnahmen anderer Behörden | 281 |
| a) | Bindung an Vorgaben der Raumordnung | 281 |
| b) | Bindung an den Planfeststellungsbeschluss | 285 |
| aa) | Wirkungen des Planfeststellungsbeschlusses | 286 |
| bb) | Beschränktes Planungsrecht des BAF | 287 |
| cc) | Bindung an Grobplanung der Flugverfahren | 293 |
| dd) | Bindung an planfestgestellte Kapazität | 296 |
| (1) | Maßgeblichkeit der luftseitigen Kapazität | 296 |
| (2) | Einordnung der Bindung des BAF in Rechtsprechung und Literatur | 298 |
| (3) | Stellungnahme | 301 |
| (4) | Bindung an planfestgestellte Kapazität bei Abwägung der Lärmbelange | 303 |
| ee) | Bindung an das Lärmschutzkonzept | 305 |
| (1) | Bindung an die fachplanerische Zumutbarkeitsschwelle | 306 |
| (a) | Fachplanerische Zumutbarkeitsschwelle bei der Festlegung von Flugverfahren | 307 |
| (b) | Auffassung in Rechtsprechung und Literatur | 309 |
| (c) | Stellungnahme | 309 |
| (2) | Bindung an Betriebsregelungen | 312 |
| (3) | Bindung an passive Schallschutzmaßnahmen | 313 |
| c) | Bindung an die Stellungnahme des Umweltbundesamtes im Rahmen der Benehmensbeteiligung nach § 32 Abs. 4c Satz 2 LuftVG | 314 |
| 4. | Abwägung der Belange | 314 |
| a) | Belange des Lärmschutzes | 316 |
| aa) | Ermittlung der Lärmbelange | 318 |
| (1) | Zusammenstellung von Informationen über die Lärmbetroffenen | 318 |

| | |
|--|-----|
| (2) Ermittlung der Lärmbelastung | 320 |
| (3) Stellungnahme | 324 |
| (a) Rein technische Änderungen | 325 |
| (b) Genehmigungsrechtlich veranlasste Flugverfahrens- festlegung | 325 |
| (c) Isolierte Flugverfahrensfestlegung | 328 |
| bb) Bewertung der Lärmbelastung | 329 |
| (1) Grenzwerte und Berechnungsverfahren | 329 |
| (2) Vorgaben der Rechtsprechung | 330 |
| (3) Auffassung der Literatur | 332 |
| (4) Bewertung | 334 |
| (a) Begrenzung des weiten Gestaltungsspielraums des BAF durch das planfestgestellte Konzept | 336 |
| (b) Keine allgemeingültigen Lärmverteilungsprinzipien | 338 |
| (5) Lösungsansätze für die Entwicklung von Lärmverteilungs- kriterien | 340 |
| (a) Begriff der Maßnahmen in Lärmaktionsplänen und deren Wirkung | 341 |
| (b) Materielle Lärmverteilungskriterien aus der Richtli- nie 2002/49/EG | 343 |
| (c) Materielle Lärmverteilungskriterien als „Maßnah- men“ der Lärmaktionsplanung | 345 |
| (d) Materielle Lärmverteilungskriterien in Lärmaktions- plänen | 346 |
| (aa) Planerische Zurückhaltung des Plangebers – Die Flughäfen Stuttgart, Hamburg, Bremen und Leipzig/Halle | 346 |
| (bb) Entwicklung eigener Lärmverteilungs- und Flugroutenauswahlkriterien – Der Flughafen Berlin Brandenburg | 348 |
| (cc) Übernahme von für den Standort mediativ entwickelten Lärmverteilungsprinzipien – Der Flughafen Frankfurt Main | 351 |
| (dd) Bewertung | 354 |
| (6) Zusammenfassung | 359 |
| cc) Belange des Vertrauensschutzes | 360 |
| (1) Grundsatz des Vertrauensschutzes | 361 |
| (2) Entstehung schutzwürdigen Vertrauens aus der Flugver- fahrensfestlegung vorangehenden Planungsebenen | 362 |
| (a) Vertrauensschutz durch Öffentlichkeitsbeteiligung .. | 363 |
| (b) Vertrauensschutz durch vorangegangene Planungs- ebenen | 365 |
| (c) Bewertung | 366 |
| dd) Mittel zur Bewältigung der Lärmschutzbelange | 367 |

| | |
|--|------------|
| ee) Zusammenfassung | 371 |
| b) Abwägung von Sicherheitsrisiken | 371 |
| aa) Abwägungserheblichkeit von Risiken | 373 |
| bb) Ermittlungspflichten des BAF | 373 |
| cc) Bewertung der Risiken durch das BAF | 375 |
| c) Belange des Flughafenbetreibers und der Luftfahrtgesellschaften | 376 |
| aa) Nationales Recht | 377 |
| bb) Unionsrecht | 378 |
| (1) Betriebsbeschränkungsverordnung | 379 |
| (2) Verordnung 1008/2008/EG | 382 |
| (3) Zwischenergebnis | 386 |
| cc) Anforderungen an die Abwägung des BAF | 386 |
| G. Zusammenfassung in Thesen | 388 |
| Literaturverzeichnis | 430 |
| Sachwortverzeichnis | 441 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------------|--|
| a. A. | andere Ansicht |
| a. a. O. | am angegebenen Ort |
| abl. | ablehnend |
| Abl. | Amtsblatt |
| A-Drucksache | Ausschussdrucksache |
| ADV | Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen e. V. |
| a. E. | am Ende |
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| AIP | Aeronautical Information Publication (Luftfahrthandbuch) |
| AJP | Aktuelle Juristische Praxis |
| Anh. | Anhang |
| AöR | Archiv des öffentlichen Rechts |
| Art. | Artikel |
| AzB | Anleitung zur Berechnung von Fluglärm |
| AzD | Anleitung zur Datenerfassung |
| BAF | Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung |
| BAnz. | Bundesanzeiger |
| BayVBl. | Bayerische Verwaltungsblätter |
| BayVerfGH | Bayerischer Verfassungsgerichtshof |
| BayVGH | Bayerischer Verwaltungsgerichtshof |
| Bbg | Brandenburg |
| Bd. | Band |
| BeckOK | Beck'scher Online-Kommentar |
| BFS | Bundesanstalt für Flugsicherung |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| BImSchG | Bundes-Immissionsschutzgesetz |
| BImSchV | Bundes-Immissionsschutzverordnung |
| BMVBS | Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung |
| BNatSchG | Bundesnaturschutzgesetz |
| BR | Bremen |
| BR-Drs. | Bundesratsdrucksache |
| Bsp. | Beispiel |

| | |
|------------|---|
| BT-Drs. | Bundestagsdrucksache |
| Buchst. | Buchstabe(n) |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfG (K) | Bundesverfassungsgericht, Kammer-Entscheidung |
| BVerfGE | Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (amtliche Sammlung) |
| BW | Baden-Württemberg |
| BY | Bayern |
| bzw. | beziehungsweise |
| ca. | circa |
| DAGA | Tagung der Deutschen Arbeitsgemeinschaft für Akustik |
| dB | Dezibel |
| dB(A) | Dezibel (Auriculum) – Wert für die Frequenzbewertung von Schall bezogen auf das menschliche Ohr |
| ders. | derselbe |
| DES | Datenerfassungssystem |
| DFS | Deutsche Flugsicherung GmbH |
| Diss. | Dissertation |
| DLR | Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt |
| DME | Distance Measuring Equipment (Entfernungsmessausstattung) |
| DÖV | Die Öffentliche Verwaltung |
| DVBl. | Deutsches Verwaltungsblatt |
| d. Verf. | die Verfasserin |
| DVO | Durchführungsverordnung |
| DVO-LuftVO | Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung |
| ebd. | ebenda |
| EEA | European Environment Agency (Europäische Umweltagentur) |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| endg. | endgültig |
| etc. | et cetera |
| EU | Europäische Union |
| EuG | Gericht der europäischen Union |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| EuGRZ | Europäische Grundrechte Zeitschrift |
| EurUP | Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht |
| EuZW | Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht |
| EWG | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft |

| | |
|------------------|--|
| f. | folgende |
| ff. | fortfolgende |
| FluglG | Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm |
| 1. FlugLSV | Erste Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm |
| 2. FlugLSV | Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm |
| 3. FlugLSV | Dritte Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm |
| FNP | Flächennutzungsplan |
| FS | Festschrift |
| FS-AuftragsV | Verordnung zur Beauftragung eines Flugsicherungsunternehmens |
| FSBetrV | Verordnung über die Betriebsdienste der Flugsicherung |
| FSDurchführungsV | Verordnung über die Durchführung der Flugsicherung |
| FStrG | Bundesfernstraßengesetz |
| ft | Fuß |
| G | Grundsatz |
| GBAS | Ground Based Augmentation System (Bodengestütztes [GPS-]Verbesserungssystem) |
| GG | Grundgesetz |
| ggf. | gegebenenfalls |
| GND | Ground |
| GVBl. | Gesetz- und Verordnungsblatt |
| HdbStR | Handbuch des Staatsrechts |
| HdUVP | Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung |
| HH | Hamburg |
| HLPG | Hessisches Landesplanungsgesetz |
| h. M. | herrschende Meinung |
| Hrsg. | Herausgeber |
| ICAO | International Civil Aviation Organization (Internationale Zivilluftfahrt-Organisation) |
| i. d. F. | in der Fassung |
| i. d. R. | in der Regel |
| I+E | Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel |
| IFR | Instrument Flight Rules (Instrumentenflugregeln) |
| ILS | Instrument Landing System (Instrumentenlandessystem) |
| inkl. | inklusive |

| | |
|----------|---|
| insb. | insbesondere |
| i. S. v. | im Sinne von |
| i. V. m. | in Verbindung mit |
| JuS | Juristische Schulung |
| JZ | Juristen Zeitung |
| Kap. | Kapitel |
| LANUV | Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen |
| LBA | Luftfahrtbundesamt |
| LEP | Landesentwicklungsplan |
| Leq | Äquivalenter Dauerschallpegel |
| LfULG | Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie |
| lit. | Buchstabe |
| LKRZ | Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland |
| LKV | Landes- und Kommunalverwaltung |
| LSA | Land Sachsen-Anhalt |
| LuftBO | Betriebsordnung für Luftfahrtgerät |
| LuftSiG | Luftsicherheitsgesetz |
| LuftVG | Luftverkehrsgesetz |
| LuftVO | Luftverkehrs-Ordnung |
| LuftVZO | Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung |
| m | Meter |
| m. a. W. | mit anderen Worten |
| m. w. N. | mit weiteren Nachweisen |
| n. F. | neue Fassung |
| NfL | Nachrichten für Luftfahrer |
| NJW | Neue Juristische Wochenschrift |
| NN | Normalnull |
| NRW | Nordrhein-Westfalen |
| Nr. | Nummer |
| NS | Niedersachsen |
| NuR | Natur und Recht |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht |
| NVwZ-RR | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report |
| NWVB1. | Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter |
| OVG | Oberverwaltungsgericht |

| | |
|-----------------------|---|
| RdL | Recht der Landwirtschaft |
| S. | Seite |
| SächsVBl. | Sächsische Verwaltungsblätter |
| SBAS | Satellite Based Augmentation System (Satellitengestütztes [GPS-]Verbesserungssystem) |
| SES | Single European Sky (Einheitlicher Europäischer Luftraum) |
| Seveso-II-Richtlinie | Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen |
| Seveso-III-Richtlinie | Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates |
| SH | Schleswig-Holstein |
| SL | Saarland |
| Slg | Sammlung |
| SN | Sachsen |
| s. o. | siehe oben |
| Sp. | Spalte |
| SPA | Special Protection Areas (besonderes Schutzgebiet) |
| SRU | Rat der Sachverständigen für Umweltfragen |
| StoffR | Zeitschrift für Stoffrecht |
| StVO | Straßenverkehrsordnung |
| SUP | Strategische Umweltprüfung |
| TH | Thüringen |
| ThürVBl. | Thüringer Verwaltungsblätter |
| u. a. | unter anderem |
| UBA | Umweltbundesamt |
| UIG | Umweltinformationsgesetz |
| UN/ECE | United Nations Economic Commission for Europe (Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen) |
| Univ. | Universität |
| UPR | Umwelt- und Planungsrecht |
| UVP | Umweltverträglichkeitsprüfung |
| UVPG | Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung |
| u.w.m. | und weitere mehr |
| VBIBW | Verwaltungsblätter Baden-Württemberg |
| VDI | Verein Deutscher Ingenieure |

| | |
|----------|---|
| VerwArch | Verwaltungsarchiv |
| VFR | Visual Flight Rules (Sichtflugregeln) |
| VG | Verwaltungsgericht |
| VGH | Verwaltungsgerichtshof |
| vgl. | vergleiche |
| VOR | Very High Frequency Omnidirectional Radio Range (UKW-Drehfunkfeuer) |
| VVDStRL | Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer |
| VwGO | Verwaltungsgerichtsordnung |
| VwVfG | Verwaltungsverfahrensgesetz |
| Z | Ziel |
| z. B. | zum Beispiel |
| ZfL | Zeitschrift für Lärmbekämpfung |
| ZfBR | Zeitschrift für deutsches und Internationales Baurecht |
| ZfW | Zeitschrift für Wasserrecht |
| ZLW | Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht |
| ZUR | Zeitschrift für Umweltrecht |

A. Einleitung

Luftverkehr ist in unserer gesellschaftlichen Realität ein selbstverständlicher Bestandteil des Lebens und wird nicht selten als besonderer Ausdruck von Freiheit verstanden, die im Postulat der grundsätzlichen Freiheit des Luftverkehrs in § 1 Abs. 1 LuftVG¹ eine normativ-rechtliche Grundlage gefunden hat. Die Möglichkeit, Luftfahrzeuge zum Transport von Personen und Waren einzusetzen, ist ein bedeutender Wirtschafts- und Standortfaktor und kann zugleich das gesellschaftliche und persönliche Bedürfnis nach Mobilität mit den durch die Nutzung des Luftraums eröffneten besonderen Vorteilen befriedigen. Zugleich sind Flughäfen sowohl hinsichtlich ihrer Anlegung als auch ihrer Nutzung durch startende und landende Luftfahrzeuge eine Quelle vielfältiger Umweltbelastungen und Sicherheitsgefahren.

Nach aktuellen Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung ist die Fluglärmgeräuschbelastung bei gleichem Mittelungspegel mit höheren Belästigungen assoziiert als Straßenverkehrs- und Schienenlärm und erweist sich bei kombinierter Verkehrslärmbelastung als dominierender Einflussfaktor auf die Gesamtlärmbelastung.² Der nächtliche Fluglärm hat sich dabei als die gefährlichste Lärmbelastung erwiesen.³

Zwar ist zweifelsfrei, dass die Luftfahrttechnik dank steter Weiterentwicklung zu deutlich leiseren Flugzeugen geführt hat,⁴ allerdings werden die hierdurch erzielten Lärminderungseffekte durch das bisher stets nur kurz-

¹ Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 698), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 11 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist, im Folgenden LuftVG.

² Vgl. z.B. die Ergebnisse der NORAH-Studie (Noise-related annoyance, cognition and health), 2015, Endbericht, Band 3, Wirkungen von Verkehrslärm auf die Belästigung und Lebensqualität, S. 16, Online verfügbar unter www.laermstudie.de, letzter Abruf am 11.09.2017; zusammenfassend zum aktuellen Stand der Lärmwirkungsforschung vgl. statt vieler Kaltenbach/Maschke/Heß/Niemann/Führ, Gesundheitsschäden, Belästigungen und Lernstörungen durch Fluglärm – Stand der aktuellen Lärmwirkungsforschung und gesetzgeberische Konsequenzen, Interdisziplinäre Medizin 7/2016, S. 5 ff.

³ Kaltenbach/Maschke/Heß/Niemann/Führ, Gesundheitsschäden, Belästigungen und Lernstörungen durch Fluglärm – Stand der aktuellen Lärmwirkungsforschung, Interdisziplinäre Medizin 7/2016, S. 30.

⁴ Vgl. aber auch den gegenläufigen Trend bei neuen Triebwerkskonzepten wie „open rotors“, die zwar eine deutliche Treibstoffreduzierung, aber zugleich eine deutlich höhere Lärmemission bewirken. Dazu SRU 2014, Rn. 7 m. w. N.

zeitig unterbrochene Wachstum des Luftverkehrs und die hiermit verbundene Steigerung der Flugbewegungszahlen aufgezehrt.⁵

Auch künftig werden dem Luftverkehr steigende Zahlen bei Flugbewegungen, Passagieren und Fracht vorausgesagt. So rechnete die Bundesregierung bereits im *Flughafenkonzept 2009* damit, dass sich die Zahl der Passagiere auf den deutschen Flughäfen im Linien- und Charterverkehr bis 2020 jährlich durchschnittlich um 4,2% im Verhältnis zum Bezugsjahr 2005 erhöhen wird.⁶ Bei der Luftfracht wurden eine Steigerung von 117% und eine mittlere jährliche Zuwachsrate von 5,3% prognostiziert, für die Flugbewegungen wurde bis 2020 eine durchschnittliche jährliche Steigerung von 2,6% angenommen.⁷ Nach dem Krisenjahr 2009, in dem das Passagieraufkommen um 4,6% auf 92 Mio. Passagiere auf den deutschen Flughäfen zurückgegangen war, hat sich der Luftverkehr in den Folgejahren erholt und in 2014 ein Volumen von 105 Mio. Passagieren erreicht. Damit hat der Luftverkehr seit 2009 um 13 Mio. Passagiere bzw. um 14% zugenommen.⁸ Mit diesem hohen Passagierwachstum ging nur eine vergleichsweise geringe Steigerung der Flugbewegungen einher, da mehr Fluggerät mit höherer Sitzplatzkapazität eingesetzt wurde. Der in Deutschland im Hinblick auf die Flugbewegungen seit dem Jahre 2008 rückläufige Trend ist zwar im Jahre 2014 zum Stillstand gekommen, gleichwohl betrug bei insgesamt 943.000 Flügen an deutschen Flughäfen die Steigerungsrate nur 0,3%.⁹ Langfristig rechnet der DLR bis 2030 mit einem Flugbewegungswachstum von 0,81% p.a.¹⁰

Auch wenn die angestellten Prognosen im Detail divergieren, lässt sich insgesamt absehen, dass die Zahl der Flugbewegungen mittel- bis langfristig bundesweit stetig zunehmen wird.¹¹ Verbunden hiermit ist auch eine Steigerung der Zahl der von (Luft)Verkehrslärm betroffenen Personen. Wie viele Menschen tatsächlich von Fluglärm betroffen sind, lässt sich bisher nicht genau feststellen, insbesondere geben die Ergebnisse der Lärmkartierungen gemäß § 47c Abs. 1 BImSchG hierüber bisher keinen vollständigen Überblick.¹²

⁵ Vgl. exemplarisch SRU 2014, Rn. 6 m.w.N.; lesenswert zu den Möglichkeiten der Lärminderung durch technische Verbesserungen an den Luftfahrzeugen DLR, Abschlussbericht „Leiser Flugverkehr II“, 2007.

⁶ Flughafenkonzept der Bundesregierung 2009, S. 9.

⁷ Flughafenkonzept der Bundesregierung 2009, S. 11.

⁸ Siehe DLR 2015, S. 8.

⁹ Vgl. zum Ganzen DLR 2015, S. 11, 131.

¹⁰ DLR 2015, S. 123; auch im Berichtsjahr 2015 hielt der positive Trend bei den Passagierzahlen und den Flugbewegungen an, vgl. DLR 2016, S. 8 f.

¹¹ Vgl. SRU 2014, Rn. 8; DLR 2015, S. 123; vgl. aber DLR 2016, S. 124 ff. zu den Auswirkungen des Brexit auf die Lufverkehrsnachfrage.

¹² Grund hierfür ist, dass beim Fluglärm nur die Großflughäfen mit mindestens 50.000 Flugbewegungen im Jahr (§ 47b Nr. 5 BImSchG) erfasst werden und zudem

Angesichts der geschilderten Dominanz des Fluglärms im Vergleich zu anderen Verkehrslärmquellen und der unbestrittenen Gesundheitsrelevanz des Lärms muss sowohl der aktuell bereits bestehenden Belastungssituation als auch der künftigen Entwicklung besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Fluglärm ist damit aktuell und künftig ein ernstzunehmendes Problem, für dessen Bewältigung angesichts des verfassungsrechtlich gewährleisteten Schutzes der körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), des nach Art. 3 Abs. 1 EU-Grundrechte-Charta und als Unionsgrundrecht¹³ geltenden Rechts auf körperliche und geistige Unversehrtheit alle denkbaren Anstrengungen gerechtfertigt sind. Zudem gewährleistet Art. 8 Abs. 1 EMRK als völkerrechtlicher Vertrag, dem die Union nach Art. 6 Abs. 2 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) beigetreten ist und dessen Garantien als allgemeine Grundsätze des Unionsrechts gelten (Art. 6 Abs. 3 EUV), einen Anspruch auf Schutz vor Lärm im eigenen Lebensumfeld als Bestandteil des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens.¹⁴

Die Auseinandersetzungen um die Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main durch eine neue Landebahn Nordwest¹⁵ und den Ausbau des Flughafens Schönefeld zum Großflughafen Berlin-Brandenburg¹⁶ sowie die Errich-

nur Lärm kartiert wird, der einen Tag-Abend-Nacht-Pegel L_{DEN} von 55 dB(A) bzw. einen über die Nachtzeit von 8 Stunden gemittelten Pegel L_{Night} von 50 dB(A) überschritten hat. Die Anzahl der in den Lärmkarten verzeichneten betroffenen Personen kann deshalb nicht mit „Lärmbetroffenen in Deutschland“ gleichgesetzt werden, vgl. zum Ganzen Umweltbundesamt, Lärmbilanz 2015, S. 39. Künftig könnte hier die geplante Überarbeitung der Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (Umgebungslärmrichtlinie) durch eine Ausweitung der Kartierungspflicht auch auf kleinere Flughäfen für eine Verbesserung der Datenbasis sorgen, die u. a. von der Europäischen Umweltagentur für erforderlich erachtet wird, vgl. EEA-Report, Noise in Europe 2014, S. 5 (Schlussfolgerung Nr. 9).

¹³ Vgl. EuGH, Urteil vom 14.05.1998 – Lucaccioni, ECLI:EU:T:1998:105; allgemein zu den Unionsgrundrechten siehe statt vieler Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14, S. 513 ff.

¹⁴ Vgl. EGMR, Urteil vom 02.10.2001, Hatton u. a. gegen Großbritannien, Nr. 36022/97; abgedruckt in ÖJZ 2003, 72; restriktiver EGMR (Große Kammer), Urteil vom 08.07.2003, Hatton u. a. gegen Großbritannien, Nr. 36022/97; abgedruckt in NVwZ 2004, 1465.

¹⁵ Hier insbesondere die Diskussion um die sog. Südumfliegung als Folge der Errichtung der neuen Landebahn, dazu VGH Kassel, Urteil vom 03.09.2013, 9 C 323/12, ECLI:DE:VGHHE:2013:0903.9C323.12.T.0A, abgedruckt in DVBl. 2014, 459–464; nachgehend BVerwG, Urteil vom 10.12.2015, 4 C 15/14, ECLI:DE:BVerwG:2015:101215U4C15.14.0, abgedruckt in NVwZ-RR 2016, 323–325.

¹⁶ Vgl. hier einerseits die erneuten Klageversuche gegen den seit mehr als 5 Jahren bestandskräftigen Planfeststellungsbeschluss für den Ausbau des Flughafens in