

Themenpapier Nr. 54
Die Geschichte vom Nachtflugverbot,
Mediation, Landesregierung
und Rechtssicherheit
am Flughafen Frankfurt Main

Erstellt am: 21. Dezember 2009

Erstellt durch:



fdc Airport Consulting

Tulpenhofstr. 1

63067 Offenbach am Main

Tel.: 069-8002623

Fax: 069-8001877

Email: dieter.faulenbach@fdc-airport.de

www.fdc-airport.de

Verfasser:

Dieter Faulenbach da Costa

Dipl.-Ing, Architekt

Dipl.-Ing. Freier Architekt (AKH)
Dieter Faulenbach da Costa



Dieter Faulenbach da Costa - Stadt- und Regionalplaner - hat im Bereich der Flughafenplanung mehr als 24 Jahre nationale und internationale Berufserfahrung, insbesondere in den Bereichen der **Flughafenentwicklungsplanung**, der **Dimensionierung** der flugbetrieblichen Anlagen, der **Kapazitätsanalysen**, der **Simulationen** mit SIMMOD Plus, der **Funktionsplanung** von Flugbetriebsflächen, von Passagier- und Frachtabfertigungsanlagen und als **Projektleiter, Gutachter und Berater** in Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren.

Dieter Faulenbach da Costa war Berater und Bereichsleiter für Master Planning bei der Hochtief AG und Hochtief AirPort GmbH (1998 – 2000) und als Projektleiter der Berlin Brandenburg Partner verantwortlich für den Generalausbauplan und den Planfeststellungsantrag für den Flughafen Berlin Brandenburg International. Als weitere Beispiele seiner nationalen und internationalen Erfahrungen können die Konzeptplanungen, Machbarkeitsstudien oder Generalausbaupläne für die Flughäfen Berlin, Karachi, Breslau, Dakar, Düsseldorf, Kansai, Lahore, Macao, Male, Meteora, New York JFK, New York LGA, Rostock, Sofia, Yaounde, Machbarkeitsstudien für Passagiertransportsysteme (Frankfurt), nationale Luftverkehrsstudien (Äquatorial Guinea), u.a.m. aufgeführt werden. Dieter Faulenbach da Costa war in der Entwicklungsplanung, Ausbauplanung oder der Realisierung von 44 Flughäfen und 45 Passagierterminals weltweit beteiligt und dort als Projektmitarbeiter oder als Projektleiter tätig.

Dieter Faulenbach da Costa ist seit 1985 als Berater für Flughafenplanung für deutsche und ausländische Flughäfen, Baufirmen, Ingenieurbüros, Investitions- und Finanzierungsinstitute und Entwicklungshilfeorganisationen tätig und war in der Zeit von 1985 bis 1992 Senior Architekt der Abteilung Airconsult der Flughafen Frankfurt Main AG (heute Fraport AG).

Countries of work experience:

- Albania
- Angola
- Austria
- Barbados
- Bulgaria
- Cambodia
- Cameroon
- Cape Verde
- Chile
- China
- Croatia
- Gaza
- Germany
- Ghana
- Great Britain
- Greece
- Guinea Equatorial
- Hungary
- Island
- Japan
- Kuwait
- Malaysia
- Maldives
- Nigeria
- Malta
- Norway
- Pakistan
- Philippines
- Poland
- Portugal
- Rumanian
- Russia
- Senegal
- Singapore
- South Africa
- St. Vincent and the Grenadines
- Ukraine
- United Arabian Emirates
- USA
- Zambia
- and others.

Inhalt

Verzeichnis der Abkürzungen	3
Anlass	3
Roland Koch und die historische Wahrheit ..	4
I. Gutachten des Ra Dr. Gronefeld vom Februar 2001	4
II. RDF-Gutachten August 2002	5
III. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts ab 2006	5
III.1 Flughafen Berlin Brandenburg International	5
III.2 Flughafen Leipzig/Halle	8
IV. Ergebnis	8

Verzeichnis der Abkürzungen

BBi	Planungsbezeichnung seit Anfang der 90er Jahre für den neuen Großflughafen Berlin Branden- burg International
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DHL	Integrator (Expressdienstleister)
fdc	Faulenbach da Costa Airport Consulting
FRA	IATA drei letter code für den Flughafen Frankfurt Main
HMWVL	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landes- entwicklung
KEP	Kurier-, Express-, Paketdienste
LEP	Landesentwicklungsplan
LuftVG	Luftverkehrsgesetz

MP	Ministerpräsident
RA	Rechtsanwalt
RDF	Regionales Dialogforum
Rdnr.	Randnummer
RPS	Regionalplan Südhessen
SLB	Start- und Landebahn
TNT	Integrator (Expressdienstleister)
TP	Themenpapier
UPS	Integrator (Expressdienstleister)
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

Anlass

1. In Pressemeldungen vom 21.12.2009 weist der Hessische Ministerpräsident Roland Koch den Vorwurf des Wortbruchs entschieden zurück. Erst mit den Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts in den Verfahren zu den Flughäfen Berlin und Leipzig/Halle sei deutlich geworden, dass ein Nachtflugverbot nicht mehr ohne weiteres möglich sei. Deshalb halte er es nun für erforderlich, dass höchststrichterlich entschieden werde, dass wenige Ausnahmen in der Kernzeit der Nacht mit dem Flughafenbetrieb und der Bedeutung des Flughafens Frankfurt vereinbar seien. Nur so könne der Schutz der Nachtruhe, mit wenigen Ausnahmen, rechtssicher durchgesetzt werden.

Roland Koch und die historische Wahrheit

2. Im Januar/Februar 2000 wird das Ergebnis der Mediation, bestehend aus fünf untrennbar miteinander verbundenen Bausteinen der Öffentlichkeit vorgestellt. Die Mediation war Planungsvoraussetzung und planungsleitend im gesamten Ausbaurverfahren, wie dies in der LEP-Änderung 2007 formuliert wird. Damit war u.a. das Nachtflugverbot als Planungsvoraussetzung gesetzt!

I. Gutachten des RA Dr. Gronefeld vom Februar 2001

3. Im Februar 2001 stellt der Anwalt des Landes - RA Dr. Gronefeld - im Auftrag des HMWVL sein Gutachten¹ zu möglichen Nachtflugregelungen im Ausbaurverfahren vor. Dabei kommt Gronefeld zusammengefasst zu folgendem Ergebnis:

4. RA Gronefeld führt sehr detailliert die Belange der Flughafenbetreiber und Flughafenutzer auf, um deutlich zu machen, dass die Genehmigungsbehörde (Luftverkehrsbehörde Wiesbaden) in Bezug auf betriebliche Regelungen nur begrenzten oder keinen Abwägungsspielraum hat.

¹ Gronefeld, Dr. Volker, Rechtliche Stellungnahme über die Voraussetzungen und Zulässigkeit eines Nachtflugverbots nach Maßgabe der Mediationsgruppe für die Zukunft des Verkehrsflughafens Frankfurt Main, München, Februar 2001.

5. Bezogen auf die Interessen der Anwohner bzw. Anliegergemeinden kommt der Gutachter häufiger zu der Auffassung, dass:

6. Vorbelastungen insoweit zu berücksichtigen sind als dort soweit bereits erhebliche Belastungen, auch durch Fluglärm, bestehen. Zusätzliche Belastungen zumutbar sind und die „planerische Gestaltungsfreiheit“ der Genehmigungsbehörde bei der Abwägung den betrieblichen Belangen des Flughafens und den wirtschaftlichen Interessen der Nutzer Vorrang einzuräumen habe.

7. Bei keiner Vorbelastung in Wohnsiedlungsbereichen, sei dem Bestand Vorrang vor weiteren Belastungen einzuräumen.

8. Dass passive Lärmschutzmaßnahmen, soweit sie bestimmte Bedingungen erfüllen, jederzeit als ausreichend und als vorrangig vor aktivem Lärmschutz durch betriebliche Regelungen anzusehen sind.

9. LuftVG und Fluglärmgesetz generell einen Nachtflugbetrieb zulassen, ja gerade nicht ausschließen.

10. LEP und RPS keine geeigneten Instrumente sind, eine Nachtflugregelung zu bestimmen.

11. Beschlüsse des Landtags bedeutsame politische Entscheidungen darstellen, aber für die Genehmigung beantragter Anlagen keine Bedeutung haben, mindestens aber, bei Berücksichtigung, einer Abwägung durch die Genehmigungsbehörde zu unterziehen seien.

12. Bestehende Anlagen incl. Nachtflugbetrieb grundsätzlich Bestandsschutz genießen.

13. Die anstehenden Planverfahren nicht geeignet sind, betriebliche Einschränkungen auf den bestehenden Einrichtungen zu erwirken.

14. Der Neubau einer Landebahn nicht für den Bedarf des Nachtflugbetriebes erforderlich sei. Dementsprechende Regelungen für einen Nachtflugbetrieb nur für die beantragte Landebahn in der Planfeststellung erlassen werden dürfen.

15. Nachtflugregelungen auf dem bestehenden SLB-System nur auf Antrag des Betreibers einer Abwägung in einem Plangenehmigungsverfahren durch die Luftverkehrsbehörde unterzogen werden dürfen. Bei dieser Abwägung, ohne Beteiligung der Anrainer, sei den Belangen der Nutzer eine besonders hohe Priorität einzuräumen. Eine Teileinziehung der betrieblichen Regelungen für den Nachtflugbetrieb sei nur dann zulässig, wenn in der fraglichen Zeit kein Verkehrsbedürfnis bestehe.

II. RDF-Gutachten August 2002

16. Die RDF-Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass am Flughafen Frankfurt Main Nachtflugbeschränkungen möglich sind. Gutachter Sparwasser/Voßkuhle schreiben zwar über ein „Nachtflugverbot“. Dieses „Nachtflugverbot“ der Gutachter läuft im Ergebnis aber auf Nachtflugbeschränkungen hinaus, da sie

auch keine Möglichkeit sehen die bestehenden Betriebsgenehmigungen und die daraus ableitbaren Rechte der Nutzer derart einzuschränken, dass ein Nachtflugbetrieb in der Zeit von 23 Uhr bis 5 Uhr nicht mehr möglich wäre.

III. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts ab 2006

III.1 Flughafen Berlin Brandenburg International

17. In seinem Urteil 4 A 2001.06 vom 9.11.2006 zum Ausbau des Flughafens Leipzig/Halle kommt das BVerwG zum Ergebnis, dass die Lärmschutzinteressen der Anwohner in die Abwägung einzubeziehen sind. Um dies zu erreichen sind auch flugbetriebliche Beschränkungen möglich (Rdnr. 65).

18. Weiter heißt es in diesem Urteil: dass nach dem Ausbau des Flughafens mit der Südbahn, die bestehende luftrechtliche Genehmigung für die Nordbahn nicht mehr trage (Rdnr. 69). Die Änderung des Flughafens sei von nicht unwesentlicher Bedeutung, so dass das Gesamtvorhaben (der ganze Flughafen) in seiner geänderten Gestalt auf dem Prüfstand steht und die luftrechtliche Genehmigung für den Altbestand gegebenenfalls zu ändern ist (Rdnr. 70). RA Gronefeld war hier 2001 noch völlig anderer Meinung (siehe Rdnr. 14 und 15).

19. Im Urteil vom 16.03.2006 (4 A 1075.04) zum Flughafen Berlin Schönefeld kommt das

BVerwG in Bezug auf den Nachtflugbetrieb zu folgendem Ergebnis:

20. Dass durch ein Nachtflugverbot in der Kernzeit der Nacht (24:00 bis 5:00 Uhr) das prognostizierte Gesamtaufkommen nur unwesentlich sinken werde (Rdnr. 91).

21. Zu den Aussagen des RA Gronefeld als Vertreter der Vorhabensträgerin zum Nachtflugbetrieb in der Zeit von 22:00 bis 6:00, dass dieser unverzichtbar und der Planfeststellungsbehörde verwehrt gewesen sei, das Ausbauvorhaben mit einem zahlenmäßigen oder zeitlich begrenzten Nachtflugbetrieb zuzulassen. **Die Planfeststellungsbehörde dürfe nichts anderes, als das beantragte Vorhaben zulassen** (Gronefeld). Das BVerwG führt dazu aus, dass eine Aufhebung der Planfeststellung, wie von den Klägern beantragt, nicht in Frage komme, da die durch das Vorhaben ausgelösten Lärmkonflikte durch Betriebsregelungen angemessen bewältigen werden könnten² (Rdnr. 240).

22. Der Gesetzgeber schreibe lediglich eine äußerste, mit einer gerechten Abwägung nicht mehr überwindbare Grenze fest (vgl. BVerwG, 4 C 79.76 vom 07.07.1978, u.a.m.), dabei reiche es nicht aus, allein dafür Sorge zu tragen, dass diese Schwelle nicht überschritten werde. **Von planerischer Gestaltungsfreiheit** seien insbesondere **Erwägungen** über ein **Nachtflugverbot** oder sonstige betriebliche Beschränkungen **erfasst** (Rdnr. 268).

² Im Dezember 2009 wurde der durch dieses Urteil erforderliche Planergänzungsbeschluss ausgelegt.

23. Nutze der Planungsträger seine Gestaltungsfreiheit so, dass er von Nachtflugbeschränkungen weithin absieht, so bedürfe die Zurückdrängung des Lärmschutzinteresses der Nachbarschaft einer gesteigerten Rechtfertigung (Rdnr. 269).

24. Nachtflugverbot und Nachtflugbeschränkungen gehören vielerorts zum allgemeinen Standard - so der 4. Senat. Sowohl in Deutschland als auch im europäischen Ausland sind Start- und Landebeschränkungen in der Kernzeit der Nacht die Regel. **Selbst internationale Drehkreuze wie Heathrow und Amsterdam, die noch am ehesten einen Flugbetrieb rund um die Uhr erwarten lassen, machen in diesem Punkt keine Ausnahme.** Die Skala der Maßnahmen reiche von Flugverböten bis hin zu Flugbewegungs- oder Lärmkontingentierungen (Rdnr. 270).

25. Der Verweis der Planfeststellungsbehörde auf andere Urteile des BVerwG, wonach die **Anwohner** eines internationalen **Großflughafens keinen Anspruch auf ein absolutes Nachtflugverbot** in der Zeit von 22:00 bis 6:00 Uhr hätten, wird vom Senat wie folgt **kommentiert: Der Senat** hatte seinerzeit keinen Anlass, sich mit dieser Frage zu beschäftigen, da im damaligen Verfahren (Flughafen München) Betriebsbeschränkungen in der Zeit von 0:00 bis 5:00 Uhr Teil der Genehmigung waren (Rdnr. 271).

26. Die Planfeststellungsbehörde zeige keinen standortspezifischen Bedarf auf, der im Unterschied zu der Mehrzahl der deutschen

Flughäfen einen unbeschränkten Nachtflugbetrieb rechtfertigen würde (Rdnr. 271).

27. Bei interkontinentalen Flügen stellen die Flüge in den Nachtrandzeiten - 22 bis 23 und 5 bis 6 Uhr – nur die Ausnahme dar. Den Hauptanteil der Fluggäste im Kontinentalverkehr machen Geschäfts- und Dienstreisende aus. Bei diesem Personenverkehr bestehe kein besonderes Interesse für Nachtflüge. Die Nachfrage konzentriert sich eher auf Tagesrandzeiten (Rdnr. 273).

28. Die Betrachtung der Beigeladenen und Beklagten zum Frachtverkehr konzentriert sich auf so genannte Integratoren (z.B. DHL, TNT, UPS). Dabei wird durch den Gutachter hervorgehoben, dass die angelieferte Tagesproduktion in Deutschland, Europa und Übersee im so genannten Nachtsprung ausgeliefert werde. Hervorgehoben werde auch, dass Integratoren ihre Ansiedlung von unbeschränkten Flugzeiten abhängig machen. Dabei äußert der Gutachter die Auffassung, dass sich der Standort Berlin aufgrund seiner geographischen Lage als Drehkreuz eigne. Ohne Nachtflugbetrieb würde der Flughafen Schönefeld von der Entwicklung im Frachtgeschäft abgeschnitten (Rdnr. 274). Der Gutachter für den LEP schätzt die Marktchancen erheblich anders ein (Rdnr. 275).

29. Der Hinweis der Planfeststellungsbehörde auf Entscheidung des BVerwG zur Angebotsplanung für einen zeitlich unbeschränkten Nachtflugbetrieb, wird nicht dem Gewicht gerecht, welches den Lärmschutzbelangen der Flughafenanwohner zukommt (Rdnr. 278).

30. Die durch Fluglärm Betroffenen haben ein subjektiv-öffentliches Recht darauf, dass ihre Belange angemessen abgewogen werden. Diese steht in unauflöslicher Wechselbeziehung zum Gewicht, der für das Planvorhaben angeführten Gründe. Je gewichtiger die Lärmschutzinteressen sind, die nach den konkreten örtlichen Verhältnissen auf dem Spiel stehen, desto dringlicher muss der Verkehrsbedarf sein (Rdnr. 279). Dies gilt vor allem für die besonders schutzbedürftige nächtliche Kernzeit (Rdnr. 280).

31. Aus dem Vorhandensein von potentiellen Nutzern von KEP-Diensten (Integratoren) in der Umgebung des Flughafens, kann keine ausschlaggebende Bedeutung für einen unbeschränkten Nachtflugbetrieb beigemessen werden (Rdnr. 281).

32. Die im Vergleich mit Tegel und Tempelhof geringere Anwohnerzahl kann nicht über die Lärmprobleme hinwegtäuschen. Es wurde nicht ermittelt, welche zusätzlichen Belastungen der Gruppe der Lärmbelasteten zusätzlich abverlangt wird (Rdnr. 285).

33. Wenn 40.000 Personen³ Fluglärmbeeinträchtigungen jenseits der Zumutbarkeitsschwelle ausgesetzt werden und mit erheblichem Verlust an Lebensqualität rechnen müssen, müssen sich die kommerziellen Nutzer des Flughafens die öffentliche Verkehrsbelange wahrnehmen, bei der Verwirklichung ihrer Ziele Abstriche gefallen lassen (Rdnr. 286).

³ In FRA mindestens 280.000

III.2 Flughafen Leipzig/Halle

34. BVerwG 4 A 2001.06 vom 09.11.2006 bestätigt der 4. Senat im wesentlichen sein Urteil zum Flughafen BBI, sieht allerdings für Leipzig/Halle, da eine Ansichtserklärung der DHL für Leipzig/Halle als Drehkreuz vorliegt, erforderliche Ausnahmen für die Expressdienste der Integratoren vor. Normalfracht müsse nachts nicht geflogen werden.

35. Im Urteil zum Ergänzungsverfahren BVerwG 4 A 3001.07 vom 24.07.2008 relativiert der 4. Senat sein voriges Urteil insoweit, als Normalfracht, die von Expressfracht „mitgezogen“ wird, auch nachts geflogen werden darf.

Anmerkung fdc:

36. Planfeststellungsbehörde und Flughafenbetreiber hatten auf Intervention der Luftverkehrsseite, entgegen bisheriger Prognosen und Aussagen der unterschiedlichen Marktsegmente Fracht einerseits und Expressfracht (Integratorfracht) andererseits nun behauptet, dass es zwischen den Frachtarten keinen Unterschied gebe und deshalb Lufthansa und DHL eine gemeinsame Frachtochter (AeroLogic) gegründet haben um von Leipzig aus gemeinsam den Frachtmarkt zu bedienen. Lufthansa werde sein MD11 Flotte verkaufen und durch Frachtflugzeuge des Typs B777 bei AeroLogic ersetzen.

IV. Ergebnis

37. Die Aussage von MP Koch, dass neuere Entscheidungen des BVerwG die Planfeststellungsbehörde dazu veranlasst hätten, im

Planfeststellungsbeschluss vom 18.12.2007 Ausnahmen in der Kernzeit der Nacht zuzulassen und die Landesregierung nun dazu zwingen in einem Revisionsverfahren Rechtssicherheit herzustellen – deshalb sei sein Verhalten auch kein Wortbruch –, kann durch den historischen Ablauf nicht belegt werden.

38. Bis zur „Berliner“ Entscheidung im März 2006 musste davon ausgegangen werden, dass ein Nachtflugverbot rechtlich nicht durchsetzbar war; wie dies Ra Gronefeld in seinem Gutachten für das Land im Februar 2001 und das RDF-Gutachten im August 2002 feststellten.

39. Trotz dieser damals eindeutigen Rechtslage haben MP Koch, Landesregierung und die Mehrheit im Landtag immer wieder die Unauflöslichkeit des Mediationsergebnisses bestätigt und, auch unaufgefordert, versprochen, **dass es ohne Nachtflugverbot keinen Ausbau geben werde**. Warum kämpft nun der Ministerpräsident für einen Ausbau mit „begrenztem“ Nachtflugbetrieb? Sollte es doch ohne Nachtflugverbot keinen Ausbau geben!

40. Im Planfeststellungsbeschluss wird, um die Ausnahmen für den Nachtflugbetrieb zu rechtfertigen, festgehalten, dass es für den Nachtflugbedarf des Jahres 2020 des Ausbaus nicht bedürfe!

41. **So war die zu treffende Entscheidung der Planfeststellungsbehörde offensichtlich**

lich: Welche Belange waren von größerem öffentlichem Interesse?

- Ausbaubedarf oder
- Nachtflugbedarf?

42. Da die Zusage, dass es keinen Ausbau ohne Nachtflugverbot geben werde, vorlag, musste die Planfeststellungsbehörde den Antrag auf Planfeststellung entweder mit einem Nachtflugverbot, als Kondition für den Ausbau, feststellen oder den Antrag auf Planfeststellung zurückgeben.

43. Schließlich ist interessant, dass der Rat des Landes Hessen – Dr. Gronefeld – im Verfahren zum Flughafen Berlin Schönefeld, als Vertreter der Flughafengesellschaft festgestellt hat, dass die Planfeststellungsbehörde nur das planfeststellen dürfe, was von der Vorhabensträgerin beantragt wurde (Rdnr. 240). Auf Frankfurt übertragen, konnte somit nur der Ausbau mit einem Nachtflugverbot in der Zeit von 23:00 bis 5:00 Uhr genehmigt werden.

44. Während MP Koch frohgemut feststellt, dass er sich vom BVerwG höchststrichterlich bestätigen lassen wolle, dass ein „begrenzter“ Nachtflugbetrieb „rechtssicher“ umgesetzt werden könne, schweigt sich Roland Koch dazu aus, was passiert, wenn das BVerwG ein Nachtflugverbot am Flughafen Frankfurt für nicht hinnehmbar mit den Anforderungen an ein internationales Drehkreuz hält?

45. Unsinnig ist auch die Aussage, dass mit der Revision eine Verfahrensbeschleunigung erzielt werde. Unsinnig dann, wenn MP Koch

davon ausgeht, dass eine Planergänzung erforderlich sein wird.

46. Gegen die dann zu erlassende Planergänzung wird ebenso geklagt werden, wie gegen eine Planergänzung auf der Grundlage des Urteils des VGH-Kassel vom 21.08.2009. Damit aber führt das Revisionsbegehren der Landesregierung eher zu einer Verfahrensverlängerung. Es sei denn: die Landesregierung geht davon aus, dass das BVerwG die Entscheidung des VGH-Kassel und die Nachtflugbeschränkungen des Planfeststellungsbeschlusses aufhebt

H. Faulenbach da Costa

(Dieter Faulenbach da Costa)