

Welche rechtlichen Fragestellungen ergeben sich aus den aktuellen Sicherheits-, Kapazitäts- und Fluglärmproblemen am Frankfurter Flughafen nach der Inbetriebnahme der Landebahn Nordwest?

Nach der Inbetriebnahme der Landebahn Nordwest sind Konflikte im Flugbetrieb aufgetreten, die im Planfeststellungsverfahren noch nicht voraussehbar waren bzw. weder von der Fraport AG noch vom HMWVL ermittelt worden sind. Aktuell gibt das Urteil des VGH Kassel zur Südumfliegung Anlass zur Prüfung der rechtlichen Auswirkungen auf den Planfeststellungsbeschluss zum Ausbau des Frankfurter Flughafens.

1. Gesamtkonzept des Planfeststellungsbeschlusses

Im Planfeststellungsverfahren lag die sog. „Südumfliegung“ als Basis zur Feststellung der (Lärm-)Auswirkungen zugrunde. Nach dem Urteil des Hessischen Gerichtshofs vom 03.09.2013 stellt sich die Frage, ob hierdurch das Gesamtkonzept, welches diese Flugroute zur Vermeidung von Fluglärm in anderen stark belasteten Kommunen zum Gegenstand hat, nicht mehr trägt. Sicherheitsprobleme führten zu einem kapazitätslimitierenden abhängigen Betrieb der Startbahnen. Das Problem ist in einem absehbaren Zeitraum nicht lösbar, so der Hess. VGH; Systemische Risiken sind bereits durch einen Bericht der Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung bekannt; die Wirbelschleppenvorfälle versetzen die Bevölkerung in Angst und Schrecken.

Inwieweit wird das Gesamtkonzept des Planfeststellungsbeschlusses durch diese Sachverhalte beeinflusst?

Kommt ein Widerruf oder ein Teilwiderruf gem. § 6 Abs. 2 Satz 2 und 3 LuftVG des Planfeststellungsbeschlusses aufgrund dieser nachträglich aufgetretenen Sachverhalte in Betracht?

Kommt ein Verfahren gem. § 76 HVwVfG in Betracht, um das Betriebsreglement neu zu regeln, ggfs. auch ohne die Landebahn Nordwest, wenn die oben genannten Sachverhalte oder andere Sachverhalte zu einer Neuordnung des Flugbetriebs Anlass geben?

Kann das HMWVL von Amts wegen die Landebahn schließen oder Betriebsbeschränkungen auferlegen, wenn sich herausstellt, dass die Gefahren durch Wirbelschleppen nicht in einem angemessenen Zeitraum zu beseitigen sind?

Der mit dem Planfeststellungsbeschluss genehmigte Betrieb geht von einem unabhängigen Betrieb der beiden Start- und Landebahnen und einem Planungsziel von 126 koordinierbaren Flügen pro Stunde aus. Dieser sog. Koordinierungseckwert wurde insbesondere der Alternativenprüfung zugrunde gelegt. Alle Varianten, die diesen Koordinierungseckwert nicht erreichten, wurden nicht weiter betrachtet. Nach Inbetriebnahme der Landebahn haben sich die oben genannten flugbetrieblichen Schwierigkeiten ergeben, die bereits dazu geführt haben, dass der derzeitige Koordinierungseckwert nicht erhöht werden kann. Es ist bisher nicht abschätzbar, ob der planfestgestellte Koordinierungseckwert jemals erreicht werden kann. Derzeit stellt dies für den Flughafenbetreiber kein Problem dar, weil die Flugbewegungszahlen gesunken und ein Anstieg auf den Koordinationseckwert bis 2025, dem Planungshorizont des Planfeststellungsbeschlusses, unwahrscheinlich ist. Während die DFS von vorübergehenden Schwierigkeiten ausgeht, sehen Kritiker keine Möglichkeit bei der prognostizierten Zunahme der Flugbewegungen, die der Planfeststellung zugrunde liegende Kapazität zu erreichen. Die kapazitätslimitierenden Probleme treten insbesondere in der Zeit zwischen 22 und 23 h auf, so dass absehbar ist, dass die 133 Slots in den beiden Randstunden nicht genutzt werden können. Außerdem verhindern Sicherheitsprobleme, dass die Startbahnen unabhängig voneinander genutzt werden können. Die DFS schlägt vor, die Randstunde durch eine stärkere Belegung der nördlichen Abflugroute zu entlasten, obwohl der Planfeststellungsbeschluss seinem Lärmschutzkonzept die Entlastung der nördlichen Abflugstrecken zugrunde gelegt hat. Eine Verlagerung des Fluglärms ist aufgrund des bestehenden Fluglärmtpepchs und der hieraus resultierenden Belastungen für die Bevölkerung, insbesondere in den bereits hoch belasteten Kommunen nicht vorstellbar.

Weiterhin wurden Sicherheitsprobleme im Zusammenhang mit durchstartenden Flügen auf der südlichen Parallelbahn und den startenden Flugzeugen auf der Centerbahn sichtbar. In dem Untersuchungsbericht wird festgestellt, dass die Tatsache, dass sich die Abflüge 25C mit den Fehlanflügen 25L kreuzen, für die Flugsicherheit

aus Sicht der BFU ein systemisches Risiko in Form geringerer Fehlertoleranz darstelle (Bericht 11 5X013).

Entgegen den Feststellungen des Planfeststellungsbeschlusses muss von einer Kausalität zwischen den Schäden an den Dächern und den durch Flugzeuge verursachten Wirbelschleppen ausgegangen werden. Der am 10.05.2013 erlassene Planergänzungsbescheid sei geeignet, den Gefahren durch Wirbelschleppen zu begegnen. Dies wird von den Betroffenen bestritten: insbesondere sei das Anspruchsgebiet zu klein, die Stichtagsregelung rechtswidrig und im Übrigen noch völlig unklar, ob und wie eine Dachklammerung durchzuführen ist. Weiterhin könnten hierdurch möglicherweise die Gefahren, die durch herabfallende Ziegel verursacht werden, zu minimieren sein, jedoch besteht die Befürchtung, dass durch die Windböen auch andere Gegenstände herumgewirbelt werden, die zu einer Gefahr für Leib und Leben werden können. Dieser Sachverhalt wird sowohl in den noch anhängigen Klagen vor dem HessVGH gegen den Planfeststellungsbeschluss geltend gemacht, als auch in einem Klageverfahren gegen den Planergänzungsbeschluss.

2. Besseres Lärmschutzkonzept, Nachtruhe

Kann gem. § 76 Abs. 1 HVwVfG von Amts wegen ein Planfeststellungsverfahren eingeleitet werden, welches das Ziel verfolgt, den Fluglärm, der vom Betrieb des Frankfurter Flughafens ausgeht, zu reduzieren?

„Es ist zu laut, es muss leiser werden!“ – Wie kann diese Forderung der hessischen Politikerinnen und Politiker zur Reduktion des Fluglärms am Frankfurter Flughafen von Amts wegen erfüllt werden?

Mit dem Planfeststellungsbeschluss wurde entschieden, dass der Fluglärm rund um den Frankfurter Flughafen zunehmen kann. Das Bundesverwaltungsgericht hat das Lärmschutzkonzept mit seinem Urteil vom 04.04.2012 (4 C 08/09, u.a.) hinsichtlich der Nachstunden von 23 bis 5 Uhr korrigiert, aber im Übrigen bestätigt, dass das Lärmschutzkonzept des Planfeststellungsbeschlusses und damit eine Lärmzunahme rechtlich zulässig sind. Doch seit die neue Landebahn in Betrieb ist, fordern alle, dass es leiser werden muss und die Landesregierung hat ein 19-Punkte-Programm zur Reduktion des Fluglärms beschlossen, dessen Wirkungen hinsichtlich einer Lär-

mentlastung voraussichtlich gering sein werden. Die diesjährige Delegiertenversammlung des BUND Hessen hat die Forderung nach einem achtstündigen Nachtflugverbot und einer deutlichen Verringerung des Fluglärms am Tage beschlossen.

Es ist also heute politisch gewollt, dass es leiser wird. Wie aber kann die zukünftige hessische Landesregierung diese Forderung rechtlich umsetzen?

Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Auffassung des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, dass das Vorhaben „Ausbau des Frankfurter Flughafens“ noch nicht fertig gestellt ist (vgl. hierzu: Planergänzungsbeschluss zur Dachsicherung vom 10.05.2013).

Rechtlich stellen sich die Fragen:

- Unter welchen Voraussetzungen sind weitere aktive und passive Schallschutzmaßnahmen im Rahmen des § 8 LuftVG möglich?
- Besteht nach Ermittlung aller abwägungserheblichen Belange die Möglichkeit im Rahmen des Abwägungsgebots und der hieraus resultierenden gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren planerischen Gestaltungsfreiheit über den Planfeststellungsbeschluss hinausgehende Betriebsbeschränkungen anzuordnen?

Hintergrund der Fragestellung ist, dass das Bundesverwaltungsgericht zwar entschieden hat, dass das dem Planfeststellungsbeschluss zugrunde liegende Lärmschutzkonzept mit dem geltenden Recht in Einklang steht, jedoch keine Aussage zu treffen hatte, ob auch weitergehende Regelungen zu Gunsten des Lärmschutzes rechtmäßig gewesen wären.

Inwieweit muss hierbei berücksichtigt werden, dass der Planfeststellungsbeschluss nach wie vor gegenüber den Klägern, deren Klagen beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof anhängig sind, noch nicht bestandskräftig geworden ist?

Nachtruhe

Steht der Planfeststellungsbehörde die Möglichkeit eines Planänderungsverfahrens gem. § 76 HVwVfG zur Verbesserung der Nachtruhe bzw. zur Durchsetzung des Nachtflugverbotes von 22 bis 6 Uhr offen?

Vom BUND Hessen und vom Bündnis der Bürgerinitiativen wird eine Ausdehnung des Nachtflugverbots auf acht Stunden gefordert. Gestützt wird diese Forderung auf bereits vorliegende und aktuelle lärmmedizinische Studien (Greiser; Münzel, ...) sowie aus der Lärmwirkungsforschung. Aufgrund dieser Studien wurde vom Umweltbundesamt, als Fachbehörde der Bundesregierung, ein Nachtflugverbot von 22 bis 6 h an stadtnahen Flughäfen gefordert (vgl. hierzu: Lärmfachliche Bewertung der Flugrouten für den Verkehrsflughafen Berlin Brandenburg (BER), UBA Jan. 2012). Aufgrund der enormen Anzahl Betroffener im dicht besiedelten Rhein-Main-Gebiet bedarf es aus Gründen der Gesundheitsvorsorge eine ausreichende fluglärmfreie Zeit in der Nacht.

Auch hier stellt sich deshalb die Frage: Welche Möglichkeiten hat die Planfeststellungsbehörde von Amts wegen ein Planänderungsverfahren einzuleiten?

Unter welchen materiellen Maßstäben, wäre zu prüfen, ob ein Nachtflugverbot angeordnet werden kann?

1. Kann der **Auflagenvorbehalt** (PFB Teil A IX 5.1.4 Nr. 3 Satz 1), wonach „im Übrigen die nachträgliche Festsetzung, Änderung oder Ergänzung von Auflagen und betrieblichen Regelungen vorbehalten“ bleibt, genutzt werden? Welche Voraussetzungen auf Tatbestandsebene müssen vorliegen, um ein Verfahren zu nachträglichen Betriebsbeschränkungen durchführen zu können?
2. Würde sich die **Anordnung weitergehender Betriebsbeschränkungen** nach den Grundsätzen der planerischen Abwägung (§ 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG) richten?
3. Gibt es andere rechtliche Ansatzpunkte, wonach kurz-, mittel- oder langfristig ein Nachtflugverbot angeordnet werden kann? Welche Rechtsgrundlagen müssten geändert werden?

3. Verzicht auf Terminal 3

Kann oder muss die Planfeststellungsbehörde im Rahmen dieses gem. § 76 VwVfG durchzuführenden Planänderungsverfahrens prüfen, ob ein Bedarf für ein 3. Terminal gegeben ist? Kann die Planfeststellungsbehörde ein neues Bedarfsgutachten von der Fraport AG verlangen, welches sich an den gleichen Planungshorizont zu orientieren hat, welcher der Planfeststellung 2007 zugrunde lag?

Das BBI fordert, dass der Flughafen Frankfurt nicht weiter ausgebaut wird. Hierzu gehört auch der Verzicht auf den Bau des Terminals 3. Das Terminal 3 ist gem. § 8 Abs. 4 LuftVG bauplanungsrechtlich im Rahmen des Planfeststellungsbeschlusses genehmigt. Nach Ergehen des Planfeststellungsbeschlusses hat sich herausgestellt, dass die Entwicklung des Wachstums am Frankfurter Flughafen anders verläuft, als dies für den Luftverkehr prognostiziert wurde. Diese Prognose wurde der Ausbauteilung zugrunde gelegt. Die auf S. 790 des PFB dargestellte prognostizierte Nutzung der Terminalbereiche im Jahr 2020 ist überholt. Von einem Gesamtaufkommen von 88,3 Mio. Passagieren im Jahr 2020 kann nicht mehr ausgegangen werden.

Die Fraport AG hat einen Antrag auf Änderung des Planfeststellungsbeschlusses zur baulichen Gestaltung des Terminals 3 gestellt. In der Begründung zu dem Antrag wird jedoch ausgeführt, dass an der ursprünglichen Bedarfsermittlung weiterhin festgehalten wird.

Ist aufgrund des aktuell rückläufigen, zumindest auch langfristig stagnierendem Passagierwachstums ein (Teil-)Widerruf gem. § 6 Abs. 2 Satz 2 und 3 LuftVG oder § 48 Abs. 1 LuftVZO möglich?

Welche prozessualen Möglichkeiten bieten sich für die Hessische Landesregierung in den noch anhängigen Klageverfahren gegen den Planfeststellungsbeschluss 2007, wenn dort geltend gemacht wird, dass das Terminal 3 auf einer fehlgeschlagenen Prognose beruht?

4. Kostenfolgen bei weitergehenden Betriebsbeschränkungen

Wenn weitergehende Betriebsbeschränkungen angeordnet werden, würde dies zu Schadensersatzansprüchen aufgrund des Amtshaftungstatbestandes oder zu Entschädigungsansprüchen aufgrund eines Vertrauensschadens führen?

Inwieweit wäre dabei zu berücksichtigen, dass es sich um eine Planänderung vor Fertigstellung des Vorhabens handelt? Steht diesen Ansprüchen entgegen, dass der Planfeststellungsbeschluss denjenigen gegenüber, deren Klageverfahren vor dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof anhängig sind, noch nicht bestandskräftig geworden ist? Sollten solche Ansprüche zu bejahen sein, in welcher Größenordnung könnten sich solche Ansprüche bewegen?

Frankfurt, 06.09.2013

gez. Thomas Norgall

stellv. Landesgeschäftsführer

im Auftrag des Landesarbeitskreises Recht im BUND Hessen