

Rechtsschutz gegen Flugrouten

Perspektiven der neuen An- und Abflugverfahren für den Flughafen Frankfurt Main

Frankfurt Main, 31.03.2011

Bernhard Schmitz

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Thema: Flugroutenplanung der DFS

Zeitschiene 2011

20.03.2011

- DFS - BAF Übermittlung Daten für 4 neue Abflugverfahren (Südumfliegung, Alternativen 5 und 7 nach TOBAK sowie 5 und 13 nach BIBTI)
- Beteiligung des Umweltbundesamtes (UBA) unter Lärmaspekten

30.06.2011

- BAF – DES Entscheidung neue Abflugverfahren (Südumfliegung)
- Inkrafttreten der RVO mit Inbetriebnahme der neuen Landebahn Nord-West

20.10.2011

- Urteil BVerwG, Flugrouten BBI (Berlin)
- BVerwG, Mündliche Verhandlung, PFB Revision,
- Urteil BVerwG Nachtflugverbot

3. Quartal
2011

4. Quartal
2011

Ende 2011/
Anfang 2012

Neue Zuständigkeiten: Flugrouten

Festlegung von An- und Abflugrouten an Flughäfen

- Das Luftfahrt-Bundesamt (LBA) ist nicht mehr mit der fachlichen Erarbeitung von Flugwegen bei der Festlegung von An -und Abflugverfahren zu bzw. von deutschen Flughäfen betraut.
- Diese Aufgabe wird von der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH wahrgenommen. Das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung prüft, ob und inwieweit die DFS in ihrer Fachverantwortung etwa bestehende planungsrechtliche Vorgaben (z.B. Abwägungsnotwendigkeiten) beachtet hat, stellt dabei das **Benehmen mit dem UBA** her und veröffentlicht schließlich die Flugverfahren als Rechtsverordnungen im Bundesanzeiger und in den Nachrichten für Luftfahrer (§ 32 Abs. 1, Nr. 1 LuftVG in Verbindung mit § 27a Abs. 2 Satz 1 LuftVO).
- Rechtliche Bedenken gegen An- und Abflugrouten bzw. sind daher ausschließlich und direkt zu richten an das:
Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF)
Robert-Bosch-Straße 28
63225 Langen
Tel. + 49 6103 8043-0
Fax: + 49 6103 8043-250
E-Mail: poststelle@baf.bund.de

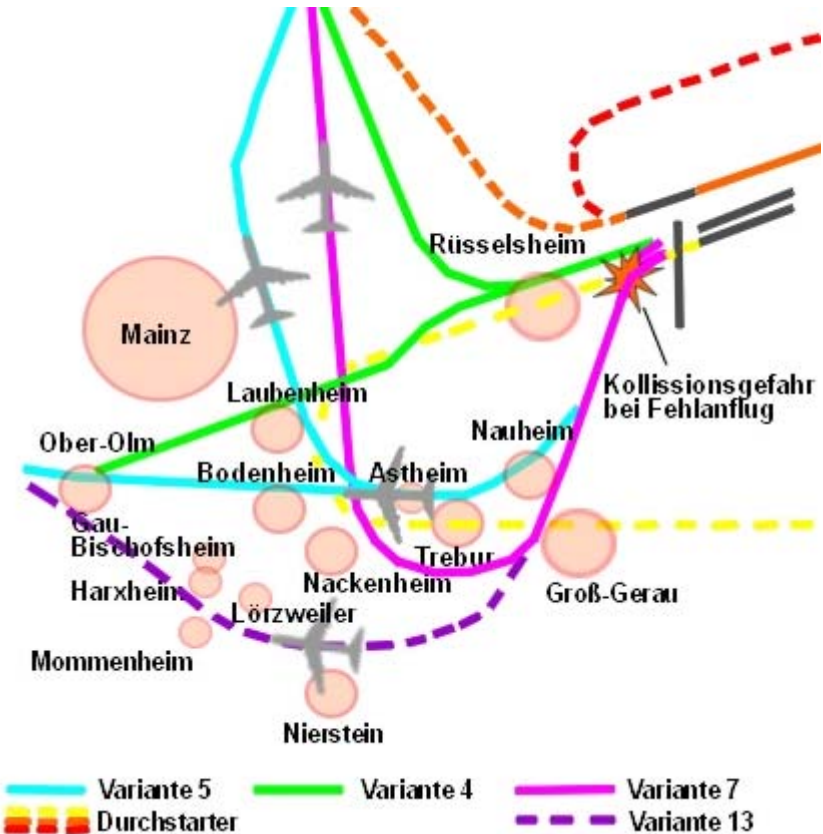
Planungsziele/Abwägung bei der Festlegung

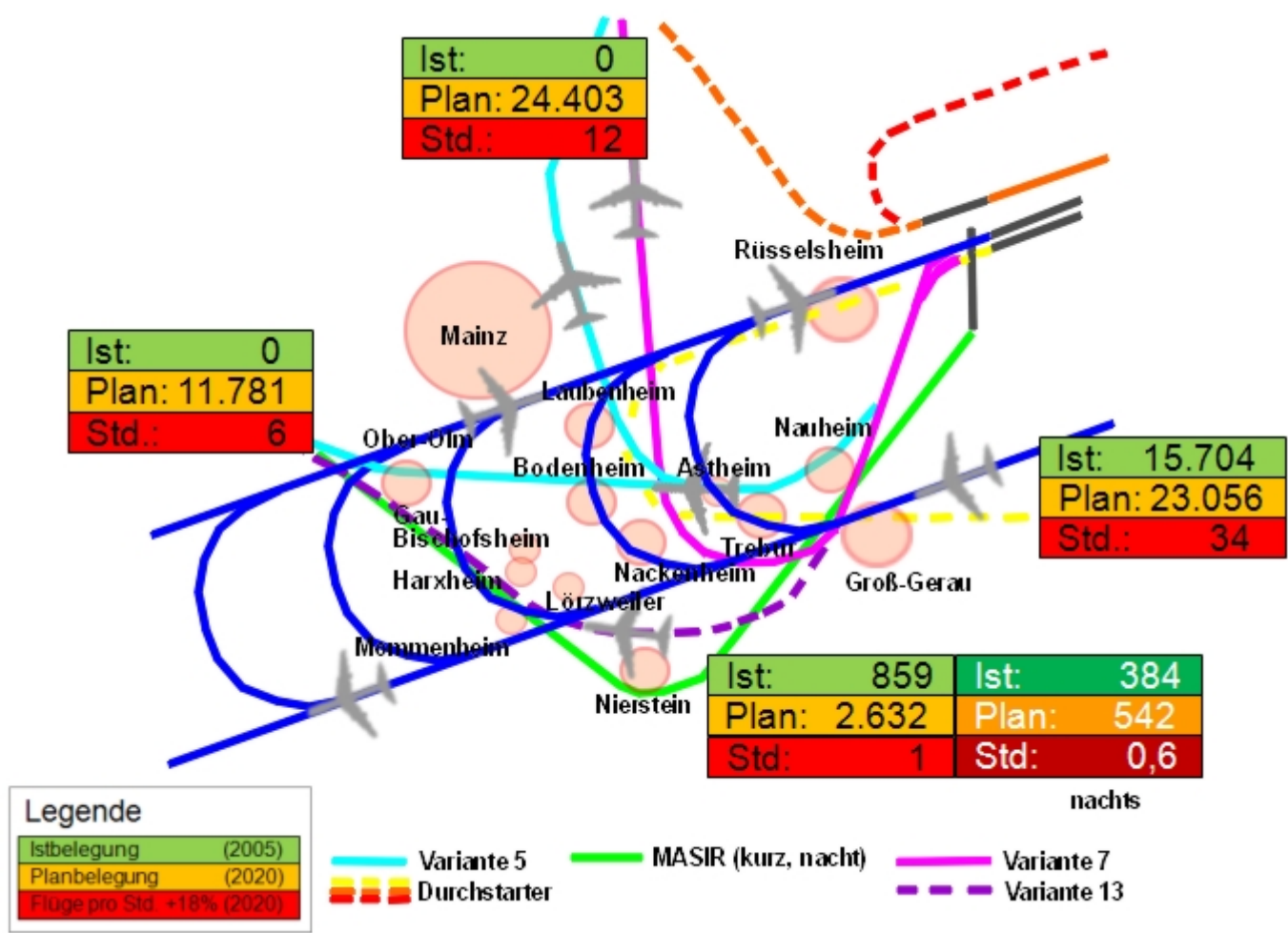
1. Priorität: Sichere, geordnete und flüssige Abwicklung des Luftverkehrs, § 27 c Abs. 1 LuftVG
 - Sicherheit
 - Kapazität und Betriebliche Anforderungen

+
2. Lärmschutz, § 29 b Abs. 2 LuftVG
 - Abwägung der Lärmbetroffenheit
 - Unzumutbarer Lärm (Belegungsprognose/Lärmprognose)
 - Zumutbarer Lärm
 - Alternativenprüfung
 - Verhältnismäßigkeitsgrundsatz z.B. § 29b Abs.1 S.2 LuftVG
 - Vorbelastung
 - Situationsgebundenheit
 - gleichmäßige Belastung (und ggf. Entlastung bei Lärminderungsmaßnahmen) der vom Fluglärm betroffenen Gebiete

+

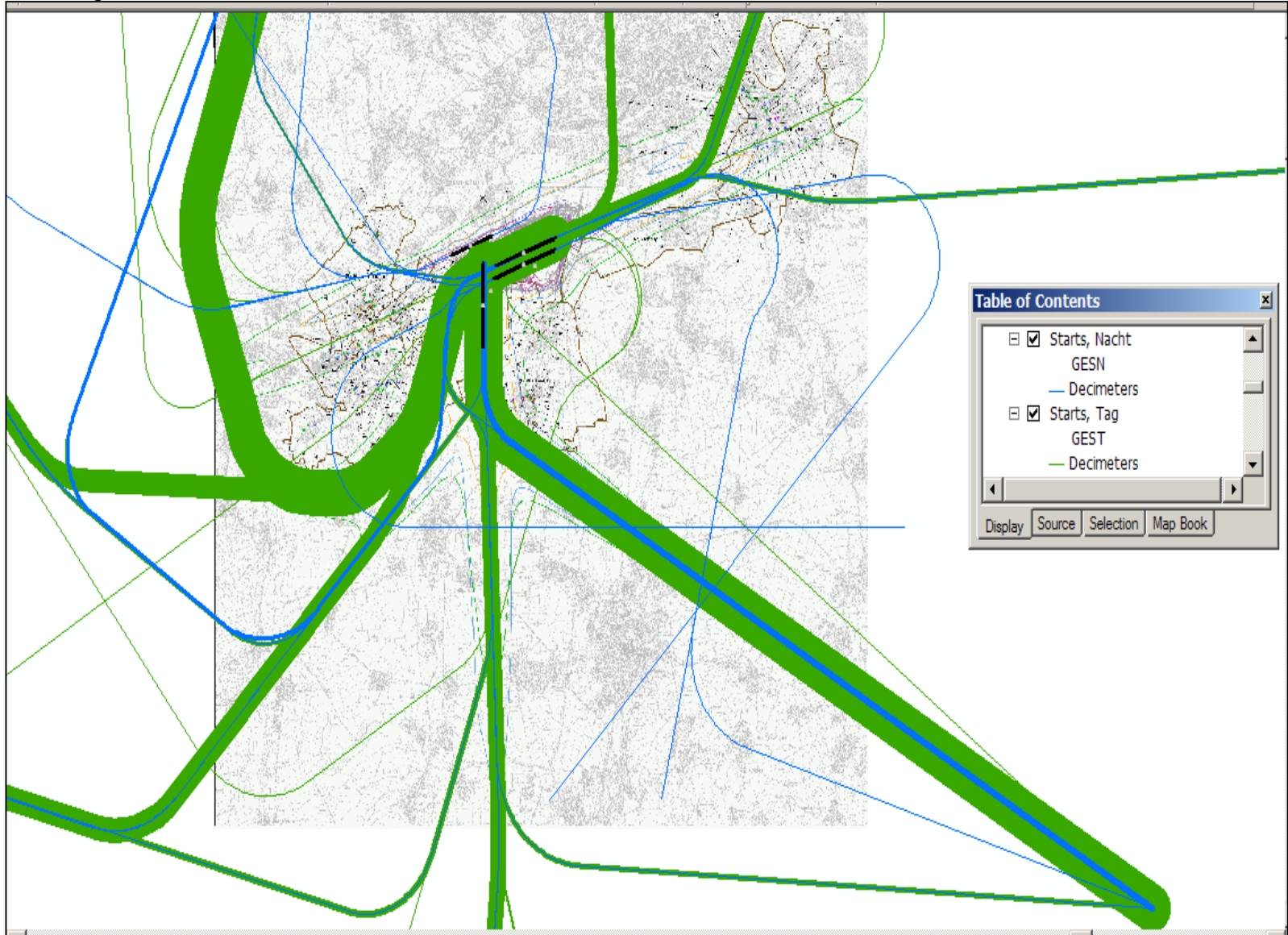
 - Vermeidung des Überfliegens besiedelter Gebiete
 - Ressourcenverbrauch (Flugweglänge, etc.)
 - Luftschadstoffe





DES 2020, Starts, Linienstärke proportional zur Bewegungszahl

Quelle: Wölfel Beratende Ingenieure 2007 im Auftrag der ZRM



Thema: Sicherheit

Stellungnahme der Gewerkschaft der Flugsicherung (GDF) v. 01.03.2011 (www.gdf.de)

- „Es ist die feste Überzeugung der für den Raum Frankfurt zuständigen Fluglotsen, dass das immer wieder vorgebrachte Argument, die Südumfliegung am ausgebauten Flughafen Frankfurt sei für die sichere Abwicklung des Flugverkehrs notwendig, einer an der Praxis ausgerichteten, tiefergehenden Analyse nicht Stand hält.“
- „Mit der Südumfliegung in der derzeit geplanten Form würde hier aber erstmals eine Konstellation geschaffen, die für Cockpitbesatzungen und Towerlotsen in einer Sackgasse enden kann. Ein Fehlanflug zur eigentlich geplanten Landung auf der Südbahn wäre bei den derzeit zugrunde liegenden, engen Staffelungsabständen - aus der Perspektive des Piloten und des verantwortlichen Lotsen - an drei Seiten - vorne, rechts und links - von startenden und landenden Maschinen umgeben. Es könnte deshalb dazu kommen, dass dem Fluglotsen unter Beachtung der aerodynamischen Grenzen der beteiligten Luftfahrzeuge und der Hindernissituation im Nahbereich des Flughafens unter Umständen gar kein geeigneter Ausweichkurs mehr zur Verfügung stünde. Das ist eine "Verkehrsplanung", wie es sie bisher nach Kenntnis der GdF noch nicht gegeben hat und auch nicht geben darf.“

Stellungnahme der Gewerkschaft der Flugsicherung (GDF) v. 01.03.2011 (www.gdf.de)

- „Als sichere Alternative zum Geradeausabflug taugt die Südumfliegungsvariante nur, wenn an ihre Genehmigung eine (etwas) höhere Anflugstaffelung als der jetzt vorgeschriebene horizontale Abstand zwischen den anfliegenden Maschinen, gekoppelt ist. Diese einfache Maßnahme gewährleistet bereits den notwendigen Ausweg aus der Sackgasse. Der Tower erteilt die Startfreigaben in Relation mit der Position anfliegender Maschinen derart, dass auch ein eventueller Fehlanflug mit sich anschließendem "Goaround" Manöver noch sicher abzuwickeln ist. Unter diesen Rahmenbedingungen wäre sogar ein Verzicht auf die Südumfliegung und die Beibehaltung der heutigen Nordabflugstrecken problemlos möglich.“
- „Es sollte, neben den flugsicherungstechnischen Besonderheiten ein weiterer Aspekt nicht vergessen werden. Jeder Abflug über die Südumfliegung verschlechtert die ökologische Bilanz, denn durch die deutlich längere Strecke erhöht sich der Kerosinverbrauch pro Flug. Desweiteren muss wegen anderer darüber liegender Verkehrsströme ein im Vergleich zu heute längerer Verbleib in lärmkritischen und unwirtschaftlichen tiefen Flughöhen über Grund einkalkuliert werden. Eine Maschine kann immer erst dann für den Aufstieg in eine größere Flughöhe freigegeben werden, wenn die Gefahr einer gefährlichen Annäherung mit einem bereits höher fliegenden Jet ausgeschlossen ist.“

Thema: Lärm

Hinweise zu NIROS - Gütewerte



NIROS berechnet für die Südumfliegung:

- den L_{DEN} (Tag, Abend+5, Nacht+10)
- nach **ECAC.DOC 29** (nicht AzB2008)
- jeweils nur **eine Flugstrecke** (ohne „Grundbelastung“)
- den Gütewert (**Lärmwert**) aus **Lautheit** (vergleichbar mit %HA) des L_{DEN} und **Bevölkerungsdichte**

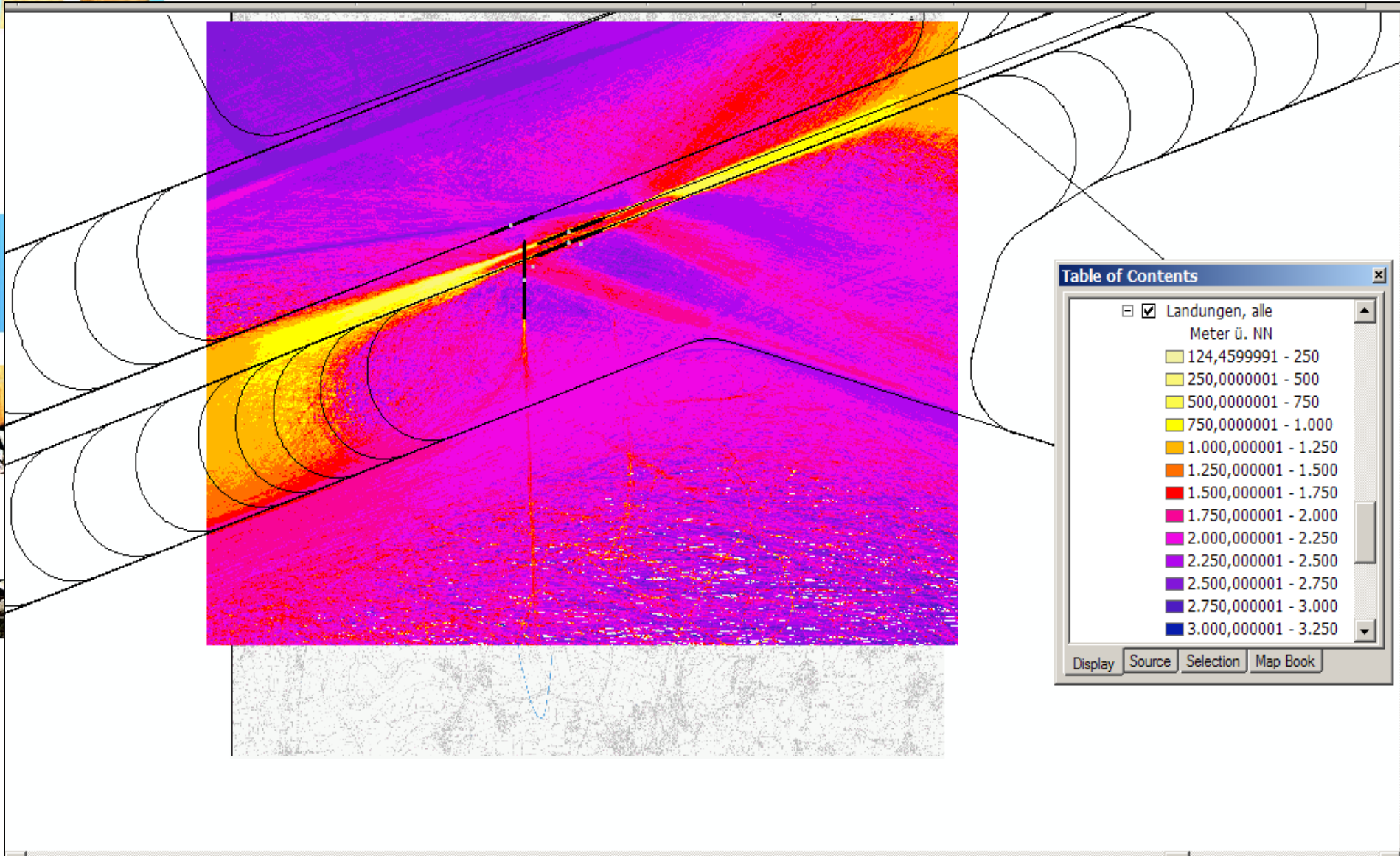
Tabelle 3: Gütewerte für die simulierten Abflugrouten des Flughafens Frankfurt von den Startbahnen 25L und 25R über MASIR und TABUM; Räumliche Auflösung des Berechnungsrasers (d) = 100m

Variante	Gütewerte (berechnet aus L_{den})			
	MASIR 25L	MASIR 25R	TABUM 25L	TABUM 25R
1	5,81	5,84	19,94	19,99
2	7,06	7,05	21,35	21,32
3	9,02	9,09	20,93	20,99
4	10,89	10,85	14,70	14,55
5	5,87	5,95	19,97	20,03
6	7,04	7,00	21,03	20,91

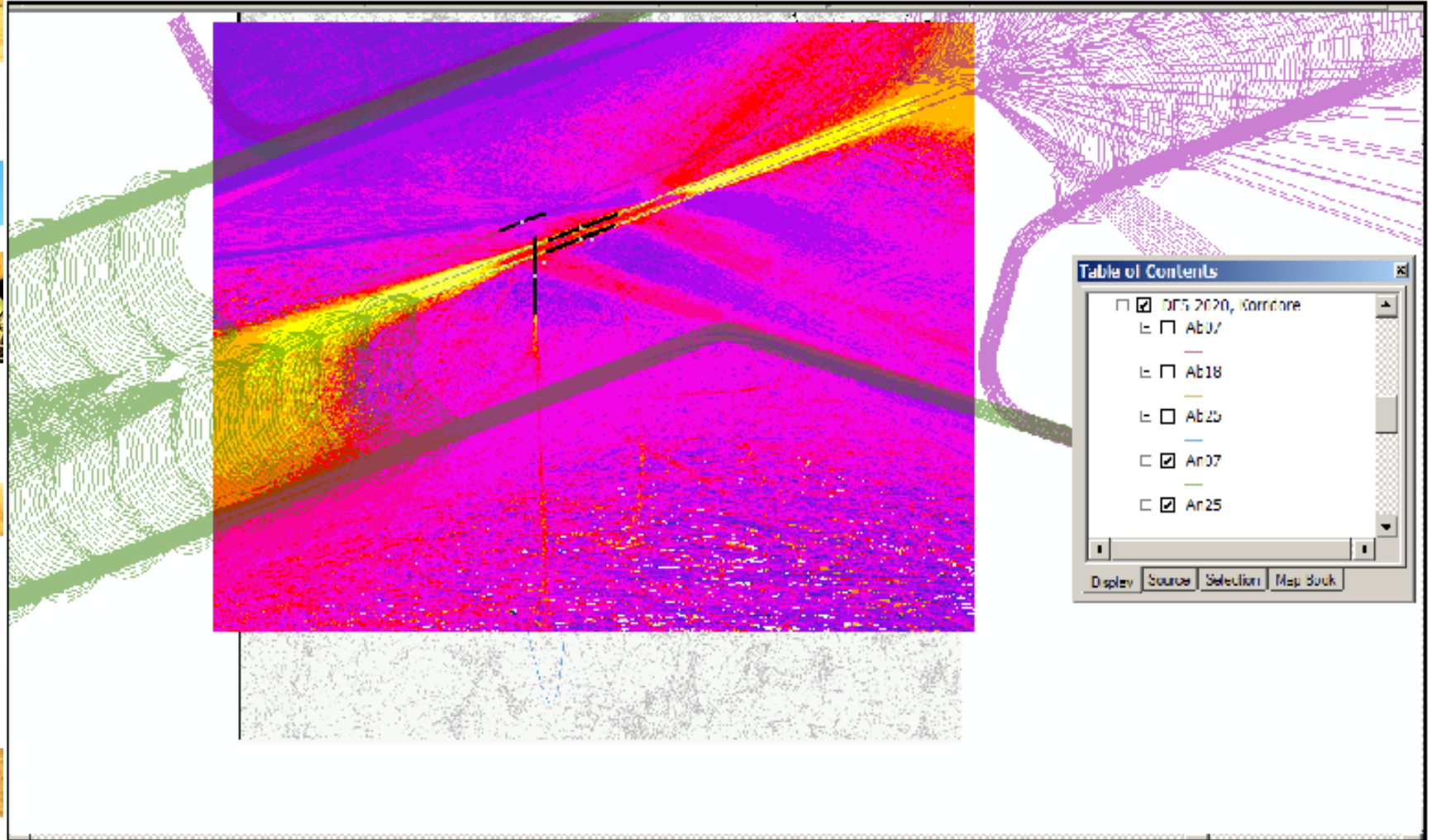
Quelle: DFS, NIROS-Simulation

Mängel bei der Ermittlung des Abwägungsmaterials zum Thema Lärm mit NIROS

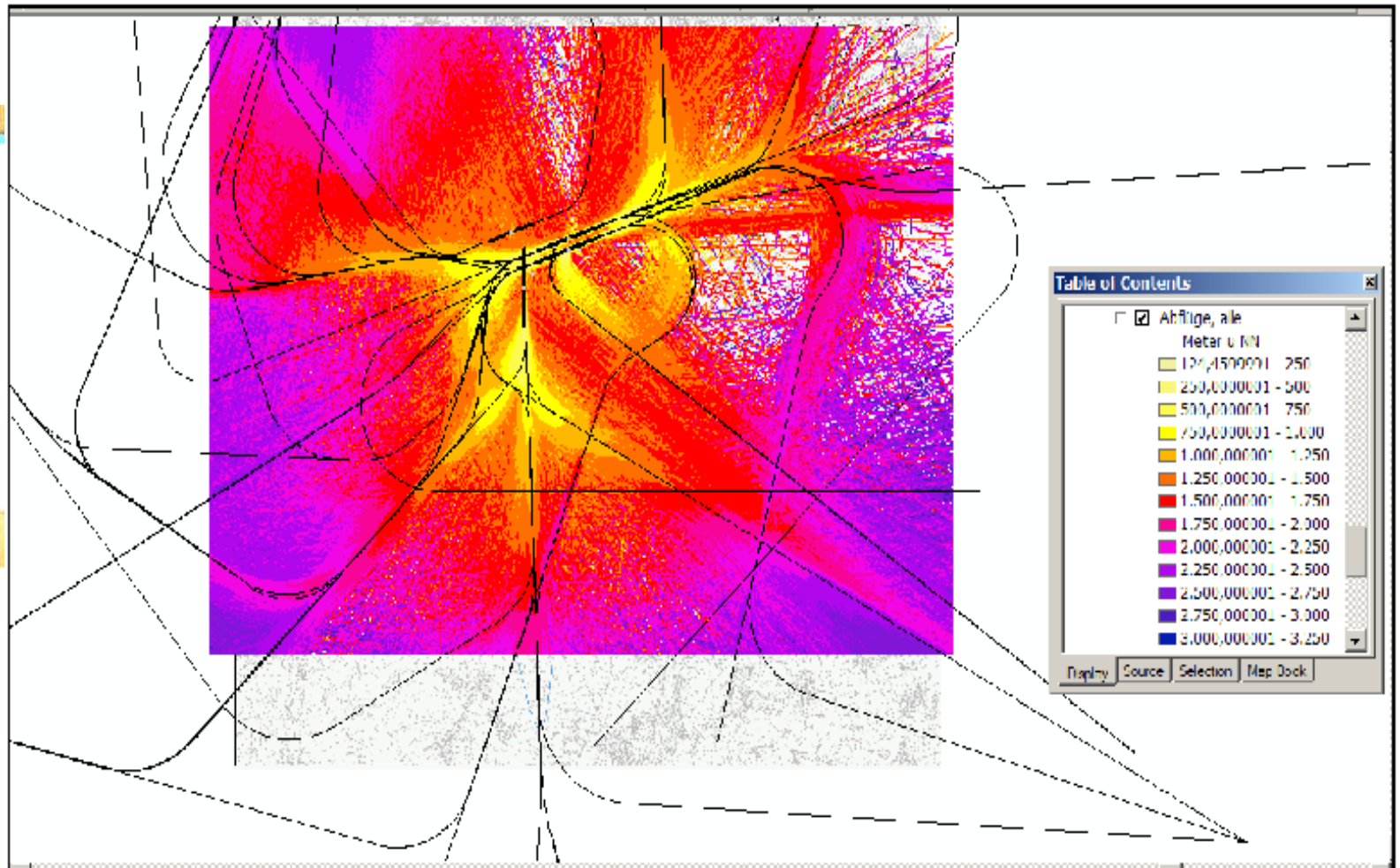
- Die Vernachlässigung der „Grundbelastung“ kann die Reihung der Alternativen beeinflussen (eine „gute“ Alternativstrecke kann von anderen Strecken überlagert und in der Gesamtbetrachtung somit nicht mehr „gut“ sein).
- Es ist zu empfehlen, Variantenuntersuchungen zusammen mit allen bestehenden Flugstrecken (**Ostbetrieb: Anflüge, Segmentierter Anflug Nachts**), getrennt nach Bestand und Ausbaufall durchzuführen.
- Verschiedene Belastungskenngrößen haben unterschiedliche Schwerpunkte:
 - Stärkere Berücksichtigung der hoch Belasteten
 - Stärkere Berücksichtigung der mäßig Belasteten
 - Berücksichtigung 16h-Tag und 8h-Nacht getrennt oder 24h-Tag
- Es ist zu empfehlen, Variantenuntersuchung mit verschiedenen Belastungskenngrößen durchzuführen.
- Eine Alternative mit der kleinsten Kennzahl muss nicht die beste Variante sein:
 - „Verlärmung (bisher) ruhiger Gebiete“
 - „Starke lokale Veränderungen“
 - „Lärmbündelung vs. Lärmverteilung“...



Reale Flugstrecken 2007, Landung, mit
Korridoren 2020 Quelle: Wölfel Beratende
Ingenieure 2007 im Auftrag der ZRM



Reale Flughöhen 2007, Start, mit DES 2020
(schwarz) Quelle: Wölfel Beratende Ingenieure
2007 im Auftrag der ZRM



Thema: Rechtsschutz

Rechtsschutz (I.)

- Gegen die Festlegung von An- und Abflugstrecken von und zu Flugplätzen gemäß § 27 a II 1 LuftVO durch Rechtsverordnung können betroffene Flughafenanwohner (**Eigentum, Gesundheit**) Rechtsschutz im Wege der Feststellungsklage erlangen.
- Zuständiges Gericht in erster Instanz wäre der VGH Kassel, § 48 Absatz I Nr. 6 bzw. § 52 Nr. 1 VwGO .
- Die Klage hat keine aufschiebende Wirkung, daher muss zusätzlich Einstweilige Anordnung beantragt werden.
- Zu prüfen ist ferner die Zulässigkeit einer Kommunalverfassungsbeschwerde durch Kommune.
- Wendet sich eine Gemeinde gegen die durch Rechtsverordnung vorgenommene Festlegung von Flugrouten, ist sie auf die Geltendmachung von Abwehrrechten aus der kommunalen Selbstverwaltung beschränkt (str., Lärmschutzbelange evtl. auch bei Lärmteppich). Dabei können auch die ihr zustehenden kommunalen planerischen Interessen bei der Abwägung der Entscheidung über Flugrouten überwunden werden (VGH Kassel, B. v. 18. 4. 2001).

Störung der städtebaulichen Ordnung

- Fehlende Beteiligung der Kommune
 - Das BAF trägt durch die Nichtbeteiligung das Risiko einer angesichts der kommunalen Belange abwägungsfehlerhaften Entscheidung
- Nachhaltige Beeinträchtigung einer hinreichend bestimmten Planung
 - Siedlungsbeschränkungsbereich
- Erhebliche Beeinträchtigung der kommunalen Einrichtungen
- Nachhaltige Beeinträchtigung der gewachsenen städtebaulichen Ordnung, insbesondere der zum Wohnen bestimmten Gebiete (Stichwort: Lärmteppich)
 - Bauverbote nach § 5 FluglärmG
 - Deutliche Überschreitung der DIN 18005-1
 - Ungesunde Wohnverhältnisse durch Gesamtlärmkonflikt

Rechtsschutz (II.)

- Die Abwägungsentscheidung des BAF ist zwar nicht nach fachplanerischen Grundsätzen zu überprüfen. Maßstab sind aber die luftverkehrsrechtlichen Vorschriften zum Schutz der Bevölkerung vor **Lärmbeeinträchtigungen** wie § 29 I und II LuftVG, denen – was die früheren Entscheidungen noch offengelassen hatten – nunmehr drittschützende Qualität auch im Rahmen der Festlegung von Flugrouten zuerkannt wird.
- Ob das BAF diese Regelungen neben den im Vordergrund stehenden **Sicherheitsüberlegungen** in sachlich vertretbarer Weise berücksichtigt hat, ist im Streitfall von den Gerichten nach allgemeinen Abwägungsgrundsätzen zu überprüfen. Dabei ist der Prüfungsmaßstab unterschiedlich, je nachdem, ob es um Fluglärm oberhalb oder unterhalb der (fachplanerischen) **Zumutbarkeitsschwelle** geht.

Anforderungen an die Abwägung (I.)

- Die Festlegung von Flugrouten unterliegt als staatliche Planungsaufgabe dem Abwägungsgebot, bei der die in der Umgebung eines Flughafens auftretenden Interessenkonflikte bewältigt werden müssen. Das **Abwägungsgebot** hat dabei drittschützenden Charakter, ohne dass die privaten Belange selbst rechtlich geschützt sein müssen (VGH Mannheim, Urt. v. 22. 3. 2002).
- Daher ist eine Klage bei Abwägungsfehlern (Lärmschutz) und deren Erheblichkeit begründet (s. a. Folie Planungsziele/Abwägung).

Anforderungen an die Abwägung (II.)

- Das BAF darf nur Flugverfahren, die unzumutbaren Fluglärm verursachen, nur festlegen, wenn unter Ausschöpfung aller sicherheitsrechtlicher vertretbarer Maßnahmen keine Abhilfe geschaffen werden kann (*BVerwG*, B. v. 18. 10. 2005).
- Flugverfahren, die Lärm unterhalb der Zumutbarkeitsschwelle verursachen, sind dagegen zulässig, wenn vertretbare Gründe für ihre Festlegung vorliegen. Daran fehlt es nur dann, wenn ein **alternatives Flugverfahren sich als eindeutig vorzugswürdig aufdrängt, ohne dass es zur Wahrung der Sicherheitserfordernisse weniger geeignet wäre.**

Verknüpfung mit Planfeststellungsbeschluss Verkehrsflughafen Frankfurt/Main v. 18.12.2007

- Formale Trennung
- Pflicht zur Konfliktbewältigung
- Prognosen
- Verfahren
- Verfahrensplanung als Teil der Planverwirklichung
- Geringe Spielräume für nachträgliche Änderungen

- Folge: Strengere Maßstäbe bei der Flugverfahrensplanung und ihrer gerichtlichen Überprüfung, wenn nachträgliche Änderungen der An- und Abflugverfahren (Varianten 7 und 13) gegenüber der Prognose im Planfeststellungsbeschluss (Variante 5) erfolgen.

- Fazit: Eine Abweichung vom Planfeststellungsbeschluss ist mit entsprechenden Gründen möglich.

Verknüpfung mit Planfeststellungsbeschluss Verkehrsflughafen Frankfurt/Main v. 18.12.2007

- **Können die bei der Flugroutenfestlegung auftretenden Interessenkonflikte nur in unzumutbarer oder gar grundrechtsbeeinträchtigender Weise aufgelöst werden, kann sich dies darüber hinaus sogar auf den Bestand der luftverkehrsrechtlichen Zulassungsentscheidung, die den Betrieb des Flughafens trägt, auswirken (*OVG Münster*, Urt. v. 4. 3. 2002).**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit !

Ansprechpartner: Rechtsanwalt Bernhard Schmitz
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Usinger Str. 6
60389 Frankfurt am Main
Fon 069/94546600
Fax 069/46990533
kanzlei@schmitz-rechtsanwaelte.de