

Einführung einer Lärmobergrenze in Frankfurt/Main: Gutachterliche Prüfung der rechtlichen Möglichkeiten

Gutachten im Auftrag des Fluglärmschutzvereins
Rhein-Main e.V.

Darmstadt,
03.09.2014

Autorinnen

Regine Barth
Öko-Institut e.V.
Büro Darmstadt
E-Mail: r.barth@oeko.de
Tel. 06151-8191-130

Silvia Schütte
Öko-Institut e.V.
Büro Darmstadt
E-Mail: s.schuette@oeko.de
Tel. 06151-8191-134

Geschäftsstelle Freiburg

Postfach 17 71
79017 Freiburg

Hausadresse

Merzhauser Straße 173
79100 Freiburg
Telefon +49 761 45295-0

Büro Berlin

Schicklerstraße 5-7
10179 Berlin
Telefon +49 30 405085-0

Büro Darmstadt

Rheinstraße 95
64295 Darmstadt
Telefon +49 6151 8191-0

info@oeko.de
www.oeko.de

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	5
Zusammenfassung	6
1. Vorbemerkung	9
2. Einführung	10
2.1. Das Beispiel München	10
2.2. Das Beispiel Hamburg	11
3. Lärmobergrenze – verschiedene Vorschläge und Definition	13
3.1. Funktion der Lärmobergrenze	13
3.2. Bisher in der Region diskutierte Vorschläge	13
3.3. Definitionen der vorgeschlagenen Lärmobergrenzen/ Lärmkontingents	15
3.4. Der Frankfurter Fluglärmindex – Herkunft, Behandlung im Planfeststellungsbeschluss, Weiterentwicklung und fachliche Einordnung	16
4. Der rechtliche Rahmen	24
4.1. Fluglärmschutzgesetz	24
4.2. Luftverkehrsrecht	24
4.3. Rechtsprechung	26
4.4. Raumordnung	27
4.5. Planfeststellungsbeschluss zum Ausbau des Frankfurter Flughafens und Betriebsgenehmigung	28
4.5.1. Allgemeiner Hintergrund	28
4.5.2. Betriebsbeschränkungen im Planfeststellungsbeschluss	29
4.5.3. Auflagenvorbehalte im Planfeststellungsbeschluss	30
4.6. Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses	31
4.7. Lärmaktionsplan	31
5. Prüfung der rechtlichen Vorgehensmöglichkeiten für die Einführung je nach konkretem Konzept	33
5.1. Einführung einer Bewegungskontingentierung	33
5.1.1. Einführung einer Bewegungsgrenze von 701.000 Flugbewegungen nach § 76 Abs. 2 HVwVfG	33
5.1.2. Einführung einer Bewegungsgrenze von 701.000 Flugbewegungen im Rahmen eines erneuten Planfeststellungsverfahrens	35
5.1.3. Einführung einer Bewegungsgrenze von 701.000 Flugbewegungen unter Nutzung des Auflagenvorbehalts Nr. 2 im Planfeststellungsbeschluss	35

5.1.4.	Einführung einer Bewegungsgrenze von 701.000 Flugbewegungen nach Fertigstellung des Vorhabens	36
5.1.5.	Einführung einer Bewegungsgrenze unterhalb 701.000 Flugbewegungen durch Planänderung, § 76 HVwVfG	37
5.1.6.	Einführung einer Bewegungsgrenze unterhalb 701.000 Flugbewegungen durch Teilwiderruf und Rücknahme, § 48 LuftVZO	37
5.2.	Einführung einer Lärmobergrenze anhand wirkungsbezogener oder akustischer Parameter	40
5.2.1.	Abgrenzung der beiden Formen	40
5.2.2.	Einführung einer Lärmobergrenze durch Planänderung nach § 76 HVwVfG	41
5.2.2.1.	Indexbasierte Lärmobergrenze mittels 701.000 Bewegungen	41
5.2.2.2.	Akustisch definierte Lärmobergrenze mittels 701.000 Bewegungen	42
5.2.3.	Lärmobergrenze mit Absenkungsmechanismus	43
5.2.4.	Einführung einer Lärmobergrenze durch Nutzung der im Planfeststellungsbeschluss enthaltenen Auflagenvorbehalte	43
5.2.5.	Nachträgliche Anordnung von Schutzvorkehrungen, § 75 Abs. 2 S. 2 HVwVfG	47
5.2.6.	Nachträgliche Änderung der Betriebsgenehmigung, § 8 Abs. 4 S. 2 LuftVG i.V.m. § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG	48
5.2.6.1.	Beurteilung im Ergebnis für eine indexbasierte Lärmobergrenze auf Basis des bereits im PFB abgewogenen Lärms (701.000 Bewegungen, Planungsflugplan aus PFB)	50
5.2.6.2.	Beurteilung im Ergebnis für eine indexbasierte Lärmobergrenze, die unterhalb des im PFB abgewogenen Fluglärms liegt	51
5.2.6.3.	Beurteilung im Ergebnis für eine Lärmobergrenze auf Basis akustischer Kriterien	51
6.	Zusätzliche Rahmenbedingungen	52
6.1.	Lärmkontingentierung als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung	52
6.2.	Maßnahmen der Lärmaktionsplanung	53
6.3.	Mögliche Auswirkungen der Verordnung über lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf die Festlegung einer Lärmobergrenze für Frankfurt	55

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Zusammenfassung der verschiedenen diskutierten Vorschläge

16

Zusammenfassung

Die Einführung einer Lärmobergrenze (LOG) für den Flughafen Frankfurt ist rechtlich möglich. Auch wenn an einigen wenigen Flughafenstandorten Deutschlands bereits Kontingentmodelle eingeführt wurden, ist insgesamt festzuhalten, dass mit der Etablierung einer Lärmobergrenze am Frankfurter Flughafen sowohl im juristischen Sinn als auch im tatsächlichen einmal mehr Neuland betreten würde.

Das Gutachten beschreibt auf der Grundlage verschiedener in der Region diskutierter Vorschläge für Kontingentmodelle Möglichkeiten, eine Lärmobergrenze am Frankfurter Flughafen zu etablieren. Ebenso werden rechtliche Grenzen aufgezeigt. Dabei wird unterschieden zwischen den Vorschlägen, die sich an Bewegungszahlen orientieren und Vorschlägen, die lärmbasierte Grenzen vorsehen. Eine weitere Differenzierung erfolgt zwischen der „Festschreibung des Status quo“ aus dem Planfeststellungsbeschluss und weitergehenden Einschränkungen, die unterhalb der damaligen Prognose und der in der Abwägungsentscheidung angenommenen Auswirkungen liegen. Insbesondere die Möglichkeit der bereits im Planfeststellungsbeschluss vorgesehenen nachträglichen Änderungen von betrieblichen Regelungen eröffnet hier für die Genehmigungsbehörde einen Handlungsspielraum. So wäre es zum Beispiel möglich, der in der Region erreichten Etablierung des sog. Frankfurter Fluglärmindex Ausdruck zu verleihen und eine Lärmobergrenze auf dieser Grundlage einzuführen.

Die Prüfung der rechtlich möglichen Vorgehensweisen erfolgt anhand dreier grundlegender Konzepte:

- Bewegungskontingent (Festschreibung der Zahl von Flugbewegungen)
- Lärmkontingent als maximal zulässige Grenze
- Konzept, in dem zunächst ein maximal zulässiges Lärmkontingent definiert wird, das ab einem bestimmten Zeitpunkt kontinuierlich abgesenkt wird (Annahme, dass langfristig aufgrund zukünftiger Techniken und neuer Flottengenerationen eine Absenkung auch bei angestiegener Bewegungszahl möglich sein wird).

Es lässt sich festhalten:

Ein vorsorgliches Festschreiben einer Bewegungskontingentierung auf 701.000 Flugbewegungen durch eine Planänderung ist möglich, soweit das Vorhaben, also der Ausbau insgesamt, noch nicht fertiggestellt ist. Nach Fertigstellung wäre hierfür ein Antrag der Fraport erforderlich. Der Planfeststellungsbeschluss enthält zudem bereits heute einen Auflagenvorbehalt, ggf. Beschränkungen einzuführen, falls die 701.000 Flugbewegungen eines Tages tatsächlich überschritten werden.

Ein Festschreiben der Flugbewegungszahlen unterhalb einer Grenze von 701.000 Bewegungen erscheint hinsichtlich der planfestgestellten – und vom Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) nicht beanstandeten Kapazität – als nicht gangbarer Weg. Ein (Teil-)Widerruf als Möglichkeit, eine Beschränkung auf weniger als 701.000 Flugbewegungen im Jahr einzuführen, scheidet ebenfalls aus. Möglich wäre eine solche Festlegung auf weniger als 701.000 Bewegungen allenfalls, wenn Fraport sie selbst beantragen würde, was nicht zu erwarten ist.

Ein Festschreiben einer Lärmkontingentierung durch eine Planänderung mittels eines Lärmindex anhand der 701.000 Flugbewegungen verhält sich noch im Rahmen der planfestgestellten und durch das BVerwG nicht beanstandeten Prognose und Abwägung. Je nach konkreter Ausgestaltung und Zeitpunkt der Festlegung stehen verschiedene rechtliche Wege offen.

Eine Lärmobergrenze mittels Index, auch verknüpft mit einem Absenkungsmechanismus, ist grundsätzlich durch eine nachträgliche Änderung der Betriebsgenehmigung, § 8 Abs. 4 S. 2 LuftVG i.V.m. § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG möglich. Die Genehmigungsbehörde kann tätig werden, wenn sie die betriebliche Regelung aufgrund des Auflagenvorbehaltes Nr. 3 ändern will. Ein auslösendes Moment stellt dabei die erfolgte Etablierung des Frankfurter Lärmindex dar, die zum Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses noch nicht gegeben war. Die Genehmigungsbehörde hat explizit diese Möglichkeit während des Planfeststellungsverfahrens als lärmmindernde betriebliche Regelung geprüft und abgewogen und ist damals zu dem Schluss gekommen, dass eine Etablierung des Lärmindex noch nicht vorliege. Die Gerichte haben diese abwartende Haltung bestätigt, insgesamt aber festgehalten, dass die Einführung einer indexbasierten Lärmobergrenze durchaus im Handlungsspielraum der Behörde liegt und auch das Offenhalten der Genehmigung für diesen Fall als Möglichkeit akzeptiert. Voraussetzung für die Etablierung einer Lärmobergrenze auf diesem rechtlichen Weg wäre, dass die wesentlichen Grundpfeiler der Abwägung im Planfeststellungsverfahren nicht konterkariert werden. Hierzu gehören die Verkehrsfunktion des Flughafens und seine Bedeutung für die nationale und internationale Luftfahrt (Passagier und Fracht), darunter auch die Hubfunktion. Es müsste also trotz Lärmobergrenze gewährleistet bleiben, dass diese Funktionen erfüllbar sind.

Ein Lärmkontingent mittels einer akustikbasierten Lärmobergrenze - jedenfalls wenn sie örtlich unterschiedlich ausgestaltet ist und auch außerhalb der höchstbetroffenen Gebiete wirken soll – wird nicht durch eine Planänderung möglich sein, soweit sie nicht als Richtwert oder Alarmwert ausgestaltet wird, der noch keine unmittelbare Betriebseinschränkung nach sich zieht. Will man eine absolute, bei Überschreitung betriebseinschränkende akustisch definierte Lärmobergrenze, könnte als gangbarer Weg ein neues Planfeststellungsverfahren angestrebt werden.

Flankierend könnten raumordnerische Vorgaben z.B. im Landesentwicklungsplan angepasst werden. Denkbar wäre die Ergänzung der bisherigen Vorgaben im Landesentwicklungsplan (LEP). Grob zusammengefasst enthält der LEP bisher Vorgaben zum Ausbau, dem besonderen Schutz der Nachtruhe und der Sicherstellung der Verkehrsfunktionen und logistischen Bedeutung. Hier könnte in Form eines raumordnerischen Grundsatzes ergänzt werden, dass die Auswirkungen durch Fluglärm auch bezogen auf den Tag in der Region begrenzt werden sollen. Eine direkte oder konkrete Festschreibung eines Lärmkontingents im Landesentwicklungsplan wäre nicht möglich.

Bei der möglichen Festlegung eines Kontingentmodells sollte die Betriebsbeschränkungsverordnung der EU im Auge behalten werden. Sie tritt im Juni 2016 in Kraft und könnte je nach konkreter Ausgestaltung einer Obergrenze anzuwenden sein. Sie legt in den Mitgliedsstaaten zusätzliche formelle und materielle Rahmenbedingungen für Betriebsbeschränkungen an Flughäfen fest.

1. Vorbemerkung

Das nachfolgende Gutachten ist im Auftrag des Fluglärmschutzverein Rhein-Main e.V. erstellt worden. Ausgangspunkt des Gutachtens ist die in der Region Rhein-Main diskutierte Frage, ob eine Lärmobergrenze etabliert werden kann.

Verschiedene Akteure in der Region – die Fluglärmkommission Frankfurt (FLK), das Forum Flughafen und Region (FFR), aber auch einige Kommunen haben Vorschläge für eine Lärmobergrenze formuliert. Auch die hessische Landesregierung will eine Lärmobergrenze eingeführt wissen, so zumindest formuliert es der aktuelle Koalitionsvertrag. Als Begründung für alle Vorschläge wird auf die Fluglärmbelastung der Bevölkerung verwiesen und darauf, dass diese nicht uneingeschränkt zunehmen dürfe. Dem Schutz der Bevölkerung müsse nachgekommen werden und Gesundheitsgefahren gelte es abzuwenden.

Während die Fraport AG in jüngeren Presseäußerungen ihre Bedenken gegen weitere Betriebsbeschränkungen wie eine Lärmobergrenze nennt und dabei auf ihre aktienrechtlichen Handlungsspielräume verweist¹, teilt auch die Deutsche Lufthansa AG mit, dass „der Planfeststellungsbeschluss Bestand haben müsse“ und weitere Einschränkungen den Standort und die Fluggesellschaften schwächen würden.²

Gegenstand der Begutachtung ist die Frage, ob und wenn ja, wie verschiedene denkbare Formen einer Lärmobergrenze rechtlich möglich wären. Eine betriebswirtschaftliche Betrachtung wird nicht vorgenommen.

¹ <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/muessen-aktionaersinteressen-wahren-fraport-sieht-geplante-laermobergrenze-kritisch-12718419.html>.

² http://www.lufthansagroup.com/fileadmin/downloads/de/politikbrief/01_2014/epaper/page4.html#/4.

2. Einführung

Hintergrund der nachfolgenden Untersuchung ist die Frage, ob die Einführung einer verbindlichen Fluglärmmobergrenze am Frankfurter Flughafen möglich ist. Hierfür sollen zunächst bereits bestehende Beispiele dargestellt werden. Unter anderem an den Flughäfen München und Hamburg-Fuhlsbüttel wurden Lärmkontingente eingeführt und waren Gegenstand gerichtlicher Überprüfung.

2.1. Das Beispiel München

1991 hat das BVerwG beim Neubau des Münchner Flughafens auf Klage von Anwohnern entschieden, dass die zuständige bayerische Planfeststellungsbehörde nicht verpflichtet gewesen sei, ein Lärmkontingent einzuführen und die Entscheidung über eine Einführung in das Ermessen der Behörde gestellt.³ Das BVerwG verneinte zudem einen Anspruch auf ein nächtliches Lärmkontingent, da es im planerischen Ermessen der Genehmigungsbehörde liege, ob sie zusätzliche nächtliche Betriebsbeschränkungen (§ 6 Abs. 1 Satz 4 LuftVG) verfügt oder ob sie den Flughafenbetreiber zur Ausdehnung des passiven Lärmschutzes verpflichtet und die Lärmbetroffenen ergänzend auf einen Entschädigungsanspruch verweist, um einen den Flughafenbetrieb stärker belastenden Eingriff aus Gründen der Verhältnismäßigkeit zu vermeiden.⁴

Mit Änderungsgenehmigung vom 23. März 2001 erließ die Regierung von Oberbayern für den Flughafen München eine Nachtflugregelung, mit der die luftrechtliche Genehmigung vom 9. Mai 1974 ergänzt und insoweit der Planfeststellungsbeschluss vom 8. Juli 1979 in der Fassung des 31. Änderungsplanfeststellungsbeschlusses vom 7. August 1991 abgeändert wurde.⁵ Mit der neuen Regelung wurden Flüge zwischen 24 - 5 Uhr ausgeschlossen und Flüge in den Nachtrandstunden stark begrenzt.⁶ Des Weiteren wurden die Nachtflugbewegungen in ihrer Gesamtheit einem Lärmkontingent unterstellt. Für die Durchschnittsnacht eines Kalenderjahres wird das maximale Lärmvolumen für alle Starts und Landungen auf $N_{eq} = 105$ festgesetzt. Dieser Grenzwert darf nicht überschritten werden.⁷ Der Verwaltungsgerichtshof (VGH) München führt zu diesem Lärmvolumen aus: „Mit dem sog. Lärmvolumen wird ein von den einzelnen Einwirkungsorten unabhängiges Lärmkontingent für den Nachtflug am Flughafen verfügt. Das Lärmvolumen (siehe im Einzelnen Anhang 1 des Bescheides in Umsetzung des Sachverständigengutachtens) besteht aus der Summe der nach Lärmauswirkungen gewichteten Startzahlen und Landungszahlen, insgesamt also Bewegungszahlen in der Durchschnittsnacht. Die Gewichtung nach Lärmauswirkungen geschieht in der Weise, dass die Flugzeugtypen entsprechend ihrer Schallleistung in sechs Gruppen eingeteilt werden, wobei die Gruppe 3 die Standardgruppe (ohne besonderen Gewichtungsfaktor) darstellt, während sich die leiseren Flugzeuge in den Gruppen 1, 2 und 6, die lauterer in den Gruppen 4 und 5 finden. Die in Dezibel (dB) ausgedrückten Abweichungen der einzelnen Gruppen bei Start und Landung von der Standardgruppe müssen, da es nicht um Pegel, sondern um Gewichtungsfaktoren für Bewegungszahlen geht, aus dem Logarithmus herausgenommen und in die Potenz gesetzt werden, wobei der bei den Pegeln bekanntlich verwendete Faktor 10 zu eliminieren ist. Für Langstreckenstarts, die den Flughafen mit einem niedrigeren Profil verlassen, wird zusätzlich ein Gewichtungsfaktor von 2,5 ($10^{0,4}$ entsprechend einer Lärmerhöhung um 4 dB(A)) angesetzt. Hieraus ergeben sich die beiden Formeln für die Errechnung des Lärmvolumens in Anhang 1 des Bescheides“.⁸ Diese Regelung wird durch weitere den Nachtflug betreffende Regelungen ergänzt. So wird der Dauerschallpegel auf 50 dB(A) an den jeweiligen Schnittpunkten der Flugkorridore mit den

³ BVerwG Urt. v. 29.1.1991 - 4 C 51/89 – Flughafen München, zitiert nach Juris Rn. 307, 301 ff.

⁴ BVerwG, Urt. v. 20.4.2005 - 4 C 18/03, zitiert nach Juris Rn. 31.

⁵ BVerwG Urt. v. 29.1.1991 - 4 C 51/89 – Flughafen München, zitiert nach Juris Rn. 1.

⁶ Vgl. BVerwG Urt. v. 29.1.1991 - 4 C 51/89 – Flughafen München, zitiert nach Juris Rn. 2 – 27.

⁷ Vgl. BVerwG Urt. v. 29.1.1991 - 4 C 51/89 – Flughafen München, zitiert nach Juris Rn. 35.

⁸ Rn. 177.

Grenzen des Nachtschutzgebietes begrenzt (Verfügender Teil I 3.2).⁹ Des Weiteren ist eine sechsmalige Überschreitung des Maximalpegels von 70 dB(A) außen erlaubt (Verfügender Teil I 3); Schutzziel soll dabei weiterhin die Verhinderung von höheren Einzelpegeln als 55 dB(A) im Rauminnen sein.¹⁰

Als Rechtsgrundlage dienen § 8 Abs. 4 S. 2 und § 6 Abs. 4 S. 2 Luftverkehrsgesetz (LuftVG). Die Festlegung von Betriebsregelungen zum Schutz vor nächtlichen Lärmeinwirkungen ist grundsätzlich Gegenstand der planerischen Gestaltungsfreiheit der Genehmigungsbehörde.¹¹ Diese ist allerdings verschiedenen rechtlichen Bindungen unterworfen, die sich vorliegend insbesondere aus den Anforderungen des sich auf den Abwägungsvorgang und das Abwägungsergebnis erstreckenden Abwägungsgebots ergeben.¹²

Im Ergebnis sah der VGH diese Regelungen als rechtmäßig an. Dies dürfte aber auch daran liegen, dass durch die neue Regelung faktisch keine Beschränkung zu bisherigen Nachtflügen eingeführt wurde. Der VGH führt dazu aus, dass sich die Neuregelung zugleich als eine Erweiterung und eine Einschränkung des Nachtschutzes darstelle, je nachdem, ob man den Vergleich auf die der bisherigen Genehmigungslage zugrunde liegenden Kriterien und Prognosen oder auf die bisherige tatsächliche Belastung beziehe. Während an der Schutzgebietsgrenze und außerhalb das (rechtliche) Schutzniveau durch Absenkung der Zumutbarkeitsschwelle ansteige, sei überall, vor allem aber innerhalb des Schutzgebiets mit einer teilweise erheblichen Steigerung des tatsächlichen nächtlichen Fluglärms zu rechnen.¹³ Des Weiteren war die bis zur Änderung geltende Regelung aufgrund des prognostizierten – und wesentlich geringeren als tatsächlich anfallenden - Verkehrsaufkommens abgewogen worden. Der VGH führt dazu aus, dass in Anbetracht eines bis zum Jahre 2010 prognostizierten Wachstums von jährlich 5 % bereits ein Vergleich der der bisherigen Nachtflugregelung zugrunde liegenden Prognosen (in den Änderungsplanfeststellungsbeschlüssen vom 7. August 1991 und 7. Juni 1984) mit dem tatsächlichen Verkehrsaufkommen zeige, dass das für 2000 prognostizierte Aufkommen von 174.000 Flugbewegungen bereits 1992, dem Jahr der Eröffnung des Flughafens, mit 192.000 Flugbewegungen überschritten worden sei. Diese Entwicklung führte dazu, dass die bisherige Nachtflugregelung nur in den ersten Jahren nach Inbetriebnahme des Flughafens München eingehalten worden sei. Die zunehmenden Überschreitungenfälle waren Gegenstand der bereits erwähnten gerichtlichen Auseinandersetzung vor dem erkennenden Senat.¹⁴ Auch nach den Angaben des beigeladenen Flughafenbetreibers wurde schon 1998 in 40 % der Nächte das Kontingent von 38 Nachtflügen erreicht bzw. überschritten.¹⁵ Somit musste eine neue Abwägung stattfinden und der Planfeststellungsbeschluss um eine neue Regelung ergänzt werden, die den veränderten Gegebenheiten Rechnung trug. Allerdings bezogen sich die Regelungen nur auf die Nacht.

2.2. Das Beispiel Hamburg

Eine weitere gerichtliche Entscheidung, Lärmkontingentierung betreffend, hatte das Oberverwaltungsgericht (OVG) Hamburg zur Einführung eines Lärmkontingents am Flughafen Hamburg-Fuhlsbüttel zu treffen.

⁹ Vgl. BVerwG Urt. v. 29.1.1991 - 4 C 51/89 – Flughafen München, zitiert nach Juris Rn. 133.

¹⁰ Vgl. BVerwG Urt. v. 29.1.1991 - 4 C 51/89 – Flughafen München, zitiert nach Juris Rn. 134.

¹¹ BVerwGE 87, 331/366.

¹² BVerwGE 56, 110/122; 87, 331/341; 107, 313/322.

¹³ Wie im Gutachten Obermeyer 1999 im Einzelnen dargestellt und keiner weiteren Beweiserhebung bedürftig; siehe hierzu Antrag der Rechtsanwälte D... und Kollegen, Schreiben vom 23.9.2002, S. 35 Nr. 5 i.V.m. Verhandlungsniederschrift S. 22, zitiert nach BVerwG Urt. v. 29.1.1991 - 4 C 51/89 – Flughafen München, zitiert nach Juris Rn. 136.

¹⁴ BayVGH vom 18.4.2000, 20 A 99.40019 u.a.

¹⁵ BVerwG Urt. v. 29.1.1991 - 4 C 51/89 – Flughafen München, zitiert nach Juris Rn. 197.

Für den Flughafen Hamburg-Fuhlsbüttel hat die Genehmigungsbehörde mit Bescheid vom 11. Mai 1999¹⁶ ein Lärmkontingent verfügt. Danach darf der vom Betrieb des Flughafens ausgehende Fluglärm im Vergleich zum Jahr 1997 nicht weiter anwachsen. Vergleichsmaßstab ist die Größe der Fläche, die von der Isophone von 62 dB des Dauerschallpegels (Leq 3) über die sechs verkehrsreichsten Monate eines Jahres umschlossen wird. Sie betrug 1997 20,39 qkm. Der Berechnung erfolgte mit einer Verteilung der Flugbewegungen auf die Start- und Landebahnen wie im Jahr 1997. Als Bedarf wurde der Genehmigung bisher die Prognose zugrunde gelegt, dass im Jahr 2010 172.000 Flugbewegungen pro Jahr zu erwarten sind. Wenn der Flugverkehr in den nächsten Jahren entsprechend den vorliegenden Prognosen anwachsen und damit ein proportionales Anwachsen der Lärmbelastung verbunden sei, werde durch den Flugbetrieb die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet. Die Zunahme des Fluglärms gefährde dann nämlich die Akzeptanz des Flughafens bei der betroffenen Bevölkerung und damit dessen Entwicklungsmöglichkeiten erheblich.¹⁷

Die mit dem 1999 erlassenen Lärmkontingent verbundene Einschränkung der Betriebsgenehmigung und der in ihr enthaltene Teilwiderruf sind auf § 6 Abs. 2 Satz 3 LuftVG gestützt. Das OVG Hamburg sieht in der nachträglichen Anordnung eines Lärmkontingents einen Teilwiderruf der bisherigen Genehmigung. Nach seinen Ausführungen verfüge der Planfeststellungsbeschluss solch ein Lärmkontingent bisher nicht und enthalte auch keine Erwägungen dazu. Das Lärmkontingent sei aber auf der Grundlage von § 6 Abs. 2 Satz 3 LuftVG zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung verfügt worden. Das OVG hatte über die Rechtmäßigkeit des Teilwiderrufs nicht zu entscheiden, sieht die Voraussetzungen aber eher nicht für gegeben an. Insbesondere sei eine zwischenzeitliche Änderung der Sachlage nicht erkennbar. Es lägen insbesondere keine neuen Prognosen über ein stärkeres Anwachsen des Luftverkehrs als im Planfeststellungsbeschluss veranschlagt vor. Das nun nachträglich verfügte Lärmkontingent habe rechtlich sogar die strengen Voraussetzungen der Erforderlichkeit zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung nach § 6 Abs. 2 Satz 3 LuftVG zu erfüllen. Die Befugnis zum Erlass eines Lärmkontingents nach § 8 Abs. 1 LuftVG habe im Planfeststellungsverfahren aufgrund geringerer Anforderungen bestanden. Die nun verfügte Begrenzung knüpfe nicht unmittelbar an den Anstieg des Flugverkehrs an, sondern soll für den Fall eingreifen, dass der Fluglärm über eine bestimmte Grenze hinaus wachse. Damit halte sich die Begrenzung im Rahmen der Wertungen des Planfeststellungsbeschlusses. Ein Wertungswiderspruch hätte dann bestanden, wenn das Lärmkontingent sich begrenzend schon bei einer geringeren Zahl als bei den dem Planfeststellungsbeschluss zugrunde liegenden 172.000 gewerblichen Flugbewegungen auswirke.¹⁸

Damit lässt das OVG Hamburg aber grundsätzlich zu, dass eine vorsorgliche Begrenzung der Flugbewegungen über § 6 Abs. 2 Satz 3 LuftVG erfolgen kann, soweit sie im Rahmen der dem Planfeststellungsbeschluss zugrunde liegenden Abwägung bleibt und die hohen Anforderungen der Vorschrift erfüllt sind.

¹⁶ Bl. 259-26, zitiert nach OVG Hamburg Urt. v. 3.9.2001 - 3 E 32/98.P. Rn. 83.

¹⁷ OVG Hamburg Urt. v. 3.9.2001 - 3 E 32/98.P. Rn. 83.

¹⁸ Rn. 244.

3. Lärmobergrenze – verschiedene Vorschläge und Definition

3.1. Funktion der Lärmobergrenze

Von kommunaler Seite wird betont, dass eine Deckelung der Fluglärmbelastung durch eine Lärmobergrenze als Signal in die Region verstanden werden wird, dass das Höchstmaß an Belastung definiert und darüber hinaus eine weitere Steigerung der Belastung verhindert werden kann. Vor dem Hintergrund der Befürchtung, dass eine erneute Erweiterung des Frankfurter Flughafens bzw. eine über die Prognose der Verkehrszahlen aus dem Planfeststellungsbeschluss hinausgehende Verkehrsmenge abgewickelt werden könne, wird in einer Lärmobergrenze ein Zeichen der Verlässlichkeit im Sinne von Vertrauensschutz gesehen.¹⁹ Zudem wird die Einführung einer Lärmobergrenze als Anreiz gesehen, dass die Luftverkehrsgesellschaften – und damit auch entsprechend die Flugzeughersteller – die Entwicklung und die Anschaffung lärmärmerer Fluggeräts forcieren werden und sich dadurch technische Innovation ergeben. Gleichzeitig könne damit die Möglichkeit geschaffen werden, an Maßnahmen des aktiven Schallschutzes verstärkt zu arbeiten, denn neben dem technischen Potenzial für leisere Maschinen sei dieses auch bei der Gestaltung der An- und Abflugverfahren vorhanden.²⁰ Die Frankfurter Fluglärmkommission sieht in Lärmobergrenzen ein nachhaltig wirksames Instrument für leises Fliegen.²¹

3.2. Bisher in der Region diskutierte Vorschläge

Im folgenden Kapitel werden verschiedene Vorschläge für Lärmobergrenzen vorgestellt, die bisher in die Diskussion eingebracht wurden. Eine inhaltliche Bewertung dieser Vorschläge bzw. die detaillierte Prüfung, welche Zahl von Flugbewegungen im Fall der genannten akustischen Reduktionsziele überhaupt noch möglich sein könnte, erfolgt in diesem Gutachten nicht. Es ist davon auszugehen, dass bei einem Teil der Konzepte – soweit sie konkrete Dezibel als Ziel formulieren – erforderlich würde, den aktuellen Kapazitätseckwert zu reduzieren.

Mit dem im Februar 2012 vorgestellten „10-Punkte-Programm“ will die FLK Frankfurt u.a. wirksamere Anreize für die Verwendung lärmärmerer Technik setzen. Nach Auffassung der Fluglärmkommission ist dafür die Einführung von dynamisierten Lärmobergrenzen das geeignetste Mittel:

„Dieses Instrument lässt die Entwicklung des Luftverkehrs nur unter der Voraussetzung verbindlich festgelegter Lärmgrenzen zu. Das Modell der Lärmobergrenze mit dynamisiertem Faktor sieht vor, dass für die relevant mit Fluglärm belasteten Wohngebiete Grenzwerte festgelegt werden. Die Festlegung der Werte erfolgt durch die Genehmigungsbehörde nach hinreichender Erörterung (öffentliches Beteiligungsverfahren) mit Verbänden, Luftverkehrswirtschaft, Fluglärmkommission, Dialogforen sowie Bürgerinitiativen. Über das Beteiligungsverfahren ist auch ein hinreichend bemessener dynamischer Faktor zu ermitteln und durch die Genehmigungsbehörde festzusetzen, der ein kontinuierliches Absenken der Grenzwerte ermöglicht. Gleichzeitig wird durch dieses Instrument Planungssicherheit für Anwohner in verlärmten Bereichen rund um die Flughäfen erreicht, da eine definierte

¹⁹ <http://www.fr-online.de/flughafen-frankfurt/landrat-oliver-quilling--wir-brauchen-eine-laermobergrenze-,2641734,10862996.html>.
<http://www.fr-online.de/flughafen-frankfurt/interview-mit-thomas-juehe--wir-brauchen-endlich-eine-laermobergrenze-,2641734,8584712.html>.

²⁰ <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/fluglaermkommission-chef-juehe-auch-in-der-laempause-wird-geflogen-12711874-p3.html>.
<http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/fluglaerm-debatte-woerner-mahnt-verbindliche-laermgrenze-fuer-frankfurt-an-12091314.html>.

²¹ <http://www.flk-frankfurt.de/datei/de/fluglaerm/-/534/intLink>.

*Lärmmenge nicht überschritten werden darf und der Dynamisierungsfaktor über ein nachhaltig angelegtes Absenken der Lärmgrenze langfristig eine Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität im Umfeld von Flughäfen bewirken wird.*²²

Ebenfalls im vergangenen Jahr forderte die Frankfurter Fluglärmkommission, als Teil der Arbeitsgemeinschaft deutscher Fluglärmkommissionen (ADF), von der Bundesregierung:

*„Der Vorrang des aktiven Lärmschutzes, d. h. der Verringerung des Lärms an der Quelle, vor passiven Schallschutzmaßnahmen ist gesetzlich zu verankern. Um die Auswirkungen des Verkehrswachstums auch absolut von den Lärmemissionen zu entkoppeln, sind dynamisierte Lärmobergrenzen als nachhaltig wirksames Instrument/Anreizsystem für leises Fliegen zu etablieren. Diese sind durch an jedem Standort zu erstellende Lärminderungskonzepte zu integrieren.“*²³

Die Idee, eine Lärmobergrenze einzuführen, war bereits Bestandteil des Mediationspakets zum Ausbau des Frankfurter Flughafens (2000). Einer der fünf als untrennbar miteinander verknüpft angesehenen Teile war der Anti-Lärm-Pakt (ALP). Es sollte u.a. ein Lärmkontingent eingeführt sowie lokale Lärmobergrenzen definiert werden. Der Anti-Lärm-Pakt wurde im Regionalen Dialogforum (RDF) weiter ausgestaltet, jedoch nicht vollständig umgesetzt. Im Anti-Lärm-Pakt des RDF aus dem Jahr 1997 war formuliert worden:

*„Der Umfang der Planfeststellung wird auf den Lärmindex entsprechend der derzeit beschriebene Ausbauvorhaben unter Berücksichtigung von 701.000 Bewegungen in 2020 begrenzt. Als Ausgangsbasis für die Berechnung werden die im Planfeststellungsantrag genannten Kapazitätsanforderungen, der Planungsflugplan und die heutigen Einwohnerzahlen zugrunde gelegt.“*²⁴

Der Hessische Landtag machte sich diese Idee, zumindest ein Anwachsen der Belastung über die im Planfeststellungsverfahren getroffenen Annahmen hinaus zu beschränken, im Grundsatz zu eigen und beschloss am 11.12.2007:

*„Der Hessische Landtag teilt die Forderung des ALP, dass der für das Jahr 2020 prognostizierte Fluglärm eine Obergrenze darstellt, die nicht überschritten werden darf. Die Landesregierung wird aufgefordert, geeignete Maßnahmen zur Deckelung des Fluglärms zu ergreifen.“*²⁵

Noch weiter geht die derzeitige Landesregierung Hessens. Die Koalitionsvereinbarung (2014 – 2019) der hessischen Regierungskoalition aus CDU und Bündnis 90/Die Grünen formuliert zu einer Lärmobergrenze:

*„Entsprechend der Empfehlungen der Mediation wird vereinbart, eine Lärmobergrenze für den Flughafen Frankfurt einzuführen. Ziel ist es, eine deutliche Lärmreduzierung gegenüber den im Planfeststellungsbeschluss prognostizierten Werten zu erreichen.“*²⁶

Das Forum Flughafen und Region (FFR) hat im November 2013 beschlossen, einen Vorschlag für eine Lärmobergrenze zu entwickeln. Konkret wird die Idee von einer Arbeitsgruppe unter Leitung

²² <http://www.flk-frankfurt.de/datei/de/fluglaerm/-/534/intLink>.

²³ Forderungen der ADF an die neue Bundesregierung, 08.11.2013. http://www.flk-frankfurt.de/eigene_dateien/stellungnahmen/pdf-2013/forderungen_an_die_neue_bundesregierung_8.11.2013.pdf, Rn. 4.

²⁴ http://www.forum-flughafen-region.de/fileadmin/files/Archiv/Archiv_RDF_Doku_allg_Teil/Anti-Laerm-Pakt_vom_14.09.2007.pdf.

²⁵ Drs. 16/8364.

²⁶ Koalitionsvertrag „Verbindlich gestalten – Perspektiven eröffnen“, Hessen 2014 – 2019 zwischen CDU Hessen und Bündnis 90/Die Grünen Hessen, Zeile 3152 – 3156.

von Prof. Dr.-Ing. Wörner (Vorsitzender des RDF und auch der Nachfolgeorganisation FFR) ausgearbeitet. Dabei soll die Entwicklung des Fluglärms von der Anzahl der Flugbewegungen entkoppelt werden, Bewertungsmaßstab für den Fluglärm soll der Frankfurter Fluglärmindex sein.²⁷ D.h., dass zwar die 701.000 Flugbewegungen der Anknüpfungspunkt für die Deckelung des Fluglärms sind – bewertet durch den Frankfurter Fluglärmindex –, eine Steigerung der Flugbewegungszahlen über 2020 hinaus soll aber, unter Einhaltung eben dieses Deckels, vorstellbar sein.²⁸

Es existieren weitere kommunale Vorschläge. Aus der Stadt Offenbach wird die Forderung aufgestellt, die Lärmobergrenze bei 50 dB(A) am Tag zu setzen, dies soll durch eine sukzessive Senkung des (Lärm-)Wertes durch technische Erneuerung und Flottenmodernisierung erreicht werden. Diese Forderung wird kombiniert mit einer Reduzierung der Flugbewegungszahlen, um einer Umverteilung des Fluglärms in der Region zuvorzukommen. Eine Deckelung wird bei 300.000 Flugbewegungen angestrebt.²⁹

Seitens der Stadt Neu-Isenburg³⁰ wird angestrebt, die aktuelle (2012) Fluglärmbelastung anhand des Frankfurter Fluglärmindex als Grenze – kommunengenau – festzuschreiben. Eine Steigerung der Flugbewegungszahlen gegenüber der aktuellen Situation wäre demnach möglich, wenn die lokalen Lärmobergrenzen eingehalten würden. Um diese Einhaltung zu kontrollieren, käme dem Flughafenkoordinator die Rolle zu, die Zuweisung von Slots entsprechend auszurichten, wenn rechnerisch die Einhaltung der lokalen Grenzwerte nachgewiesen werden kann. Gleiches gilt für die Anhebung des Koordinierungseckwertes (126 Flüge pro Stunde im Ausbaufall laut Prognose für 2020; aktuell liegt er bei 89 Flugbewegungen pro Stunde). D.h., hier wäre theoretisch die Erreichung der prognostizierten 701.000 Flugbewegungen erlaubt, soweit die technische Entwicklung und Flottenmodernisierung die Einhaltung der aktuellen kommunalen Lärmindizes ermöglichen. Als weiteres Element soll eine jährliche Reduzierung der der Berechnung der Lärmobergrenze zugrunde gelegten Lärmwerte von 0,4 dB(A) festgeschrieben werden. Dies soll ebenfalls durch die Modernisierung der Flugzeugflotten (leiseres Fluggerät, Flugzeuge mit größerer Auslastung) und weitere technische Verbesserungen erreicht werden.

3.3. Definitionen der vorgeschlagenen Lärmobergrenzen/ Lärmkontingents

Der Begriff „Lärmkontingent“ wird in der bisherigen Rechtsprechung nicht in einem einheitlichen Sinne verwendet oder verstanden. In der Bauleitplanung sind damit teilweise flächenbezogene Schalleistungspegel, ausgedrückt in dB(A)/m² als Ober-/Höchstgrenze, gemeint.³¹ In mehreren den Flughafen Düsseldorf betreffenden Verfahren ist eine Genehmigung³², mit der unter anderem bestimmte äquivalente Dauerschallpegel als Ober- oder Höchstgrenzen festgeschrieben wurden, als „Lärmkontingent-Genehmigung“ bezeichnet worden.³³ In der Nachtflugregelung für den Flughafen München II ist als Lärmkontingent ein maximales Lärmvolumen, bezeichnet als "Neq", für die Durchschnittsnacht eines Kalenderjahres festgesetzt worden.³⁴ Forderungen lärm betroffener Anwohner des Flughafens Frankfurt am Main nach einem "Gesamtlärmkontingent" sind dahingehend verstanden worden, es solle eine Höchstgrenze für eine Gesamtlärmbelastung festgeschrieben werden, die in Form eines Indexes die Zahl der Betroffenen und die Höhe der Betroffenheiten oder

²⁷ <http://www.forum-flughafen-region.de/presse/pressemitteilungen/>.

²⁸ <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/fluglaerm-debatte-woerner-mahnt-verbindliche-laermgrenze-fuer-frankfurt-an-12091314.html>.

²⁹ Forderungen der Stadt Offenbach zur Reduzierung des Fluglärms, „Fluglärmenschutz für Offenbach“, 20.08.2013.

³⁰ http://www.neu-isenburg.de/fileadmin/user_upload/lebensraum/umwelt/Positionspapier_Neu_Isenburg.pdf.

³¹ Rn. 102; vgl. etwa VGH Bad.-Württ., Urteil vom 24. März 2005 - 8 S 595/04 -, BauR 2005, 1743, und OVG Rh.-Pf., Urteil vom 8. Juni 2011 - 1 C 11199/10 -, juris.

³² MBl. NRW. 1998, S. 912

³³ Vgl. unter anderem OVG NRW, Urteil vom 10. Dezember 2004 - 20 D 135/00.AK -, juris; ähnlich VG München, Urteil vom 23. Oktober 2009 - M 24 K 08.4952 -, juris, das einen als Ober-/Höchstgrenze bestimmten äquivalenten Dauerschallpegel als Lärmkontingent bezeichnet.

³⁴ Vgl. Bay. VGH, Urteil vom 28. September 2006 - 8 A 05.40032 u. a. -, UPR 2007, 237.

Vorbelastungen berücksichtigt.³⁵ Wiederum in einem anderen, die An- und Abflüge zum und vom Flughafen Zürich betreffenden Verfahren ist ein Lärmkontingent als ein Lärmhöchstwert bezeichnet oder definiert worden, den der von sämtlichen, einen bestimmten Flughafen nutzenden Flugzeugen erzeugte Durchschnittslärm nicht überschreiten darf.³⁶

Die verschiedenen regionalen Vorschläge zeigen, dass es nicht eine allgemeingültige Vorstellung über die Ausgestaltung einer Lärmobergrenze gibt. Es existieren Ideen für unterschiedliche Modelle. Verallgemeinernd kann daher von einer Lärmobergrenze gesprochen werden, inhaltlich wird die nachfolgende Prüfung die – wie folgt – aufgeteilten Forderungen einzeln untersuchen.

Sachlich kann demnach differenziert werden zwischen einer Fluglärmmobergrenze, die sich orientiert an einer Deckelung der Bewegungszahlen oder einer Deckelung des verursachten Fluglärms.

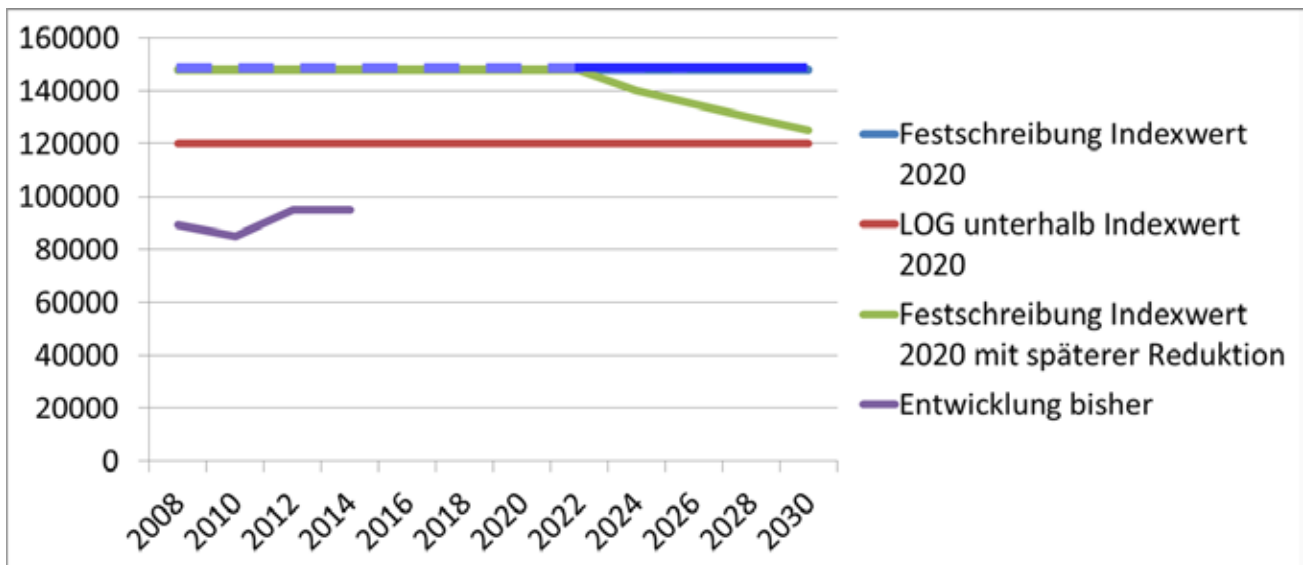


Abbildung 1 Beispielhafte schematische Darstellung verschiedener diskutierter Vorschläge für Lärmobergrenzen auf Basis eines Fluglärmindezes³⁷

3.4. Der Frankfurter Fluglärmindezes – Herkunft, Behandlung im Planfeststellungsbeschluss, Weiterentwicklung und fachliche Einordnung

Für die Festlegung einer Lärmobergrenze wird u.a. vom Mit-Vorsitzenden des Forums Flughafen und Region sowie Vorsitzenden des ehemaligen Regionalen Dialogforums Frankfurt (RDF), Prof. Dr. Johann-Dietrich Wörner, vorgeschlagen, dass diese auf dem Frankfurter Fluglärmindezes basieren sollte.

3.4.1. Definition des Frankfurter Fluglärmindezes

Der Frankfurter Fluglärmindezes (FFI) besteht aus einem Tag- und einem Nachtindex. Die Eckpunkte für den FFI wurden 2009 vom Koordinierungsrat des FFR beschlossen und am 1.12.2009 dem Konvent des FFR vorgestellt. Seitdem wird der Index im FFR zur Prüfung der Maßnahmen des

³⁵ Vgl. Hess. VGH, Urteil vom 21. August 2009 - 11 C 227/08.T u. a. -, juris, Rn. 828 f.

³⁶ Vgl. EuG, Urteil vom 9. September 2010 - T-319/05 -, ZLW 2010, 630.

³⁷ Quelle: FFR, dargestellt sind Werte des Frankfurter Tag-Indexes

aktiven Schallschutzes und zu Monitoringzwecken verwendet. Eine Einigung über die Nutzung des Index als Grundlage für eine Lärmobergrenze konnte damals nicht erzielt werden.

Der FFI ist ein Index, für den zunächst der Fluglärm aller An- und Abflüge in den sechs verkehrsreichsten Monaten berechnet wird. Hierfür wird die dem Fluglärmgesetz des Bundes zugehörige Berechnungsvorschrift „Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen“ (AzB)³⁸ verwendet. Dann wird ermittelt, welche Zahl von Personen jeweils welches Ausmaß an Tag- und Nachtlärm haben. Der letztliche Indexwert wird gebildet, indem unter Nutzung von Dosis-Wirkungskurven aus der Lärmwirkungsforschung berechnet wird, welche Zahl an Hochbelastigten (für den Tag) bzw. zusätzlicher nicht notwendigerweise erinnerbarer Aufwachreaktionen (für die Nacht) in der Region rechnerisch vorhanden ist.

Das Gebiet, für das der Index berechnet wird, wird nach akustischen Kriterien definiert, es umfasst derzeit etwa 30 Kommunen. Weitere Einzelheiten zur Definition und Berechnungsverfahren des FFI sind in Kapitel 4.3 des Berichts des FFR zum ersten Maßnahmenpaket Aktiver Schallschutz enthalten.³⁹

Es erfolgt eine differenzierte Betrachtung von Tag und Nacht:

Frankfurter Tag Index (FTI): Zeit von 06-22 Uhr

- Berücksichtigte Lärmwirkung tagsüber: Anzahl Hochbelastigter gemäß der RDF-Belastigungsstudie⁴⁰
- Abgrenzung: Gebiet, in dem mindestens ein $L_{eq}6-22$ von 53 dB(A) erreicht wird.

Frankfurter Nacht Index (FNI): Zeit von 22-06 Uhr (gesetzliche Nacht)

- Berücksichtigte Lärmwirkung nachts: Wahrscheinlichkeit zusätzlicher flugbetriebsbedingter Elektroenzephalographie (EEG)-Aufwachreaktionen gemäß DLR⁴¹
- Abgrenzung: Gebiet, in dem eine Wahrscheinlichkeit von 0,75 für mindestens eine zusätzliche flugbetriebsbedingte EEG-Aufwachreaktion besteht.

Zur Analyse, welche Effekte sich bei besonders relevant Betroffenen ergeben, wird bei der Prüfung von Maßnahmen des Aktiven Schallschutzes oder der Bewertung von Flugverfahren zusätzlich die Zahl der Hochbelastigten in einem als „hoch betroffen“ definierten Gebiet ausgewertet, und zwar in einer Kontur $L_{eq}6-22$ Uhr: 60 dB(A) (Tagschutzzone nach Fluglärmgesetz).

In der Nacht wird die Kontur Hochbetroffener, in der eine gesonderte Auswertung zusätzlicher EEG-Aufwachreaktionen erfolgt, aus $L_{eq}22-6$ Uhr von 53 dB(A) und $L_{max}6x72$ dB(A) gebildet – (Nachtschutzzone 1 nach FluglärmG).

Außerdem wird mit der Auswertung der Hoch-Belastigten in einem erweiterten Kontrollgebiet ($L_{eq}6-22$ Uhr 50 dB(A)) untersucht, ob nicht Lärmbetroffenheiten auftreten, deren Identifikation wichtig für eine umfassende Beurteilung ist, um auch etwaige unerwünschte Lärmeffekte außerhalb des Indexgebiets erkennen zu können.

³⁸ AzB - Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen vom 19. November 2008 (BAnz. Nr. 195a vom 23.12.2008 S. 2).

³⁹ http://www.forum-flughafen-region.de/uploads/media/FFR_Bericht_final_02.pdf.

⁴⁰ D. Schreckenber/M. Meis: Gutachten für das Regionale Dialogforum Frankfurt „Belästigung durch Fluglärm im Umfeld des Frankfurter Flughafens“, Endbericht 2006.

⁴¹ M. Basner et al: Nachtflyglärmwirkungen DLR-Forschungsbericht5 2004-07/D.

3.4.2. Genese des Frankfurter Fluglärmindex

Die Idee der Einführung eines Fluglärmindex entstand im Rahmen der Arbeiten des RDF in dessen finaler Phase. Dies erfolgte in einer Arbeitsgruppe unter Leitung des Vorsitzenden des RDF, die unter anderem zur Aufgabe hatte, Vorschläge zur konkreten Umsetzung des im Mediationspaket festgeschriebenen „Anti-Lärm-Pakts“ zu unterbreiten. Im Anti-Lärm-Pakt als viertem Paketbaustein war u.a. die Einführung einer Lärmkontingentierung und lokaler Lärmobergrenzen vorgesehen. Im RDF wurde dieser Punkt aufgegriffen und ein Umsetzungsvorschlag entwickelt. Im Anti-Lärm-Pakt des RDF vom 14.9.2007 war die Einführung eines Fluglärmindex vorgeschlagen worden⁴². Dieser sollte unter anderem als Definition einer Lärmobergrenze fungieren. Es gab allerdings keinen Konsens unter allen Mitgliedern des RDF. Der Anti-Lärm-Pakt wurde zwar mehrheitlich in einem Meinungsbild bestätigt und auf dieser Basis vom Vorsitzenden des RDF vertreten. Die im Anti-Lärm-Pakt enthaltene Definition für einen Fluglärm-Index unterschied sich von der im FFR fortentwickelten Version. Einer der größten Unterschiede ist, dass der im RDF-Anti-Lärm-Pakt enthaltene Ansatz aus einem einzigen Index besteht, in dem Tag- und Nachtlärm gewichtet werden. Der im FFR fortentwickelte Ansatz trennt zwei Indizes in Tag und Nacht, um die beiden unterschiedlichen Lärmwirkungen transparent zu machen und um positive oder negative Entwicklungen am Tag oder in der Nacht aufgrund der Integration erkennbar zu machen. Als Beispiel für einen bereits etablierten, integrierten Index, der auf vergleichbaren Überlegungen basierte, diente dem RDF der 2006 entwickelte Züricher Fluglärmindex, der von der Kantonalregierung festgeschrieben und genutzt wird und konzeptionell ähnlich aufgebaut ist⁴³.

3.4.3. Empfehlung des Landtags und Auflagenvorbehalt im Planfeststellungsbeschluss

Der hessische Landtag beschloss im Dezember 2007⁴⁴ u.a. : „Der Hessische Landtag empfiehlt, in Kenntnis der im Anhörungsverfahren vorgetragenen Aspekte im Planfeststellungsbeschluss die Möglichkeit zu eröffnen, den vom RDF entwickelten Lärm-Index zur Begrenzung der Fluglärmbelastungen zu berücksichtigen. Ferner wird die Landesregierung aufgefordert zu prüfen, inwieweit der Lärm-Index in die Lärm-Aktionspläne einbezogen werden kann.“

Die Planfeststellungsbehörde hatte diese Empfehlung im Planfeststellungsbeschluss nur teilweise umgesetzt, in dem sie sich ausdrücklich die Möglichkeit offenhielt, über einen Auflagenvorbehalt später weitere betriebliche Regelungen z.B. unter Nutzung eines Index vorzusehen (siehe Auflagenvorbehalt Nr. 3, abgebildet in Kapitel 4.5.3). Zur Begründung, warum sie den Auflagenvorbehalt aufnahm, aber zu diesem Zeitpunkt keine Lärmobergrenze oder einen konkreten Index fixieren wollte, enthält der Planfeststellungsbeschluss folgende Ausführungen⁴⁵:

„Im Übrigen bleibt gemäß Ziffer A XI 5.1.4.3 die nachträgliche Festsetzung, Änderung oder Ergänzung von Auflagen und betrieblichen Regelungen vorbehalten. Dabei kann auch eine zusammenfassende Gewichtung unterschiedlicher Lärmbelastungen in der Umgebung des Flughafens in Gestalt eines Lärmindex berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang wird auf den Vorschlag des Vorsitzenden des Regionalen Dialogforums für einen Anti-Lärm-Pakt (Anti-Lärm-Pakt, Zusammenfassung, 14.09.2007) hingewiesen. Dieser Vorschlag beinhaltet insbesondere die Etablierung eines regionalen Lärmindex für die

⁴² http://www.forum-flughafen-region.de/fileadmin/files/Archiv/Archiv_RDF_Doku_allg_Teil/Anti-Laerm-Pakt_vom_14.09.2007.pdf.

⁴³ http://www.vd.zh.ch/internet/volkswirtschaftsdirektion/de/themen/flughafenpolitik/flugbetrieb_und_umwelt/zuercher_fluglaerm_index_zfi.html.

⁴⁴ Drucksache 16/8364.

⁴⁵ Teil C III des Planfeststellungsbeschlusses, S. 1069 ff.

betroffene Region, welcher zur Grundlage der Bewertung der Lärmauswirkungen und von Maßnahmen zur Reduzierung der Lärmauswirkungen gemacht werden soll. Der Lärmindex soll die Betroffenenheiten durch gestaffelte Lärmpegel am Tag und in der Nacht zusammenfassen. Die entsprechenden Lärmberechnungen sollen auf Grundlage der AzB-07 angestellt werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist noch nicht absehbar, in welcher Weise und zu welchem Zeitpunkt ein regionaler Lärmindex der luftverkehrsrechtlichen Abwägung zugrunde gelegt werden könnte. Der vorgeschlagene Lärmindex wäre auf Grundlage der AzB-07 zu ermitteln, die ebenso wie die zu ihrer Anwendung erforderlichen Berechnungsprogramme noch nicht vorliegt. Dementsprechend liegen zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine ausreichenden Beispiels- und Vergleichsrechnungen für einen regionalen Lärmindex vor, anhand derer die Aussagekraft dieses Indexes für die luftverkehrsrechtliche Abwägung geprüft werden könnte. Ebenso ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht erkennbar, ob und unter welchen Voraussetzungen die vorgeschlagene Bewertung anhand einer gewichteten Zusammenfassung der Lärmpegel für Tag und Nacht sich mit der Wertung des FluglärmG vereinbaren lässt, welches eine getrennte Bewertung von Tag- und Nachtlärm vorsieht. Auch im Übrigen sind weitere Konkretisierungen und Ausarbeitungen zum Anti-Lärm-Pakt abzuwarten (vgl. auch Schreiben der Vorhabensträgerin vom 26.09.2007 sowie zum Erfordernis von Weiterverhandlungen die nachfolgend genannten Protokolläußerungen und Schreiben). Mit den gesetzlich vorgegebenen Lärmwerten gemäß §§ 8 Abs. 1 S. 3 LuftVG, 13 Abs. 1 FluglärmG und den sonstigen abwägungsrelevanten Lärmwerten, die aus den – den Stand der Lärmwirkungsforschung wiedergebenden – Erkenntnissen der Lärmgutachter hergeleitet sind, stehen hinreichend umfangreiche und aussagekräftige Maßstäbe für die Bewertung und Abwägung der Auswirkungen flugbetriebsbedingten Lärms zur Verfügung. Anhaltspunkte dafür, dass weitere Gesichtspunkte in der Abwägung der betroffenen Belange zu Unrecht außer Acht gelassen wurden, sind aus dem Vorschlag zum Anti-Lärm-Pakt nicht ersichtlich. Dass auch innerhalb des Regionalen Dialogforums der Prozess der Abstimmung eines Anti-Lärm-Paktes nicht abgeschlossen ist, wird durch die Ergebnisse der Meinungsbildung in der Sitzung am 14.09.2007 und die dokumentierten Äußerungen der Mitglieder des Regionalen Dialogforums verdeutlicht. Das Meinungsbild darüber, ob der Vorschlag des Vorsitzenden des Regionalen Dialogforums im Grundsatz begrüßt werde, ergab zwar die Zustimmung von 20 und die Ablehnung von 5 Mitgliedern, wobei 3 Mitglieder sich enthielten und 4 nicht am Meinungsbild teilnahmen. Die Protokollerklärungen und eingegangenen Stellungnahmen legen aber nahe, dass eine ganze Reihe maßgeblicher Mitglieder diese Zustimmung nur auf die Fortführung des eingeleiteten regionalen Verhandlungsprozesses bezog und nicht auf den Inhalt des vorgeschlagenen Anti-Lärm-Paktes erstreckte, ja diesem sogar kritisch gegenüber stand. Die Bundesvereinigung gegen Fluglärm, die Bürgermeister der Städte Hochheim, Hattersheim und Flörsheim und ein Beigeordneter der Stadt Mainz gaben zu Protokoll, dass sie dem Vorschlag nicht zustimmen könnten. Die Bürgermeister der Städte Mörfelden-Walldorf und Kelsterbach sahen keine Veranlassung, dem Vorschlag ausdrücklich zuzustimmen oder ihn abzulehnen. Die Stadt Darmstadt äußerte sich nur in Teilen positiv zum Vorschlag. Die Vorhabensträgerin sah weiteren Prüfungsbedarf zur Tauglichkeit und Umsetzbarkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen und lehnte Abweichungen von ihrem Planfeststellungsantrag ab. Die Deutsche Lufthansa AG trug den Vorschlag nicht mit; es könne nur der Planfeststellungsbeschluss Grundlage für weitere Verhandlungen sein. Im Schreiben an die Planfeststellungsbehörde haben neben der Vorhabensträgerin (Schreiben vom 26.09.2007) und der Deutschen Lufthansa AG (Schreiben vom 13. und 24.09.2007) auch das Board of Airline Representatives in Germany (Schreiben vom 02.10.2007) den

Vorschlag als verifizierungs- und konkretisierungsbedürftig bezeichnet. Die Deutsche Flugsicherung (Schreiben vom 11.10.2007) und der Fluglärmschutzbeauftragte des HMWVL (Schreiben vom 10.10.2007) haben sich kritisch zur Umsetzung verschiedener Elemente des Anti-Lärm-Pakts geäußert; die Bürgerinitiative WIDEMA hat sich ablehnend zum Vorschlag geäußert (Schreiben vom 19.09.2007). Die Rechtsvertreter der Gebietskörperschaften Flörsheim am Main, Hattersheim am Main, Hochheim am Main, Mainz und Main-Taunus-Kreis haben mit Schreiben vom 29.10.2007 die Ablehnung des Vorschlags durch die vertretenen Gebietskörperschaften bekräftigt. Hingegen hat die Stadt Raunheim (Schreiben vom 02.11.2007 und Schreiben eines Stadtverordneten der Stadt vom 05.11.2007) den Vorschlag begrüßt und seine Aufnahme in den verfügenden Teil des Planfeststellungsbeschlusses gefordert. Die Planfeststellungsbehörde hält es ungeachtet der vorstehenden Überlegungen aber für denkbar, dass zu einem späteren Zeitpunkt die nachträgliche Festsetzung, Änderung oder Ergänzung von Auflagen und betrieblichen Regelungen unter Einbeziehung einer zusammenfassenden Gewichtung unterschiedlicher Lärmbelastungen in der Umgebung des Flughafens erfolgen kann. Um eine weitergehende Überprüfung und Evaluierung des Vorschlags zum Anti-Lärm-Pakt zu unterstützen, gibt die Planfeststellungsbehörde der Vorhabensträgerin daher über die Messung des Fluglärms gemäß § 19a LuftVG und die Mitwirkung am Vollzug des Planfeststellungsbeschlusses hinaus auf, regelmäßig weitergehende Darstellungen zu den Auswirkungen des Fluglärms vorzulegen (Ziffer A XI 5.1.7). Die Vorhabensträgerin ist verpflichtet, der Planfeststellungsbehörde in jährlichen Abständen eine Darstellung der Dauerschallpegelkonturen von 53 dB(A) bis 70 dB(A) in Schritten von 1 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 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm zur Verfügung zu stellen. Die Auswahl der zu ermittelnden Lärmkonturen ergibt sich hierbei aus den Fluglärmwerten gemäß § 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 (Buchst. a) FluglärmG und den Lärmwerten, die für den verfassungsrechtlichen Übernahmeanspruch herangezogen werden. Die entsprechenden Lärmpegel schließen jene ein, die für den Vorschlag zum regionalen Lärmindex herangezogen werden. Zusätzlich ist die Vorhabensträgerin verpflichtet, eine Darstellung der Maximalpegel-Häufigkeitskontur 6 x 72 dB(A) im Zeitraum von 22.00 bis 6.00 Uhr zur Verfügung zu stellen, um sämtliche Fluglärmwerte gemäß § 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 (Buchst. a) FluglärmG zu ermitteln. Die Vorhabensträgerin hat mit den Dauerschallpegelkonturen auch eine Darstellung der Zahl der Personen vorzulegen, die von den einzelnen Dauerschallpegelkonturen betroffen werden. Hierbei wird entsprechend der Vorgehensweise im Gutachten G 11 vorzugehen sein. Die raumstrukturellen Daten, die den Ermittlungen der Vorhabensträgerin zugrunde liegen (siehe C III 6.1.3.1.2), können hier bis auf weiter es zugrunde gelegt werden. Das Zugrundelegen einer einheitlichen Datenbasis für die raumstrukturellen Daten ermöglicht die Vergleichbarkeit der Ergebnisse für verschiedene Untersuchungsjahre im Hinblick auf den vom Flughafen ausgehenden Fluglärm. Die Planfeststellungsbehörde wird anlassbezogen prüfen, ob eine Aktualisierung der raumstrukturellen Daten vorzunehmen ist. Die Vorhabensträgerin hat ihrer Verpflichtung ab dem Zeitpunkt nachzukommen, ab dem der Lärmschutzbereich für gemäß § 4 Abs. 2 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm erstmals festgesetzt worden ist. Hierdurch wird gewährleistet, dass die Berechnungen der Vorhabensträgerin auf der gleichen Methode zur Berechnung des Fluglärms gemäß § 3 FluglärmG beziehungsweise der AzB-07 wie die Festsetzung des Lärmschutzbereichs auf-setzen. Im Zusammenhang mit dem Änderungsvorbehalt ist darauf hinzuweisen, dass § 4 Abs. 5 und 6 FluglärmG gewährleisten, dass die gesetzlich vorgesehenen passiven Schallschutzmaßnahmen an das Ausmaß der Fluglärmbelastung angepasst werden. Gemäß § 4 Abs. 5 FluglärmG ist

der Lärmschutzbereich für einen wesentlich baulich erweiterten Flugplatz neu festzusetzen, wenn eine Änderung in der Anlage oder im Betrieb des Flugplatzes zu einer wesentlichen Veränderung der Lärmbelastung in der Umgebung des Flugplatzes führen wird. Gemäß § 4 Abs. 6 FluglärmG ist spätestens nach Ablauf von zehn Jahren seit Festsetzung des Lärmschutzbereichs zu prüfen, ob sich die Lärmbelastung wesentlich verändert hat oder innerhalb der nächsten zehn Jahre voraussichtlich wesentlich verändern wird. Die Prüfung ist in Abständen von zehn Jahren zu wiederholen, sofern nicht besondere Umstände eine frühere Prüfung erforderlich machen.“

3.4.4. Unabhängige fachliche Bewertung der Vorschläge des RDF als Folgeschritt

Wesentliche Gründe für das Offenlassen einer Entscheidung über die Umsetzung der Empfehlung des Landtags und des RDF, aber ausdrückliche Aufnahme eines entsprechenden Auflagenvorbehalts waren also unter anderem, dass es damals noch keine abschließend vom Bund festgelegte Berechnungsvorschrift für Fluglärm gab, dass noch keine Erfahrungswerte und ausreichend Rechenbeispiele existierten sowie die Integration im Index von Tag- und Nachtlärm, die ggf. der grundlegenden Wertung des Fluglärmschutzgesetzes widersprechen könnten.

Um die offenen fachlichen Punkte des im RDF entwickelten Indexvorschlags von unabhängigen Experten klären zu lassen, wurden in der Endphase des RDF drei Wissenschaftler mit einer Bewertung des Vorschlags beauftragt. Es wurden mit Dr. Mathias Basner vom DLR sowie Dirk Schreckenberger (ZEUS GmbH) zwei Lärmwirkungsforscher (Nacht und Tag) sowie mit Dr. Georg Thomann, damals EMPA Schweiz, ein Akustiker und Experte für Fluglärmrechnungen beauftragt⁴⁶.

Folgende Fragen sollten von den Wissenschaftlern bewertet werden:

- *Ist ein regionaler Index aus wissenschaftlicher Sicht grundsätzlich geeignet als Instrument zur Beurteilung der Lärmentwicklungen aufgrund der Änderung von Zahl, Ort und Art der Überflüge?*
- *Sind die hierfür vorgelegten Vorschläge geeignet?*
- *Welche Modifikationen wären erforderlich, damit eine Anwendung für den vorgesehen Zweck möglich ist?*

Bei der Bearbeitung dieser Fragestellung durch die Gutachter gilt es primär zu untersuchen, ob die vorgeschlagenen Indices folgende Anforderungen erfüllen können:

- *Transparente Darstellung der Entwicklung der Fluglärmwirkungen in der Region.*
- *Abbildung der Auswirkungen von aktiven Schallschutzmaßnahmen einzeln und ihrer Kombination.*
- *Schaffung einer vergleichenden Bewertungsmöglichkeit zur Abwägung der Vor- und Nachteile von aktiven Schallschutzmaßnahmen.*

⁴⁶ Schreckenberger, D., Basner, M., Thomann, G.: Wissenschaftliche Bewertung der im Rahmen des Ausbauverfahrens Frankfurter Flughafen entwickelten Vorschläge für einen oder mehrere Fluglärmindizes für das Regionale Dialogforum Frankfurt, (2008) http://www.dlr.de/me/Portaldata/25/Resources/dokumente/flugphysiologie/RDF_Wissenschaftliche_Bewertung_Fluglaermindices_Frankfurt.pdf

- *Definition einer regionalen Lärmobergrenze, deren Überschreitung Handlungsbedarf auslöst.*

Die Gutachter kamen im Ergebnis zu folgenden allgemeinen Empfehlungen:

(A) Ein wirkungsbezogener Index zur Beschreibung der Belästigung und/oder Schlafstörung ist zu empfehlen. Er ist einer rein deskriptiven Beschreibung der Anzahl von Personen je dB-Klasse vorzuziehen.

B) Die Gutachter empfehlen anstelle des 24-Stunden-Indexes FFI zwei getrennte Indices zu verwenden, welche die Belästigung durch Fluglärm am Tag (nachfolgend durch den Index FTI ausgedrückt) und die Störung des Schlafes während der Nachtzeit (FNI) beschreiben. Jeder Index sollte separat die Zielvorgabe abbilden (gemäß ALP eine zehnprozentige Reduktion gegenüber dem Planungsfall 2020). Sollte man sich dazu entscheiden, die beiden Indices FTI und FNI zu einem einzigen Index zu vereinen, halten es die Gutachter für unabdingbar, dass in jedem Fall FTI und FNI separat ausgewiesen werden.

C) Eine Lärmobergrenze auf der Basis von wirkungsbezogenen Größen ist aus Sicht der Gutachter sinnvoll. An welchem Belastungsszenario diese Grenze gemessen werden soll und ob die angestrebte Reduktion von 10 % sinnvoll ist, muss dagegen auf gesellschaftspolitischer Ebene diskutiert und entschieden werden.

D) Zur Vermeidung von Missverständnissen und für eine klare und eindeutige Indexbeschreibung sowie für die Festlegung der durch die Indices verfolgten Ziele ist es wichtig, dass die verwendeten Ausdrücke und Begriffe wie Belastung, Betroffenheit, Belästigung, Störung, etc. konsequent unterschieden und im richtigen Kontext gebraucht werden.

Eine Reihe von weiteren Empfehlungen wurde für Detailfragen unterbreitet.

3.4.5. Weitere Etablierung von FTI und FNI

Nach Gründung des FFR und Etablierung des Expertengremiums Aktiver Schallschutz (ExpASs), wurde unter dem Dach des ExpASs eine Arbeitsgruppe unter Leitung von Dr. Matthias Basner vom DLR eingerichtet, die verschiedene Modellrechnungen durchführen und auf Basis der Empfehlungen der drei Wissenschaftler einen überarbeiteten Vorschlag für die Definition eines Index vorlegen sollte. Dies erfolgte wie beschrieben im Jahr 2009, auf der Grundlage beschloss der Koordinierungsrat des FFR die Einführung der beiden Fluglärmindizes FTI und FNI.

Seitdem werden die Indizes regelmäßig von dem FFR (ExpASs und Umwelt- und Nachbarnschaftshaus) angewendet. So erfolgten unter anderem die Auswahl und Lärmbewertungen der Maßnahmen des aktiven Schallschutzes (1. Maßnahmenpaket und Folgemaßnahmen) mittels dieser Indizes. Die hierauf basierenden Abwägungsentscheidungen hatten jeweils auch gerichtlich Bestand (z.B. Segmented Approach). Außerdem hat die Fluglärmkommission Frankfurt die Indizes insoweit aufgegriffen, als dass alle wesentlichen Maßnahmen, die seitens der DFS in die FLK eingebracht werden, durch das FFR einer Bewertung mittels der Indizes unterzogen werden, bevor eine abschließende Beratung erfolgt. Dies galt unter anderem auch für die Südumfliegung und bei der Auswahl der lärmgünstigsten Variante. Das Umweltbundesamt, das nach den Vorgaben des Luftverkehrsrechts bei der Festlegung oder Änderung von An- und Abflugverfahren gegenüber dem Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) als Benehmensbehörde fungiert, hatte sein Benehmen für die Maßnahmen erteilt, für die ihm jeweils die indexbasierten Lärmbewertungen als Grundlage übermittelt worden waren. Das FFR veröffentlicht zudem jährlich einen Bericht über die

Entwicklung der Indizes gemessen an den jeweils aktuellen Bewegungszahlen für das Vorjahr als eines der vorgesehenen Monitoringinstrumente.

Die zum Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses noch vorhandenen Unsicherheiten bezüglich eines Fluglärmindex sind also mittlerweile nicht mehr vorhanden.

Mit der AzB 08 wurde eine bundesweit festgelegte Berechnungsvorschrift für Fluglärm geschaffen, die auch für die Berechnung von FTI und FNI verwendet wird. Es wurde eine unabhängige wissenschaftliche Bewertung durchgeführt und die Empfehlungen entsprechend geprüft und – wo erforderlich – umgesetzt. So wurde auch die Integration von Tag- und Nachtlärm aufgegeben und stattdessen konform mit dem Fluglärmschutzgesetz eine Unterteilung von 22-6 Uhr und 6-22 Uhr vorgenommen. Außerdem wird der Index seit 2009 regelmäßig in verschiedenen Zusammenhängen angewendet und wurde auch von Dritten wie dem Umweltbundesamt und BAF als Möglichkeit der Lärmbewertung in der Region akzeptiert.

4. Der rechtliche Rahmen

Zunächst wird der rechtliche Status quo in Bezug auf die Genehmigungen des Flughafens Frankfurt am Main dargestellt, der für die nachfolgende Untersuchung ausschlaggebend ist.

4.1. Fluglärmschutzgesetz

Das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (FluglärmG) enthält Vorgaben für den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm. Danach sind außerhalb des Flughafengeländes nach § 2 Abs. 2 FluglärmG Lärmschutzbereiche als Schutzzonen einzurichten. In diesen Bereichen gewährt das Gesetz Ersatzansprüche für baulichen Schallschutz gegen den Flughafenbetreiber sowie Entschädigungen für die verringerte Nutzbarkeit von Außenwohnbereichen. Das Gesetz regelt den passiven Schallschutz. Es war im Gesetzgebungsverfahren verschiedentlich gefordert worden, dass auch Lärmgrenzwerte zur Ausgestaltung des aktiven Schallschutzes etabliert werden sollten. Der Gesetzgeber ist diesen Forderungen jedoch nicht nachgekommen. Anhand des Fluglärmschutzgesetzes werden zwei Tag- und eine Nacht-Schutzzone festgelegt. Die zuständige Behörde in Hessen hat anhand des Fluglärmgesetzes folgende Immissionswerte vorgesehen:

- Tag-Schutzzone 1: $L_{Aeq\ Tag} = 60\text{ dB (A)}$ –
- Tagschutzzone 2: $L_{Aeq\ Tag} = 55\text{ dB (A)}$ –
- Nacht-Schutzzone: $L_{Aeq\ Nacht} = 50\text{ dB (A)}$, $L_{Amax} = 6 \times 53\text{ dB (A)}$ (Innenpegel)

und über die Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Frankfurt Main⁴⁷ rechtlich für wirksam erklärt.

Gemäß § 5 FluglärmG dürfen in den Lärmschutzbereichen keine neuen Krankenhäuser, Altenheime, Erholungsheime und ähnliche in gleichem Maße schutzbedürftige Einrichtungen errichtet werden. In den Tag-Schutzzonen des Lärmschutzbereichs gilt Gleiches für Schulen und Kindergärten. In der Tag-Schutzzone 1 und in der Nacht-Schutzzone dürfen zudem keine neuen Wohnungen errichtet werden. Damit werden Bauverbote und Nutzungsbeschränkungen statuiert. Umfassende Ausnahmen werden in § 5 Abs. 3 FluglärmG aber für Wohnungen in der Tag-Schutzzone 2 gemacht. Über diese Beschränkungen hinaus werden Entschädigungen nach §§ 8 und 9 FluglärmG vorgesehen. Danach können Eigentümer bestehender Wohnhäuser anfallende Kosten für Lärmschutzmaßnahmen und Wertverluste durch die Beschränkungen gegenüber dem Flughafenbetreiber geltend machen. Zur Ausgestaltung von Entschädigungen für eine Wertminderung wird auf die Enteignungsvorschriften des Baugesetzbuches (BauGB) verwiesen. Damit beschränkt sich das FluglärmG auf Planungs- und Entschädigungsfragen, regelt aber keine Lärmobergrenzen.

Über den Verweis in § 8 Abs. 1 Luftverkehrsgesetz (LuftVG), der die Genehmigungspflicht für Flughäfen regelt, sind die Werte des FluglärmG zu beachten. Die Werte sind in die im Genehmigungsverfahren durchzuführende Abwägung zwischen den Belangen der Betroffenen und der des Flughafenbetreibers einzustellen. Genauso ist bei der Erteilung der Betriebsgenehmigung nach § 6 LuftVG der Fluglärm angemessen zu berücksichtigen und abzuwägen, hier sind auch die Werte des FluglärmG einzubeziehen.

4.2. Luftverkehrsrecht

Nach § 29b LuftVG (Luftverkehrsgesetz) sind Flugplatzbetreiber, Luftfahrzeughalter und Luftfahrzeugführer gehalten, vermeidbaren Fluglärm zu verhindern und die Ausbreitung unvermeidbarer

⁴⁷ Vom 30.09.2011 (GVBl. I S. 438).

Geräusche auf ein Mindestmaß zu beschränken. Dabei ist auf die Nachtruhe der Bevölkerung „in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen“.⁴⁸ Das BVerwG hat in seinen Entscheidungen zu den Flughäfen Halle/Leipzig⁴⁹ und Berlin-Schönefeld⁵⁰ betont, dass § 29b LuftVG im Rahmen der Planfeststellung des Flughafens nach §§ 8 ff. LuftVG der Planfeststellungsbehörde eine besondere Pflicht auferlege, auf die Nachtruhe der Bevölkerung Rücksicht zu nehmen. Es hat aber kein allgemeines Verbot für Nachtflugbewegungen anerkannt.⁵¹

Innerhalb von § 29b LuftVG ist zwischen vermeidbaren Geräuschen, die verhindert werden sollen, und unvermeidbaren Geräuschen, die auf ein Mindestmaß zu beschränken sind, zu unterscheiden.⁵² Diese Anforderungen bedürfen aber einer Betrachtung im konkreten Einzelfall und können daher keine gesetzlichen Grenzwerte ersetzen.⁵³ Insoweit gegen diese Bestimmungen verstoßen wird, folgen Sanktionen im Rahmen der Ordnungswidrigkeitentatbeständen der § 1 Abs. 2 LuftVO i.V.m. § 43 Abs. 1 Nr. 2 LuftVO. § 29b LuftVG trifft aber nur Anforderungen an die Abwicklung des Flugverkehrs und nicht daran, ob überhaupt Flugverkehr stattfinden darf.⁵⁴ Zwar zieht § 29b LuftVG eine besondere Gewichtungsvorgabe der durch nächtlichen Fluglärm betroffenen Belange und Begründungsaufwand zur Überwindung dieser nach sich⁵⁵, es kann aus § 29b LuftVG aber kein allgemeines Verbot nächtlicher Flugbewegungen abgeleitet werden⁵⁶ oder eine Grundlage, diese zu beschränken. Zwar haben sich mittlerweile Anforderungen in der Rechtsprechung gefestigt⁵⁷, der Mangel an Grenzwerten und die daraus resultierenden unterschiedlichen Abwägungsprozesse und Konfliktlösungsideen der Genehmigungsbehörden vor Ort führen allerdings auch zu nicht immer heterogenen Gerichtsentscheidungen der unterschiedlichen Oberverwaltungsgerichte.

Gemäß § 29 Abs. 1 LuftVG (Luftaufsicht) ist die Luftfahrtbehörde verpflichtet, „die Sicherheit und Ordnung im Rahmen der Luftaufsicht herzustellen“. Dazu gehört sowohl die Gefahrenabwehr für die Sicherheit des Luftverkehrs, also Gefahren, die vom Luftverkehr selbst ausgehen und Dritte beeinträchtigen können.⁵⁸ Durch Letzteres sollen Außenstehende geschützt werden.⁵⁹ Hierzu gehören Maßnahmen zur Abwehr von „Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen durch Fluglärm“. § 29 LuftVG stellt eine Generalklausel dar, die nur zur Anwendung kommt, wenn nicht andere Vorschriften des Luftverkehrsrechts, etwa über Erlaubnisse für den Betrieb von Luftfahrtgeräten, Flugplätzen oder für Luftpersonal, greifen. Insgesamt ist das Luftverkehrsrecht im Wesentlichen Sicherheitsrecht.⁶⁰

Regelungsmöglichkeiten, um Fluglärm zu begegnen, sehen zudem die §§ 48a ff. Luftverkehrszulassungsverordnung (LuftVZO) als lärmbedingte Betriebsbeschränkungen an Flughäfen vor. Grenzwerte werden hier aber nicht vorgegeben.

Lärmgrenzwerte für andere Regelungsbereiche sehen etwa die Verordnungen zum Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG), wie die 16. BImSchV für Straßen- und Schienenwege oder die 18. BImSchV für Sportstätten, vor. Beide Regelungsbereiche sind aber nicht direkt auf Flughäfen anwendbar, da schon das BImSchG bis auf den sechsten Teil, Lärmaktionsplanung, nicht für Flughäfen gilt. Anders als im Bereich der Errichtung und der Planung von Straßen und Schienenwegen,

⁴⁸ BVerwGE 84, 31, 40; 87, 332, 357 ff.

⁴⁹ BVerwG, NVwZ 2007, 445, 449.

⁵⁰ BVerwG, NVwZ Beil. Nr. 18, 2006, 21.

⁵¹ BVerwGE 87, 332, 369.

⁵² Vgl. Hofmann/Grabherr, § 29b Rn. 1.

⁵³ Zu bislang zugrunde gelegten Werten, vgl. Koch/Wieneke, NVwZ 2003, 1153, 1159; Storos, NVwZ 2004, 257, 263.

⁵⁴ OVG Lüneburg, Urt. v. 9.6.1997 – 12 K 325/96.

⁵⁵ BVerwG, Urteil. v. 9.2.2006, NVwZ 2007, 445, 449; BVerwG, NVwZ Beil. Nr. 18, 2006, 21.

⁵⁶ BVerwGE 87, 332, 369.

⁵⁷ Vgl. oben.

⁵⁸ Giemulla, in: Giemulla/Schmidt, § 29 LuftVG Rn. 2.

⁵⁹ Krüger, Die Polizei, 1979, S. 154.

⁶⁰ Giemulla, in: Giemulla/Schmidt, § 29 LuftVG Rn. 3.

gibt es für den Bau von Flughäfen keine der 16. BImSchV vergleichbare Regelung, die den Schutz vor schädlichen Geräuscheinwirkungen bei Neubau oder der wesentlichen Änderung des Flughafens regelt und reglementiert. Vielmehr sind in jedem Genehmigungsverfahren im Einzelfall zumutbare Belastungen für die betroffene Bevölkerung festzulegen, mit den Interessen an der Flughafenplanung abzuwägen und Ausgleichsmöglichkeiten zu finden.

Es ist festzuhalten, dass die Gesetzeslage im Luftverkehrsrecht keine konkreten Vorgaben macht, welche Lärminderungsmaßnahmen die Genehmigungsbehörde bzw. weitere Adressaten zu ergreifen haben, insbesondere Möglichkeiten der Kontingentierung von Flugbewegungen oder Fluglärm zur aktiven Fluglärmreduzierung sind nicht adressiert. Einen Ausschluss von Kontingentierungsmöglichkeiten lässt sich daraus jedoch ebenfalls nicht ableiten.

4.3. Rechtsprechung

Die Frage, ob Fluglärm durch eine Kontingentierung des Lärms beschränkt werden kann, ist seit 1991 (Flughafen München) Gegenstand gerichtlicher Entscheidungen.

Versuche, den genehmigten und in Vollzug befindlichen Flugbetrieb eines Verkehrsflughafens durch die Behörde selbst nachträglich einzuschränken, gab es zudem am Flughafen Hamburg-Fuhlsbüttel (siehe oben 2.2). Darüber hinaus hatten die Gerichte zu entscheiden, ob Anwohner eine Begrenzung klageweise geltend machen können.

So entschied das OVG Lüneburg zum Flughafen Hannover-Langenhagen⁶¹, dass die „Genehmigungsbehörde nach § 6 Abs. 2 S 3 LuftVG den Nachtflugbetrieb auf einem Verkehrsflughafen, für den eine uneingeschränkte Flughafengenehmigung erteilt worden war, nachträglich (zeitlich oder sachlich) beschränken kann, wenn dies zur Abwehr einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung durch (nächtlichen) Fluglärm erforderlich ist.“ Weiter macht das Urteil Ausführungen zu den Voraussetzungen eines Teilwiderrufes einer Flughafengenehmigung nach § 48 LuftVZO i.V.m. § 6 Abs. 2 S. 3 LuftVG zum Schutze der Bevölkerung vor nächtlichem Fluglärm und zum Verhältnis von Maßnahmen des aktiven und passiven Schallschutzes bei nachträglichem Teilwiderruf einer Flughafengenehmigung.

Ein Teilwiderruf nach § 48 Abs. 1 Satz 1 LuftVZO setze voraus, dass im Zeitpunkt der Erteilung der Genehmigung zwingende Versagungsgründe vorgelegen haben, also insbesondere die Genehmigung die "öffentliche Sicherheit" gefährdet. Das OVG Lüneburg führt aus, dass die Rücknahme nach § 48 Abs. 1 Satz 1 LuftVZO nicht darauf gestützt werden könne, dass die Genehmigung nach einer Beurteilung an den Voraussetzungen des § 6 Abs. 1 Satz 1 LuftVG (fakultativ oder teilweise) hätte versagt bzw. mit den Nachtflug beschränkenden bzw. ausschließenden Regelungen hätte versehen werden dürfen, etwa weil eine Belastung durch den Nachtflugverkehr, welche bereits im Genehmigungszeitpunkt i.S.d. § 6 Abs. 2 Satz 2 LuftVG bestand, die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährde.⁶² Dazu müsse vielmehr feststehen, dass bereits ergriffene Maßnahmen nicht ausreichen, um den Beeinträchtigungen zu begegnen.⁶³ Zu diesem Ergebnis kam das OVG im geschilderten Verfahren aber nicht.

Zum Flughafen Frankfurt am Main hatte das BVerwG⁶⁴ in 11 Musterklagen festgestellt, dass es im weiten Abwägungsspielraum der Planfeststellungsbehörde liege zu entscheiden, unter Zugrundelegung welcher Kriterien sie den Lärmschutzinteressen der Anwohner und den Planungsinteressen

⁶¹ OVG Lüneburg Ur. v. 9.6.1997 - 12 K 325/96

⁶² BVerwG, Ur. v. 4.4.2012 - 4 C 8/09, 4 C 9/09 u.a. E 142, 234-394, zitiert nach Juris, Rn. 129.

⁶³ BVerwG, Ur. v. 4.4.2012 - 4 C 8/09, 4 C 9/09 u.a. E 142, 234-394, zitiert nach Juris, Rn. 130.

⁶⁴ BVerwG, Ur. v. 4.4.2012 - 4 C 8/09, 4 C 9/09 u.a. E 142, 234-394.

der Gemeinden im Umfeld eines Flughafens Rechnung trage. Des Weiteren dürfe die Planfeststellungsbehörde die Belastungen anhand der Kriterien des § 2 Abs. 2 FluglärMG, äquivalenter Dauerschallpegel und Pegel-Häufigkeits-Kriterium, bewerten und müsse nicht auf einen Belästigungsindex zurückgreifen. Auch wenn das BVerwG in seinem Urteil vom 9. November 2006⁶⁵, als vorrangiges Nachtschutzziel definierte, dafür Sorge zu tragen, dass fluglärmbedingte Aufwachreaktionen möglichst vermieden werden, sei dies nicht als Festlegung auf eine bestimmte Methode zu verstehen. Ebenso wenig lasse sich aus § 29b Abs. 1 Satz 1 LuftVG, der die Vermeidung erheblicher Belästigungen vorsieht, ableiten, dass ein Lärmschutzkonzept an einen Belästigungsindex anknüpfen müsse.⁶⁶ Eine Pflicht der Planfeststellungsbehörde, von sich aus eigene lärmindexbasierte Alternativen zu den etablierten und im FluglärMG vorgesehenen, auf Dauerschall- und Maximalpegel abstellenden Lärmschutzmodellen zu entwickeln, bestehe nicht.⁶⁷

Auch sieht das Gericht kein Optimierungsgebot zugunsten der Lärminderung im Sinne einer erhöhten Begründungslast. § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG enthalte einen Prüfauftrag und keine Gewichtungsvorgaben. Zudem wies das BVerwG Ansprüche einer Gemeinde auf Lärmschutz zugunsten einer gemeindeeigenen Kindertagesstätte zurück. § 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG lege der Senat zwar in ständiger Rechtsprechung als Gewichtungsvorgabe aus, dies allerdings nur zugunsten der Nachtruhe der Bevölkerung, er greife daher nicht zugunsten im Verfahren geltend gemachter Belange der Gemeinde in Bezug auf eine Kindertagesstätte.⁶⁸

All diese Entscheidungen schließen eine Kontingentierung oder Begrenzung des Lärms aber nicht aus. Auch das Verfahren vor dem Gericht der Europäischen Union (EuG, früher Gericht Erster Instanz)⁶⁹ zum Flughafen Zürich zeigt, dass eine solche Begrenzung zulässig und grundsätzlich auch mit dem Unionsrecht vereinbar ist. In dem Verfahren vor dem EuG sah das Gericht die Regelung eines Lärmkontingents für Überflüge von deutschem Gebiet beim Anflug auf den Flughafen Zürich als mildere Möglichkeit gegenüber einem strikten Nachtflugverbot an.⁷⁰

4.4. Raumordnung

Landesentwicklungspläne regeln die Raumordnung und damit die Nutzungszuordnung auf Ebene der Bundesländer. Damit sind sie das wichtigste Instrument der Landesplanung. Ihre Grundlage finden sie in § 6 Raumordnungsgesetz (ROG). Die Pläne und Programme sind meist eine Mischung aus konkretisierten Zielsetzungen, raumbezogenen Planfestlegungen und allgemeinen Richtlinien für die weiteren Planungen der Länder, aber auch der Regionen und Gemeinden.⁷¹ In Hessen gibt es den vom Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (HMWEVL) als Oberste Landesplanungsbehörde aufgestellten Landesentwicklungsplan Hessen 2000 (LEP) und die Regionalpläne der kommunalen Planungsverbände und Gemeinden für Südhessen, Mittelhessen und Nordhessen.⁷²

Gemäß § 6 Abs. 2 LuftVG darf eine Genehmigung für einen Flugplatz nur erteilt werden, wenn diese u.a. den Erfordernissen der Raumordnung entspricht. Dem Planfeststellungsbeschluss für die Landebahn Nordwest des Flughafens Frankfurt am Main voraus ging ein Raumordnungsverfahren vom 10. Juni 2002 und darin umfasst eine landesplanerische Beurteilung des Ausbaus vorhabens des Flughafens. Zudem ist 2007 eine Änderung des LEP Hessen 2000 als Grundlage für

⁶⁵ BVerwG 4 A 2001.06 - BVerwGE 127, 95 Rn. 86.

⁶⁶ BVerwG, Urt. v. 4.4.2013 - 4 C 8/09, 4 C 9/09 u.a. E 142, 234-394, zitiert nach Juris, Rn. 399.

⁶⁷ BVerwG, Urt. v. 4.4.2012 - 4 C 8/09, 4 C 9/09 u.a. E 142, 234-394, zitiert nach Juris, Rn. 400.

⁶⁸ BVerwG, Urt. v. 4.4.2012 - 4 C 8/09, 4 C 9/09 u.a. E 142, 234-394, zitiert nach Juris, Rn. 402 ff.

⁶⁹ EuG Urt. v. 9.9.2010 - T-319/05.

⁷⁰ EuG Urt. v. 9.9.2010 - T-319/05, zitiert nach juris Rn. 105, 164 ff.

⁷¹ Vgl. Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Beck'scher OK-Raumordnungsgesetz, § 1 Rn. 47 ff.

⁷² <http://www.landesplanung.hessen.de/>.

den später folgenden Planfeststellungsbeschluss erfolgt. Die Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main, die das Ergebnis einer umfassenden Abwägung der Grundsätze der Raumordnung sowie der auf der vorliegenden Planungsebene erkennbaren und bedeutsamen Erfordernisse der Raumordnung einschließlich der öffentlichen und privaten Belange darstellt, wurde am 12. September 2006 durch die Landesregierung beschlossen und als Ziel im LEP festgelegt.

Der LEP enthält demnach folgenden Wortlaut:

III.1 Erweiterungsflächen für den Flughafen Frankfurt Main

Z Zur Sicherung der langfristigen räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten des Flughafens Frankfurt Main werden die in der Plankarte dargestellten Flächen für die Erweiterung der Flughafenanlagen einschließlich einer neuen Landebahn als Vorranggebiete ausgewiesen, die von konkurrierenden Planungen und Nutzungen freizuhalten sind.

G In den Verfahren nach dem Luftverkehrsgesetz ist aus Rücksichtnahme auf die besonders schutzbedürftige Nachtruhe der Bevölkerung ein umfassender Lärmschutz in den Kernstunden der Nacht von herausragender Bedeutung.

G Die Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main soll die bundesweite Bedeutung des Landes Hessen als europäischer und internationaler Knotenpunkt für die Mobilität der Menschen sowie als Handels- und Logistikzentrum für den Austausch von Gütern sichern und stärken.

Außerdem wurde in der Präambel zur Änderung ausdrücklich auf die Absicht der Landesregierung verwiesen, alle fünf Bestandteile des Mediationspakets zum Ausbau umzusetzen, zu dem u.a. der Anti-Lärm-Pakt gehört, der die Einführung eines Lärmkontingents und lokaler Lärmobergrenzen vorsieht. In der Begründung zur Änderung des LEP wurde zudem ausdrücklich darauf verwiesen, dass für die Abwägung die Bedarfsprognosen der Fraport mit 701.000 Flugbewegungen und die hierauf basierenden Lärmberechnungen herangezogen wurden.

4.5. Planfeststellungsbeschluss zum Ausbau des Frankfurter Flughafens und Betriebsgenehmigung

4.5.1. Allgemeiner Hintergrund

Gemäß § 6 Abs. 1 LuftVG bedürfen Flugplätze einer Genehmigung. Genehmigungspflichtig sind danach alle baulichen Anlagen, die der Durchführung des Flugbetriebs dienen, insbesondere Start- und Landebahnen. Diese Genehmigung erfolgt grundsätzlich in der Form eines Planfeststellungsbeschlusses (wenn nicht eine Plangenehmigung als weniger aufwendige Genehmigungsform ausreicht). Eines Planfeststellungsbeschlusses und nicht nur einer Plangenehmigung bedarf es nach § 8 Abs. 2 LuftVG immer dann, wenn der Flughafen nach der Anlage 1 zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedarf. Nach Nr. 14.12.1 des 1. Anhangs zum UVPG bedarf ein Flugplatz mit einer Start- und Landebahngrundlänge von 1.500 m⁷³ oder mehr der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Die Landebahn Nordwest ist 2.800 m lang.

⁷³ Anlässlich der Revision der UVP-Richtlinie wurde auf europäischer Ebene mit der Streichung einer Untergrenze eine UVP-Pflicht für den Bau aller Flugplätze festgeschrieben.

Der Flughafen Frankfurt am Main wurde in den 1950er Jahren von einem Militärflughafen zu einem zivilen Luftverkehrsflughafen umgenutzt und seitdem mehrfach ausgebaut. Im Frühjahr 1968 wurde das Planfeststellungsverfahren für die 4000 Meter lange Startbahn West eingeleitet, 1990 begannen die Bauarbeiten für das neue Terminal 2 auf dem Gelände der abgerissenen Empfangsanlage Ost. Im Oktober 2001 wurde das Raumordnungsverfahren für eine neue Landebahn eingeleitet, wobei drei Varianten für eine Landebahn im Nordwesten, im Nordosten oder im Süden des Flughafengeländes untersucht wurden. Daran anschließend folgte das Planfeststellungsverfahren für die Landebahn Nordwest, für die im Raumordnungsverfahren festgestellt worden war, dass die Raumverträglichkeit hergestellt werden könne. Im Januar 2003 reichte die Fraport AG einen weiteren Planfeststellungsantrag für den Bau einer Wartungshalle im Südwesten des Flughafens ein und am 18. Dezember 2007 erteilte das hessische Ministerium für Wirtschaft und Verkehr den Planfeststellungsbeschluss für den Bau der Landebahn Nordwest.⁷⁴ Damit ist die Erweiterung des Flughafens Frankfurt am Main um die Landebahn Nordwest sowie der Bau eines dritten Terminals auf dem südöstlichen Flughafengelände genehmigt worden. Dem Planfeststellungsbeschluss liegt als Prognosehorizont das Jahr 2020 mit einer Erwartung von 88,6 Mio. Passagieren und 4,6 Mio. t Luftfracht bei 701.000 Flugbewegungen im Jahr zugrunde. Als Genehmigungsgrenze werden diese Zahlen im Planfeststellungsbeschluss aber nicht ausdrücklich genannt.

4.5.2. Betriebsbeschränkungen im Planfeststellungsbeschluss

Bewegungs- oder Lärmkontingente sind flugbetriebliche Regelungen.⁷⁵ Im Planfeststellungsbeschluss zum Ausbau des Frankfurter Flughafens, Teil A Verfügender Teil, Kapitel II „Flugbetriebsbeschränkungen und flughafenbetriebliche Regelungen“ (S. 20 bis 28 des PFB)⁷⁶ sind Regelungen für Luftfahrzeuge, die aufgrund ihrer Lärmzertifizierungswerte nicht mehr starten und landen dürfen, enthalten sowie Betriebsbeschränkungen für Starts und Landungen im Nachtzeitraum. In dem Planfeststellungsbeschluss wurde zunächst geregelt – anders als von der Fraport AG beantragt – dass zwischen 22-6 Uhr durchschnittlich 150 und zwischen 23-5 Uhr (sog. Mediationsnacht) durchschnittlich 17 planmäßige Flugbewegungen pro Nacht zulässig sein sollen. Die Durchschnittswerte sind dabei jeweils auf das Kalenderjahr bezogen worden. Auf Urteile des VGH Kassel⁷⁷ und des BVerwG⁷⁸ hin, wurde diese Zahl durch die Genehmigungsbehörde wegen des abwägungsfehlerhaft nicht festgelegten Nachtflugverbots von 23-5 Uhr auf 133 Flugbewegungen reduziert. In dem Anpassungsbescheid vom 29. Mai 2012 wurde schließlich festgeschrieben, dass am Flughafen Frankfurt am Main von 23-5 Uhr keine geplanten Flugbewegungen und in den Nachttrandstunden (22-23 Uhr sowie 5-6 Uhr) im Jahresdurchschnitt nicht mehr als 133 Flugbewegungen pro Nacht zulässig sind.

Für verspätet oder verfrüht ankommende Luftfahrzeuge werden folgende Regelungen getroffen:

- *Luftfahrzeuge mit besseren Lärmzertifizierungswerten als „knapp die Vorschriften erfüllende Luftfahrzeuge“ i.S.d. § 48a Nr. 4 LuftVZO, deren Slot bis 22 Uhr bzw. ab 6 Uhr geplant ist, dürfen bis 0 Uhr bzw. ab 5 Uhr ohne Anrechnung auf die Kontingentierung landen.*
- *Kapitel-4-Flugzeuge, deren Slot zwischen 22 und 23 Uhr bzw. zwischen 5 und 6 Uhr geplant ist, dürfen bis 0 Uhr landen; Verfrühungslandungen vor 5 Uhr sind untersagt.*

⁷⁴ Vgl. http://www.frankfurt-airport.de/content/frankfurt_airport/de/business_standort/daten_fakten.html, zuletzt abgerufen am 10.3.2014.

⁷⁵ BVerwG, Urteil vom 20.04.2005, Az.: 4 C 18/03, Rn. 31, juris.

⁷⁶ https://wirtschaft.hessen.de/sites/default/files/HMWVL/plafe_teil_a_verfuegender_teil.pdf.

⁷⁷ VGH Kassel, Urteil vom 21.08.2009, Az.: 11 C 509/08.T u. a.

⁷⁸ BVerwG, Urteil vom 04.04.2012, Az.: 4 C 8.09 u. a.

Verspätete Starts dürfen durch die örtliche Luftaufsichtsstelle bis 0 Uhr erlaubt werden, wenn die Verspätung auf Gründen beruht, die außerhalb des Einflussbereiches des jeweiligen Luftverkehrsunternehmens liegen. Dies gilt beispielweise im Falle eines Gewitters, aufgrund dessen Starts nicht planmäßig stattfinden können. Für die neue Landebahn Nordwest gelten darüber hinaus die folgenden Einschränkungen:

- *Starts von Luftfahrzeugen sind unzulässig.*
- *keine Nutzung durch Flugzeuge des ICAO-Codebuchstabens F*
- *keine Nutzung durch Strahlflugzeuge, außerhalb der Einordnung in die Flugzeuggruppen bis einschließlich S6.3 gemäß der Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen, was einen faktischen Ausschluss von B747 und A380 bedeutet.*
- *keine Nutzung durch Flugzeuge des Musters MD11*
- *die Benutzung zwischen 23 und 5 Uhr ist untersagt.*

Von den Nachtbetriebsbeschränkungen ausgeschlossen sind weiterhin Landungen aus Sicherheitsgründen sowie Starts und Landungen in medizinischen oder Katastropheneinsätzen, außerdem Evakuierungsflüge sowie Flüge in besonderem öffentlichem Interesse. Darüber hinaus bedürfen verspätete Starts von Luftfahrzeugen, die in einem Betriebsbeschränkungszeitraum fallen, in jedem Einzelfall der Erlaubnis durch die örtliche Luftaufsichtsstelle.

Der Einsatz der Schubumkehr ist, außer bei aus Sicherheitsgründen unumgänglichen Fällen, ausgeschlossen.

Dies bedeutet, der Planfeststellungsbeschluss sieht lediglich für den Nachtzeitraum eine Bewegungskontingentierung vor. Eine lärmbezogene Kontingentierung ist weder für den Tag noch für die Nacht momentan planfestgestellt.

Des Weiteren bestimmt der Planfeststellungsbeschluss auch keinen genauen Genehmigungsumfang, sondern 701.000 Flugbewegungen im Jahr folgen aus einer Bedarfsprognose, die der Planung zugrunde liegt und auf Basis deren sämtliche Auswirkungsbetrachtungen u.a. zur erwartbaren Fluglärmbelastung erfolgten. Dies bedeutet, dass die 701.000 Flugbewegungen nicht als maximal zulässige jährliche Bewegungszahl festgelegt wurden. Die luftverkehrsrechtlichen Genehmigungen in Deutschland wurden bislang, wie auch in Frankfurt, mit Ausnahme von Nachtflugbeschränkungen zahlenmäßig überwiegend unbeschränkt erlassen und erfassen grundsätzlich alle auf dem Gelände technisch möglichen Flugbewegungen, vorbehaltlich einschränkender Regelungen z.B. zur Gefahrenabwehr.

4.5.3. Auflagenvorbehalte im Planfeststellungsbeschluss

Den Auflagenvorbehalten kommt im weiteren Verlauf des Gutachtens eine wesentliche Funktion bei der rechtlichen Beurteilung zu.

Unter 5.1.4 des verfügenden Teils des Planfeststellungsbeschlusses sind folgende Auflagenvorbehalte geregelt:

Nr. 1: Die Planfeststellungsbehörde wird die Nebenbestimmung dieses Planfeststellungsbeschlusses überprüfen und erforderlichenfalls anpassen, wenn der

Lärmschutzbereich nach § 4 Abs. 2 und 5 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm neu festgesetzt worden ist.

Nr. 2: 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.

Nr. 3: Im Übrigen bleibt die nachträgliche Festsetzung, Änderung oder Ergänzung von Auflagen und betrieblichen Regelungen vorbehalten. Dabei kann auch eine zusammenfassende Gewichtung unterschiedlicher Lärmbelastungen in der Umgebung des Flughafens in Gestalt eines Lärmindex berücksichtigt werden.

4.6. Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses

Bestandskraft eines Planfeststellungsbeschlusses ist gegeben, wenn dieser unanfechtbar geworden ist. Der Planfeststellungsbeschluss zum Ausbau der Landebahn Nordwest in Frankfurt ist bisher gegenüber den Musterklägern bestandskräftig. Zahlreiche weitere Klagen gegen den Ausbau sind allerdings noch vor dem VGH Kassel als Tatsacheninstanz anhängig. Jedoch orientieren sich die Gutachterinnen an dem im Musterverfahren tenorierten Urteil bzw. an den Urteilsgründen, die auch für die noch anhängenden Verfahren Gültigkeit besitzen.

4.7. Lärmaktionsplan

Die Regelungen des BImSchG sind ausweislich des Geltungsbereiches in § 2 Abs. 2 Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) nicht auf Flugplätze anwendbar, sodass die Vorschriften des LuftVG, LuftVO und des LuftVZO für Fluglärm vorrangig sind. Eine Ausnahme für den Anwendungsbereich enthält § 2 Abs. 2 BImSchG aber für den sechsten Teil des BImSchG und damit für die Lärmaktionsplanung. Nach den §§ 47a - 47f BImSchG sind die zuständigen Behörden verpflichtet, für von Großflughäfen ausgehenden Umgebungslärm strategische Lärmkarten auszuarbeiten und darauf aufbauend Lärmaktionspläne zu erstellen. In den Lärmaktionsplänen sollen Maßnahmen vorgesehen werden, die Umgebungslärm verhindern, mindern oder auf einem niedrigen Niveau halten. Gemäß der Definition des § 47b S. 1 Nr. 5 BImSchG entspricht einem Großflughafen ein Verkehrsflughafen mit einem Verkehrsaufkommen von über 50.000 Flugbewegungen (Starts und Landungen) pro Jahr. Der Flughafen Frankfurt am Main ist somit der einzige Großflughafen in Hessen. Nach der hessischen Verordnung über immissionsschutzrechtliche Zuständigkeiten⁷⁹ ist das Regierungspräsidium Darmstadt für die Erstellung des Lärmaktionsplanes für den Flughafen Frankfurt am Main zuständig. Von besonderer Bedeutung für die Lärmaktionsplanung an Flugplätzen ist § 14 FluglärmG, der die Schutzziele für die Lärmaktionsplanung definiert. Danach sind bei der Lärmaktionsplanung nach § 47d BImSchG die Werte des § 2 Abs. 2 FluglärmG zu beachten. Die Lärmaktionsplanung hat daher auf Basis des ausgewiesenen Lärmschutzbereichs nach § 4 FluglärmG zu erfolgen. Für die Aufstellung des Lärmaktionsplans kann somit die Lärmkartierung

⁷⁹ Verordnung über immissionsschutzrechtliche Zuständigkeiten, zur Bestimmung der federführenden Behörde nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung und über Zuständigkeiten nach dem Benzinbleigesetz vom 13.10.2009 (GVBl I S. 406).

nach § 47c BImSchG nicht als Maßstab für den räumlichen Umfang des Lärmaktionsplanes herangezogen werden.⁸⁰

Der Entwurf⁸¹ des Lärmaktionsplanes Hessen, Teilplan Flughafen Frankfurt/Main, wurde am 03. September 2012 öffentlich bekannt gemacht, bis zum 19. Oktober 2012 konnten Stellungnahmen eingereicht werden. Nach Abschluss der Bewertung der eingegangenen Stellungnahmen erfolgte die Bekanntmachung des aufgestellten Lärmaktionsplans Hessen, Teilplan Flughafen Frankfurt/Main, zum 05. Mai 2014.⁸²

Der Lärmaktionsplan enthält keine eigenen Vorschläge für konkrete Lärminderungsmaßnahmen. Er stellt in Kapitel 7.4.4.⁸³ als mögliche Lärminderungsmaßnahme die Lärmkontingentierung, wie sie bereits in der Region u.a. durch die hessische Landesregierung oder das Forum Flughafen und Region diskutiert wird, vor. Daran anschließend legt der Lärmaktionsplan keine Maßnahmen fest.⁸⁴ Die FLK Frankfurt hatte bereits den Entwurf des Lärmaktionsplans dahingehend auch kritisiert.⁸⁵

⁸⁰ Auch im Übrigen ist der Kartierungsumfang nicht für den räumlichen Umfang der Lärmaktionspläne ausschlaggebend.

⁸¹ http://www.rp-darmstadt.hessen.de/irj/RPDA_Internet?cid=7735365c78feec85ae38a3dd0ea5a0d9.

⁸² http://www.rp-darmstadt.hessen.de/irj/RPDA_Internet?rid=HMdl_15/RPDA_Internet/nav/52f/52f40079-4fac-2731-79cd-aa2b417c0cf4,...11111111-2222-3333-4444-100000005002%26_ic_seluCon=aec40079-4fac-2731-79cd-aa2b417c0cf4%26shownav=false.htm&uid=52f40079-4fa.

⁸³ Lärmaktionsplan, S. 105f.

⁸⁴ Vgl. Lärmaktionsplan, Kapitel 8.6.4.3, Antwort des RP Darmstadt zu einer entsprechenden Stellungnahme, S. 154.

⁸⁵ http://www.flk-frankfurt.de/eigene_dateien/stellungnahmen/pdf-2012/2012-10-02-flk-entwurf-laermaktionsplan.pdf.

5. Prüfung der rechtlichen Vorgehensmöglichkeiten für die Einführung je nach konkretem Konzept

Die Prüfung der rechtlich möglichen Vorgehensweisen erfolgt anhand dreier grundlegender Konzepte:

- Bewegungskontingent (Festschreibung der Zahl von Flugbewegungen)
- Lärmkontingent als maximal zulässige Grenze
- Konzept, in dem zunächst ein maximal zulässiges Lärmkontingent definiert wird, das ab einem bestimmten Zeitpunkt kontinuierlich abgesenkt wird (Annahme, dass langfristig aufgrund zukünftiger Techniken und neuer Flottengenerationen eine Absenkung auch bei angestiegener Bewegungszahl möglich sein wird).

5.1. Einführung einer Bewegungskontingentierung

Hier werden zwei Modelle diskutiert:

- Zum einen wird gefordert, ein Ansteigen der Flugbewegungen mittels der Festschreibung von 701.000 Flugbewegungen als Bewegungskontingent zu verhindern, indem diese als Abwägungsgrundlage und Prognose im Planfeststellungsverfahren (PFV) verwendete Zahl explizit als maximal zulässige Anzahl jährlicher Flugbewegungen festgeschrieben wird.
- Zum anderen sieht ein Vorschlag vor, die Flugbewegungszahlen auf 380.000 Flugbewegungen zu reduzieren. Damit läge die Kapazität des Flughafens deutlich unterhalb der heute abgewickelten Flugbewegungszahl und auch unterhalb der vor dem Bau der Landebahn Nordwest abgewickelten Kapazitäten.

5.1.1. Einführung einer Bewegungsgrenze von 701.000 Flugbewegungen nach § 76 Abs. 2 HVwVfG

Eine rechtlich denkbare Möglichkeit wäre, die 701.000 Flugbewegungen, die Grundlage der Abwägungsentscheidung im Planfeststellungsbeschluss geworden sind, als Bewegungsgrenze durch eine Planänderung gemäß § 76 HVwVfG (Planänderungen vor Fertigstellung des Vorhabens) durchzuführen.

§ 76 VwVfG ermöglicht die (teilweise) Änderung des Planfeststellungsbeschlusses durch rechts-gestaltenden Verwaltungsakt. Er stellt der Planfeststellungsbehörde ein Mittel zur nachträglichen Korrektur der ursprünglichen Planungsentscheidung zur Verfügung,⁸⁶ das in seinem Anwendungsbereich den §§ 48, 49 VwVfG vorgeht und diese verdrängt.⁸⁷ Den Anforderungen des § 76 VwVfG liegt zugrunde, dass der Vorhabenträger den Plan aufgrund der Genehmigungswirkung des § 75 VwVfG verwirklichen darf, wenn er nach § 74 VwVfG festgestellt ist und gleichzeitig an den genehmigten Inhalt gebunden wird.⁸⁸ Damit ist § 76 VwVfG auch anwendbar, wenn gegen den Planfeststellungsbeschluss noch ein Rechtsbehelfsverfahren anhängig ist. Planänderungen im Sinne

⁸⁶ BVerwGE 61, 307, 310 = NJW 1982, 950; BVerwGE 75, 214, 219 = NVwZ 1987, 578, 579.

⁸⁷ Fischer in Ziekow, Praxis des Fachplanungsrechts, Rn. 518.

⁸⁸ Vgl. Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG-Kommentar, § 74 Rn. 22 f.

des § 76 müssen im Übrigen nicht das eigentliche Vorhaben betreffen, sondern können auch Änderungen hinsichtlich der angeordneten Schutzauflagen betreffen.⁸⁹

Eine Planänderung nach § 76 HVwVfG kann auf Initiative des HMWEVL oder der Fraport AG erfolgen. § 76 VwVfG ist aber nur anwendbar, wenn der Plan nach seiner Feststellung (dazu § 74 VwVfG), jedoch vor einer Fertigstellung des Vorhabens, geändert werden soll. Unerheblich ist, ob der Planfeststellungsbeschluss insgesamt oder gegenüber einzelnen Betroffenen unanfechtbar ist.⁹⁰

Von einer Fertigstellung des Vorhabens wird im vorliegenden Fall nicht ausgegangen. Der Bau der Landebahn Nordwest allein reicht unseres Erachtens nicht aus, so fehlt neben dem Terminal 3 der ebenfalls planfestgestellte Autobahnanschluss sowie weitere Versorgungseinrichtungen, die insgesamt dafür nötig sein sollen, die angestrebte Ausbaupkapazität abzuwickeln. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass sowohl die Fraport AG als auch das HMWEVL selbst davon ausgehen, dass eine Fertigstellung im Sinne des Gesetzes noch nicht erfolgt ist. Die Fraport AG hat wiederholt Anträge auf Planänderung wg. unwesentlicher Bedeutung gestellt (z.B. Verlegung von Drainage etc.). Das HMWEVL hat sich in seinen Planergänzungsbeschlüssen „Wirbelschleppen“ vom 10. Mai 2013⁹¹ und vom 26. Mai 2014⁹² auf § 76 Abs. 3 Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz (HVwVfG) gestützt.

Nach § 76 HVwVfG kann ein Plan vor Fertigstellung des Vorhabens geändert werden, dazu bedarf es entweder

- eines neuen Planfeststellungsverfahrens (Abs. 1) bzw.
- kann davon abgesehen werden, wenn die Planänderung von unwesentlicher Bedeutung ist, die Belange anderer nicht berührt werden oder wenn die Betroffenen der Änderung zugestimmt haben (Abs. 2);
- wird trotz Vorliegen einer Änderung von unwesentlicher Bedeutung ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt, kann dann aber von dem Anhörungsverfahren und der öffentlichen Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses abgesehen werden (Abs. 3, Vereinfachtes Planfeststellungsverfahren).

Voraussetzung ist – wenn nicht ein neues Planfeststellungsverfahren angestrebt wird – mithin, dass es sich um eine unwesentliche Änderung handelt, dies bedeutet, dass die Gesamtkonzeption des Vorhabens oder wesentliche Teile davon nicht durch die Änderung in Frage gestellt werden.⁹³ Das Plangefüge bleibt durch eine Festschreibung der Bewegungszahlen auf 701.000 Flugbewegungen unangetastet, die Zielsetzung der Planung und die im PFB getroffene Abwägung bleiben im Grundsatz unberührt. Dies sehen wir als gegeben an, da die Abwägung sowohl bei der Schaffung der landesplanerischen Grundlagen im Landesentwicklungsplan als auch im Planfeststellungsverfahren auf der Prognose von 701.000 Bewegungen erfolgte. Ziel des Ausbaivorhabens war es, eine entsprechende prognostizierte Kapazität bereitzustellen, diese wird durch ein Bewegungskontingent von 701.000 Flugbewegungen nicht in Frage gestellt. Sinn und Zweck der bereits gebauten Landebahn Nordwest wird durch dieses Kontingent ebenfalls nicht in Frage gestellt. Die insofern getätigten Investitionen schaffen weiterhin die Grundlage, diese Kapazitätsgrenze überhaupt zu erreichen. Darüber hinaus wird das Schutzkonzept des Auflagenvorbehalts Nr. 2 im PFB

⁸⁹ Kopp/Ramsauer, VwVfG Komm, § 76, Rn. 8.

⁹⁰ Vgl. BVerwG NVwZ 1986, 834, 835; VGH Mannheim NVwZ 1986, 663; Kopp/Ramsauer, § 76 Rn. 11; Allesch/Häußler in Obermayer, § 76 Rn. 8.

⁹¹ https://wirtschaft.hessen.de/sites/default/files/HMWVL/13-05-10_planergaenzungsbeschluss_wirbelschleppen.pdf.

⁹² https://wirtschaft.hessen.de/sites/default/files/media/hmwvl/140526_planergaenzungsbeschluss_wirbelschleppenii.pdf.

⁹³ Kopp/Ramsauer, VwVfG Komm, 13. Aufl., § 76, Rn. 1.

durch die Festschreibung der 701.000 Flugbewegungen verstärkt (Behörde kann tätig werden, wenn die Lärmbelastung sich wesentlich verändert oder wenn es mehr als 701.000 Flugbewegungen sind). Vorliegend bleiben Umfang und Zweck des Ausbauvorhabens – wie abgewogen – unverändert.

Zudem ist anzumerken: Wenn schon die erkennbar über die ursprünglich der Fraport AG auferlegten Pflichten zum Schutz vor Schäden durch Wirbelschleppen hinausgehende Regelung als „unwesentlich“ seitens der Genehmigungsbehörde eingeschätzt wurde, dann sollte dies erst recht gelten, wenn die Änderung nur der Festschreibung einer elementaren Annahme aus dem Planfeststellungsverfahren dient.

Weitere Voraussetzung ist, dass „Belange anderer nicht berührt werden“ oder „die Betroffenen der Änderung zugestimmt haben“. „Anderer“ im Sinne der Vorschrift ist weit auszulegen. Der Begriff umfasst alle Rechtssubjekte, die nicht Vorhabenträger sind und potentiell Betroffene sein können.⁹⁴ Für die Flughafenanwohner bzw. die Fluglärm-betroffenen stellt die vorgestellte Planänderung keine Verschlechterung im Sinne einer zusätzlichen belastenden Auswirkung von einigem Gewicht dar. Ein Festschreiben einer Bewegungskontingentierung auf 701.000 Flugbewegungen ist gem. § 76 Abs. 2 HVwVfG möglich.

5.1.2. Einführung einer Bewegungsgrenze von 701.000 Flugbewegungen im Rahmen eines erneuten Planfeststellungsverfahrens

Wird die Rechtsauffassung nicht geteilt, dass die Bewegungskontingentierung von 701.000 Flugbewegungen nicht als unwesentlich zu beurteilen sei, würde zur Einführung eines Bewegungskontingents von 701.000 Bewegungen bis zur Fertigstellung des Vorhabens auch die Durchführung eines erneuten Planfeststellungsverfahrens nach § 76 Abs. 1 HVwVfG in Frage kommen.

5.1.3. Einführung einer Bewegungsgrenze von 701.000 Flugbewegungen unter Nutzung des Auflagenvorbehalts Nr. 2 im Planfeststellungsbeschluss

Ist das Vorhaben fertiggestellt, d.h. die kapazitive Erweiterung des Flughafens Frankfurt ist erreicht (dies ist es nach unserer Auffassung nach Fertigstellung des Terminals 3 und der dazugehörigen Anbindungen wie z.B. dem Autobahnanschluss) bzw. wird die Rechtsauffassung vertreten, bereits jetzt sei die Fertigstellung erreicht, dann verbleibt die Möglichkeit, die betriebliche Regelung (die bislang lediglich eine Bewegungskontingentierung für den Nachraum vorsieht) gem. §§ 8 Abs. 4 S. 1, 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG anzupassen.

Wie bereits festgehalten, Bewegungs- und Lärmkontingente stellen betriebliche Regelungen dar, die auch Gegenstand des Planfeststellungsverfahrens werden können. Dies z.B. ist der Fall, wenn bei einer wesentlichen Erweiterung des Flughafens die Altgenehmigung an das Ergebnis der Planfeststellung angepasst wird. Dies ist hier geschehen. Wie ausgeführt, enthält der Planfeststellungsbeschluss zahlreiche betriebliche Regelungen, die insbesondere notwendig geworden sind, um die Integration einer vierten Bahn in das bestehende System und um die für das Ausbauvorhaben notwendige Konfliktbewältigung zu erreichen. Der Planfeststellungsbeschluss hat allerdings durch die Auflagenvorbehalte den Erlass betrieblicher Regelungen auch zu einem späteren Zeitpunkt der Genehmigungsbehörde überlassen. Änderungen betrieblicher Regelungen bedürfen

⁹⁴ Schiller in Grabherr/Reidt/Wysk, LuftVG Komm., § 8, Rn. 55; ebenso für § 74: Bonk/Neumann in Stelkens/Bonk/Sachs, Rn. 227.

immer nur einer Änderungsgenehmigung nach § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG, also keiner zusätzlichen Planfeststellung (§ 8 Abs. 4 S. 1 LuftVG).⁹⁵

Der Auflagenvorbehalt in Nr. 2, A XI 5.1.4.2:

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.

regelt zwei Möglichkeiten zur nachträglichen Änderung der Auflagen. Zum einen kann nachträglich eine Festsetzung, Änderung oder Ergänzung von Auflagen oder eine betriebliche Regelung getroffen werden, wenn – gemäß § 4 Abs. 6 FluLärmG – eine wesentliche Veränderung der Lärmsituation eingetreten ist. Dies ist gemäß § 4 Abs. 5 S. 2 FluglärmG dann der Fall:

„...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.“

Zum anderen greift der Auflagenvorbehalt für den Fall, dass die jährliche Flugbewegungszahl die für das Jahr 2020 ermittelte Zahl von 701.000 übersteigt.

In beiden Fällen ist der Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen vor Fluglärm bezweckt.

Der genannte Auflagenvorbehalt sieht als Auslöseschwelle demnach vor, dass die Anzahl der Flugbewegungen die in der Prognose zum Ausbauvorhaben zugrunde gelegte Bewegungszahl überschreitet, also mehr als 701.000 Flugbewegungen abgewickelt werden. Dazu wird momentan kein Anlass gesehen. Die aktuellen Flugbewegungszahlen sind noch weit von den prognostizierten Flugbewegungszahlen entfernt. Eine Nutzung der 2. Variante des Auflagenvorbehaltes Nr. 2 wird demnach nicht gesehen. Gleiches gilt dann auch für den Fall, dass eine Bewegungszahl unterhalb der 701.000 Flugbewegungen erreicht werden soll, dies wird ebenfalls nicht unter Nutzung des Auflagenvorbehaltes Nr. 2 möglich sein.

5.1.4. Einführung einer Bewegungsgrenze von 701.000 Flugbewegungen nach Fertigstellung des Vorhabens

Nach Fertigstellung des Vorhabens würde eine Einführung einer Bewegungsobergrenze unserer Einschätzung nach nur noch nach § 8 Abs. 3. bzw. § 8 Abs. 4 i.V.m. § 6 Abs. 4 LuftVG möglich sein. Hierfür wäre ein Antrag der Fraport AG als Vorhabenträgerin erforderlich.

⁹⁵ Schiller in Grabherr/Reidt/Wysk, LuftVG Komm., § 6, Rn. 55; Rn. 84.

5.1.5. Einführung einer Bewegungsgrenze unterhalb 701.000 Flugbewegungen durch Planänderung, § 76 HVwVfG

Die weitere Frage ist, ob es rechtlich möglich wäre, auch eine unterhalb von 701.000 Flugbewegungen liegende Bewegungsgrenze durch eine Planänderung festzulegen.

Unserer Einschätzung nach wäre dies jedenfalls nicht nach § 76 HVwVfG möglich, da eben gerade nicht an den Planungsgrundlagen im Planfeststellungsbeschluss festgehalten wird und damit keine Änderung von unwesentlicher Bedeutung vorliegen kann. Es müsste also gemäß § 76 Abs. 1 HVwVfG ein neues Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden.

Das BVerwG hat in seinem Urteil zum PFB bereits festgehalten, dass es die der Prognose und der Lärmabwägung zugrunde gelegten 701.000 Flugbewegungen aus der Planfeststellung für ermessensfehlerfrei abgewogen hält. Dazu hat es unserer Einschätzung nach in den Musterklagen eine abschließende Rechtsauffassung dargelegt. Ein Vorgehen des HMWEVL, das von dieser Rechtsauffassung des BVerwG abweicht, wird daher als wenig erfolgversprechend angesehen.

Anders wäre die Lage rechtlich zu beurteilen, falls die Fraport AG selbst einen Antrag auf Reduktion der Kapazität und Schaffung einer Bewegungsobergrenze stellen würde. Damit würde sie als Vorhabenträgerin eine Neuentscheidung durch das HMWEVL beantragen. Das ist – abgesehen von der Frage, ob das HMWEVL solch einem Anliegen überhaupt stattgeben dürfte und möglicher aktienrechtlicher Restriktionen – angesichts der von der Fraport AG getätigten Investitionen für den Ausbau sowie der dann fehlenden Deckung der Betriebskosten als äußerst unwahrscheinlich einzustufen. Daher wird diese Variante im Gutachten nicht weiter betrachtet.

Im Ergebnis scheidet unseres Erachtens nach eine rechtlich verbindliche Festsetzung einer Bewegungsgrenze unterhalb von 701.000 Bewegungen ohne Antrag seitens der Fraport AG aus.

5.1.6. Einführung einer Bewegungsgrenze unterhalb 701.000 Flugbewegungen durch Teilwiderruf und Rücknahme, § 48 LuftVZO

Um ein Kontingent unterhalb von 701.000 Flugbewegungen im Jahr einzuführen, kommt weiter ein Teilwiderruf oder Teilrücknahme des Planfeststellungsbeschluss in Betracht. Nämlich des Teils, der den Flugbetrieb ohne eine verbindliche Obergrenze für Flugbewegungen oder des damit einhergehenden zulässigen Fluglärm erlaubt. Ein Widerruf bzw. eine Rücknahme kommt jedoch nur als ultima ratio und dann in Betracht, wenn die Regularien der §§ 73 ff. HVwVfG oder des LuftVG nicht ausreichen, um Gefahren für grundrechtlich geschützte Rechtsgüter (z.B. Gesundheitsgefahr) abzuwehren.⁹⁶ Das Luftverkehrsrecht enthält in § 48 Abs. 1 LuftVZO und in § 6 Abs. 2 S. 3 und Abs. 3 LuftVG Regelungen zum Widerruf der Genehmigungen eines Flugplatzes. Die Rücknahme bzw. der Widerruf ist unter drei Voraussetzungen möglich, wenn

- die Genehmigungsvoraussetzungen (§ 6 LuftVG) bei Erteilung der Genehmigung nicht vorlagen (Rücknahme, § 48 Abs. 1 S. 1 LuftVZO),
- die Genehmigungsvoraussetzungen (§ 6 LuftVG) nachträglich nicht nur vorübergehend entfallen sind (Widerruf, § 48 Abs. 1 S. 2 LuftVZO),
- Auflagen nicht eingehalten wurden (Widerruf, § 48 Abs. 1 S. 3 LuftVZO).

Bei dem ersten Widerrufsgrund handelt es sich streng genommen um die Rücknahme einer rechtswidrigen Genehmigung nach der Terminologie von § 48 VwVfG. Dieser regelt allgemein die

⁹⁶ Giemulla, in: Giemulla/Schmidt (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsrecht, Bd. 1.1, § 6 LuftVG Rn. 90.

Rücknahme von rechtswidrigen Verwaltungsentscheidungen soweit keine speziellen Ermächtigungsgrundlagen bereit stehen. Den Widerruf (zunächst) rechtmäßiger Entscheidungen regelt allgemein § 49 VwVfG. Auch der § 48 LuftVZO wird durch die allgemeinen Regelungen in §§ 48 und 49 VwVfG ergänzt, dies umfasst insbesondere die Vertrauensschutzgesichtspunkte von § 48 Abs. 3 und 4 VwVfG.⁹⁷ Danach sind entstandene Vermögensnachteile auszugleichen, soweit der Empfänger einer begünstigenden Entscheidung schutzwürdiges Vertrauen auf den Bestand der Entscheidung hatte. § 48 Abs. 1 LuftVZO stimmt mit § 48 VwVfG überein, insoweit eine begünstigende Entscheidung zurückgenommen wird, die nicht auf eine Geld- oder Sachleistung gerichtet ist.⁹⁸ Durch die luftverkehrsrechtlichen Genehmigungen des Flughafens wird dem Flughafenbetreiber das Recht gewährt, den Flughafen zu errichten und zu betreiben. Damit sind die Genehmigungen im Sinne von § 48 Abs. 1 S. 2 VwVfG begünstigend. Zudem gilt die Jahresfrist aus § 48 Abs. 4 VwVfG. Danach kann die Entscheidung nur innerhalb eines Jahrs nach Kenntnisaufnahme der Behörde über alle tatsächlichen und rechtlichen Rücknahme- oder Widerrufsvoraussetzungen erfolgen.⁹⁹ Dies statuiert eine Entscheidungsfrist.¹⁰⁰ Darüber hinaus ist für die Anwendung von §§ 48, 49 VwVfG kein Raum.¹⁰¹ Die in der Regelung des § 49 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG zur Rücknahme rechtmäßiger Entscheidungen bei Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit zugrunde liegende allgemeine Wertung wurde im Luftverkehrsrecht in § 6 Abs. 2 S. 3 LuftVG i.V.m. § 48 LuftVZO geregelt. Danach ist eine Genehmigung zu widerrufen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet wird. Anders als bei §§ 48, 49 VwVfG steht die Rücknahme bzw. der Widerruf nach § 48 LuftVZO nicht im Ermessen der Behörde. Beim Vorliegen der Voraussetzungen muss die Behörde die Genehmigung zurücknehmen. Nur beim Widerruf nach § 6 Abs. 2 S. 3 LuftVG i.V.m. § 48 LuftVZO wird der Behörde Ermessen eingeräumt, sodass sie eine Abwägung zwischen den betroffenen Belangen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und denen des Flughafenbetreibers vornehmen muss.

Fraglich ist nun, ob § 48 Abs. 1 LuftVZO einschlägig ist und die Voraussetzungen für die Genehmigung des Flughafens zum Zeitpunkt der Erteilung der Genehmigung nicht vorlagen oder mittlerweile entfallen sind. Zu prüfen ist, ob die Genehmigungsvoraussetzungen des § 6 Abs. 1 S. 1 LuftVG nicht vorlagen oder ob nach § 6 Abs. 3 LuftVG die "öffentlichen Interessen in ungemessener Weise beeinträchtigt" werden. Zu den öffentlichen Interessen gehören neben sicherheitspolitischen Interessen auch Verkehrsinteressen, vgl. § 31 Abs. 2 Nr. 4 i.V.m. Abs. 1 S. 1 LuftVG.

Es ist am Maßstab des § 6 Abs. 1, 2 LuftVG zu beurteilen, ob die Genehmigungsvoraussetzungen vorlagen und immer noch vorliegen. Für ein Fehlen der Genehmigungsvoraussetzungen bestehen keine Anhaltspunkte. Daher bleibt zu prüfen, ob im Sinne von § 6 Abs. 2 S. 3 LuftVG Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet wird. Die Genehmigung des Flughafens kann in diesem Rahmen nachträglich entfallen sein, wenn der Flugbetrieb derart zugenommen hat, dass ihm Grundrechtsrelevanz zukommt. Die luftverkehrsrechtlichen Genehmigungen erfassen grundsätzlich alle auf dem Gelände technisch möglichen Flugbewegungen und sind damit unbegrenzt. Andererseits sind Flugbewegungen nur insoweit erfasst, wie sie nicht zu Gesundheitsgefahren führen. Die Genehmigungsbehörde kann keine rechtswidrigen gesundheitsschädlichen Auswirkungen genehmigen.¹⁰²

Der Schutz der öffentlichen Sicherheit umfasst den Schutz vor Schäden, die entweder Gemeinschafts- oder Individualgütern drohen. Zu den Gemeinschaftsgütern zählen die verfassungsmäßige Ordnung, besonders der Bestand des Staates und seiner Einrichtungen und dessen rechtmäßiges

⁹⁷ Giemulla, in: Giemulla/Schmidt (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsrecht, Bd. 1.1, § 6 LuftVG Rn. 90.

⁹⁸ Hofmann/Grabherr, LuftVG, § 6 Rn. 47.

⁹⁹ Giemulla, in: Giemulla/Schmidt (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsrecht, Bd. 1.1, § 6 LuftVG Rn. 90.

¹⁰⁰ BVerwG NJW 1985, 819.

¹⁰¹ Giemulla/Rathgeb, in: Giemulla/Schmidt (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsrecht, Bd. 2, § 48 LuftVZO Rn. 1.

¹⁰² Giemulla, in: Giemulla/Schmidt (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsrecht, Bd. 1.1, § 6 LuftVG Rn. 90.

Funktionieren sowie die Rechtsordnung in ihrer Gesamtheit. Zu den Individualgütern rechnen insbesondere grundrechtliche Schutzgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit und das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Einzelnen.

Unter dem Schutzgut öffentliche Ordnung ist die Gesamtheit jener ungeschriebenen Regeln für das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit zu verstehen, deren Beachtung als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten staatsbürgerlichen Gemeinschaftslebens betrachtet wird. Die Bedeutung dieses Schutzgutes, die den sich wandelnden Anschauungen der Zeit unterliegt, ist heute in den Hintergrund gerückt, weil im modernen Rechtsstaat fast alle für die Gemeinschaft wesentlichen Schutzgüter Gegenstand einer gesetzlichen Regelung sind, die auch die hoheitlichen Eingriffsmöglichkeiten normiert. Auch bei Beeinträchtigungen durch Fluglärm kommen Schutzgüter wie Leben und Gesundheit in Betracht.

Die Ermächtigung nach § 6 Abs. 2 S. 3 LuftVG i.V.m. § 48 Abs. 1 LuftVZO dient aber gerade nicht dazu, eine einmal getroffene Planungsentscheidung zu korrigieren, sondern zwischenzeitlich eingetretene Tatsachen, denen eine neue Grundrechtsrelevanz zukommt, zu berichtigen.¹⁰³ Dazu reicht eine bloße Steigerung der Flugbewegungen für sich genommen nicht aus. Das BVerwG führt dazu aus, dass auch eine sprunghafte Zunahme nächtlicher Starts und Landungen keine wesentliche Änderung oder Erweiterung des Betriebes sind, die nach § 6 Abs. 4 LuftVG einer Änderungsgenehmigung bedürfte oder gar den Rahmen der Genehmigung verlassen würde. Eine Steigerung innerhalb der im PFV angenommenen Kapazitäten ist bei Flughäfen von vornherein einkalkuliert und damit genehmigt.¹⁰⁴ Tritt als Folge einer gesteigerten Ausnutzung der Kapazitäten eines uneingeschränkt zugelassenen Flughafens ein mit dem Verfassungsrecht unvereinbarer Zustand ein, haben die Betroffenen einen Anspruch auf Lärmschutzaufgaben nach § 75 Abs. 2 S. 2 HVwVfG. Erst wenn dies nicht ausreicht, kommt ein Teilwiderruf in Betracht.¹⁰⁵ Im Rahmen von § 75 HVwVfG ist insbesondere auch passiver Schallschutz möglich. Wie bereits dargelegt, liegen die Voraussetzungen für eine Anwendung von § 75 Abs. 2 S. 2 HVwVfG nicht vor.

Auch die Genehmigung des Flughafens Frankfurt am Main ist zunächst unbeschränkt. Als Abwägungsgrundlage zwischen dem Bedarf und dem Schutz der betroffenen Anwohner dienen 701.000 Flugbewegungen im Jahr. Bis zu dieser Grenze sind Flugbewegungen abgewogen und vom Genehmigungsumfang erfasst. Eine Steigerung bis zu dieser Marke verlässt nicht den Rahmen der Genehmigung. Diese Zahl ist bisher nicht erreicht. Der von den startenden und landenden Maschinen ausgehende Lärm weicht bislang nach unserer Kenntnis der Monitorings anhand von Lärmrechnungen und -messungen nicht wesentlich von den Prognosen für die Lärmentwicklung im PFB ab, bzw. liegt unterhalb der Prognosen¹⁰⁶. Das BVerwG hat die Lärmbeeinträchtigungen, die durch den der Genehmigung zugrunde gelegten Fluglärm von 701.000 Flugbewegungen im Jahr ausgehen würden – abgesehen von den ursprünglich genehmigten 17 Flugbewegungen in der Kernnacht – grundsätzlich als ordnungsgemäß abgewogen und gerade nicht die Grenze zur Gefahr als überschritten angesehen.

Des Weiteren liegen auch die Voraussetzungen von § 48 Abs. 1 a.E. LuftVZO nicht vor. Danach müsste der Flughafenbetreiber Auflagen nicht eingehalten haben. Dies ist hier nicht ersichtlich.

Somit scheidet der (Teil-)Widerruf als Möglichkeit, eine Beschränkung auf weniger als 701.000 Flugbewegungen im Jahr einzuführen, aus.

¹⁰³ BVerwG, NVwZ-RR 1998, 23.

¹⁰⁴ BVerwG ZLW 1998, 213.

¹⁰⁵ BVerwG, NVwZ 2004, 869 ff. m.w.N. OVG Lüneburg, Urt. V. 23.4.2009 – 7 KS 18/07, juris Rn. 45.

¹⁰⁶ Damit ist nicht ausgeschlossen, dass es im Einzelfall örtlich punktuell zu Abweichungen kommen kann, aber von den wesentlichen Grundannahmen im PFB wurde bisher nicht abgewichen.

5.2. Einführung einer Lärmobergrenze anhand wirkungsbezogener oder akustischer Parameter

Eine ganze Reihe von Vorschlägen zur Kontingentierung fordert, dass eine Obergrenze auswirkungsbezogen definiert wird. Hierfür werden entweder der Frankfurter Fluglärmindex als Bezugsgröße vorgeschlagen oder akustische Kriterien wie z.B. eine Festschreibung, dass bestimmte Dauerschallpegel an Orten nicht überschritten werden dürfen oder dass die Lärmbelastung gemessen am Dauerschallpegel jährlich um einen bestimmten Wert reduziert werden muss.

5.2.1. Abgrenzung der beiden Formen

Beide Lärmbewertungen sind zunächst hinsichtlich ihrer Zielsetzung und Wirkungsweise zu unterscheiden:

Die Festlegung einer Lärmobergrenze mittels wirkungsbezogenem Index dient nicht dem Schutz des einzelnen Individuums vor bestimmten maximalen Schallpegeln oder Dauerschallpegeln. Dessen unbeschadet muss dieser Individualschutz zur Abwehr von Gesundheitsgefahren und erheblichen Belästigungen der Bürgerinnen und Bürger selbstverständlich rechtlich und tatsächlich eine zentrale Bedeutung haben und behalten. Dieser Individualschutz bliebe bei allen indexbasierten Kontingentmodellen, wie bisher auch in den Regelungen zum passiven Schallschutz verwirklicht, in Umsetzung des Fluglärmschutzgesetzes¹⁰⁷ erhalten. Die Hauptfunktionen eines indexbasierten Kontingents wären, dass die Gesamtwirkung des Fluglärms in der Region beschränkt würde. Das bedeutet, dass statt der Definition eines Immissionsgrenzwertes (außen; für Innenräume definiert FluglärmSchG Immissions-Schutzziele) ein „Wirkungs“grenzwert festgelegt wird. Die mit dem Fluglärm einhergehenden Wirkungen sollen beschränkt werden. Im Fall der Nutzung des Frankfurter Indexes wären dies die erheblich Belästigten am Tag sowie die Zahl zusätzlicher EEG-Aufwachreaktionen in der Nacht. Dies kann sowohl bezogen auf die ganze Region, als auch weiter unterteilt in Teilregionen erfolgen. Der wesentliche Vorteil unter Lärmschutzaspekten einer indexbasierten Lösung im Vergleich zur örtlichen Festschreibung von Immissionshöchstwerten ist, dass damit dem Flughafen und der Flugsicherung grundsätzlich die Flexibilität bleibt, An- oder Abflugverfahren später an geänderte Gegebenheiten anzupassen. Das bedeutet, dass Lärmentlastungspotenziale erschlossen werden können durch in der Gesamtschau lärmindernde moderne Navigationsverfahren, auch wenn diese örtlich punktuell z.B. aufgrund von geänderten lateralen oder vertikalen Profilen zu Mehrbelastungen führen. Mit einem wirkungsbezogenen Modell könnte auch die Zielsetzung z.B. in FLK und FFR verfolgt werden, dass soweit wie möglich Höchstbetroffene entlastet werden sollen, wenn Lärminderungspotenziale erschlossen werden, selbst wenn hiermit punktuelle Mehrbelastungen in weniger verlärmten Gebieten einher gehen sollten. Bei indexbasierten Modellen verbleibt ein hohes Maß an Flexibilität für den Flughafenbetreiber. So blieben z.B. ein Reagieren auf Änderungen des Marktes, also die Zu- oder Abnahme von Flügen von und in bestimmte Destinationen möglich, die zu Änderungen der Lärmverteilung in der Region führen können.

Eine Lärmobergrenze auf Basis akustischer Kriterien hätte, jedenfalls wenn sie auch ortsspezifisch festgeschrieben würde, den Vorteil, dass sie auch Elemente des Individualschutzes abbilden kann. Außerdem würde sie ein Stück weit Verlässlichkeit für Bürgerinnen und Bürger bringen, welchem

¹⁰⁷ Das Fluglärmschutzgesetz wird teilweise – bezogen auf seine Schutzstandards – bzw. die konkrete Handhabung im untergesetzlichen Regelwerk als unzureichend angesehen, den erforderlichen Schutz vor Gesundheitsgefahren und erheblicher Belästigung zu gewährleisten. Gleichwohl ist dieses Gesetz aktuell gültig und die bisher auf dem Klageweg vorgebrachten verfassungsrechtlichen Bedenken oder sonstige fachliche Kritik waren bislang nicht erfolgreich.

Ausmaß an Fluglärm sie maximal ausgesetzt würden. Die größte Schwierigkeit dürfte darin liegen, welche jeweiligen akustischen Werte für die Obergrenze definiert werden sollten, wenn man die Abwickelbarkeit von 701.000 Flugbewegungen als vom BVerwG anerkannte Planungs- und Bedarfsgrundlage zugrunde legt. Dies würde bedeuten, dass man bei Festlegung einer einheitlichen Lärmobergrenze für die gesamte Region entweder einen Wert nehmen müsste, der weit oberhalb dessen liegt, was in den allermeisten Gebieten an Fluglärm erwartbar ist. Die Obergrenze wäre also nur in den höchstbelasteten Gebieten wirksam. Oder es müssten lokal unterschiedliche Höchstwerte festgelegt werden, je nach Lage der Siedlungsgebiete unterhalb von An- oder Abflugrouten. Diese Ungleichbehandlung müsste sachlich gerechtfertigt werden können, und dabei müssten die Erfordernisse nach Art. 3 GG beachtet werden. Diese Frage würde sich auch bei dem Vorschlag einer durchschnittlichen jährlichen Reduktion des derzeitigen Fluglärms um z.B. 0,4 dB(A) im Dauerschallpegel stellen, da damit die derzeitige Verteilung des Fluglärms festgeschrieben würde. Der größte Nachteil der akustisch definierten Lärmobergrenze wäre, dass sie dem Flughafen, Airlines und Flugsicherung Grenzen setzt, die auch dann zum Tragen kommen können, wenn die prognostizierten 701.000 Bewegungen noch gar nicht erreicht sind. Auf Änderungen bestimmter Marktsegmente, was Destinationen und genutztes Fluggerät betrifft sowie auf Änderungen von An- oder Abflugverfahren könnte je nach Ambitioniertheit der definierten örtlichen Lärmwerte nur noch beschränkt reagiert werden, selbst wenn die Gesamtbelastung in der Region dadurch nicht ansteige oder sich sogar verringern würde.

Denkbar wären auch Kombinationen von den beiden Arten der Definition. Zum Beispiel ein indexbasiertes Kontingent, das um lokale Lärmobergrenzen oder Minderungsziele in den höchst belasteten Gebieten ergänzt würde. Im Gutachten werden die beiden Arten jedoch bewusst getrennt geprüft, da es rechtliche Unterschiede gibt.

5.2.2. Einführung einer Lärmobergrenze durch Planänderung nach § 76 HVwVfG

Auch hier könnte – vergleichbar mit dem Vorgehen zur Festsetzung eines Deckels bei der Flugbewegungszahl von 701.000 Flugbewegungen – eine Planänderung nach § 76 HVwVfG in Frage kommen.

5.2.2.1. Indexbasierte Lärmobergrenze mittels 701.000 Bewegungen

Die Festsetzung einer Lärmobergrenze mittels des Frankfurter Fluglärmindex (bei einem Index gemessen an 701.000 Flugbewegungen) könnte analog zu den Ausführungen in 5.1.1 als unwesentliche Änderung angesehen werden, da die Einführung zumindest einer Auslöseschwelle durch den Index bereits im PFB angelegt ist (siehe vorherige Ausführungen).

Die wesentliche Fragestellung, ob dies ein rechtlich gangbarer Weg wäre, ist, wie unter 5.1.1 am Beispiel der Bewegungsgrenze, dargestellt, was noch als unwesentliche Änderung des bestehenden PFB anzusehen wäre. Auch hier müsste mit bedacht werden, welche konkrete Rechtsfolge eine Überschreitung der Lärmobergrenze auslösen soll. Dies hängt von der konkreten Ausgestaltung und textlichen Fassung einer möglichen Regelung ab. So könnten z.B. Regelungen vorgesehen werden, dass im Falle des Überschreitens zunächst keine automatische Beschränkung der zulässigen Flugbewegungen in den nachfolgenden Flugplanperioden ausgelöst werden soll. Sondern die Regelung könnte z.B. auch vorsehen, dass bei einer erkennbar drohenden oder bereits erfolgten Überschreitung seitens Fraport zunächst ein Maßnahmenkatalog vorzulegen ist, der es der Aufsichtsbehörde ermöglicht abzuschätzen, ob diese geeignet sind, die Überschreitung in Zukunft auch ohne weitergehende Betriebseinschränkungen zu vermeiden. Die denkbaren Formen der Ausgestaltung einer Lärmobergrenze reichen, was ihre mögliche rechtliche Wirkung und Konzeption angeht, von einer bloßen Konkretisierung der schon im PFB vorhandenen Auflagenvorbe-

halte bis hin zur Einführung einer automatischen Auslöseschwelle für Betriebsbeschränkungen im Fall des Überschreitens des Kontingents.

Grundsätzlich gesehen wäre die Einführung einer indexbasierten Lärmobergrenze für die Fraport AG als Vorhabensträgerin weniger einschneidend als die Einführung einer Bewegungsgrenze. Denn ihr verbliebe bei einem indexbasierten Lärmkontingent ein größerer Spielraum, wie sie auf ein drohendes Überschreiten der Grenze reagieren kann, um betriebseinschränkende Wirkungen der Lärmobergrenze zu vermeiden. Denn ihr stünde grundsätzlich ein breites Instrumentarium des aktiven Schallschutzes zur Verfügung. Dies reicht von der Incentivierung zum Einsatz lärmarmen Fluggeräts bis hin zu veränderten An- oder Abflugverfahren oder der Änderung von Nutzungskonzepten.

Mithin wird auch hier die Auffassung vertreten, dass eine Lärmobergrenze mittels des Lärmindex anhand der 701.000 Flugbewegungen sich im Rahmen der planfestgestellten und durch das BVerwG nicht beanstandeten Prognose und Abwägung aufhält und darüber hinaus als milderes Mittel gegenüber einer strikten Flugbewegungszahl angesehen werden kann. Eine Planänderung ist demnach möglich.

5.2.2.2. Akustisch definierte Lärmobergrenze mittels 701.000 Bewegungen

Da die Einhaltung einer akustikbasierten Lärmobergrenze, jedenfalls wenn sie örtlich unterschiedlich ausgestaltet ist und auch außerhalb der höchstbetroffenen Gebiete wirken soll auch dann gefährdet sein kann, wenn die 701.000 Bewegungen noch nicht erreicht sind, sehen wir jedenfalls für diese Art der Lärmobergrenze den Weg der Planänderung gem. § 76 Abs. 2 HVwVfG als nicht gangbar an. Es müsste hierfür ein Planfeststellungsverfahren nach § 76 Abs. 1 HVwVfG bzw. nach Fertigstellung des Vorhabens ein Verfahren zur Änderung der Betriebsgenehmigung durchgeführt werden.

5.2.3. Lärmobergrenze mit Absenkungsmechanismus

Für Formen von Lärmobergrenzen, die eine Absenkung der im PFB abgewogenen prognostizierten Lärmwerte vorsehen, halten wir eine bloße Planänderung nach § 76 Abs. 2 HVwVfG für nicht möglich. Es würde sich um eine wesentliche Änderung des Planfeststellungsbeschlusses handeln, da der bereits in der Gesamtabwägung als hinnehmbar angesehene Lärm zu reduzieren wäre.

Es müsste hierfür ein Planfeststellungsverfahren nach § 76 Abs. 1 HVwVfG bzw. nach Fertigstellung des Vorhabens ein Verfahren zur Änderung der Betriebsgenehmigung nach §§ 8 Abs. 4, 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG durchgeführt werden.

5.2.4. Einführung einer Lärmobergrenze durch Nutzung der im Planfeststellungsbeschluss enthaltenen Auflagenvorbehalte

Eine Lärmkontingentierung kann auch im Rahmen eines bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses etwa dadurch erreicht werden, dass dieser selbst die Möglichkeit nachträglicher Einschränkung durch einen Auflagenvorbehalt vorsieht.

Die Voraussetzungen, unter denen ein Auflagenvorbehalt in einem Planfeststellungsbeschluss geregelt werden kann, hält § 74 Abs. 3 HVwVfG bereit. Dieser ermöglicht für den Fall, dass eine abschließende Entscheidung über einzelne Aspekte der Planung mit Erlass des Planfeststellungsbeschlusses noch nicht getroffen werden kann, diese noch offenen Punkte im Planfeststellungsbeschluss einer abschließenden Entscheidung vorzubehalten. Wegen der damit verbundenen Durchbrechung des im Planfeststellungsrecht geltenden Grundsatzes der umfassenden Problembewältigung in der Planfeststellung und damit des Verbots, die Problembewältigung zu verschieben, ist diese Vorschrift eng auszulegen.¹⁰⁸

Abzugrenzen ist das Instrument des Auflagenvorbehalts von der nachträglichen Anordnung nach § 75 Abs. 2 S. 2 HVwVfG und der allgemeinen Norm für Nebenbestimmungen in § 36 HVwVfG, die auch die Möglichkeit eines Auflagenvorbehalts vorsieht. Dem Anwendungsbereich nachträglicher Anordnungen nach § 75 Abs. 2 S. 2 bis 4 HVwVfG sind solche Wirkungen zugeordnet, die bei Erlass des Planfeststellungsbeschlusses noch nicht voraussehbar waren. Diese berechtigen daher nicht zu einem Entscheidungsvorbehalt.¹⁰⁹ Ein allgemeiner Auflagenvorbehalt unter Rückgriff auf § 36 Abs. 2 Nr. 5 HVwVfG ist im Planfeststellungsrecht ausgeschlossen, da dies die engen Voraussetzungen des § 74 Abs. 3 VwVfG umgehen würde.¹¹⁰

Der Auflagenvorbehalt in Nr. 2, A XI 5.1.4.2:

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.

¹⁰⁸ BVerwG NVwZ 2001, 429 f. = BVerwGE 112, 221.

¹⁰⁹ BVerwG NVwZ 2001, 429, 430.

¹¹⁰ BVerwG NVwZ 2001, 429 f. = BVerwGE 112, 221.

regelt zwei Möglichkeiten zur nachträglichen Änderung der Auflagen. Zum einen kann nachträglich eine Festsetzung, Änderung oder Ergänzung von Auflagen oder eine betriebliche Regelung getroffen werden, wenn – gemäß § 4 Abs. 6 FluLärmG – eine wesentliche Veränderung der Lärmsituation eingetreten ist. Dies ist gemäß § 4 Abs. 5 S. 2 FluglärmG dann der Fall:

„...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.“

Zum anderen greift der Auflagenvorbehalt für den Fall, dass die jährliche Flugbewegungszahl die für das Jahr 2020 ermittelte Zahl von 701.000 übersteigt.

In beiden Fällen ist der Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen vor Fluglärm bezweckt.

Der Auflagenvorbehalt Nr. 3, A XI 5.1.4.3 formuliert:

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

Hier hat sich die Planfeststellungsbehörde allgemein die nachträgliche Festsetzung, Änderung oder Ergänzung von Auflagen und betrieblichen Regelungen vorbehalten. Vorbehalt Nr. 3 hat seinem Wortlaut nach den weitesten Anwendungsbereich der Auflagenvorbehalte im Planfeststellungsbeschluss und ist unabhängig vom Lärmschutzbereich und auch den prognostizierten 701.000 Flugbewegungen im Jahr einschlägig.

Da durch die Lärmkontingentierung eine Regelung betreffend des Flugbetriebes getroffen wird, könnte man sich auf den Standpunkt stellen, dass es allein durch den Auflagenvorbehalt Nr. 3 möglich ist, eine Lärmkontingentierung von Amts wegen einzuführen, sollte diese abwägungsfehlerfrei sein. Seinem Wortlaut nach weiten Anwendungsbereich kann der Auflagenvorbehalt Nr. 3 aber nur erfüllen, wenn er in dieser weiten Auslegung auch in den Plan aufgenommen werden durfte.

Eine Einschränkung erfahren mögliche Nebenbestimmungen in Planfeststellungsbeschlüssen durch die abschließenden Regelungen der §§ 74 ff. HVwVfG, die außerhalb der engen Voraussetzungen des § 74 Abs. 3 HVwVfG einen allgemeinen Auflagenvorbehalt unter Rückgriff auf § 36 Abs. 2 Nr. 5 HVwVfG im Planfeststellungsrecht ausschließen.¹¹¹ Zudem werden teilweise solche weiten Auflagenvorbehalte, die eine nachträgliche Abwägungsentscheidung konterkarieren können, im Rahmen eines Planfeststellungsbeschlusses als unzulässig angesehen, da das Ergebnis einer im Planfeststellungsbeschluss getroffenen Abwägung nicht ohne weiteres über einen Auflagenvorbehalt ausgehebelt werden kann.¹¹² Auch ist ein Auflagenvorbehalt unwirksam, wenn die mit dem Vorbehalt ausgeklammerten Belange so gewichtig sind, dass die Planungsentscheidung ohne deren Berücksichtigung nachträglich als unabgewogen erscheint.¹¹³ Diese Auffassung wird damit begründet, dass nach der Rechtsprechung des BVerwG ein Auflagenvorbehalt im Planfeststellungsrecht wegen des dort geltenden Grundsatzes umfassender Problembewältigung nur zulässig sei, wenn er den Voraussetzungen des § 74 Abs. 3 HVwVfG genüge.¹¹⁴ Nach § 74 Abs. 3 HVwVfG könne die Planfeststellungsbehörde sich eine abschließende Entscheidung nur vorbehal-

¹¹¹ BVerwG, Urt. v. 22.11.2000, NVwZ 2001, 429 f. = BVerwGE 112, 221.

¹¹² BVerwG NVwZ 2002, 350; Ziekow, VerwArch 2008, 559 (569).

¹¹³ BVerwG NVwZ 1998, 513 = BVerwGE 104, 123, 138.

¹¹⁴ BVerwG, Urt. v. 22.11.2000, NVwZ 2001, 429 f. = BVerwGE 112, 221.

ten, wenn diese im Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses noch nicht möglich war. § 74 Abs. 3 HVwVfG betreffe den Fall, wenn sich aufgrund besonderer Anhaltspunkte die konkrete Möglichkeit abzeichne, dass nachteilige Wirkungen in absehbarer Zeit eintreten werden, ihr Ausmaß sich jedoch noch nicht abschätzen lassen. Das allgemeine, jeder Prognose innewohnende Risiko, die spätere Entwicklung könne von der Prognose abweichen, reiche nach den Ausführungen des BVerwG dafür aber nicht aus. Danach könnten im Rahmen der Wirkungsabschätzung von Fluglärm Maßnahmen zur Minderung einer Betroffenheit gerade nicht offengelassen und auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden. Dies hat die Planfeststellungsbehörde aber auch nicht getan.

Nach § 74 Abs. 3 HVwVfG könnten nur solche Entscheidungen offengelassen und unter die Auflage einer späteren Regelung gestellt werden, wenn über einzelne Aspekte eine Entscheidung noch nicht im Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses gefällt werden konnte.¹¹⁵ Wegen der damit verbundenen Durchbrechung des im Planfeststellungsrechts geltenden Grundsatzes der umfassenden Problembewältigung, ist diese Vorschrift eng auszulegen.¹¹⁶ Der Vertrauensschutz ist ein wesentliches Element des Rechtsstaatsprinzips, daher darf diese Durchbrechung nicht umfangreicher ausfallen, als sie zur Verfolgung legitimer Zwecke unbedingt erforderlich ist. Dies setzt aber voraus, dass solche Zwecke existieren und namhaft gemacht werden können. Sie müssen im Verwaltungsakt als Voraussetzungen des Auflagenvorbehalts benannt werden¹¹⁷ oder sich aus der Ermächtigungsgrundlage für den Auflagenvorbehalt ableiten lassen, um den Wegfall des Vertrauensschutzes auf diese Weise so klein wie möglich zu halten.

Das BVerwG hat in seinem Urteil vom 4. April 2012 dazu in seiner Begründung für die Ablehnung weitergehender Schallschutzmaßnahmen als im PFB vorgesehen geschrieben:

Rn. 374: Im Übrigen hat sich die Planfeststellungsbehörde in Teil A XI 5.1.4 (S. 144 f.) des Planfeststellungsbeschlusses die nachträgliche Festsetzung, Änderung oder Ergänzung von Auflagen zum Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm vorbehalten. Dieser Vorbehalt entfaltet drittschützende Wirkung und schließt auch Maßnahmen des aktiven Schallschutzes ein.

Demnach hielt das BVerwG die Auflagenvorbehalte für rechtswirksam und hat darüber hinaus den Vorbehalten eine drittschützende Wirkung beigemessen.

Und weiter:

Rn. 397: Lärmkontingent

398 Die von der Klägerin im Verfahren BVerwG 4 C 1.10 geltend gemachten Ansprüche, die Lärmmenge so zu kontingentieren, dass der Belästigungsindex und in den Nachtstunden die Anzahl der Aufwachreaktionen nicht über das nach der Lärmprognose 2020 zu Erwartende hinausgehen, hat der Verwaltungsgerichtshof (juris Rn. 801 f.) ohne Bundesrechtsverstoß abgelehnt.

399 Zutreffend ist der Verwaltungsgerichtshof davon ausgegangen, dass sich der Regelungsgehalt des § 2 Abs. 2 FluglärmG nicht darin erschöpft, die Grenzwerte für die Zumutbarkeit von Fluglärm der Höhe nach festzulegen, sondern dass das Gesetz zugleich die für die Abgrenzung maßgeblichen Kriterien definiert. Für die Bewertung von Fluglärm am Tag ist der äquivalente Dauerschallpegel vorgegeben mit der gesetzlichen Folge, dass Anzahl

¹¹⁵ Vgl. auch offene Punkte im Planfeststellungsbeschluss S. 1069, „Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist noch nicht absehbar ... regionaler Lärmindex der luftverkehrsrechtlichen Abwägung zugrunde gelegt werden könnte“.

¹¹⁶ BVerwG, Urt. v. 22.11.2000, NVwZ 2001, 429 f. = BVerwGE 112, 221.

¹¹⁷ Zu den Anforderungen im Rahmen von § 36 VwVfGTiedemann, in: Bader/Ronellenfitsch, Beck'scher OK-VwVfG, § 36 Rn. 71.

und Höhe von Einzelschallereignissen für diesen Zeitraum rechtlich unerheblich sind. Für die Einschätzung der Fluglärmbelastung in der Nacht schreibt § 2 Abs. 2 FluglärmG eine Betrachtung sowohl des äquivalenten Dauerschallpegels als auch eines Pegel-Häufigkeits-Kriteriums vor. Es verstößt deshalb nicht gegen das Abwägungsgebot, wenn die Planfeststellungsbehörde - wie hier - die Zumutbarkeit von nächtlichem Fluglärm anhand dieser Kriterien bewertet und nicht anhand eines Belästigungsindex oder der Anzahl der Aufwachereignisse. Nur ergänzend sei angemerkt, dass es bereits vor dem Inkrafttreten des Fluglärmschutzgesetzes im weiten Abwägungsspielraum der Planfeststellungsbehörde lag zu entscheiden, unter Zugrundelegung welcher Kriterien sie den Lärmschutzinteressen der Anwohner und den Planungsinteressen der Gemeinden im Umfeld eines Flughafens Rechnung trug. Für eine Ermessensreduktion auf Null trägt die Klägerin Hinreichendes nicht vor. Auch die von ihr angeführte Bemerkung des Senats im Urteil vom 9. November 2006 - BVerwG 4 A 2001.06 - (BVerwGE 127, 95 Rn. 86), vorrangiges Nachtschutzziel müsse es sein, dafür Sorge zu tragen, dass fluglärmbedingte Aufwachreaktionen möglichst vermieden werden, ist nicht als Festlegung auf eine bestimmte Methode zu verstehen. Ebenso wenig lässt sich aus § 29b Abs. 1 Satz 1 LuftVG, der die Vermeidung erheblicher Belästigungen vorsieht, ableiten, dass ein Lärmschutzkonzept an einen Belästigungsindex anknüpfen müsste.

400 Ein Abwägungsdefizit zeigt die Klägerin nicht auf. Dass die Planfeststellungsbehörde - wie die Klägerin behauptet - allein aufgrund einer noch ausstehenden abschließenden Meinungsbildung des RDF auf die Festlegung eines lärmindexbasierten Lärmschutzkonzepts verzichtet hätte, hat weder der Verwaltungsgerichtshof festgestellt noch ergibt sich dies aus den Akten. Nach der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses waren hierfür ausschlaggebend zum einen fehlende Berechnungsmöglichkeiten, zum zweiten Zweifel, ob das auf einer Zusammenfassung von Tag- und Nachtlärm beruhende Indexkonzept mit der zwischen Tag und Nacht differenzierenden Wertung des Fluglärmschutzgesetzes vereinbar sei, und zum dritten die Tatsache, dass mit den gesetzlich vorgegebenen Lärmwerten des Fluglärmschutzgesetzes hinreichend umfangreiche und aussagekräftige Maßstäbe für die Bewertung und Abwägung der Auswirkungen flugbetriebsbedingten Lärms zur Verfügung stünden. Nur ergänzend hat die Planfeststellungsbehörde (Planfeststellungsbeschluss S. 1070 f.) darauf hingewiesen, dass auch innerhalb des RDF der Vorschlag noch auf massive Kritik und Bedenken hinsichtlich der Umsetzbarkeit stoße. Eine Pflicht der Planfeststellungsbehörde, von sich aus eigene lärmindexbasierte Alternativen zu den etablierten und im Fluglärmschutzgesetz vorgesehenen, auf Dauerschall- und Maximalpegel abstellenden Lärmschutzmodellen zu entwickeln, besteht nicht.

401 Auch eine Fehlgewichtung klägerischer Belange ist nicht ersichtlich. Soweit die Klägerin geltend macht, ihr Gemeindegebiet und vor allen Dingen ihre Kindertagesstätten seien bereits gegenwärtig von einer gerade noch zumutbaren Lärmbelastung betroffen, ist nicht erkennbar, dass die Planfeststellungsbehörde dies anders beurteilt hätte.

402 Ein von der Klägerin behauptetes Optimierungsgebot zugunsten der Lärminderung im Sinne einer erhöhten Begründungslast besteht nicht. § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG enthält einen Prüfauftrag, keine Gewichtungsvorgabe. § 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG legt der Senat zwar in ständiger Rechtsprechung als Gewichtungsvorgabe aus, die allerdings nur zugunsten der Nachtruhe der Bevölkerung greift.

403 Unberechtigt ist schließlich der Vorwurf einer Abwägungsdisproportionalität. Die Klägerin macht geltend, dass sie flächendeckend praktisch nicht mehr planen könne, insbeson-

dere keine schutzbedürftigen öffentlichen Einrichtungen, und dass die vorhandenen oder ausnahmsweise zulässigen Einrichtungen nicht mehr zumutbar betrieben werden könnten; umgekehrt würden ihre Forderungen weitgehend nicht auf eine Beschränkung von Flugbewegungen, sondern lediglich auf ein optimiertes Lärmschutzkonzept abzielen, seien also nicht mit nennenswerten Abstrichen bei den Verkehrsbelangen verbunden. Die Forderungen der Klägerin würden die behaupteten Planungsbeschränkungen nicht beseitigen. Es trifft auch nicht zu, dass die Forderungen praktisch "kostenlos" zu haben seien; sie könnten durchaus eine Flugbewegungskontingentierung bewirken, falls andere Lärminderungsmaßnahmen sich als nicht praktikabel erweisen sollten.

Wir entnehmen diesen Passagen des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts zu Fragen der Einführung einer indexbasierten Lärmobergrenze folgende Erwägungen:

- Das Bundesverwaltungsgericht sah es nicht als abwägungsfehlerhaft an, dass zum Zeitpunkt des Erlasses des PFB kein Lärmkontingent auf Basis eines Index festgelegt wurde. Es hat aber gleichzeitig klargestellt, dass der Behörde ein weiter Spielraum zusteht, wie sie Lärmschutzinteressen angemessen berücksichtigt und welcher Formen sie sich dabei bedient.
- Das Bundesverwaltungsgericht sah es nicht als abwägungsfehlerhaft an, dass sich das HMWEVL weitere Auflagen und betriebliche Regelungen im Bereich des Lärmschutzes vorbehielt.
- Das Bundesverwaltungsgericht sah es nicht als abwägungsfehlerhaft an, dass bei ergänzenden Auflagen oder Betriebsregelungen zum Lärmschutz im PFB ausdrücklich genannt wird, dass diese auch auf Basis eines zusammenfassenden Fluglärmindexes ausgestaltet werden können.

Die in der Begründung zum Planfeststellungsbeschluss durchscheinenden Zweifel, ob z.B. die Zusammenfassung von Tag- und Nachtbelastungen in einem Index sachgerecht ist und weitere wissenschaftliche Fragen hatten im Nachgang zum Planfeststellungsbeschluss dazu geführt, dass von RDF eine fachliche Begutachtung des damals vorgeschlagenen Index durch einen Akustiker sowie zwei Lärmwirkungsforscher aus dem Bereich Belästigungswirkungen (für Taglärm) und Aufwachreaktionen (für Nachtlärm) beauftragt wurde (siehe ausführlich in Kapitel 3.4).

Möglich wären ein Antrag Betroffener auf Festlegung von Schutzvorkehrungen, § 75 Abs. 2 HVwVfG oder eine nachträgliche Änderung der Betriebsgenehmigung durch das HMWEVL gem. § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG.

5.2.5. Nachträgliche Anordnung von Schutzvorkehrungen, § 75 Abs. 2 S. 2 HVwVfG

Gemäß § 75 Abs. 2 S. 2 HVwVfG können Betroffene bei nicht voraussehbaren Auswirkungen des genehmigten Vorhabens auch nach Unanfechtbarkeit des Plans Vorkehrungen verlangen, die die eingetretenen nachteiligen Wirkungen ausschließen. Bei der nachträglichen Anordnung von Schutzvorkehrungen handelt es sich um eine nachträgliche Planergänzung. Es können Schutzauflagen erlassen werden, die im Wesentlichen den Anordnungen von Schutzvorkehrungen entsprechen, die bei Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses nach § 74 Abs. 2 S. 2 und 3 HVwVfG möglich waren. Es soll die Situation hergestellt werden, die bestehen würde, wenn die erst nachträglich aufgetretenen nachteiligen Wirkungen bereits im Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststel-

lungsbeschlusses voraussehbar gewesen und planerisch bewältigt worden wären.¹¹⁸ Die Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses soll aber nur bei Auswirkungen des Vorhabens relativiert werden, die bei Erlass nicht voraussehbar waren, d.h. mit denen die Beteiligten in verständiger Weise unter Zugrundelegung eines objektiven Maßstabs nicht rechnen konnten¹¹⁹. Für Auswirkungen, die bereits Teil der Abwägung waren, sollen nachträgliche Schutzvorkehrungen nicht vorgesehen werden. Nicht vorhersehbar sind beispielsweise Auswirkungen eines Vorhabens, die bei der Abschätzung der Folgen zwar prognostiziert wurden, sich aber tatsächlich anders entwickelten haben.¹²⁰ Da nach unserer Kenntnis die Lärmentwicklung seit Inbetriebnahme der Landebahn Nordwest nicht wesentlich von prognostizierten und in den Unterlagen dargestellten Lärmentwicklungen im PFV abweicht, bzw. bisher darunter liegt, kann sie nicht als unvorhergesehene Auswirkung eingestuft werden. Fluglärm und die mit 701.000 Flugbewegungen einhergehenden Beeinträchtigungen der Anwohner waren bei der Flughafenplanung und Landebahnerweiterung Planungsgrundlage und wurden entsprechend auch mit den Belangen der Anwohner abgewogen. Dies betraf auch Flugbewegungen in den Nachtstunden. Zudem hat die Planfeststellungsbehörde für den Fall einer Abweichung der Auswirkungen entweder durch Zunahme des Lärms oder der Flugbewegungen über die Prognosen hinaus, spezifische Möglichkeiten für Auflagen in den Auflagenvorbehalten Nr. 1 bis 3 geregelt und diesen Fall bedacht. Damit liegen die Voraussetzungen von § 75 Abs. 2 S. 2 – 4 HVwVfG für eine nachträgliche Anordnung von Schutzvorkehrungen unterhalb von 701.000 Flugbewegungen/entsprechende Fluglärmbewertung nicht vor.

5.2.6. Nachträgliche Änderung der Betriebsgenehmigung, § 8 Abs. 4 S. 2 LuftVG i.V.m. § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG

Neben der Anlagenzulassung durch den Planfeststellungsbeschluss bedarf ein Flughafen einer Betriebsgenehmigung nach § 6 LuftVG. Diese erhält neben dem Planfeststellungsbeschluss aber erst bei Änderungen oder Beschränkungen im Betrieb eigenständige Bedeutung, da die Zulässigkeit und der Umfang der Anlagenerrichtung maßgeblich vom Umfang des Betriebes abhängt und sich daher die Genehmigung nach § 6 LuftVG an der Planfeststellung nach § 8 LuftVG orientiert. Der Planfeststellungsbeschluss lässt die Errichtung der baulichen Anlage zu und die Betriebsgenehmigung lässt daran anschließend die Benutzung dieser Anlage zu. Aus § 6 Abs. 4 S. 1 LuftVG ergibt sich, dass die Betriebsgenehmigung dem jeweiligen Ergebnis der Planfeststellung anzupassen ist. Damit will der Gesetzgeber die Einheitlichkeit des Ergebnisses der von ihm mit Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 5. Dezember 1958¹²¹ eingeführten Planfeststellung und der Betriebsgenehmigung trotz der getrennten Entscheidungsverfahren erreichen.¹²² Das BVerwG stellte in einem Urteil 2004¹²³ klar, dass im mehrstufigen Genehmigungsverfahren des LuftVG der Planfeststellungsbeschluss auch im Hinblick auf betriebliche Regelungen den für den Rechtsschutz Dritter maßgeblichen Verwaltungsakt darstellt, unabhängig davon, in welchem Genehmigungsteil betriebliche Regelungen getroffen werden. Somit kann über die Betriebsgenehmigung kein Ergebnis herbeigeführt werden, das vom Genehmigungsumfang des Planfeststellungsbeschlusses abweicht. Obwohl betriebliche Regelungen des Flugverkehrs grundsätzlich in der Betriebsgenehmigung gemäß § 6 Abs. 1 S. 1 LuftVG getroffen werden, beinhaltet § 8 Abs. 4 S. 1 LuftVG jedoch die Möglichkeit, betriebliche Regelungen – mit den entsprechenden Wirkungen – auch in einen Planfeststellungsbeschluss aufzunehmen. An dieser Stelle hat der Planfeststellungsbeschluss über den Auflagenvorbehalt Nr. 3 ausdrücklich die Möglichkeit offen gelassen,

¹¹⁸ BVerwG NVwZ 2007, 827, 829 Rn. 24.

¹¹⁹ BVerwG NVwZ 1989, 253, 255 = BVerwGE 80, 7, 13.

¹²⁰ Kämper in: Bader/Ronellenfisch (Hrsg.) Beck'scher OK-VwVfG § 75 Rn. 37.

¹²¹ BGBl. I S.899.

¹²² BVerwG, Urt. v. 5.12.1986 - 4 C 13/85, zitiert nach juris, Rn. 29.

¹²³ BVerwG, NVwZ 2004, 865.

weitergehende betriebliche Regelungen einzuführen. Bislang sieht der PFB lediglich Bewegungskontingentierungen für den Nachtzeitraum vor. Die Änderung einer solchen im Planfeststellungsbeschluss enthaltenen betrieblichen Regelung ist dann entsprechend § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG möglich.

In Anlehnung an § 15 BImSchG, wonach die wesentliche Änderung einer Anlage einer Genehmigung bedarf, ist § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG dahingehend auszulegen, dass auch die Änderung des Betriebes einer Genehmigung bedarf, die zur bisherigen Genehmigung hinzutritt oder diese ergänzt.¹²⁴ Dies bedeutet aber auch, dass jede wesentliche Änderung ein Änderungsverfahren voraussetzt, das den verfahrensrechtlichen und materiellen Anforderungen eines normalen Genehmigungsverfahrens genügen muss.¹²⁵

Da es sich bei § 8 Abs. 4 S. 2 LuftVG um einen Rechtsgrundverweis handelt, ist eine Änderung nur dann regelungsbedürftig, wenn es sich um eine wesentliche Änderung handelt. Eine Änderung ist dann wesentlich, wenn sie nach Art und Umfang erneuten Anlass zur Prüfung gibt. Das ist der Fall, wenn die im Rahmen des luftverkehrsrechtlichen Genehmigungsverfahrens zu berücksichtigenden Belange berührt werden können. Dazu zählen z.B. quantitative und qualitative Veränderungen der Ausnutzung des Genehmigungsumfanges, aber auch Auswirkungen auf die Interessen der Nachbarschaft.¹²⁶ Ob sich die Änderung auswirkt, ist durch einen Vergleich der gegenwärtigen bzw. bereits genehmigten, aber aufgrund noch nicht vollständig ausgenutzter Genehmigung noch nicht eingetretenen Wirkung mit den nach der Änderung zu erwartenden Wirkungen festzustellen. Das BVerwG hat das Merkmal der Wesentlichkeit dahin konkretisiert, dass zu fragen ist, ob der Flughafen durch die Maßnahme „sein Gesicht ändert“.¹²⁷ Dies ist bei quantitativen und qualitativen Änderungen des Unternehmens selbst oder seiner Auswirkungen auf die Umwelt und Nachbarschaft stets der Fall.¹²⁸ Zudem kann die Dimensionierung eines Flughafens aufgrund des prognostizierten Bedarfs öffentlicher Belang sein. Daher ist auch bei (wesentlicher) Reduzierung des Flugbetriebes eine Änderungsgenehmigung durchzuführen.¹²⁹

Der Vorschlag, eine Lärmobergrenze mit dynamischem Faktor einzuführen, stellt sich als wesentliche Änderung dar, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Regelung Abweichungen von der bisherigen Prognoseentscheidung des Planfeststellungsbeschlusses trifft.

Weiter ist § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG dem § 76 VwVfG vergleichbar, der die Möglichkeit von Planänderungen eines Planfeststellungsbeschlusses regelt und ob und in welchen Fällen eine Änderung ein neues Planfeststellungsverfahren erforderlich macht. Die Änderung betrieblicher Regelungen, die Gegenstand eines Planfeststellungsbeschlusses sind, können grundsätzlich auch von Amts wegen erfolgen. Dies folgt daraus, dass § 8 Abs. 4 S. 2 LuftVG i.V.m. § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG eine Erleichterung der Änderung von betrieblichen Regelungen darstellen soll. Da der Planfeststellungsbehörde auch ein Planänderungsverfahren nach § 76 Abs. 1 HVwVfG von Amts wegen unbenommen bleibt, gilt dies auch für Verfahrenserleichterung nach dem LuftVG. Betrieblichen Regelungen, die eng mit dem Planfeststellungsbeschluss verbunden sind, wären ansonsten weitgehend änderungsresistent. § 8 Abs. 4 LuftVG stellt eine Ausnahme der Abänderungsfestigkeit von Planfeststellungsbeschlüssen dar und ist damit auch Ermächtigungsgrundlage für nachträgliche Änderungen. Bei der fachplanerischen Abwägung, die bei der Änderungsgenehmigung durchgeführt werden muss, sind jedoch Vertrauensschutzgesichtspunkte des Flughafenbetreibers zu berücksichtigen. Dadurch kann ein Eingriff in den Altbestand ausgeschlossen sein. Daher ist zu be-

¹²⁴ BVerwG, NJW 1980, 718, 720 = ZLW 1980, 69, 76.

¹²⁵ BVerwG, NJW 1980, 718, 720 = ZLW 1980, 69, 76.

¹²⁶ Ziekow, VerwArch 2008, 559 (571); BVerwGE 6, 294, 295 zu § 25 GewO; BVerwG, NJW 1980, 718, 720; BVerwG, DÖV, 135, 137 = ZLW 1980, 69, 76; BVerwGE 56, 110 = ZWL 1979, 48 jeweils m.w.N.; vgl. auch Schwenk, Handbuch, S. 379.

¹²⁷ BVerwG ZLW 1989, 152.

¹²⁸ Giemulla, in: Giemulla/Schmidt (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsrecht, Bd. 1.1, § 6 LuftVG Rn. 9.

¹²⁹ Wysk, ZLW 1998, 456, 457; a.A. Ronellenfisch, DVBl. 1984, 501, 504.

gründen, warum eine Änderung der betrieblichen Regelungen zum jetzigen Zeitpunkt erforderlich geworden ist und warum eine vom Planfeststellungsbeschluss abweichende Abwägungsentscheidung getroffen werden soll. Allerdings hat die Planfeststellungsbehörde selbst im Planfeststellungsbeschluss bereits den Vertrauensschutz der Fraport AG begrenzt, in dem umfassend formulierte Auflagenvorbehalte enthalten sind, aus denen hervorgeht, dass spätere betriebliche Änderungen mit dem Ziel des Lärmschutzes möglich bleiben sollen. Insbesondere Auflagenvorbehalt Nr. 3 enthält hier entsprechende Vorgaben: „Nr. 3: Im Übrigen bleibt die nachträgliche Festsetzung, Änderung oder Ergänzung von Auflagen und betrieblichen Regelungen vorbehalten. Dabei kann auch eine zusammenfassende Gewichtung unterschiedlicher Lärmbelastungen in der Umgebung des Flughafens in Gestalt eines Lärmindex berücksichtigt werden.“

Die Genehmigungsbehörde kann tätig werden, wenn sie die betriebliche Regelung aufgrund des Auflagenvorbehaltes Nr. 3 ändern will. Ein auslösendes Moment stellt dabei die bereits ausgeführte Etablierung des Frankfurter Lärmindex dar, die zum Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses nicht gegeben war. Wie dargestellt, hat sich die Genehmigungsbehörde explizit genau diese Möglichkeit während des Planfeststellungsverfahrens als lärmindernde betriebliche Regelung überlegt und abgewogen und ist damals zu dem Schluss gekommen, dass eine Etablierung des Lärmindex noch nicht vorliege. Die Gerichte haben diese abwartende Haltung bestätigt, insgesamt aber festgehalten, dass die Einführung einer indexbasierten Lärmobergrenze durchaus im Handlungsspielraum der Behörde liegt und auch das Offenhalten der Genehmigung für diesen Fall als Möglichkeit akzeptiert.

Ein weiteres auslösendes Moment könnte eine Änderung der raumordnerischen Vorgaben sein (dazu unten unter Kapitel 6.1.). Wenn der Landesgesetzgeber die in der Region nach dem Ausbau zum Ausdruck kommenden Fluglärmbeeinträchtigungen stärker berücksichtigen will und damit gleichzeitig die bereits gefassten Landtagsbeschlüsse und Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag umsetzen will, würde die Möglichkeit bestehen, diesen Gewichtungsvorgaben durch eine Ergänzung des Landesentwicklungsplanes Ausdruck zu verleihen.

5.2.6.1. Beurteilung im Ergebnis für eine indexbasierte Lärmobergrenze auf Basis des bereits im PFB abgewogenen Lärms (701.000 Bewegungen, Planungsflugplan aus PFB)

Unserer Ansicht nach stünde dem HMWEVL nach dem im vorigen Abschnitt Gesagten auch ohne entsprechenden Antrag der Fraport der Weg offen, eine indexbasierte Lärmobergrenze durch Änderung der Betriebsgenehmigung unter Nutzung des bestehenden Auflagenvorbehalts Nr. 3 einzuführen. Dieser sieht ausdrücklich vor, dass nachträglich eine betriebliche Regelung eingeführt werden kann, bei der die zusammenfassende Gewichtung unterschiedlicher Lärmbelastungen in Gestalt eines Lärmindex berücksichtigt werden. Voraussetzung hierfür wäre, dass die konkrete Ausgestaltung der LOG und die an eine drohende oder erfolgte Überschreitung geknüpften Rechtsfolgen so erfolgen, dass fachliche Anforderungen zur Beurteilung der Fluglärmwirkung in der Region erfüllt sind (siehe zum aktuellen Stand Kap. 3.4) sowie die tragenden Säulen des Planfeststellungsbeschlusses und auch der raumordnerischen Vorgaben im LEP zur Entwicklung des Flughafens und seiner Hubfunktion nicht konterkariert werden. Bei einer Lärmobergrenze, die ohnehin nur eine Begrenzung auf das Niveau vorsieht, was Abwägungsgrundlage im PFV war, sollte diese Einschränkung für das HMWEVL bei der etwaigen Einführung einer Lärmobergrenze rechtlich handhabbar sein.

5.2.6.2. Beurteilung im Ergebnis für eine indexbasierte Lärmobergrenze, die unterhalb des im PFB abgewogenen Fluglärms liegt

Soweit eine indexbasierte Lärmobergrenze einen Wert vorsieht, der unterhalb dessen liegt, was sich als Wert ergäbe, wenn man den im Planfeststellungsverfahren bereits abgewogenen Fluglärm zugrunde legt, wäre dies rechtlich nur möglich, wenn gleichwohl sichergestellt bliebe, dass die Grundpfeiler für die Abwägung im PFV nicht konterkariert würden. Es müsste also u.a. gewährleistet sein, dass die Verkehrsfunktionen des Flughafens, wie sie im PFB zugrunde gelegt wurden, nicht beeinträchtigt würden. Hierzu gehören auch die Hub-Funktion sowie die Abwickelbarkeit von mindestens 701.000 Bewegungen pro Jahr. Soweit plausibel dargelegt werden kann, dass z.B. mittels der Maßnahmen zum aktiven Schallschutz, zu deren Mitwirkung Fraport nach dem PFB verpflichtet ist, und unter Nutzung moderner Navigationsverfahren und lärmarmem Fluggeräts der Flughafen ohne Beeinträchtigung der Verkehrsfunktionen auch mit geringerer regionaler Belastung durchführbar ist, als im Planfeststellungsverfahren als zulässig erachtet, sollte es unseres Erachtens auch möglich sein, eine unterhalb des abgewogenen Lärms liegende Grenze festzulegen bzw. hier entsprechende Dynamisierungswerte als Grenze festzulegen, die jeweils durch Auslöseschwellen ein rechtzeitiges Handeln der Vorhabenträgerin ermöglicht.

Da der Flotten-Rollover bei den Airlines auf lärmärmeres Fluggerät über lange Zeiträume erfolgt, wäre dabei auch denkbar, dass eine ambitioniertere Lärmobergrenze selbst bei steigenden Bewegungszahlen langfristig in 10-20 Jahren erreichbar erscheint. Dies könnte unter Umständen bei der Ausgestaltung berücksichtigt werden, in dem eine Absenkung vom abgewogenen Niveau zeitlich gestaffelt erfolgt.

5.2.6.3. Beurteilung im Ergebnis für eine Lärmobergrenze auf Basis akustischer Kriterien

Grundsätzlich sehen wir auch die Möglichkeit rechtlich gegeben, kein (rein) indexbasiertes Konzept umzusetzen, sondern (auch) akustisch definierte Obergrenzen zu etablieren. Denn der Aufgabenvorbehalt Nr. 3 Satz 2 ist nicht abschließend formuliert, sondern nennt die Indexbasierung ausdrücklich nur beispielhaft. Auch hier würde jedoch gelten, dass die konkrete Ausgestaltung einer Regelung nicht in Konflikt stehen darf mit den grundlegenden Wertungen im Planfeststellungsbeschluss zur Verkehrsfunktion des Flughafens nach dem Ausbau. Je nachdem, wie ambitioniert eine Lärmobergrenze festgelegt werden soll, könnten sich hier Probleme ergeben, da auch schon unterhalb von 701.000 Bewegungen pro Jahr betriebliche Restriktionen auftreten könnten, z.B. wenn bestimmte Destinationen häufiger als in Vorjahren genutzt oder Flugverfahren geändert werden und sich damit die räumliche Verteilung des Fluglärms ändert.

Insbesondere bei akustisch definierten Obergrenzen könnte es aufgrund der möglichen Konflikte mit den grundlegenden Wertungen im PFB zur Verkehrsfunktion die rechtliche Umsetzbarkeit erleichtern, wenn bei einer drohenden oder erfolgten Überschreitung keine unmittelbare Betriebsbeschränkung als Rechtsfolge definiert wird, sondern die Obergrenze z.B. als Auslöseschwelle für die Prüfung weiterer Maßnahmen etabliert wird und auf dieser Basis im Einzelfall entschieden wird, ob eine weitergehende Betriebsbeschränkung erfolgen sollte.

6. Zusätzliche Rahmenbedingungen

6.1. Lärmkontingentierung als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung

Schließlich stellt sich die Frage, ob eine Kontingentierung des Fluglärms als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung im Landesentwicklungsplan (LEP) Hessen festgeschrieben werden könnte und damit in eine höhere Planungsebene eingefügt wird.

Ziele der Raumordnung sind dadurch gekennzeichnet, dass sie auf einer abschließenden Abwägung des Trägers der Raumordnungsplanung für das entsprechende Gebiet beruhen. Die Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG definiert Ziele als verbindliche Vorgaben in Form von räumlich oder sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen, textlichen oder zeichnerischen Festlegungen. Eine Lärmobergrenze bzw. deutlicher eine Lärmkontingentierung stellt letztlich eine den Betrieb des Flughafens regelnde Vorgabe dar. Die Festlegung von betrieblichen Regelungen für Flughäfen ist jedoch explizit in § 8 Abs. 4 LuftVG für die luftverkehrsrechtliche Planfeststellung bzw. die sich daran anschließende luftverkehrsrechtliche Genehmigung geregelt. Konkrete Festlegungen zur Bewältigung des Fluglärms sind also Aufgaben der Fachplanung bzw. der für die Aufsicht zuständigen Behörden. Eine verbindliche Vorgabe einer Lärmkontingentierung in Form eines Ziels der Raumordnung im Landesentwicklungsplan würde der Fachplanung (Planfeststellungsbeschluss bzw. Genehmigung) keinen Raum mehr lassen, das konkrete Vorhaben und seine Auswirkungen abzuwägen bzw. den ausdrücklich für die Änderung betrieblicher Regelungen vorgesehenen § 8 Abs. 4 LuftVG ins Leere laufen lassen. Diese Variante der Verankerung einer Lärmobergrenze scheidet also aus.

Neben den verbindlichen Zielen können die Länder in ihren Raumordnungsplänen nach dem ROG jedoch auch Grundsätze der Raumordnung festlegen. Grundsätze der Raumordnung werden in § 2 Abs. 2 Nr. 1 – 8 ROG aufgezählt. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 6 ROG ist ein Grundsatz, den Schutz der Allgemeinheit vor Lärm sicherzustellen. Die Raumordnung darf sich zwar nicht an die Stelle der Fachplanung setzen, sich aber dennoch solcher Regelungen annehmen, die Gegenstand der Fachplanung sind bzw. sein können. Diese dürfen jedoch nicht abstrakten Lärmschutzzielen dienen, vielmehr müssen sie zum Ausgleich widerstreitender Raumnutzungsansprüche in einem bestimmten Raum notwendig sein. Neben diesem Ausgleichszweck steht eine betriebsbezogene Festlegung – wie sie Lärmkontingentierungen darstellen – auch hier unter dem Vorbehalt, dass dem Fachplanungsträger eine sachgerechte Aufgabenerfüllung noch möglich ist. Ihm muss ein ausreichender Planungsspielraum verbleiben.¹³⁰ In den raumordnerischen Vorgaben des Landes Hessen im geänderten LEP 2000 wurde 2007 bereits von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Grundsätze zum Fluglärmschutz zu formulieren, u.a. zur Bedeutung der Nachtruhe (siehe hierzu 4.4). Die Abwägung der raumordnerischen Vorgaben und die Auswirkungsbetrachtungen im Rahmen der strategischen Umweltprüfung zur Änderung des LEP basierten auf den gleichen Prognosen und Annahmen wie das spätere Planfeststellungsverfahren, also eine Verkehrsprognose von 701.000 Flugbewegungen pro Jahr sowie die hieraus berechneten Lärmauswirkungen. Die raumordnerischen Vorgaben im LEP Hessen waren wiederum zentrales Argument, warum der VGH Kassel bzw. das BVerwG die ursprünglich im PFB vorgesehene Ausnahmeregelung zum Nachtflugverbot für abwägungsfehlerhaft hielt, nach der im Jahresdurchschnitt 17 Bewegungen zwischen 23-5 Uhr zulässig gewesen wären. Hier war der Planfeststellungsbehörde vorgeworfen worden, sie habe die raumordnerischen Vorgaben aus dem LEP in ihrer Abwägung nur unzureichend berücksichtigt. Dass die Landesregierung damals kein Ziel, sondern einen Grundsatz als Mittel der

¹³⁰ BVerwG, U. v. 16.03.2006 – 4 A 1075/04, Rn. 64.

raumordnerischen Vorgabe wählte, wurde vom VGH bestätigt: Er hat entschieden, dass „der Träger der Landesplanung nicht abwägungsfehlerhaft handelt, wenn er davon absieht, eine Betriebsregelung als ein Ziel der Raumordnung festzulegen und sich stattdessen auf die Festlegung eines – allerdings mit deutlichen Gewichtungsvorgaben ausgestatteten – Grundsatzes beschränkt“.¹³¹

Das Land Hessen hatte sich bei den raumordnerischen Festlegungen zum Ausbau im LEP bislang auf drei Vorgaben beschränkt: Die Sicherung von Flächen für die langfristige Entwicklung des Flughafens, den besonderen Schutz der Nachtruhe sowie der Sicherung des Flughafenstandorts als internationaler Hub und Zentrum für Logistik. Denkbar wäre, dass diese drei Vorgaben ergänzt würden um einen weiteren Grundsatz, der nicht nur die Nachtruhe umfasst, sondern darüber hinausgehende Belange des Lärmschutzes adressiert. Einem raumordnerischen Konzept, das die konkurrierenden Raumnutzungsansprüche von Flughafenbetreiber, Wirtschaft und Bewohnern der Region in eine sachgerechte Balance bringt, läge ein objektives und raumbedeutsames Interesse zugrunde.

Selbstverständlich können Ergänzungen des LEP nicht rückwirkend auf den Genehmigungsumfang des Planfeststellungsbeschlusses einwirken und können diesen nicht einschränken. Nur insoweit der Planfeststellungsbeschluss oder das LuftVG nachträgliche Einwirkungsmöglichkeiten bereitstellt, ist auch eine etwaige Einflussnahme über Grundsätze der Raumordnung möglich. Die Ergänzung des LEP um einen Grundsatz, nach dem zum Schutz der Bevölkerung und der Entwicklungsmöglichkeiten der Anrainerkommunen die Gesamtbelastung der Region durch Fluglärm begrenzt und ein aktives Lärmmanagement mit dem Ziel der Lärminderung betrieben werden soll, könnte eine etwaige Änderung der Betriebsgenehmigung unter Nutzung der Auflagenvorbehalte flankieren.

Das Verfahren zur Änderung des LEP folgt aus § 8 HLPG.¹³² Gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 1 und 2 ROG haben die Länder Raumordnungspläne und Regionalpläne für ihre Teilräume aufzustellen. Entsprechend der Definition des Raumordnungsplanes in § 1 Abs. 1 ROG sind die Anforderungen „zusammenfassend“, „überörtlich“ und auch „fachübergreifend“ zu erfüllen, weiter muss der LEP auch den Aufgaben und Leitvorstellungen¹³³ der Raumordnung in § 1 Abs. 1 S. 2 und § 1 Abs. 2 ROG entsprechen.¹³⁴ In Erfüllung ihrer Aufgabe nach § 1 Abs. 1 ROG hat die Raumordnung bei der inhaltlichen Ausformung der Pläne allgemeinen Anforderungen nachzukommen. So müssen die Ziele und Grundsätze, die der Ordnung und Entwicklung des Raumes zu dienen haben, raumbezogen sein. Reine Fachaussagen ohne Raumbezug verbieten sich daher.¹³⁵

6.2. Maßnahmen der Lärmaktionsplanung

Fraglich ist daran anschließend, ob die Lärmaktionsplanung Einfluss auf den Genehmigungsumfang oder eine Abwägungsentscheidung im Rahmen der Auflagenvorbehalte nehmen kann.

In der Literatur ist umstritten, welche Bindung der Lärmaktionsplanung für andere Genehmigungsbehörden zukommt. Dies hängt maßgeblich von der Auslegung von § 47d Abs. 6 i.V.m. § 47 Abs. 6 BImSchG ab. § 47 Abs. 6 BImSchG ist eine Regelung der Luftreinhalteplanung, wird aber durch § 47d Abs. 6 BImSchG für die Lärmaktionsplanung in Bezug genommen. § 47 Abs. 6 BImSchG bestimmt, dass Maßnahmen, die in den Plänen festgelegt sind, durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung nach dem BImSchG oder nach

¹³¹ VGH Kassel, Urt. v. 21.08.2009, -11 C 227/08 u.a., Rn. 765.

¹³² Hessisches Landesplanungsgesetz v. 6.9.2002, GVBl. I S. 548.

¹³³ Goppel in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), Beck'scher OK-ROG, § 1 Rdn. 46ff, 93 ff.

¹³⁴ Goppel in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), Beck'scher OK-ROG, § 8 Rn. 16.

¹³⁵ Goppel in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), Beck'scher OK-ROG, § 8 Rn. 62 f.

anderen Rechtsvorschriften durchzusetzen sind. Sind in den Plänen planungsrechtliche Festlegungen vorgesehen, haben die zuständigen Planungsträger dies bei ihren Planungen zu berücksichtigen. Zum einen wird vertreten, dass § 47 Abs. 6 BImSchG neben die Tatbestandsvoraussetzungen der jeweiligen Ermächtigungsgrundlage des Fachgesetzes tritt und Einfluss auf die Ermessensausübung nimmt.¹³⁶ Diese Ansicht hat sich im Zusammenhang mit der Luftreinhalteplanung entwickelt. Zum anderen wird in § 47 Abs. 6 BImSchG sowohl eine Verpflichtung der Fachbehörden zur Verwirklichung der in den Lärmaktionsplänen vorgesehenen Maßnahmen durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen als auch eine Befugnisnorm zum Eingriff in Rechte Dritter gesehen, ohne die zuständige Fachbehörde bei der Aufstellung des Lärmaktionsplanes beteiligen zu müssen.¹³⁷ Allein „planungsrechtliche Festlegungen“ sollen auch nach dieser Ansicht in nachfolgenden Planungsentscheidungen, wie etwa Raumordnungsplänen, zu berücksichtigen sein und so Einfluss auf eine Abwägungsentscheidung nehmen. In der Gesetzesbegründung zu § 47 BImSchG finden sich keine Hinweise auf seine Auslegung und Reichweite¹³⁸ und auch die Rechtsprechung hat sich bisher nicht dazu geäußert.

Fraglich ist zunächst, ob es sich bei einem Planfeststellungsbeschluss um eine Planungsentscheidung handelt, sodass Vorgaben des Lärmaktionsplanes planungsrechtliche Festlegungen und damit nur zu berücksichtigen wären. Oder ob es sich bei der Planfeststellung, um eine Entscheidung im Sinne der ersten Alternative handelt, die vergleichbar zu einer Anordnung ergeht. In diesem Fall könnten, Teilen der Literatur folgend, verbindliche Vorgaben gemacht werden. Planfeststellungsbeschlüsse treffen Zulassungsentscheidungen über ein Vorhaben und sind damit Zulassungsentscheidungen nach anderen Gesetzen, wie dem § 4 BImSchG für die Zulassung von Anlagen, sehr ähnlich. Von diesen unterscheiden sich Planfeststellungsbeschlüsse aber dadurch, dass der zuständigen Behörde eine über sonstige Ermessensentscheidungen hinausgehender Gestaltungsspielraum zukommt, der aber nicht an eine planerische Abwägung wie bei Linienbestimmungen nach dem Fernstraßengesetz (FStrG) oder der Bauleitplanung und dem dort eingeräumten weiten Spielraum heran reicht.¹³⁹ Damit lassen sich Planfeststellungsbeschlüsse eher den Anordnungen zuordnen und nicht den Planungen.

Der von Teilen der Literatur angenommenen Verbindlichkeit von Festlegungen in Lärmaktionsplänen stehen insbesondere Kompetenzkonflikte entgegen. Die Lärmaktionspläne werden überwiegend von den Gemeinden¹⁴⁰ oder in Hessen für den Flughafen Frankfurt von den Regierungspräsidien¹⁴¹ erstellt. Auch bei Flughäfen sind aber nicht diese Stellen für die Planung und Zulassung zuständig. So erstellt das Regierungspräsidium Darmstadt den Lärmaktionsplan für den Flughafen Frankfurt am Main, über die Zulassung entscheidet aber das Ministerium (HMWEVL). Somit würde das Regierungspräsidium durch verbindliche Maßnahmen des Lärmaktionsplanes in die dem Ministerium zugewiesenen Kompetenzen eingreifen. Das würde bedeuten, dass das Regierungspräsidium zum einen Abwägungsentscheidungen im Rahmen der Flughafenzulassung treffen müsste, für die es keinen ausreichenden Sachverstand und auch keine Kompetenzen hat, abgesehen von der Kompetenz für die Lärmaktionspläne. Zum anderen würde solch eine Entscheidung auch unmittelbar gegenüber dem Ministerium wirken und seinen Ermessens- und Abwägungsspielraum ausschließen. Dies würde weiterhin bedeuten, dass faktisch das Regierungspräsidium Darmstadt die bestandskräftige und in Vollzug gesetzte Genehmigung des Flughafens Frankfurt am Main beschränken könnte und damit auch gegenüber dem privaten Flughafenbetreiber unmittelbar tätig würde, allein aufgrund der Kompetenz zur Lärmaktionsplanerstellung. Dies würde aber sowohl

¹³⁶ Reh binder, Rechtsgutachten zur 22. BImSchV, Rn. 66.; Stettner, in: Ule/Laubinger (Hrsg.), BImSchG, § 47 Rn. E 2; Trute, in: Koch/Lechelt (Hrsg.), 20 Jahre BImSchG, S. 155, 168 f.; vgl. Jarass, BImSchG, § 47 Rn. 55 m.w.N.

¹³⁷ Berkemann, Stadt Norderstedt, Amt Nachhaltiges Norderstedt, S. 11; Cancik, WiVerw 2012, 210, 215 ff.

¹³⁸ BT-Drs. 15/3782; BT-Drs. 15/4024; BT-Drs. 15/4412.

¹³⁹ BVerwG, Urt. V. 19.7.2000 – 4 C 4/00, E 115, 17, 24; BVerwG, Urt. V. 18.8.2005 – 4 C 13/04, NVwZ 2006, 87, 90.

¹⁴⁰ Vgl. Tabelle bei Blaschke, Lärminderungsplanung, S. S. 358 f.

¹⁴¹ § 7 Abs. 2 VO Zust. BImSchG bei der Zulassung eines Vorhabens durch mehrere Behörden.

gegen die verfassungsrechtlich garantierte Kompetenzordnung¹⁴² als auch gegen grundrechtliche Schutzanforderungen des privaten Betreibers verstoßen, dem eine Abwägungsentscheidung der zuständigen Planungsbehörde zusteht¹⁴³.

Eine unmittelbar verpflichtende Einwirkung auf eine erteilte und in Vollzug gesetzte Genehmigung ist daher aufgrund eines Lärmaktionsplans nicht möglich. Zudem müsste ein Eingriff in den Planfeststellungsbeschluss, der eine Reduzierung der Flugbewegungen unterhalb von 701.000 pro Jahr vorsieht, durch ein Instrument durchzusetzen sein, dass der Planfeststellungsbehörde zusteht. Denn die Lärmaktionsplanung schafft selbst keine eigenen Eingriffsgrundlagen, die wie hier z.B. das Regierungspräsidium (RP) Darmstadt gegenüber dem HMWEVL ermächtigen würde. Damit können Festlegungen eines Lärmaktionsplanes allenfalls bei einer Abwägungsentscheidung zu berücksichtigende Vorgaben entnommen werden.

6.3. Mögliche Auswirkungen der Verordnung über lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf die Festlegung einer Lärmobergrenze für Frankfurt

Die EU-Kommission hat mit einem sog. Flughafenpaket den Entwurf einer Verordnung zur Regelung lärmbedingter Betriebsbeschränkungen an Flughäfen vorgelegt. Die nunmehr bereits verabschiedete Verordnung löst die Betriebsbeschränkungsrichtlinie 2002/30/EG vom 26. März 2002¹⁴⁴ ab. Die Richtlinie 2002/30/EG über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft soll zu einer effizienteren Nutzung der vorhandenen Flughafenkapazitäten beitragen und einen Ausbau der Flughafeninfrastruktur entsprechend dem Marktbedarf erleichtern. Die Richtlinie wurde vom deutschen Verordnungsgeber durch die Achte Verordnung zur Änderung der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) vom 4. April 2005¹⁴⁵ in nationales Recht umgesetzt. Die damit neu geschaffenen Regelungen der §§ 48a bis 48f LuftVZO befassen sich mit lärmbedingten Betriebsbeschränkungen von „knapp die Vorschriften erfüllenden zivilen Unterschallflugzeugen“ an Flughäfen (Definition in § 48a Abs. 1 Nr. 4 LuftVZO). Gemäß § 48b Abs. 1 LuftVZO kann die Luftfahrtbehörde den Zugang dieser Flugzeuge zu Flughäfen aus Gründen der Lärminderung beschränken.¹⁴⁶

Die nunmehr erlassene Verordnung¹⁴⁷ dient nach Art. 1 Abs. 2 VO identischen Zielen wie die geltende Richtlinie 2002/30/EG. Eine Neuregelung sei erforderlich geworden, um aktuellen Erfordernissen des Luftfahrtsystems und den zunehmenden Lärmproblemen begegnen zu können¹⁴⁸, dafür werde ein robusterer Lärmbewertungsprozess erforderlich¹⁴⁹. Die Verordnung gilt 2 Jahre nach Veröffentlichung im Amtsblatt der EU am 12. Juni 2014.

Nach Art. 2 Nr. 6 VO handelt es sich bei einer lärmbedingten Maßnahmen dann um eine Betriebsbeschränkung, wenn

Lärminderungsmaßnahme, die den Zugang zu einem Flughafen oder seine Betriebskapazität einschränkt, einschließlich Betriebsbeschränkungen, durch die knapp die Vorschrift

¹⁴² Art. 30 und 83 GG, dass sich im verwaltungsrechtlichen Grundsatz der Kompetenzbeachtung fortsetzt, BVerwG Urt. v. 16.1.1968 – I A 1.67, E 29, 52, 59; BVerwG, Urt. v. 26.5.1999 – 2 L 231/96, NordÖR 1999, 452; BVerwG Urt. v. 29.4.1993 – 7 A 2.92, E 92, 258 zu § 9 BNatSchG a.F.

¹⁴³ So für die Stilllegung der KKW Biblis A und B nach dem AtG und der Frage, ob der Bund aufgrund übergeordneter Kompetenz Abschnitte des Verwaltungsverfahrens durchführen durfte und sich die hessische Landesregierung dies zurechnen kann, VGH Kassel, Urt. v. 27.2.2013 - 6 C 824/11.T und 6 C 825/11.T, ZUR 2013, 367-374; bestätigt durch BVerwG, Beschl. v. 20.12.2013 - 7 B 19/13 und 7 B 18/13; vgl. auch *Brohm*, DÖV 1983, 525.

¹⁴⁴ ABl. EG Nr. L 85 S. 40.

¹⁴⁵ BGBl I S. 992.

¹⁴⁶ Dazu BVerwG, Urt. v. 14.5.2008 - 4 B 43.07.

¹⁴⁷ ABl. v. 1.12.2011 KOM(2011) 828 endg., 2011/0398 (COD).

¹⁴⁸ Begründung 1.4, ABl. v. 1.12.2011 KOM(2011) 828 endg.

¹⁴⁹ Begründung 1.5, ABl. v. 1.12.2011 KOM(2011) 828 endg.

erfüllende Luftfahrzeuge von bestimmten Flughäfen abgezogen werden sollen sowie partielle Betriebsbeschränkungen, die zum Beispiel auf eine bestimmte Tageszeit oder nur für bestimmte Start- und Landebahnen des Flughafens gelten.

Allerdings ist zu beachten, dass das Verfahren – sollte man sich im Anwendungsbereich einer Betriebsbeschränkung befinden, was von der konkreten Ausgestaltung einer Lärmobergrenze abhängen dürfte – aufwändig ist und eine Realisierung einer Lärmobergrenze am Standort Frankfurt rechtlich erschweren. Der EuGH hatte zur Auslegung der Begrifflichkeit zur damaligen Richtlinie geurteilt, „dass eine „Betriebsbeschränkung“ eine vollständige oder zeitweilige Verbotsmaßnahme darstellt, die den Zugang eines zivilen Unterschallflugzeugs zu einem Flughafen eines Mitgliedstaats der Union untersagt. Folglich stellt eine nationale Umweltschutzregelung, die Grenzwerte für den Lärmpegel am Boden vorschreibt, die beim Überfliegen von Gebieten in der Umgebung eines Flughafens einzuhalten sind, als solche keine „Betriebsbeschränkung“ im Sinne dieser Vorschrift dar, sofern sie nicht aufgrund des maßgeblichen wirtschaftlichen, technischen und rechtlichen Zusammenhangs die gleiche Wirkung wie ein Zugangsverbot zu dem genannten Flughafen hat“. ¹⁵⁰

Nach Art. 5 VO ist ein Lärminderungsziel vorher zu definieren; die verfügbaren Möglichkeiten zur Minderung der Lärmauswirkungen müssen ermittelt werden sowie die voraussichtliche Kosteneffizienz der Lärminderungsmaßnahmen ist gründlich zu bewerten. Dabei sind andere Maßnahmen bzw. Kombinationen von Maßnahmen zu berücksichtigen (Erlass von Betriebsbeschränkungen ist „nicht erstes Mittel“). Dies betrifft:

- Reduzierung des Fluglärms an der Quelle;
- Planung und Verwaltung der Flächennutzung;
- Betriebliche Verfahren zur Lärminderung.

Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass gemäß dem Erwägungsgrund Nr. 20 und Art. 14 der VO alte Regelungen Bestandskraft genießen:

„Mit dieser Verordnung wird daher keine Überprüfung lärmbedingter Betriebsbeschränkungen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung bereits gelten, vorgeschrieben, einschließlich lärmbedingter Betriebsbeschränkungen, die auf Gerichtsbeschlüssen beruhen oder das Ergebnis lokaler Mediationsverfahren sind. Geringfügige technische Änderungen von Maßnahmen, die sich nicht wesentlich auf die Kapazität oder den Betrieb auswirken, sollten nicht als neue lärmbedingte Betriebsbeschränkungen gelten.“

Dies gilt aber nur, wenn die lärmbedingten Betriebsbeschränkungen bereits „eingeführt“ ist, vgl. Art. 14 VO. Ob man die im Planfeststellungsbeschluss vorhandene Vorbehalte für weitere betriebliche Regelungen als „bereits vorgeschriebene“ Betriebsbeschränkung bzw. aufgrund der Vorfestlegungen und Vorarbeiten in Mediation und RDF als „Ergebnis lokaler Mediationsverfahren“ ansehen kann, ist angesichts fehlender Umsetzungspraxis der Verordnung mit Unsicherheiten behaftet. Auf der rechtlich sichereren Seite wäre man, wenn eine Lärmobergrenze vor Inkrafttreten der Verordnung in Deutschland am 12.6.2016 eingeführt würde.

¹⁵⁰ EuGH, Urt. v. 8. September 2011 – C-120/10 –, juris.