



Wortprotokoll der 59. Sitzung

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Berlin, den 24. Februar 2016, 11:00 Uhr
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Straße 1
Paul-Löbe-Haus
Raum E 600

Vorsitz: Martin Burkert, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Seite 3

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Fünfzehnten Gesetzes zur
Änderung des Luftverkehrsgesetzes**

BT-Drucksache 18/6988

Federführend:

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Mitberatend:

Innenausschuss

Verteidigungsausschuss

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsi-
cherheit

Ausschuss für Tourismus

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Herbert Behrens [DIE LINKE.]

Anlage: Stellungnahmen der Experten **Seite 23**

**Mitglieder des Ausschusses**

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Behrens (Börde), Manfred Bellmann, Veronika Bilger, Steffen Donth, Michael Fischer (Hamburg), Dirk Funk, Alexander Holmeier, Karl Jarzombek, Thomas Kammer, Hans-Werner Lach, Günter Lange, Ulrich Lietz, Matthias Ludwig, Daniela Obner, Florian Schnieder, Patrick Sendker, Reinhold Storjohann, Gero Viesehon, Thomas Wichtel, Peter Wittke, Oliver	Beermann, Maik Berghegger, Dr. Andre Dörflinger, Thomas Freudenstein, Dr. Astrid Jörrißen, Sylvia Jung, Xaver Koeppen, Jens Mayer (Altötting), Stephan Möring, Karsten Ostermann, Dr. Tim Pahlmann, Ingrid Rainer, Alois Rehberg, Eckhardt Schmidt (Ühlingen), Gabriele Sorge, Tino Stracke, Stephan Vaatz, Arnold Vogel (Kleinsaara), Volkmar Wendt, Marian
SPD	Burkert, Martin Dörmann, Martin Hagl-Kehl, Rita Hartmann, Sebastian Herzog, Gustav Klare, Arno Kömpel, Birgit Lühmann, Kirsten Malecha-Nissen, Dr. Birgit Rimkus, Andreas Sawade, Annette Schiefner, Udo Zierke, Stefan	Bartol, Sören Brase, Willi De Ridder, Dr. Daniela Groß, Michael Hagedorn, Bettina Hitschler, Thomas Kahrs, Johannes Klingbeil, Lars Nissen, Ulli Post (Minden), Achim Raatz, Dr. Simone Rossmann, Dr. Ernst Dieter Rützel, Bernd
DIE LINKE.	Behrens, Herbert Groth, Annette Leidig, Sabine Lutze, Thomas	Claus, Roland Lenkert, Ralph Menz, Birgit Wawzyniak, Halina
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Gastel, Matthias Kühn (Dresden), Stephan Tressel, Markus Wilms, Dr. Valerie	Ebner, Harald Krischer, Oliver Kühn (Tübingen), Christian Röbner, Tabea



Einzigiger Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes

BT-Drucksache 18/6988

Vorsitzender: Herzlich Willkommen zu unserer öffentlichen Anhörung zum Luftverkehrsgesetz! Ich begrüße Sie alle recht herzlich und darf folgende Sachverständige vorstellen und begrüßen: Frau Dr. Ulrike Funk, Fachbereichsleiterin Recht, Wirtschaft und Bodenverkehrsdienste in der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen, Herrn Prof. Dr. Nikolaus Herrmann, Direktor des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung, Frau Franziska Heß, Fachanwältin für Verwaltungsrecht, Kanzlei Baumann Rechtsanwälte, Herrn Thomas Jühe, Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen, Herrn Jörg Mendel, Präsident des Luftfahrt-Bundesamtes, Herrn Matthias von Randow, Hauptgeschäftsführer des Bundesverbandes der Deutschen Luftverkehrswirtschaft und Herrn Walter Schoefer, Geschäftsführer der Flughafen Stuttgart GmbH. Ihnen allen ein herzliches Willkommen! Ich darf Ihnen danken, dass Sie schriftliche Stellungnahmen eingereicht haben. Diese wurden als Ausschussdrucksachen 18(125)302 A-F verteilt. Sie liegen hier auch aus und sind wie immer auch im Internet abrufbar.

Die Anhörung soll nach folgendem Verfahren ablaufen: Wir gehen davon aus, dass es mindestens drei Fragerunden geben wird und wir haben uns darauf verständigt, dass es keine Eingangsstatements der Sachverständigen geben soll. Wir werden also gleich mit der ersten Fragerunde beginnen, der sich in Abhängigkeit von der verfügbaren Zeit mehrere Fragerunden anschließen werden. In jeder Fragerunde können die Ausschussmitglieder, die sich zu Wort melden, jeweils bis zu zwei Fragen an bis zu zwei Sachverständige stellen. Aufgrund eines Beschlusses der Obleute bitte ich die Fragesteller, sich auf eine Redezeit von drei Minuten zu beschränken. Die abgelaufene Zeit wird auf den Bildschirmen angezeigt. Die angesprochenen Sachverständigen antworten dann immer unmittelbar auf die Fragen. Und anschließend kommt dann der nächste Fragesteller an die Reihe. Es ist ein Zeitrahmen von eineinhalb Stun-

den angestrebt. Spätestens nach zwei Stunden müssen wir die Anhörung beenden, weil dann die Debatte zu den Ereignissen in Clausnitz und Bautzen im Plenum des Deutschen Bundestages beginnt. Ich setze das Einverständnis des Ausschusses voraus, dass nach der ersten Fragerunde auch Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse Fragen stellen können. Es erhebt sich kein Widerspruch, dann ist das so beschlossen. Von der öffentlichen Anhörung werden wir – wie üblich bei solchen Anhörungen – ein Wortprotokoll erstellen, das den Sachverständigen und allen Interessierten im Internet zugänglich sein wird. Das Protokoll wird in der 10. Kalenderwoche zwischen dem 7. und 12. März verteilt werden. Die abschließenden Beratungen des Gesetzentwurfs sind für den 16. März 2016 vorgesehen, sodass das Protokoll rechtzeitig vorliegen wird.

Der Kollege Kühn hat noch eine Frage? Bitte schön!

Abg. **Stephan Kühn** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Wir haben am Freitag als Mitglieder des Ausschusses eine Ausschussdrucksache 18(15)303 – einen Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur 15. Novelle des Luftverkehrsgesetzes bekommen. Und dem Schreiben nach soll dieser Änderungsantrag heute auch Gegenstand der Anhörung sein. Das wollte ich nochmal rückfragen, denn es ist ja ein sehr umfangreicher Änderungsantrag, der weitere Aspekte in die Luftverkehrsnovelle als Gegenstand einführt, beispielsweise den Aufbau einer flugmedizinischen Datenbank, Kontrollen des Luftverkehrspersonals in Sachen Medikamente, Alkohol usw. Wenn wir das vorher gewusst hätten, hätten wir natürlich durch die Wahl der Experten, die wir benannt haben auf diese Aspekte, die bisher in dem Gesetzentwurf nicht enthalten waren, eingehen können. Das konnten wir jetzt nicht. Ich habe es so verstanden, dass der Änderungsantrag jetzt auch Gegenstand der Anhörung sein soll. Dann würden wir beantragen, da es uns nicht vorher, als wir über die Anhörung gesprochen haben, bekannt war, wir daher bei der Referentenwahl keine Möglichkeit hatten, beispielsweise die Datenschutzbeauftragte einzuladen und der Änderungsantrag datenschutzrelevante Aspekte in Größenordnungen enthält, siehe Selbstbefassung zum Thema „Bericht der Task Force nach



dem Germanwings-Absturz“, dass wir als Ausschuss die Bundesdatenschutzbeauftragte bis zur nächsten Sitzung – Sie hatten ja gesagt, am 16. März wollen wir das Thema abschließend behandeln – um eine Stellungnahme zu dem Änderungsantrag zu den datenschutzrechtlichen Regelungen bitten, damit wir das dann nochmal entsprechend würdigen können. Wir hatten heute keine Möglichkeit, die Datenschutzbeauftragte zuzuladen. Das wäre mein Verfahrensvorschlag, damit wir hier auch diesen Änderungsantrag entsprechend bewerten können.

Vorsitzender: Ich denke, da spricht überhaupt nichts dagegen, wenn man die Datenschutzbeauftragte dazu auch nochmal hört. Wir werden das dann schriftlich machen, dann brauchen wir sie nicht extra einzuladen. Es sei denn, der Bericht ergibt so viel, dass jemand dann beantragt sie einzuladen. In dem Sinne können wir so verfahren. Dann würde ich jetzt gleich in die erste Runde gehen. Das Wort hat die CDU/CSU-Fraktion, der Kollege Lange.

Abg. **Ulrich Lange** (CDU/CSU): Herr Vorsitzender, verehrte Kolleginnen und Kollegen, meine Damen und Herren Sachverständige! Auch wir begrüßen Sie natürlich ganz herzlich zu dieser Anhörung. Der Kollege Kühn hat ja einen Punkt schon angesprochen. Wir hatten am 27. Januar hier die Vorstellung des Berichtes der Task Force und wir haben als Koalition, auch auf der Basis dieses Berichtes, noch die eine oder andere Überlegung angestellt, die jetzt in dem Änderungsantrag zu dem eingebrachten Gesetzentwurf mit zum Ausdruck kommt. Bei der Änderung geht es uns im Wesentlichen um zwei Punkte: Das sind die Suchtmittelkontrollen und die Optimierung der Transparenz der Tauglichkeitsuntersuchung. Andere Punkte waren im Gesetzentwurf bereits enthalten. Ich habe jetzt zwei Fragen an Herrn Mendel, an das LBA. Einmal eine Frage zum Komplex Tauglichkeit von Flugpersonal. Herr Mendel, wie bewerten Sie diesen – gerade schon angesprochenen – Ansatz zur besseren Transparenz der Untersuchungshistorie? Also die Stichworte flugmedizinische Datenbank, Abkehr von der Pseudonymisierung, Ärztehopping vermeiden. Das ist die eine Frage.

Dann eine zweite Frage: Wir haben hier auch mit diesem Gesetzentwurf und dem Änderungsantrag

eine Regelung zum Thema „Landeplätze für Hubschrauber“. Es geht mir jetzt um den Themenkomplex „Landestellen auf Gebäuden“. Halten Sie es für machbar, dass sich das LBA konkrete Landestellen im Rahmen einer Einzelfallprüfung vornimmt und die Einhaltung der Sicherheitsvorgaben dort ganz konkret im Einzelfall überprüft und dann solche Landestellen auf Gebäuden auch genehmigen kann?

Vorsitzender: Herr Mendel, bitteschön!

Jörg Mendel (Luftfahrt-Bundesamtes, LBA): Sehr geehrter Herr Lange, sehr geehrte Damen und Herren, guten Morgen! Ich möchte zunächst auf die zweite Frage eingehen. Es handelt sich um die Landestellen im öffentlichen Interesse, „Public Interest Sites“ ist der Terminus auf Englisch. Dabei handelt es sich nicht um genehmigte Hubschrauberlandeplätze nach § 6 LuftVG, sondern um eine andere Form, wo eben diese sehr umfangreiche Genehmigung nach § 6 nicht gemacht wird. Es ist so, dass das LBA nicht einzelne Landestellen genehmigt. Das sind ungefähr 1.400. Das können wir nicht leisten, uns jede Einzelne anzuschauen. Aber auf Gebäuden, auf Dächern sind es sehr viel weniger. Ich kann klar sagen, dass wir in der Lage sind, uns diese heute bereits bestehenden Landeplätze auf Dächern im Rahmen einer Einzelfallprüfung anzusehen. Zum Verständnis möchte ich noch erklären, dass wir nicht den Platz des Betreibers, also Krankenhauses genehmigen, sondern wir gestatten einem Hubschrauberunternehmen, dort Anflüge zu machen. Zu diesem Zweck können wir uns diese relativ überschaubare Anzahl an Plätzen ansehen. Es ist auch geplant, dass die vorhandenen Unternehmen, das sind nicht so viele, es sind – glaube ich – acht Stück, dass die gemeinsam uns einen Katalog mit den Stellen vorlegen, die sie anfliegen werden. Es gibt auch schon eine Arbeitsgruppe, wo die zusammenarbeiten, ADAC, Deutsche Rettungsflug und andere. Wir werden uns dann diese bestehenden Landeplätze auf Dächern ansehen und sie dann in den Katalog aufnehmen, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind. Und die Voraussetzungen sind die, die in dem Gesetzentwurf in der Anlage 8 enthalten sind. Also 15x15 Meter, ein H in der Mitte, eine Windfahne usw. Wenn das gegeben ist und auch Hubschrauber mit Flugleistungsstufe 2 dort



anfliegen, dann kann es sein, dass wir das auch genehmigen werden. Wir werden es uns auf jeden Fall angucken.

Die zweite Frage, das Luftfahrtbundesamt als die Fachbehörde in Deutschland für Flugmedizin – früher waren es ja auch die Länder für Klasse 2, das ist inzwischen alles beim LBA. Klasse 2 sind also nicht die Berufspiloten, Klasse 1 sind Berufspiloten. Wir sind für beide zuständig. Wir begrüßen außerordentlich diesen Änderungsantrag, wo zahlreiche positive Änderungen enthalten sind. Einmal der Wegfall der Pseudonymisierung. Es wurde dort gerade eben schon von MdB Kühn die Pseudonymisierung, der Datenschutz angesprochen. Dazu möchte ich klarstellen, dass das, was zukünftig, wenn dieser Änderungsantrag beschlossen ist, an uns gemeldet wird, im LBA nicht jedem zugänglich ist. Sondern wir haben Mediziner im Luftfahrtbundesamt, ausgebildete Ärzte, die sind alle öffentliche Bedienstete, die zur besonderen Verschwiegenheit verpflichtet sind. Das heißt, das ist ein ganz eng begrenzter Personenkreis, der überhaupt Zugang zu diesen Daten hat, und es handelt sich dabei um Ärzte. Das ist also unserer Auffassung nach mit dem Datenschutz vereinbar. Es wird auch von der EU gefordert, in entsprechenden EU-Verordnungen, die seit über zwei Jahren in Kraft sind. Wir sind dazu verpflichtet, uns diese Dinge anzusehen und auch entsprechende Aufsicht in den Arztpraxen zu führen. Nach der gegenwärtigen Rechtslage haben wir kein Betretungsrecht für Praxen niedergelassener Fliegerärzte, sondern nur bei fliegerärztlichen Zentren. Das ist auch eine Änderung, die kommen soll, dass wir dort Zutrittsrecht haben. Wir werden also unsere Kontrollen ausweiten. Ein anderer sehr positiver Effekt dieser geplanten Gesetzesänderung ist der Transfer ins Ausland. Es kommt gelegentlich vor, dass Piloten, weil sie den Arbeitgeber wechseln, z.B. bei Ryanair in Irland fliegen, ihre Lizenz von der deutschen Behörde zur ausländischen Behörde transferieren wollen. Dann benötigen sie von uns eine Bestätigung, dass die medizinischen Unterlagen, die Historie, vollständig sind. Das können wir derzeit nicht leisten, weil wir diesen Überblick nicht haben. Das wird aber zukünftig möglich sein.

Ein weiterer Gesichtspunkt, Sie sprachen das auch an, Herr Lange, ist das Ärztehopping. Es ist so, dass es derzeit möglich ist, dass ein Pilot oder Flugschüler sich zu einem Fliegerarzt begibt und

dann die Behandlung abbricht. Also beispielsweise, weil der Fliegerarzt sagt „ja, da habe ich Bedenken, da müssen wir mal das und das noch untersuchen“. Und derjenige sagt dann: „Ach, dann habe ich aber kein Interesse mehr, dann gehe ich“. Dann geht er zum nächsten Arzt usw., bis er schließlich einen findet, der ihn gesundschreibt. Das können wir derzeit nicht effektiv unterbinden. Das ist aber nach EU-Recht gefordert. Es ist auch sinnvoll, dass wir das machen. Und dazu wird uns dieser Gesetzentwurf in die Lage versetzen. Wir planen eine Ausschreibung für ein elektronisches System, für ein Softwaresystem. Da gibt es verschiedene Anbieter auf dem Markt. Wir haben schon einen Leistungskatalog erarbeitet, den wir dann zeitnah auch veröffentlichen werden. Es wird eine europaweite Ausschreibung geben. Die Planung ist, dass wir dann ein solches System beschaffen, welches umfassend die Behörde in die Lage versetzt, dieses Thema „Flugmedizin“ in den Griff zu bekommen und EU-konform zu bearbeiten. Zahlreiche EU-Länder – ich glaube es sind 16 – haben schon ähnliche Systeme. Einige haben auch eigene entwickelt. Da wird das dann nicht mehr möglich sein. Wenn also dann in diesem Beispiel, was ich gerade brachte, ein Pilot oder Flugschüler sich zu einem Fliegerarzt begibt und er erstmalig diesen Namen im System eingibt, dann ist dieser Name da drin. Und wenn er zum Nächsten geht, kommt sofort so eine Art „red flag“ und dann weiß man „Aha, da war schon mal was“. Das ist also etwas, was wir leider momentan noch nicht machen können. Insofern, aus meiner fachlichen Sicht, begrüßen wir ganz außerordentlich, dass die Gesetzänderung geplant ist. Vielen Dank!

Vorsitzender: Danke, Herr Mendel. Dann kommt für die Fraktion DIE LINKE. der Kollege Behrens.

Abg. **Herbert Behrens** (DIE LINKE.): Lassen Sie uns zum Thema kommen, denn angesichts des Umfangs der Änderungen des Luftverkehrsgesetzes – denke ich mal – wäre es eigentlich angebracht gewesen, das noch ausführlicher zu machen, als wir es jetzt schon haben. Wir haben ja eben schon die Frage „Datenschutz“ geklärt, dass wir nicht angemessen darüber beraten können. Wir versuchen es jetzt in der laufenden Beratung hinzukriegen. In der Anhörung wäre es natürlich



genauso interessant gewesen, dazu nochmal weitere Aspekte zu thematisieren. Wenn es hier nicht nur um UVP und FHH-Prüfung geht, sondern auch um die Übertragung der Zulassung militärischen Fluggerätes – darum geht es ja auch – an Private und um die weitere Liberalisierung der Bodenverkehrsdienste. Also all das ist in diesem Artikelgesetz enthalten. Also das hat es schon in sich. Da wäre unter Umständen dann doch ein bisschen mehr Zeit auch schön gewesen. Haben wir geklärt. Sie sehen aus unseren Änderungsanträgen, auf welchen Punkt wir uns insbesondere konzentriert haben. Das ist nämlich der § 8 des Luftverkehrsgesetzes. Wir sind der Auffassung, dass die Bundesregierung hier nicht mehr getan hat, als lediglich der EU-Kommission aufgrund des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens ein paar Zugeständnisse zu machen. Im Sinne von substanziellen Verbesserungen für Mensch und Umwelt hat sich allerdings nichts getan. Das ist unsere Auffassung.

Zweitens sind wir skeptisch, ob die unionsrechtlichen Probleme wirklich gelöst sind. Aber dazu kann sicherlich die Sachverständige Frau Heß etwas sagen. Darum meine beiden Fragen an Frau Heß.

Erstens: Wird sich Ihrer Meinung nach zukünftig für die von Fluglärm betroffenen Menschen durch den Gesetzentwurf etwas substanziell verbessern? Und wird der Schutz von Natura 2000-Gebieten in Anbetracht der unionsrechtlichen Vorgaben ausreichend gewürdigt?

Zweitens: Inwieweit ist Ihrer Einschätzung nach der vorliegende Gesetzentwurf eine Grundlage für die Einstellung des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Bundesrepublik Deutschland? Und mit welchen legislativen Maßnahmen könnten die unionsrechtlichen Bedenken der EU-Kommission am ehesten ausgeräumt werden?

Vorsitzende: Die Fragen gehen an Frau Heß. Bitte!

Franziska Heß (Kanzlei Baumann Rechtsanwälte): Ich bedanke mich sehr für die Einladung und die Gelegenheit hier Stellung nehmen zu können. Ich fange unmittelbar an, auf die einzelnen Fragen einzugehen. Ich beginne zunächst mit der Frage „Wird sich künftig durch das Gesetz substanziell

etwas im Bereich des Fluglärmschutzes verändern?“. Ich meine, das ist nicht der Fall. Und dafür gibt es verschiedene Gründe. Zunächst ist zu sehen, dass die Änderung von § 8 Absatz 1 durch die Einfügung der Sätze 4 bis 5, die jetzt vorgesehen sind, im Prinzip im Wesentlichen eine Kodifikation, also eine Übernahme der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, ausgehend von den Urteilen zum Berliner Flughafen vom 31. Juli 2012, vollzieht. Da ist zunächst zu bemerken, dass sich die Änderung des Luftverkehrsgesetzes nur auf die Zukunft bezieht, das heißt, auf alle künftigen Ausbauprojekte, für die eine Planfeststellung oder eine luftrechtliche Genehmigung erforderlich ist. Da wird es erforderlich sein, nicht nur die sogenannten Flugrouten der Großplanung in die Betrachtung einzubeziehen, sondern diese auf einen sogenannten Einwirkungsbereich des Flughafens zu erstrecken, der nach der Rechtsprechung eben dadurch gekennzeichnet ist, dass ermittelt werden muss, wo rechtlich oder tatsächlich Flugverfahren nicht ausgeschlossen sind. Dies bedeutet, dass – das habe ich gerade schon angesprochen – wir nur eine Wirkung des Gesetzes für die Zukunft haben. Hinzu tritt, dass der Gesetzentwurf vorsieht – zumindest kann man ihn so interpretieren, wie man vielleicht an den unterschiedlichen Stellungnahmen der Sachverständigen sieht: Es ist zunächst fraglich, ob denn der Umgriff der Umweltverträglichkeitsprüfung an den Lärmgrenzwerten des Fluglärmschutzgesetzes orientiert wird oder nicht. Sollte eine solche Orientierung im Gesetzentwurf drinstecken – ich meine, man kann es auch anders interpretieren – sollte das aber gemeint sein, müssten wir davon ausgehen, dass nach wie vor dieses Gesetz nicht die Zustimmung der Kommission finden könnte, da die Umweltverträglichkeitsprüfung ausdrücklich auch so genannte Vorsorgeaspekte zu umfassen hat, und damit auch eine Betrachtung derjenigen Bereiche erforderlich ist, wo nur so genannte abwägungserhebliche Fluglärmbeeinträchtigungen auftreten. Das Fluglärmschutzgesetz selber markiert aber eben bereits die Schwelle der Unzumutbarkeit. Das ist der erste Punkt. Darüber hinaus halte ich es für bedenklich, wenn in der Gesetzesbegründung ausgeführt wird, dass die Grobplanung der Flugverfahren ein besonderes Gewicht haben soll. Es mag aus Praktikabilitätsgründen, jedenfalls im Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfung, möglicherweise noch funktionieren, dass man sagt: Die vertieften Betrachtungen mache ich



nur für diejenige abgestimmte Grobplanung, die sich im Planfeststellungsverfahren als realistisch darstellt. Spätestens dann, wenn es um die Prüfung der Auswirkungen für eine FFH-Verträglichkeitsprüfung geht, reicht eine große Grobplanungsbetrachtung nicht aus. Das ergibt sich bereits aus der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, also den Urteilen beispielsweise vom 12. November 2014 und vom 18. Dezember 2014 zu der Müggelsee-Route bzw. einer weiteren Flugroute für den Berliner Flughafen. Da hat das Bundesverwaltungsgericht keinen Zweifel dran gelassen, dass eine FFH-Verträglichkeitsprüfung, und zwar unabhängig davon, was in einem evtl. Planfeststellungsverfahren alles geprüft wurde, jedenfalls dann durchzuführen ist, wenn diese konkrete Routenführung und diese konkrete Beeinträchtigung eines FFH oder Vogelenschutzgebietes zuvor nicht betrachtet worden ist. Von der praktischen Relevanz her muss man sehen: die großen Ausbauprojekte sind – jedenfalls für den Moment – erstmal gelaufen. Das heißt, die Frage, wann der erste Anwendungsfall dieser Gesetzänderung eintreten wird, ist noch offen. Die eigentlich drängenden Probleme in der Praxis haben wir aber in den Fällen, wo wir über Bestandsflughäfen reden, an denen ohne eine bauliche Änderung die planfeststellungs- oder genehmigungspflichtig ist, die Flugverfahren geändert werden. Da fehlt es nach wie vor an geeigneten Beteiligungsvorschriften. Man sollte aus meiner Sicht auch die Gelegenheit nutzen, um zumindest für wesentliche Flugverfahrensänderungen, worauf auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen hingewiesen hat, wenigstens für diejenigen Flugverfahrensänderungen, die zu einer signifikanten Verschiebung der Schalllast führen und zu neuen Betroffenheiten in der Bevölkerung, die bisher nicht geprüft worden sind, eine entsprechende Beteiligung vorzusehen. Das zunächst zu dem ersten Fragenkomplex, also zu der Frage, inwieweit wird künftig der Schutz vor Fluglärm verbessert. Wie gesagt, eine isolierte Änderung der Flugverfahren an den Flughäfen, wird nach wie vor nicht geregelt. Hier muss man auch sehen, dass die entsprechenden Klageverfahren, die bisher gegen Flugroutenfestsetzungen gelaufen sind, im Wesentlichen gerade diese Fälle betrafen, eben die Fälle, wo keine Planfeststellung oder Genehmigung vorausgegangen war, sondern es um eine so genannte isolierte Flugverfahrensänderung geht.

Was die FFH-Verträglichkeitsprüfung betrifft –

habe ich schon angesprochen –, habe ich erhebliche Bedenken, dass eine Begrenzung auf die Grobplanung vor der EU-Kommission bestehen wird. Der Gesetzgeber sollte mindestens in der Gesetzesbegründung darstellen, dass im Zweifel eine FFH-Verträglichkeitsprüfung auch bei einer isolierten Flugverfahrensänderung erforderlich ist, und zwar unmittelbar aus unionsrechtlichen Gründen. Das liegt daran, dass die Projektbegriffe der UVP-Richtlinie und der FFH-Richtlinie unterschiedlich sind. Der Projektbegriff der FFH-Richtlinie ist viel weiter. Das heißt, wir brauchen keine bauliche Änderung oder ähnliches, sondern in dem Moment, wo durch ein Flugverfahren durch Überflug erhebliche Beeinträchtigungen eines Gebietes nicht ausgeschlossen werden können, muss unter Beteiligung der Umweltverbände eine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchgeführt werden.

Wenn Sie mich also fragen, dritte Frage, was ist Grundlage, oder ob es möglich ist, auf Basis des jetzigen Gesetzentwurfes das Vertragsverletzungsverfahren einzustellen, würde ich ganz klar sagen: nein. Es wird nämlich ein ganz wesentlicher Punkt übersehen. Die Tatsache, dass dieses Gesetz nur für die Zukunft wirkt, führt dazu, dass sie die Praxis, die an deutschen Verkehrsflughäfen im Prinzip seit Ablauf der Umsetzungsfrist für die UVP-Richtlinie angewendet wurde, nämlich im Falle einer wesentlichen Änderung oder auch einer Anlegung des Flughafens nur die Grobplanung der Flugrouten zu betrachten und diesen gesamten Einwirkungsbereich nicht einzubeziehen, nur für die Zukunft abstellen. Die Verstöße, die hier bereits in der Vergangenheit eingetreten sind, bleiben unbewältigt. Ich meine, die EU-Kommission hat zuletzt in ihrem Vertragsverletzungsverfahren wegen des Umweltrechtsbehelfsgesetzes, was in dem bekannten Urteil des EuGH vom 15. Oktober 2015 geendet ist, ganz klar dokumentiert, dass sie nicht bereit ist, Verstöße der Mitgliedstaaten gegen Unionsrecht in der Vergangenheit zu akzeptieren. Und schon aus Vorsichtsgründen, um hier nicht zu riskieren, dass es für die Flughäfen Probleme gibt, weil sich im Nachhinein herausstellt, dass vielleicht die eine oder andere Planfeststellung oder Genehmigung eben nicht unter Betrachtung des gesamten Einwirkungsbereichs vorgenommen wurde, meine ich, sollte man hier vorsorglich bei wesentlichen Änderungen von Flugverfahren eine Umweltverträglichkeitsprüfung als Nachholungsverpflichtung vorsehen.



Vorsitzender: Danke, Frau Heß! Für die SPD-Fraktion der Kollege Rimkus.

Abg. **Andreas Rimkus** (SPD): Liebe Sachverständige, vielen Dank für die umfangreichen schriftlichen Stellungnahmen, die Sie uns haben zukommen lassen. Sehr hilfreich für die Vorbereitung und auch für die Fragestellung! Ich möchte mich in der ersten Runde auf den § 8 Absatz 1 konzentrieren und eine Frage an Frau Dr. Funk stellen, vor dem Hintergrund, dass die Formulierungen in Bezug auf Planfeststellungen von wesentlichen Veränderungen sprechen und der Tatsache, dass an Flughäfen ständig bauliche Maßnahmen stattfinden, die ja nicht immer im direkten Kontext von Flugverfahren oder An- und Abflügen stehen: Sind Sie der Auffassung, dass die Formulierungen, so wie sie im Gesetzestext stehen, aber auch im Änderungsantrag, hinreichend präzise sind?

Und an Herrn Schoefer, von der Grundsätzlichkeit, wenn Flugrouten im Planfeststellungsverfahren für zukünftige Fragen festgestellt werden sollten, wie schätzen Sie denn aus der Praxis die Auswirkungen entsprechend ein? Auch in der Hinsicht auf die Frage von baulichen Änderungen, die zurzeit stattfinden, aber auch in Zukunft stattfinden könnten.

Vorsitzender: Danke! Frau Dr. Funk, bitteschön!

Dr. Ulrike Funk (Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV)): Ich möchte mich vorab bedanken für die Einladung, für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Herr Rimkus, zu Ihrer Frage: Vorab die ganz klare Botschaft, dass die ADV-Position ist, dass es diese Änderung von § 8 Absatz 1 nicht braucht. Ganz klare Botschaft! Dieses Vertragsverletzungsverfahren, das damit beendet werden soll, bei dem hätten wir uns gewünscht, dass es durch Widerstand, durch klare Ansage des BMVI beendet wird, indem formuliert wird, dass das deutsche Planungsrecht EU-rechtskonform ist. Dazu hätte sich das BMVI auf Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts stützen können, die nach Bekanntwerden des Vertragsverletzungsverfahrens ergangen sind und in denen uns das Bundesverwaltungsgericht ganz klar attestiert hat, dass hier eine entsprechende Europarechtskonfor-

mität vorliegt und das Vertragsverletzungsverfahren ins Leere geht. Insofern war unsere Position: bitte nicht den § 8 anfassen!

Der nächste Punkt, den ich hier unbedingt machen möchte ist, und hier bin ich bei Ihrer Frage, Herr Rimkus, dass die vorgenommenen Änderungen über das hinausgehen, was uns die Rechtsprechung ins Stammbuch geschrieben hat. Die Rechtsprechung – hier gehe ich auf Frau Heß mit einem Nebensatz ein – hat hier wirklich ausformuliert, dass die Probleme, die wir haben, mit dem vorhandenen Gesetzestext bewältigt werden können. Alles was über die Rechtsprechung hinausgeht, und da haben wir verschiedene Formulierungen in unserer Stellungnahme angesprochen, verwässert die Klarheit unseres Luftverkehrsgesetzes im § 8, verwässert die vorhandene Rechtsprechung, dass wir die Probleme, die wir in der Vergangenheit hatten, da gibt es auch nichts schönzureden, ich schaue auch Richtung Hauptstadtflughafen, mit dem § 8 bewältigen können, so wie er liegt und steht und wie wir die Rechtsprechung dazu haben. Eine ganz klare Ansage der ADV, dass wir so einen – ganz krass formuliert – Sündenfall, wie wir es in Berlin hatten, nicht mehr erleben werden. Wir werden München eröffnen, wenn es zum Bau der 3. Startbahn kommt. Ich sage Ihnen, dass nach meiner Einschätzung 95 Prozent der Verfahren so abgewickelt werden, wie es in der Grobplanung zugrunde gelegt ist. Deswegen, Herr Rimkus, zurück zu Ihrer Frage, die Aussage von mir, dass die Formulierungen verwässern, und insofern wegführen von der Rechtssicherheit, die wir hier durch Gesetz plus Rechtsprechung haben und die wir brauchen. Und zwar nicht vorweg die Flughäfen, die brauche ich natürlich auch, sondern vorweg die lärm betroffenen Bürger, die wissen müssen, was auf sie zukommt, und die nicht wieder über Jahre hinweg warten wollen, bis eine neue Rechtsprechung sich an nicht ganz präzisen Formulierungen entwickelt hat. Damit ist niemandem gedient und deswegen wenden wir uns gegen diese Formulierungen, die uns zu schwammig sind, und haben Änderungsvorschläge schriftlich vorgelegt. Vielen Dank!

Vorsitzender: Danke! Dann kommt Herr Schoefer.

Walter Schoefer (Flughafen Stuttgart GmbH): Ich



bin jetzt seit 17 Jahren Geschäftsführer am Flughafen Stuttgart und auch schon seit über 12 Jahren Vorsitzender des Fachausschusses Recht und Sicherheit bei der Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Verkehrsflughäfen, also bei unserem ADV-Verband. Ich sehe hier das Zusammenspiel – und das ist ein relativ komplexes Zusammenspiel – von dem Thema Lärm und Lärmschutz. Und das ist ein ganz wichtiges Anliegen. Flughäfen und Luftverkehr können ohne eine vernünftige Bewältigung dieses Spannungsfeldes künftig gar nicht vernünftig entwickelt werden. Ich kann Ihnen versichern, die Flughäfen sind nicht nur sehr daran interessiert, sondern tun auch sehr viel dafür, mit Freiwilligenprogrammen usw., dass wir im Grunde dort etwas hinbekommen. Das, was aber jetzt als Gesetzentwurf vorgelegt wird, wird in der Praxis – nach meiner Auffassung – gravierende Folgen haben. Da würde ich auch Frau Heß so nicht zustimmen wollen. Das erste ist: wir haben im Grunde in Deutschland nicht einen Zustand zu erwarten, dass es keine Planfeststellungsverfahren mehr gibt. Im Gegenteil, es wird Planfeststellungsverfahren geben, und zwar auf Grund dessen, dass wir im § 6 Absatz 4 des Luftverkehrsgesetzes eine Regelung vor uns haben, dass bei wesentlichen Änderungen entsprechende Planfeststellungserfordernisse ausgelöst werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu zwei wesentliche Bedingungen, Auslöseschwellen genannt. Das eine ist, wenn durch eine Maßnahme, und das kann auch eine rechtliche sein.... Denken Sie jetzt an Düsseldorf, wer den Angerlandvergleich aufbohrt, löst eine Planfeststellungsverpflichtung aus. Planfeststellung heißt, das gesamte System – es gibt da keinen Bestandsschutz – wird dann an Hand des derzeit rechtsgültigen Maßstabes gemessen. Also es muss nicht mal gebaut werden, dass man Planfeststellungen macht. Aber es wird in der Zukunft weitere – wegen wesentlicher Veränderungen – entsprechende Baunotwendigkeiten geben, und damit auch Planfeststellungsnotwendigkeiten. Wir haben mal versucht, zu erheben, wieviel das sein könnte. Wir rechnen aktuell oder unmittelbar bevorstehend mit fünf Verfahren. Wir rechnen mit weiteren Verfahren, größeren Verfahren, wenn es um Terminalanpassungen geht. Ich sage nur in dem Zusammenhang ein Stichwort: Wir haben den EU-Standard 3 für die MRKA-Geräte, das ist die automatisierte Reisegepäckkontrolle. Diese Geräte müssen einem neuen Sicherheitsstandard genügen. Die werden sehr viel größer und das wird

Ausbaunotwendigkeiten ergeben. Und wenn wir dann gleichzeitig nicht wollen, dass unsere Kapazitäten dadurch untergehen, sondern dass wir sie haben und im Grund das, was auch in unseren Anlagen drinsteckt, auch irgendwann mal abgeholt werden kann, dann werden wir in die Planfeststellung müssen. Es kommt ein zweiter Effekt hinzu: Nehmen Sie unseren mittelgroßen Flughafen Stuttgart, jetzt sechstgrößter in der Bundesrepublik. Wir hatten im Jahr 2007 165.000 Flugbewegungen. Wir haben heute noch 130.000, signifikant weniger. Wir waren schon auf 120.000 runter im Jahr 2013. Woher? Wir hatten früher eine Vielzahl von Anbietern im Markt. Und heute haben wir nur noch das „gelbe Lager“, wie wir sagen, – das ist die Lufthansa mit ihren Töchtern – und die AirBerlin im Linienflug. Es gibt dazu natürlich noch jede Menge Ferienanbieter, aber die beiden machen sehr große Anteile aus. Im Linienverkehr, war früher auf einem Flughafen wie Stuttgart ein klassisches Flugzeug der Canadair-Jet, ein 70- bis 100-Sitzer. Heute sehen wir Flugzeuge die unter A319 – also 150 Sitzen – überhaupt nicht mehr verkehren. Und meine Damen und Herren, das ist auch gut so. Denn durch weniger Flugbewegungen gab es natürlich auch weniger Umgebungsbelastung. Wir haben heute eine Auslastung gegenüber dem, was wir vor 10 Jahren hatten, von 107 Passagieren auf jedem Flug. Das hatte vor zehn Jahren der Flughafen Frankfurt. Der ist zwischenzeitlich natürlich weiter vorausgelaufen. Das heißt aber, wenn wir jetzt allein – Stichwort ‚mehr Bewegungen‘ – wieder auf das alte Niveau wollen, von 130.000 auf 160.000, dann kommen wir über die 15%-Schwelle raus. Das heißt, wenn wir das tun wollen, durch eine Änderung unserer Sicherheits-einbauten, dann kommen wir aus einem Grund, der eigentlich gar nicht kapazitätsorientiert ist, in die Notwendigkeit, dass wir Planfeststellung wahrscheinlich werden betreiben müssen. In dem Moment, wenn Planfeststellung betrieben werden muss, meine Damen und Herren, haben Sie im Grunde das gesamte Prüfungsprogramm auf dem Schirm. Das heißt, auch das Lärmschutzrecht muss dann in voller Breite abgeprüft werden. Da kann nun dieser § 8 Absatz 1 eine Rolle spielen, je nach seiner Abfassung. Das kann dramatisch werden! Wenn Sie im § 8 Absatz 1 Satz von ‚bestimmten schutzwürdigen Gebieten‘ sprechen, muss – wenn die Schutzwürdigkeit festgestellt ist – die Planfeststellungsbehörde ein Flugverbot anordnen. Das ist eine gebundene Entscheidung, sie hat



kein Ermessen. Das heißt, es kommt sehr darauf an, was man denn unter diesen besonders schutzwürdigen Gebieten versteht. Da kann man entweder sagen, man knüpft an den Text an. Im § 8 Absatz 1 Satz 3 haben Sie es – ich sagte Entwurf – im Grunde mit FFH, mit naturschutzrechtlichen Belangen von besonderer Bedeutung zu tun. Das ist soweit im Grunde nachvollziehbar. Es gibt da aber eine andere Vorschrift, nämlich den § 50 Bundes-Immissionsschutzgesetz. Viele sagen, es sei die Mutternorm des Immissionsschutzes, weil dort im Grunde geregelt ist, wie man mit konfligierenden Nutzungen umgeht. Dort sind auch bestimmte besonders schutzwürdige Gebiete definiert. Wenn Sie dort Ihre Anknüpfung nehmen, dann sind Sie auf einmal nicht mehr bei der Frage „Was darf nicht überflogen werden“ bei der Frage von FFH-Gebieten oder Natura 2000, sondern an allen Wohngebieten dran. Denn der § 50 Bundes-Immissionsschutzgesetz sagt, wenn sie auf der einen Seite eine industrielle Nutzung haben, eine stark emittierende industrielle Nutzung, und auf der anderen Seite haben Sie eine Wohngebietenutzung, dann soll man das räumlich trennen. Die Wohngebiete sind bestimmte besonders schutzwürdige Gebiete. Da aber unsere Siedlungssteuerung in den vergangenen Jahrzehnten so gut wie nicht funktioniert hat, jedenfalls nicht sehr überzeugend... Und da waren, mit Verlaub, die Landesparlamente und ihre Petitionsausschüsse immer kräftig dabei, die Ausnahmen dann von den eigentlichen Siedlungssteuervorschriften zuzulassen, bzw. so zu bitten, dass man dann doch alle möglichen Gebäude, sogar in unmittelbarer Nähe von Start- und Landeanlagen, zulässt, Mehrfamilienhäuser. Bei uns auf den Bildern ist das die berühmte vierte, fünfte Fruchtfolge. Der Bauer weiß nicht mehr, wo er investieren soll. Und dann baut er Mietshäuser. Und zwar direkt natürlich auf eigenem Grund am Rande des Ortsetters und in Sichtweite der Start- und Landebahn. Das sind die Fälle, vor denen ich Angst habe, wenn Sie diesen § 8 Absatz 1 in dieser Formulierung so belassen, dass wir dann über die Definition der schutzwürdigen Gebiete auf einmal zu Beschränkungen kommen, dass wir dann, wiederum zusammengekommen mit der Frage der Planfeststellung wegen wesentlicher Änderung, auf einmal das System an Luftverkehr, das wir heute gesichert haben, im Grunde nicht mehr haben werden. Ich möchte nicht falsch verstanden sein, das ist kein Plädoyer gegen mehr und besseren Lärmschutz. Wir haben

über die Jahre hinweg an allen Flughäfen, auch über die Fluglärmkommission, immer wieder Flugverfahren verbessern können, schrittweise, praxisorientiert. Deswegen lassen Sie uns auf diesem Weg weitergehen. Es kann auf jeden Fall nicht sein, dass im Rahmen einer gebundenen Entscheidung die Planfeststellungsbehörde praktisch hier dazu ermächtigt wird, eine Flugverbotszone, eine Tabuzone zu errichten. Ich halte es auch in der Sache nicht für notwendig, denn im Grunde hat die Europäische Kommission das deutsche System gar nicht verstanden. Es wird nämlich eigentlich erwartet, dass im Planfeststellungsverfahren natürlich der gesamte Einwirkungsbereich erhoben wird – ganz klar. Und wie wird der definiert? Indem sie im Grunde die Geografie der Start- und Landebahnen nehmen, dann entsprechende An- und Abflugtrichter, und in diesem Bereich untersuchen sie. Und dort finden übrigens auch nicht nur für einzelne Flugrouten, sondern im gesamten Bereich die Umweltverträglichkeitsprüfungen statt. Wenn Sie so wollen, sind wir breiter im Ansatz als das, was die EU für die einzelne Flugroute sich vorstellt. Wir haben ganze Sektoren untersucht. Deswegen lassen Sie uns da nicht das deutsche Recht unter Wert schlagen. Wir sind da wirklich nicht schlecht. Und wenn es um die einzelne Flugroutenfestlegung geht, stehen ganz andere Dinge, nämlich sehr technische und sehr die Sicherheit und Leichtigkeit der Abwicklung des Flugverkehrs betreffende Dinge im Vordergrund, und müssen das auch.

Also nochmals zusammengefasst: Ich habe große Befürchtungen. Erstens weil so getan wird, als gäbe es hier keine Planfeststellungsverfahren mehr. Ich garantiere Ihnen, wir werden in den nächsten Jahren reichlich davon haben, weil wir wesentliche Änderungen haben werden, aus unterschiedlichen Anlässen. Das zweite Thema ist: Vorgaben zu machen aus der Planfeststellung für die Flugroutenfestlegung, wie wir es heute haben, ist eigentlich eine vernünftige Angelegenheit. Wenn Sie das aber jetzt soweit fassen, wie hier im Entwurf, und auch noch die Einzelfreigabe, also ein komplettes Flugverbot, damit verbinden, dann schießen Sie mit dem Gesetzentwurf weit über das hinaus, was das Bundesverwaltungsgericht eigentlich wollte. Das Bundesverwaltungsgericht wollte, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung dann, wenn sie unterblieben ist, nachgeholt werden kann – siehe Berliner Verfahren –, aber vom



Grundsatz her, dass hier für das Standardverfahren eine Vorgabe gemacht wird, aber die Einzelfreigabe, die Entscheidung im Einzelfall möglich bleiben muss. Nach Ihrem Entwurf geht das so nicht. Das sind die wesentlichen Punkte in der ersten Fragerunde. Herzlichen Dank!

Vorsitzender: Dankeschön, Herr Schoefer! Jetzt kommt für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN der Kollege Kühn.

Abg. Stephan Kühn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank! Es ist ja die letzte Chance mit der Gesetzesnovelle, dass die Koalition ihren Koalitionsvertrag abarbeitet. Ich will deshalb nochmal kurz erwähnen, was im Koalitionsvertrag steht. Da steht z. B., bei der Festlegung von Flugrouten soll der Lärmschutz, insbesondere in den Nachtstunden... und bei der Festlegung von Flugrouten sollen Anwohner und Kommunen transparent und frühzeitig informiert und beteiligt werden. Ich möchte eine Frage an Herrn Jühe richten und fragen, ob er diese Aspekte, die im Koalitionsvertrag benannt werden und eben von mir zitiert wurden, in dem Gesetzentwurf wiederfindet.

Die zweite Frage bezieht sich auf das Vertragsverletzungsverfahren, weil Deutschland keine UVP und Natura 2000-Prüfung bei der Festlegung von Flugrouten in der Vergangenheit vorgenommen hat, ob es denn nicht notwendig gewesen wäre, im Rahmen der Gesetzesnovelle, auf Gutachten einzugehen, welche der Sachverständigenrat für Umweltfragen, und auch das Umweltbundesamt, diesbezüglich beauftragt haben, welche eben konkrete Vorschläge gemacht haben, wie man in das Verfahren der Festlegung von Flugrouten eine Umweltverträglichkeitsprüfung übernehmen könnte. und damit auch eine bessere Öffentlichkeitsbeteiligung.

Vorsitzender: Herr Jühe, bitte!

Thomas Jühe (Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen (ADF)): Vielen Dank auch für die Einladung. Zunächst erstmal: ich vertrete seit 2003 die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen als Vorsitzender. Die ADF ist

nicht das, was man üblicherweise unter „Umweltseite“ versteht, sondern die Fluglärmkommissionen, die nach § 32 b LuftVG eingerichtet sind, sind interessendifferenziert aufgestellt, das muss man ganz deutlich sagen, Sie wissen das, über die Zusammensetzung. Die Luftverkehrswirtschaft ist selbst in den Fluglärmkommissionen vertreten. Und die kommunalen Vertreter repräsentieren natürlich auch immer die Interessenlage ihres Flughafensstandortes mit. Ich sage das ganz bewusst, damit man nicht von vornherein in irgendeine Schublade geschoben wird. Das wäre nicht zutreffend. Auf das, was Herr Kühn gefragt hat, möchte ich wie folgt antworten: Ich sage, auch die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen war überrascht, dass eine Änderung des Luftverkehrsgesetzes jetzt eigentlich nur in dem Zusammenhang mit einer externen Einwirkung erfolgen soll. Wir hätten uns gewünscht, und hatten das auch erwartet, dass das, was im Koalitionsvertrag ausgeführt ist, was hier auch von drei Parteien, die die Regierungskoalitionen stellen, im Vorfeld in ihren Wahlprogrammen sehr ausführlich dargelegt war.... Ich erinnere mich z.B. auch an Einladungen der verschiedenen Arbeitskreise, unter anderem auch der CDU-Fraktion, wo man sich inhaltlich sehr intensiv auseinandergesetzt hat: Was ist denn eigentlich jetzt zu tun, um mehr Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm erreichen zu können? Das, was dann im Koalitionsvertrag vereinbart worden ist – Herr Kühn, hat schon einen Aspekt angesprochen –, das ist etwas, bei dem die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen davon ausgegangen ist, dass es in dieser Legislaturperiode auch realisiert werden soll. Das heißt, wir haben Sie hier ernst genommen. Und das Thema „Transparenz und Beteiligung“ ist angesprochen worden. Aber da steht ja noch etwas mehr drin. Es steht auch drin, eine gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, dass z. B. an den verschiedenen Flughafenstandorten die Spreizung lärmabhängiger Entgelte realisiert werden kann. Aber auch, und das erscheint mir fast als der wichtigste Punkt, der hier eine große Rolle spielt, dass auch die Etablierung lärmreduzierter flugbetrieblicher Verfahren vorangebracht wird. Da sage ich ganz deutlich, das ist ja kein Zufall, dass das im Koalitionsvertrag gelandet ist. Das basiert ja auf einer Erkenntnis, nämlich auf der Erkenntnis, dass die bestehende gesetzliche Grundlage es nicht hergibt, das hinreichend betreiben zu können. Ich bin nicht nur Vorsitzender der Arbeitsge-



meinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen, sondern ich sitze z. B. auch im Koordinierungsrat des Forums Flughafen & Region, einer Einrichtung, die die hessische Landesregierung für den Flughafenstandort Frankfurt geschaffen hat, um dort den Fluglärmschutz voranzubringen. Wir stoßen immer wieder an genau diese Grenzen, dass wir uns im Gremium einig sind, welche Maßnahmen sinnvoll wären, um am Flughafenstandort Frankfurt deutliche Verbesserungen herbeizuführen, z. B. durch die technischen Möglichkeiten der satellitengestützten Navigation, wir aber gleichzeitig dann feststellen müssen: ja Moment mal, die gesetzliche Grundlage dafür ist gar nicht da. Nach wie vor kann letztlich jeder fliegen wie er will, weil wir hier kein geeignetes Tool in der Hand haben. Deswegen – wie gesagt – hatten wir die Erwartung, dass da jetzt etwas geschieht. Es überrascht mich nicht nur, sondern ich finde es auch schade, dass ganz offensichtlich in dieser Legislaturperiode nur auf externes Einwirken reagiert wird, aber politische Gestaltungsspielräume, die man selbst reklamiert hat, offenkundig nicht genutzt werden sollen.

Herr Kühn hatte angesprochen, dass mittlerweile auch Gutachten vorliegen, die Möglichkeiten aufzeigen, das, was im Koalitionsvertrag adressiert ist, auch Wirklichkeit werden zu lassen. Wobei ich hier deutlich sage, es geht ja auch nicht darum, jetzt das, was in einem Gutachten empfohlen ist, 1:1 umzusetzen. Also sowohl im Hinblick auf das Papier des Sachverständigenrates für Umweltfragen, als auch im Hinblick auf das UBA-Gutachten zur Beteiligung an der Flugverfahrensplanung habe ich selbst Anmerkungen zu machen, wo ich sage: Man muss aufpassen, dass man sich keiner Flexibilität beraubt. Da gibt es auch – das darf ich sagen – mit der ADV durchaus Übereinstimmung in der einen oder anderen Frage. Aber das darf uns auf gar keinen Fall davon abhalten, es mal zu regeln, es anzugehen, und nicht so zu tun, dass die bisherige Regelung ausreichen könnte, um den Fluglärmschutz weiterzuentwickeln. Deswegen mein Plädoyer in diese Richtung. Belassen Sie es nicht bei diesem Ansatz, den Sie jetzt hier gewählt haben, den ich durchaus nicht für falsch halte. Im Hinblick auf das externe Einwirken ist es durchaus eine Antwort, die man geben kann. Aber es wird bei weitem nicht dem gerecht, was Sie selbst als politische Aufgabenstellung für diese Legislaturperiode formuliert haben. Deswegen meine Bitte, da auf jeden Fall mehr reinzupacken.

Ich will es auch mal an einem Beispiel deutlich machen. Am Flughafenstandort Frankfurt – und das gilt dann übrigens für alle anderen Standorte auch, denn alle Standorte sind darum bemüht, mehr in Sachen Fluglärmschutz zu tun, das heißt, vor allem erstmal: „aktiver Schallschutz – kämpfen wir darum, dass so genannte GBAS-Systeme zu installieren, um intelligenter Flugverfahrensplanung regeln zu können, dicht besiedelte Wohngebieten umfliegen zu können. Da besteht Konsens. Jetzt sitzt die Deutsche Lufthansa mit am Tisch, und sie ordert ein Flugzeug vom Typ A320 mit GBAS-Ausstattung, verweigert aber gleichzeitig, weil es mit Kosten verbunden ist, die Aktivierung des GBAS-Systems. Das ist für niemanden nachvollziehbar. Das wird auch noch politische Diskussionen auslösen, die den jeweiligen Landesregierungen nicht guttun. Und wo man einfach mal sagen muss: Hätten wir eine geeignete gesetzliche Grundlage, dann wäre es klar, dass man sowas auch entsprechend dann absichern kann. Und nicht nur darüber zu sprechen, dass es schön wäre, etwas zu entwickeln, oder eine blanke Hoffnung zu entwickeln, dass es schon irgendwie leiser würde. Das Thema „Schutz vor Fluglärm“ wird politisch in den nächsten Jahren eine immer größere Rolle spielen. Und Ergebnisse z. B. einer NORAH-Studie tragen mit dazu bei, dass man auch erkennt, dass es einen Zusammenhang zwischen gesundheitlichen Wirkungen und dem, was an Lärm entsteht, gibt. Deswegen meine dringende Bitte an Sie: stellen Sie sich dem, arbeiten Sie das ab, was Sie im Koalitionsvertrag angelegt haben! Dabei möchte ich es erstmal belassen.

Vorsitzender: Dann kommen wir in die nächste Runde. Für die CDU/CSU-Fraktion der Kollege Wichtel.

Abg. **Peter Wichtel** (CDU/CSU): Vielen Dank, meine Damen und Herren Sachverständigen, dass Sie uns heute zur Verfügung stehen. Ich möchte aus der CDU/CSU-Fraktionssicht heraus zunächst feststellen, dass die Änderung des § 8 im Gesetzentwurf reinen Klarstellungscharakter hat – aus meiner Sicht. Sie verfolgt das Anliegen, die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Verhältnis von Flugverfahren, Planfeststellung, Umweltverträglichkeitsprüfung und FFH in Gesetzesform zu gießen und zu ergänzen. Mit in den



Gesetzentwurf eingeflossen sind natürlich die Themen, die aus dem Flugunfall resultieren. Und die Umsetzung all dessen, was im Koalitionsvertrag darüber hinaus noch steht, ist und war in diesem Verfahren nicht beabsichtigt.

Meine Frage an Herrn Dr. Herrmann vom Bundesamt für Flugsicherung und an Herrn von Randow vom BDL deswegen wie folgt: Wie bewerten Sie die Änderungen bezüglich des § 8? Sind Sie der Ansicht, dass somit – vor dem Hintergrund des Vertragsverletzungsverfahrens der EU – Rechtssicherheit herrscht?

Der zweite Teil: Ist das im Rahmen dessen, was uns das Bundesverwaltungsgericht bei diesen Themen immer aufgibt? Schließlich sollen zuständige Planfeststellungsbehörden nach dem Entwurf, den wir vorliegen haben, ja zukünftig, anstatt der Klarstellung, die die sonst machen, dass über bestimmte An- und Abfluggebiete nicht geflogen werden darf... Wie bewerten Sie diese Kompetenzverschiebung, die ja dann für den einen Teil im Rahmen der Planfeststellung zu den Ländern geht? Und sehen Sie Risiken durch die Tatsache, dass die Planfeststellungsbehörde rechtlich die Möglichkeit hat, solche Gebiete auszuweisen, hinsichtlich des Ablaufes, des Betriebes und der Genehmigungsverfahren insgesamt? Vielen Dank!

Vorsitzender: Herr Prof. Dr. Herrmann, Sie beginnen.

Prof. Dr. Nikolaus Herrmann (Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF)): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, für die Einladung. Herr Abg. Wichtel, vielen Dank für die Frage. Rechtssicherheit gegenüber der EU-Kommission ist etwas, was ich wohl kaum beantworten kann. Die EU-Kommission ist ein schwieriger Gesprächspartner. Allerdings kenne ich aus eigener Anschauung die Geschichte hinter diesem Vertragsverletzungsverfahren, das im ursprünglichen Pilotverfahren noch sehr stark auf die Tatsachen des Berliner Flughafens fokussiert war. Die EU-Kommission hat in diesen Besprechungen, bei denen auch die Bundesregierung einen Bericht zu den Details vorgelegt hat, erkennen lassen, dass sie in der Tat das Berliner Verfahren nicht im Einzelnen aufbohren wollte, sondern mit den Antworten, die gegeben wurden, zufrieden war, und dass sozusagen nur

noch – verglichen mit dem Ausgangspunkt – rechtliche Klarstellungen gewünscht waren. Allerdings muss man die Historie betrachten. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die in der Sache Klarstellungen bringt, datiert zu einem Großteil aus der Zeit nach dem Aufforderungsschreiben der EU-Kommission. Was seitdem zwischen Bundesregierung und EU-Kommission verhandelt worden ist, entzieht sich meiner Kenntnis. Ich könnte jetzt versuchen, in eine Glasgugel zu gucken, aber das bringt nicht viel. Ich sehe eine gewisse Chance; das ist aber eher ein Gefühl.

Die Frage: Entspricht der vorgelegte Gesetzentwurf der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts? Ich habe in meiner schriftlichen Stellungnahme ausgeführt, dass er an einzelnen Stellen einen anderen Ansatz, einen von der Kategorie her anderen Ansatz, verfolgt. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich aus Rechtsschutzverfahren heraus immer mit konkreten Sachverhalten befasst bzw. mit konkret in dem Sachverhalt sich stellenden Rechtsfragen. Die Aufgabe des Gesetzgebers ist eine andere, nämlich abstrakt und in die Zukunft gerichtet, das Thema zu behandeln. Dort ist es durchaus sinnvoll, von den Kategorien, die das Bundesverwaltungsgericht aus den Einzelverfahren heraus entwickelt hat, ein Stück weit zu abstrahieren. Sie fragten zu dem Thema der Kompetenzverschiebung Richtung Länder bezogen auf Luftsperrgebiete. Auch dort sehen wir eine Kategorie-Verschiebung. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die anknüpft an konkrete Verfahren – das kennen wir aus anderen Teilen des Planungsrechts – ist so eine Art Schwarzflächenkartierung: wo findet der Lärm statt und wo müssen wir genau hingucken? Was der Gesetzentwurf jetzt macht, ist das Umgekehrte. Eine Art Weißflächenkartierung. Wo soll kein Lärm hin? Das sind zwei Seiten einer Medaille. Das Entscheidende ist die Frage: Reden wir über geplanten Flugverkehr – Stichwort „Flugrouten“? Oder reden wir über jeglichen Flugverkehr? Ich denke, dort zeigt ein Blick auf das, was tatsächlich stattfindet, dass in dem Bereich, in dem Fluglärm in erheblichem Maße vorkommt – egal ob Sie die Maßstäbe des Bundesemissionsschutzgesetzes nehmen, oder die Maßstäbe des Fluglärmsgesetzes – also im Nahbereich der Flughäfen, ein großer sachlicher Unterschied nicht besteht. Ich hatte, das sehen Sie in meiner Stellungnahme, zwei willkürlich herausgegriffene Screen-Shots von



Flugspurenaufzeichnungen beigefügt. 15 oder 20 Kilometer um die Flughäfen herum findet der Flugverkehr im Wesentlichen auf Flugverfahren statt. Es ist kein großer sachlicher Unterschied, aber es gibt einen betrieblichen Unterschied. Die operative Flugsicherung der DFS, muss, um ihrem Auftrag, den Flugverkehr sicher abzuwickeln, nachkommen zu können, in der Lage sein, aus Sicherheitsgründen von Flugverfahren abzuweichen. Auch dort, wo man es eigentlich nicht macht. Also auch in diesem Nahbereich. Typisches Beispiel: Gewitterfront oder Staffellungsunterschreitung – so nennen wir die Annäherung von Luftfahrzeugen. Diese folgen zum Beispiel aus unterschiedlichen Geschwindigkeiten der Luftfahrzeuge, die nicht planbar sind. Dieses Instrument muss es geben. Nun kann man sagen: Not kennt kein Gebot. Das braucht man nicht extra aufzunehmen. Ich bin mir da aus der Kenntnis des operativen Umgangs der Fluglotsen mit diesem Thema nicht so sicher. Der Fluglotse kann nur aufgrund von klaren Handlungsanweisungen arbeiten. Er kann nicht anfangen abzuwägen, wenn er zwei Punkte auf dem Bildschirm sieht, die er voneinander trennen muss. Deshalb wäre dort eine gewisse Klarheit und Rechtsicherheit sicherlich wünschenswert. Wie gesagt, die Gerichte und die Gesetzgebung haben einen anderen Ansatz und deshalb sind andere Kategorien erlaubt und sinnvoll.

Zur Kompetenzverschiebung zu den Ländern: das Problem landet jetzt dort, wo es hingehört. Natürlich gibt es Risiken. Je mehr Gebiete Weißflächen werden, in denen kein Flugverkehr stattfinden soll, umso stärker sind die Restriktionen für die Kapazität der Flughäfen. Das ist kein akademisches Problem. Ich will ein Beispiel nennen. Wir haben in Frankfurt mit der Nord-West-Bahn eine Flughafenerweiterung gesehen, die das Lärmschutzkonzept, was es dort schon immer gibt, nochmal bestätigt hat. In der Planfeststellung steht dazu nicht viel. Da stehen zwei, drei Sätze, aber das Lärmschutzkonzept ist, die dichtbesiedelten Bereiche im Westen des Flughafens weitläufig zu umfliegen. Wenn dieses jetzt in der Planfeststellung so stehen würde, dann zeigt sich, was der hessische Verwaltungsgerichtshof festgestellt hat: mit einem solchen Sperrgebiet ist die von der Planfeststellung prognostizierte Bodenkapazität – oder etwas despektierlich Betonkapazität – mit diesem Lärmschutzkonzept nicht zu machen, jedenfalls nach derzeitigen technischen Standard,

Also haben wir echte Konflikte zwischen Kapazität und Lärmschutz. Und mit dieser Gesetzesänderung landen die Konflikte dort, wo sie hingehören, nämlich an den Anfang, bei der Planfeststellungsbehörde, die die einzige Stelle ist, die sämtliche Konflikte umfassend betrachten und bewältigen kann. Das, was wir im Moment haben, ist, dass ganz am Ende meine Behörde, aber noch mehr die operative Flugsicherung, den ‚Schwarzen Peter‘ zugeschoben bekommt. Dieser Gesetzesentwurf platziert das Problem richtig. Danke!

Vorsitzender: Danke, Herr Prof. Dr. Herrmann!
Jetzt Herr von Randow, bitte.

Matthias von Randow (Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e.V. (BDL)): Herr Wichtel, gern beantworte ich Ihre Fragen nach Risiken, Rechtssicherheit und Kompetenzverschiebung. Worum geht es? Das Anliegen ist doch, dass die Menschen Planungssicherheit brauchen. Wenn Sie im Planfeststellungsverfahren bewerten, wo haben Sie schutzwürdige Gebiete, müssen Sie auch abwägen, wie das mit künftigen Flugverfahren ist. Das müssen Sie im Planfeststellungsverfahren mit einbeziehen, das ist richtig. Bürger brauchen Planungssicherheit. Wir haben allerdings gegenüber dem Zeitpunkt, wo Sie Ihren Koalitionsvertrag gemacht haben, und der heutigen Situation mit dem Bundesverwaltungsgerichtsurteil eine fundamentale Veränderung, nämlich eine neue Rechtssicherheit, in dieser Frage. Deswegen wäre es nicht erforderlich, dass Sie diesen Punkt, der ja wichtig ist, noch einmal in § 8 Luftverkehrsgesetz klarstellend regeln. Sie haben schon bei Vorstellung des Gesetzentwurfs – und das hat die Bundesregierung auch klar gemacht – gesagt, Sie haben das Anliegen, es nochmal klarstellen zu wollen. Deswegen will ich jetzt darauf aufsetzen. Die Koalition will das im Gesetz klarstellen. Wenn Sie das tun, möchte ich mich jetzt auch nur dazu verhalten. Da ist unser Petition: „machen Sie das so, dass Sie das klarstellen, aber gehen Sie keine Risiken ein“. Die Risiken will ich beschreiben. Im § 8 LuftVG wollen Sie klarstellen, dass im Planfeststellungsverfahren sichergestellt ist – was seit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts schon sichergestellt ist –, dass schutzwürdige Gebiete geschützt werden vor An- und Abflugverkehr, wenn dieses im Abwägungsprozess



erforderlich ist zur Genehmigung eines Vorhabens. Das ist ein nachvollziehbares Anliegen. Das Problem mit dem Gesetzentwurf, wie er jetzt vorliegt, ist: Sie stellen nicht das klar, sondern machen etwas anderes. Sie gehen weit darüber hinaus. Sie legen eine Flugverbotszone fest. Sie stellen nicht klar, dass Flugverfahren einer solchen Abwägung nicht widersprechen dürfen, sondern Sie sagen: ‚Jeglicher An- und Abflugverkehr ist dort ausgeschlossen‘. Sie können nochmal in die Stellungnahme des Bundesaufsichtsamts für Flugsicherung schauen. Dort ist dezidiert bestätigt, was ich gerade gesagt habe, – dieser Unterschied. Was bedeutet der und welches Risiko bedeutet der feine Unterschied? Die Festlegungen von Flugverfahren liegen heute in der Bundeskompetenz. Das ist auch gut so. Noch etwas Zweites liegt in der Bundeskompetenz: wenn Sie in Deutschland komplette Flugverbotszonen einrichten wollen. Das, was in die Länderkompetenz gehört, wie es Herr Herrmann eben dargestellt hat, ist das Abwägungsverfahren zu schutzwürdigen Gebieten. Das Problem ist, wenn Sie den kompletten An- und Abflugverkehr im Planfeststellungsverfahren verbieten, besteht keine Möglichkeit mehr, dort, wo der Bund die Zuständigkeit hat für die Flugverfahren, in Einzelfreigaben zu reagieren, z.B. auf dringenden wetterbedingten Kapazitätsbedarf. Sie können nicht auf sicherheitsbedingte Einzelfreigaben reagieren und das ist ein erhebliches Problem. Denn Sie haben Flugverbotszonen eingerichtet. Und das nicht durch den Bund, der bisher für die Einrichtung von Flugverbotszonen zuständig ist, sondern durch die Länder. Sie verschieben diese Zuständigkeit dorthin. Deswegen haben wir Ihnen einen minimalinvasiven Änderungsvorschlag unterbreitet, wie Sie dieses große Risiko beheben und gleichwohl das Anliegen der Koalition einlösen können. Dass Sie noch einmal klarstellen, dass die Menschen ein Anrecht darauf haben, dass im Planfeststellungsverfahren natürlich abgewogen werden muss, wo denn künftig An- und Abflugverfahren zu erwarten sind bzw. wo Gebiete sind, die geschützt werden müssen. Das ist unser Petitum. Deswegen minimalinvasiv. Wir haben Verständnis, wenn Sie sagen, Sie wollen das aufgreifen und eine Klarstellung im Gesetz machen. Aber dann machen Sie eben nur eine Klarstellung und gehen Sie nicht darüber hinaus und werfen plötzlich wesentliche Bestandteile der Kompetenzverteilung in der Bundesrepublik Deutschland über den Haufen. Und gehen Sie

nicht diese von mir beschriebenen zusätzlichen Risiken ein. Danke!

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr von Randow! Der nächste Fragesteller ist dann der Kollege Herbert Behrens Fraktion DIE LINKE.

Abg. **Herbert Behrens** (DIE LINKE.): Aus der sehr qualifizierten Stellungnahme von Frau Heß habe ich entnommen, dass es problematisch ist, dass wir nur über Regelungen für zukünftige Verfahren reden und keine Nachholungsverpflichtung drin steht. Haben Sie eine Idee, mit welchen weiteren legislativen Maßnahmen eingegriffen werden sollte, um wirklich eine Besserung der Belastungssituation für die Menschen, die von Fluglärm betroffen sind, hinzubekommen? Das ist meine erste Frage.

Dann nochmal in Bezug auf das direkte Verfahren. Mit dem Gesetzentwurf werden Teile von EU-Verordnungen bzw. Durchführungsverordnungen angegangen, nämlich die Nr. 216 aus 2008 und die Durchführungsverordnung aus 2014 mit der Nr. 239, die in deutsches Recht umgesetzt werden sollen. Dabei sind die Erfordernisse eines neuen Sicherheitszeugnisses für die Flughäfen genannt. Welche Konsequenzen hat dies Erfordernis dieser Sicherheitszeugnisse für die Flughäfen? Gilt das auch für alle Bestandsflughäfen und für die Luftfahrtbehörden? Können Sie uns dazu etwas sagen?

Vorsitzender: Vielen Dank! Wir haben aufgenommen, dass die beiden Fragen an Frau Heß gerichtet sind. Frau Heß, Sie haben das Wort.

Franziska Heß (Kanzlei Baumann Rechtsanwälte): Ich beginne mit der ersten Frage, also welche weiteren legislativen Maßnahmen erforderlich sind, um Verbesserungen im Fluglärmbereich zu erzielen. Ich möchte da gerne aufsetzen auf der Empfehlung, die im Gesetzgebungsverfahren insbesondere vom Bundesrat gekommen ist. Ich denke, es gibt viele Bereiche, wo der Gesetzgeber tätig werden kann. Die Umweltverträglichkeitsprüfung, sozusagen als Vehikel für eine Öffentlichkeitsbeteiligung, ist ein Weg, der aber zunächst an der Belastungssituation nichts ändert, sondern es gibt nur eine verbesserte Beteiligung der Öffentlichkeit



und damit möglicherweise eine erhöhte Akzeptanz. Was wir dringend brauchen, und weswegen es aus meiner Sicht auch erforderlich wäre, dass die Koalition über eine Umsetzung ihres Koalitionsvertrages in dem Punkt nachdenkt, sind materielle Bewertungskriterien bei der Festlegung von Flugverfahren. Wir haben das Problem, dass es für die Abwägungsentscheidung des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung bei der Festlegung von Flugverfahren keinerlei verbindliche Regelungen gibt. Kein Mensch weiß, wie die Abwägung erfolgt in Bezug auf eine intensive Betroffenheit vieler Lärmbetroffener oder die intensive Betroffenheit nur weniger, in welchen Pegelhöhen etc. Dazu fehlt es bisher an Kriterien und die müssen dringend entwickelt werden. Es wäre darüber hinaus hilfreich und dem Fluglärmenschutz dienlich, wenn das Abwägungsgebot auch für die Festlegung von Flugverfahren ausdrücklich im Gesetz festgelegt würde. Und darüber hinaus die Luftfahrtbehörden durch eine Erweiterung des § 29 b Absatz 2 des Luftverkehrsgesetzes, in Anlehnung an den schon geregelten Absatz 1, auch daran gebunden werden, den Schutz vor Fluglärm bei ihren Entscheidungen angemessen zu berücksichtigen und auf die Nachtruhe der Bevölkerung in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen. Es steht ohnehin im kommenden Jahr eine Überprüfung des Fluglärmenschutzgesetzes an. Hier müssen dringend die Grenzwerte gesenkt werden. Es kann nicht mehr davon ausgegangen werden, dass die bisherigen Lärmwerte, die im Fluglärmenschutzgesetz geregelt sind, einen Schutz im Vorfeld der Gesundheitsschädigung oder der Gesundheitsgefahr gewähren. Vielmehr ist davon auszugehen, dass speziell im Bereich des nächtlichen Fluglärms die derzeit geltende Grenzwertlage schon in den Bereich der Gesundheitsgefahr hineingeht.

Die sekundäre Ebene des Fluglärmenschutzes ist in der Vergangenheit höchst ‚stiefmütterlich‘ behandelt, nämlich der passive Schallschutz. Ich rede davon, dass wir ein optimiertes und verbessertes untergesetzliches Regelwerk zum Fluglärmenschutz brauchen. Es gibt die erste, zweite und dritte Fluglärmenschutzverordnung, die eigentlich für die Betroffenen essenziell sind, weil dort die Standards festgelegt werden, wie die Häuser geschützt werden. Da haben wir massive Defizite. Ich habe auch meine Zweifel, dass man das über Verordnungen regeln kann. Wir sind hier – aus meiner Sicht – im Bereich der Wesentlichkeit im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfas-

sungsgerichts. Hier geht es darum, wie konkret die Menschen in ihren Häusern, in ihrer Gesundheit, geschützt werden. Da meine ich, das sollte man nicht über Verordnungen regeln, sondern das muss der Gesetzgeber selber entscheiden. Ein weiteres Problem im aktuellen Fluglärmenschutzgesetz, auch das könnte man verbessern, ist der lange Zeitraum zwischen der Anspruchsentstehung und der Möglichkeit, tatsächlich Lärmschutz geltend zu machen. In diesen Bereichen ist noch eine Menge Luft nach oben, da kann man eine Menge regeln. Ich möchte zum § 8 Absatz 1 in der vorliegenden Änderungsversion noch eines klarstellen, weil hier immer gesagt wird, der Wortlaut deutet darauf hin, dass man jetzt Flugverbotszonen im Sinne des § 17 Luftverkehrsverordnung festlegen wolle und dass die Planfeststellungsbehörde quasi ein Luftsperrgebiet festlegen könnte. Gerade aufgrund der Anknüpfung des Gesetzentwurfes an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts halte ich diese Annahme eigentlich eher für fernliegend. Schon deshalb, weil man der gesamten Gesetzesbegründung entnehmen kann, dass es um planmäßigen An- und Abflugverkehr geht. Wenn man das im Gesetz noch klarstellen würde, täte das sicherlich niemand weh. Dass es nicht darum geht, beispielsweise die Einzelfreigabeentscheidungen der Deutschen Flugsicherung näher zu regeln, oder zu regeln, dass in Notsituationen bestimmte schutzwürdige Gebiete doch ausnahmsweise überflogen werden können. Ich denke, das gebietet der gesunde Menschenverstand. Deswegen sehe ich diese Gefahr hier – ganz offen gesagt – nicht.

Es war zusätzlich noch die Frage, wie ich die Auswirkungen der Neueinführung des § 10 a Luftverkehrsgesetzes einschätze, also das dort geregelte Zeugnis über die Feststellung einer Konformität mit den entsprechenden flugsicherheitsrechtlichen Bestimmungen, die ein Sammelsurium bilden aus ICAO-Vorschriften, konkretisiert durch die EASA und europarechtlichen Bestimmungen. Mich hat es sehr gewundert, dass von Seiten insbesondere der Luftverkehrswirtschaft in den Stellungnahmen nicht viel dazu gesagt worden ist. Ich glaube, dass wir hier auf eine ganz erhebliche Aufgabe zulaufen und zwar zum einen für die Flughäfen, für die dieses Konformitätszeugnis mit erheblichen Kosten verbunden sein wird. Dies schon aufgrund der Tatsache, dass die unionsrechtliche Verpflichtung aus der Verordnung



216/2008 bzw. der Kommissionsdurchführungsverordnung aus 2014, nicht nur wesentliche Änderungen erfasst und das gilt auch für alle Bestandsflughäfen. Die entsprechende Umsetzungsfrist ist schon enthalten. Spätestens bis zum 1. Januar 2018 müssen alle Bestandsflughäfen über ein entsprechendes Konformitätszeugnis verfügen, sonst wäre theoretisch ihr Betrieb einzustellen. Es gibt zwar noch gewisse Ausnahmenvorschriften, aber das ist erstmal der Grundsatz. Das Ganze wird auf Seiten der Flughäfen zu einem erheblichen finanziellen Aufwand führen. Es wird aber auch – und ich weiß nicht, inwieweit das im Gesetzentwurf hinreichend gewürdigt ist – auf Seiten der Landesluftfahrtbehörden zu ganz erheblichen Aufgaben führen. Und es wird auch zu ganz erheblichen Kosten führen. Was aus meiner Sicht unklar ist an dieser Neuregelung in § 10 a des Luftverkehrsgesetzes, ist das Verhältnis zu den bisher schon bestehenden luftrechtlichen Genehmigungen/Planfeststellungen, bzw. auch zu luftrechtlichen Betriebsgenehmigungen. Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass diese Konformitätserklärung, in einem Genehmigungsverfahren ablaufen soll, das auf Antrag des Flughafens eingeleitet und ohne Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird. Das Konformitätszeugnis soll zu den bestehenden Betriebsgenehmigungen und/oder Planfeststellungen hinzutreten. Einen Drittschutz möchte der Gesetzentwurf ausschließen. Ich möchte nur auf einen ganz wesentlichen Gesichtspunkt hinweisen. Aufgrund der Tatsache, dass diese Regelung vor allem die Bestandsflughäfen betrifft, kann aus meiner Sicht gerade nicht ausgeschlossen werden – selbst wenn man die Genehmigungen formal nebeneinander stellt – dass materiell-rechtlich betrachtet der Erlass eines solchen Konformitätszeugnisses dazu führt, dass Teile der bestehenden Planfeststellung/Betriebsgenehmigung hierdurch ersetzt werden. Mir fallen spontan zwei, drei Flughäfen ein, wo darüber hinaus die Erteilung eines solchen Konformitätszeugnisses Betrachtungen in der Umgebung des Flughafens erfordern würde, die Zweifel daran begründen, ob das Ganze tatsächlich nicht die Interessen auch der Nachbarn berühren kann. Sicherheitsfragen können insbesondere dann, wenn es beispielsweise Störfallbetriebe oder ähnliches in der unmittelbaren Umgebung des Flughafens gibt, durchaus drittschutzrelevant werden. Ich meine, diesen Drittschutz kann man auch als Gesetzgeber nicht vollständig beseitigen.

Vorsitzender: Ich danke Ihnen. Ich wäre allen Sachverständigen dankbar, sich ein wenig kürzer zu fassen, so dass wir vielleicht noch eine dritte Runde anschließen können. Ich gebe das Wort weiter an die SPD-Bundestagesfraktion, an den Kollegen Andreas Rimkus.

Abg. **Andreas Rimkus** (SPD): Herr von Randow, vielen Dank für die Ausführungen in der ersten Fragerunde. Ich möchte in der zweiten Runde insbesondere Sie etwas anderes fragen. Es geht um einen Komplex im Zusammenhang mit der Tatsache, dass sich aus dem tragischen Unglück vor knapp einem Jahr verschiedene Dinge ergeben haben. Im Schlussbericht der Task Force liest man zur Frage der Pseudonymisierung: „In der Task Force wurden die in Deutschland praktizierten Verfahren der Pseudonymisierung diskutiert und bewertet. Es wird vorgeschlagen, Alternativen zu entwickeln, mittels derer unter Wahrung von Datenschutz und ärztlicher Schweigepflicht die Komplexität des Informationsflusses reduziert und damit die Untersuchungs- und Kontrollpraxis weiter vereinfacht werden kann“. In diesem Zusammenhang geht es um die Fragestellung der Schlussfolgerungen, auch bezogen auf den Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen, aber auch in Bezug auf eine mögliche weitere Stärkung der jetzt schon sehr guten Sicherheit im Luftverkehr. Bei der Frage der Airline Safety geht es auch um die Bedeutung des Vertrauensverhältnisses zwischen der Crew, der Flugbetriebsorganisation der Unternehmen, aber auch der Flugmediziner, was für die Sicherheit im Flugverkehr besonders wichtig ist. Wie bewerten Sie vor diesem Hintergrund die geplanten Gesetzesänderungen in Bezug auf Kontrollen nach Alkohol, Medikamenten und Drogen? Ist dabei sichergestellt, dass Piloten sich nicht aus Angst vor Lizenzverlust Kontrollen und Therapien entziehen? Und ist es aus Ihrer Sicht ein richtiger Weg, an dieser Stelle mit „Klarnamen“ zu arbeiten, ein guter und gangbarer Weg dies so zu machen?

An Herrn Mendel richte ich die Frage zu den so genannten Rendezvousplätzen. Das sind Plätze, die Park- oder auch Sportplätze in der Nähe oder an Krankenhäusern sein können, die nicht über § 25 als Plätze des öffentlichen Interesses, aber auch nicht nach § 6 genehmigt werden können, sondern ganz normal anzufliegen sind. Ist das, was heute Praxis ist, auch nach den Änderungen



möglich? Dies frage ich insbesondere vor dem Hintergrund der Relevanz von Leib und Leben. Gibt es Einschränkungen? Ich habe Sie in der ersten Runde so verstanden, dass auch Dachlandeplätze nach § 6 genehmigungsfähig sind. Nach meiner Kenntnis ist das nach § 6 nicht möglich. Insofern wäre die spannende Frage: Ist das immer noch strittig?

Vorsitzender: Herzlichen Dank! Ich nehme in meinen Appell ausdrücklich die Kolleginnen und Kollegen mit auf. Zunächst ist Herr von Randow gefragt. Bitte, Sie haben das Wort.

Abg. **Andreas Rimkus** (SPD): Ich habe die Rüge verstanden.

Matthias von Randow (Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e.V. (BDL)): Herr Rimkus, da ich Gelegenheit hatte, Ihnen in meiner früheren Funktion als Vorsitzender der Task Force Bericht zu erstatten, kann ich mich jetzt darauf beschränken, was wir als Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft zu Ihrem Änderungsantrag zu sagen haben.

Erstens: Wir begrüßen außerordentlich, dass Sie sehr zügig die Vorschläge, die in der Task Force entwickelt worden sind, aufgegriffen haben, dass bei dem Verfahren des Informationsflusses und der Transparenz bei Untersuchungsbefunden der Flugmedizin rasch eine Veränderung herbeigeführt wird. Nicht nur die EU-Kommission, auch wir in der Task Force haben gesagt, das Verfahren sollte dringend geändert werden. Der Gesetzgeber greift das jetzt auf, er schafft ein Verfahren – und das ist wichtig –, das unter Einhaltung der ärztlichen Schweigepflicht ein Verfahren der Informationsübermittlung der Untersuchungsbefunde ermöglicht. Das ist aus unserer Sicht ausdrücklich zu begrüßen. Ebenso begrüßen wir die Einrichtung einer Datenbank, die selbstverständlich ebenfalls den Erfordernissen der ärztlichen Schweigepflicht entspricht. Auch das sieht der Änderungsantrag vor. Auch diese Datenbank ist geeignet, genau das zu schaffen, was wir brauchen, dass die unterschiedlichen Untersuchungsbefunde, die über Jahre regelmäßig an den Piloten vollzogen werden, zu jeder Zeit rasch zugänglich sind. Dies gilt sowohl für die Aufsichtsbehörde, als auch für die

Flugmediziner. Darüber hinaus ermöglichen sie dem Aufsichtsführenden Amt Zugang zu den untersuchenden medizinischen Praxen. Auch das erscheint uns eine ausgesprochen sinnvolle Schlussfolgerung zu sein.

Zum Thema ‚Kontrollen auf Alkohol, Medikamente und Drogen‘ haben wir immer gesagt, anlassbezogene Kontrollen sind gut und richtig. Nach geltendem Recht bestehen sie schon heute. Sie sind nach geltendem Recht nicht nur möglich, sie sind sogar erforderlich. Wir haben in unserer schriftlichen Stellungnahme dargelegt, aus welchen gesetzlichen Bestimmungen sich das heute bereits zwingend ableitet, sowohl für die Luftaufsicht, aber auch für alle anderen Beteiligten, auch für unsere Unternehmen. Auch wir haben bereits heute die Pflicht, wenn wir anlassbezogen Grund haben zu der Vermutung, dass ein Pilot eine solche Substanz zu sich genommen hat, sofort einzuschreiten. Das leitet sich nicht zuletzt auch aus dem Strafgesetzbuch ab. Von daher sind Ihre Änderungen im Luftverkehrsgesetz etwas, was aus heutiger Sicht gar nicht erforderlich ist. Was allerdings erforderlich ist – aus unserer Sicht – ist die Einführung zusätzlicher Zufallskontrollen. Denn Sie erreichen mit anlassbezogenen Kontrollen natürlich nicht die Fälle, die trotzdem vorkommen. Wir wissen das aus vielen Ländern, aus den USA, aus Australien, aus Großbritannien, aus den Niederlanden. Wir wissen, dass es trotzdem Fälle gibt, wo Piloten solche Substanzen zu sich genommen haben und eigentlich nicht flugtauglich sind. Über Zufallskontrollen schaffen Sie eine Generalprävention, also einen zusätzlichen abschreckenden Effekt. Diesen Effekt haben uns auch die amerikanischen Behörden noch einmal dargelegt. Und Sie erreichen durch solche Zufallskontrollen auch die Möglichkeit, einzelne Personen aus dem entsprechenden Verkehr zu ziehen. Auch deswegen begrüßen wir ausdrücklich die Einführung solcher Zufallskontrollen. Wir hätten Ihnen vorgeschlagen, dass diese Zufallskontrollen durch die öffentlichen Behörden durchgeführt werden sollten und nicht durch die Unternehmen. Entscheidend ist für uns aber, dass es auf jeden Fall solche Zufallskontrollen gibt. Und nicht nur als Möglichkeit, sondern als Verpflichtung. Das ist entscheidend, denn nur wenn der Gesetzgeber dieses verpflichtend macht, können wir das, was Sie in Ihrem Änderungsantrag sagen, nämlich dass wir Betriebsvereinbarungen mit unseren Beschäftigtenvertretungen schaffen sollen, auch umsetzen.



Es ist die Sorge geäußert worden, was wir eigentlich mit Menschen machen, die sich nicht mehr an die Unternehmen wenden, wenn sie ein psychisches oder ein Alkoholproblem haben, da sie der Angst ausgesetzt seien, ihre Lizenz zu verlieren. Dafür haben wir – das ist in Deutschland gängige Praxis – Anlaufstellen bei allen unseren Unternehmen geschaffen. Wir haben gesagt, dass der Europäische Gesetzgeber für Europa so etwas verpflichtend machen sollte. Diese Anlaufstellen, an denen sich die Piloten wenden können, schaffen die Möglichkeit, dass sie sich auf ein Verfahren einschließlich Therapie usw. einlassen und ihre Lizenz erhalten. Das ist der entscheidende Punkt. Dieses sind abgestimmte Verfahren mit dem Luftfahrtbundesamt. Von daher muss man keine Sorge haben, dass Lizenzen verloren gehen. Danke!

Vorsitzender: Dann Herr Mendel, bitte.

Jörg Mendel (Luftfahrt-Bundesamt (LBA)): Herr Rimkus, Sie hatten gefragt nach den Rendezvousplätzen. Das sind Plätze, die nicht direkt am Krankenhaus liegen, sondern etwas abseits. Die können auch weiterhin angefliegen werden, gestützt auf § 25 Absatz 2 Nr. 2 LuftVg, also bei Gefahr für Leib und Leben, zur Übergabe der Verletzten an das Krankenhaus, die von dort mit dem Krankenwagen die letzten Meter weiter überführt werden. Das ist weiterhin möglich.

Bei Gefahr für Leib und Leben kann ein Hubschrauberpilot natürlich immer und überall landen. Auf der Autobahn oder auch solchen Rendezvousplätzen. Wenn das aber regelmäßig, also mehr als einmal am Tag immer wiederkehrend dort gemacht wird, wäre das eine Umgehung und das würden wir aus Sicherheitsgründen hinterfragen. Aber wenn es begründbar ist, dass das so war, dann ist das auch zulässig.

Sie hatten in einem zweiten Teil Ihrer Frage nochmal nachgefragt nach den Landeplätzen auf Dächern. Davon gibt es jede Menge und die sind nach § 6 LuftVg genehmigt. Es gibt vom ADAC ein großes Buch, wo ganz viele dieser Plätze aufgeführt sind. Die haben eine Hubschrauberlandeplatzgenehmigung nach § 6. Bei dem, was ich auf Frage von Herrn Lange vorhin (*Anm: die mangels Mikrophon nicht aufgezeichnet werden konnte*) geantwortet habe, habe ich Bezug genommen auf

einige wenige Plätze, die keine solche Genehmigung haben. Ich habe eine Stellungnahme des Deutschen Krankenhausverbandes gelesen, da war von 11 Plätzen die Rede. Weil es nur 11 sind, sehen wir uns in der Lage, diese nicht pauschal abzulehnen, sondern sie zuerst anzuschauen. Die Alternative wäre, dass man sagt, die müssen durch das aufwändigere und kostspieligere Genehmigungsverfahren nach § 6 LuftVg gehen.

Vorsitzender: jetzt bekommt der Kollege Kühn von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN das Wort.

Abg. Stephan Kühn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich möchte aufgreifen, was nicht in der Gesetzesnovelle steht, aber in Sachen ‚Lärmschutz‘ am Ende relevant ist. Das ist die Frage der fehlenden gesetzlich verankerten Abwägungskriterien für die Festlegung von Flugverfahren. Deshalb möchte ich Herrn Jühe aus der Praxis der Arbeit der Fluglärmmmission fragen, ob es nicht notwendig wäre, dass wir dort Kriterien definieren. Sicherheit steht immer an erster Stelle, das ist ja unbestritten, so steht es auch im Gesetz. Aber bräuchten wir nicht Abwägungskriterien auch im Verhältnis zu der Frage der Einzelfreigaben, die mittlerweile die Regel sind, und nicht die Ausnahme?

An Herrn Herrmann die Frage: Sie sind am Ende diejenigen, die gefragt werden, warum die Abwägung so erfolgt ist und nicht andersrum. Daher auch die Frage: Würde es Ihnen in Ihrer Arbeit nicht helfen, wenn es Abwägungskriterien für die Festlegung von Flugverfahren gäbe, die rechtsverbindlicher Handlungsleitfaden für Ihre Arbeit sind? Im Zusammenhang mit Ihrer Stellungnahme möchte ich zum Thema ‚FFH-Prüfung‘ fragen. Jetzt ist der Regelungsvorschlag im Gesetz, dass das nur bei Planfeststellungsverfahren geprüft werden soll. Dabei wissen wir, dass oft erst Jahre später das, was in der Planfeststellung beschlossen wurde, in der Praxis umgesetzt wird, wie neue Technik, neue Abflugverfahren etc. Sie haben gesagt, dass das BAF eine im Planfeststellungsverfahren unterbliebene FFH-Verträglichkeitsprüfung nachholen kann. Können Sie sagen, wie oft, wie regelmäßig Sie das machen? Wie Sie mit dieser – ich sage jetzt mal – Kann-Bestimmung in der Praxis umgehen?



Vorsitzender: Gefragt wurden Herr Jühe und dann Herr Prof. Dr. Herrmann.

Thomas Jühe (Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen (ADF)): Herr Kühn, ich denke, es ist klar, dass wir, wenn wir Kriterien hätten, deutlich sicherer agieren könnten, als das derzeit der Fall ist. Genau genommen strickt man sich an den Standorten derzeit jeweils selbst Kriterien, mit deren Hilfe man versucht, eine lärmgünstigste Flugroutenvariante zu ermitteln. Ich sage es mal vorsichtig, da haben wir bisher vor Gericht auch Glück gehabt, dass das funktioniert hat. Das hat auch damit zu tun, dass das, was jetzt seitens des BAF immer noch akzeptiert wird, nämlich das sehr archaische Verfahren der DFS, immer noch als Grundlage gewertet wird. Aber ich will Ihnen das deutlich machen. Die DFS mit ihrem NIROS-Verfahren betrachtet z.B. bei einer Flugroute, die Starts umfasst, den Lärm, der durch die Starts an dieser Stelle ausgelöst wird, und nicht, was in diesem Raum z.B. beim Anflug an Lärm vorhanden ist. Damit erhalte ich eigentlich ein wirklichkeitsfernes Bild der Fluglärmbelastung an einer bestimmten Stelle. Trotzdem ist das NIROS-System nach wie vor akzeptiert. Wir brauchen hier auf jeden Fall eine Weiterentwicklung. Wir haben uns am Flughafenstandort Frankfurt sehr große Mühe gegeben, das sauber abzuarbeiten, und mit Hilfe eines Indexsystems Variantenanalysen durchzuführen. Aber, wie gesagt, das schwebt im rechtsfreien Raum. Da sollte auf jeden Fall etwas geschehen. Da möchte ich auch Frau Heß Recht geben, die das Thema vorhin angesprochen hat, dass es für die Abwägung entsprechender Kriterien bedarf.

Zum Thema ‚Einzelfreigaben‘: Als wir eine brillante Untersuchung durchgeführt haben – über eine Flugstrecke, die auch in der Stellungnahme des BAF auf Seite 8 enthalten ist, die so genannte Südumfliegung – haben wir uns riesige Mühe gemacht, wirklich jedes Detail in der Ermittlung zu erfassen. Und dann haben wir festgestellt, dass das durch Einzelfreigaben sofort durchlöchert wurde, weil von dieser Route relativ früh abgewichen wurde. Die Darstellung, die Sie jetzt hier auf Seite 8 sehen, die Prof. Herrmann nochmal als Beispiel herangezogen hat, basiert allein darauf, dass wir hier eine Sonderregelung haben, nämlich 9.000 Fuß, nicht 5.000 Fuß. Hätten wir die 9.000

Fuß nicht, würden Sie ein ganz anderes Bild sehen. Dann würden Sie einen riesigen Fächer an Flugbewegungen sehen, die von der Ideallinie abweichen. Also auch hier wird erkennbar, dass wir dringend Regelungen brauchen. Der Handlungsbedarf ist offenkundig. Bisher haben wir vor Gericht einfach viel zu viel Glück gehabt.

Prof. Dr. Nikolaus Herrmann (Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF)): Würden Abwägungskriterien helfen? Ja und nein. Denn die Frage ist: Welche sollen es denn bitteschön sein? Wir haben inzwischen eine relativ gesicherte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die bestätigt, was wir als Behörde an Lärmabwägungen vornehmen. Herr Jühe hat Recht, die Rechtsprechung würde uns sogar weniger erlauben. Wir machen mehr, als die Rechtsprechung verlangt. Wir machen in der Tat seit Frankfurt und auch Berlin Gesamtlärmbetrachtungen. Inzwischen kann das Umweltbundesamt uns an der Stelle auch sehr gut unterstützen. Das war am Anfang der Berliner Verfahren noch nicht so der Fall. Ich möchte mich dagegen wehren, dass das, was wir machen, im Zusammenwirken mit den Fluglärmkommissionen, „selbstgestricktes Durchwurschteln“ ist. Ich möchte dafür plädieren, dass ortsbezogene Kriterien sehr wichtig sind, die auch nur ortsbezogen erarbeitet werden können. Etwa die immer wieder aufkommende Frage: Ist es besser, Flugverkehr zu bündeln und damit Wenige hoch zu belasten? Oder ist es besser, Flugverkehr zu streuen und damit Viele niedrig zu belasten? Diese Frage – denke ich – lässt sich nur situativ entscheiden und nicht durch Vorgabe von irgendwelchen dann doch sehr technischen Kriterien. Eine Kodifizierung an der Stelle wäre sicherlich nützlich. Aber wenn es in Einzelheiten geht, in technische Parameter, wird es äußerst schwierig.

Zur Frage der FFH-Prüfung, das ist relativ einfach. Wir hatten zwei Fälle, in denen das Gegenstand der Rechtsprechung war: Berlin, für mehrere Flugverfahren und auch Leipzig für mehrere Flugverfahren. In Berlin hat die Rechtsprechung uns gesagt: Die Kriterien der FFH-Prüfung aus der Planfeststellung, auch wenn sie nicht spezifisch routenbezogen waren, sondern raumbezogen, übertragen auf die streitgegenständliche Route, reichen für eine Bewertung. In Leipzig steht ein Verfahren noch aus. Um es mal auf den sachlichen Kern zu



bringen: die FFH-Prüfung ist die Frage über Flughöhen, über Vogelschutzgebiete. Kein anderes Sachthema hat dort bisher eine Rolle gespielt. Wir wissen, und das vielleicht nur so am Rande, aus der Berliner Planfeststellung, dass z. B. der Otter sehr schlecht hört. Den also interessiert das Flugverfahren gar nicht. Vielen Dank!

Vorsitzender: jetzt muss ich mal fragen, ob es noch – die Antworten waren ja heute sehr ausführlich – Bedarf an Fragen gibt, angesichts der Zeit.

Abg. Ulrich Lange (CDU/CSU): Dann darf ich mit einer ganz kurzen Frage an den Herrn Mendel vom LBA anschließen. Zu den vorhin angesprochenen Heli-Landeplätzen und der Frage der Regelmäßigkeit. Habe ich das richtig verstanden, immer wenn Gefahr für Leib und Leben ist, darf gelandet werden? Ich nehme jetzt mal den klassischen Fall andersherum. Es wird niemand zum Krankenhaus gebracht, sondern ein kleines Krankenhaus muss nach einem schlimmen Unfall jemand verlegen, z.B. alle 2 bis 3 Wochen. Ist das möglich?

Vorsitzender: Herr Mendel, zur Klarstellung.

Jörg Mendel (Luftfahrt-Bundesamtes (LBA)): Das kann ich nicht so eindeutig mit ja beantworten. Wir unterscheiden zwischen Rettungsflügen und Ambulanzflügen. Ambulanzflüge, das bedeutet Verlegung von einem Krankenhaus zum Anderen, ohne Gefahr für Leib und Leben.

Abg. Ulrich Lange (CDU/CSU) präzisiert: Der Verletzte kommt vom Unfall. Der Rettungswagen bringt ihn erstmal ins Krankenhaus, weil man z.B. an der Unfallstelle keinen Hubschrauber angefordert hat. In dem kleinen Krankenhaus, in das er zuerst verbracht wird, kann man ihn nur vorübergehend mit Medikamenten stabilisieren und will ihn dann in den Hubschrauber bringen zum Weitertransport. Ist das zulässig?

Jörg Mendel (Luftfahrt-Bundesamtes (LBA)):

Danke für die Klarstellung. Ganz eindeutig ja, das geht.

Vorsitzender: Danke, das ist im Protokoll festgehalten. Sie sehen, bei uns warten Termine, zu denen die Kollegen gehen. In 12 Minuten beginnt das Plenum. Der Kollege Behrens, bitte.

Abg. Herbert Behrens (DIE LINKE.): Es wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass wir zu klaren Formulierungen kommen müssen. Nun lese ich in der Stellungnahme von Ihnen, Herr Prof. Herrmann, dass Sie bzgl. des Satzes 6 in der neuen Fassung sagen, dass es einen gewissen Widerspruch gibt. Also Sie schreiben: „Auffällig sind zwei wesentliche Unterschiede zwischen den Formulierungen der Rechtsprechung“ und beziehen sich dabei auf erhebliche Beeinträchtigung durch Fluglärm und auf naturschutzrechtliche Gründe, die in der Rechtsprechung dann herangezogen werden. Im Gesetzentwurf wird das subsumiert unter erheblicher Beeinträchtigung durch An- und Abflugverkehr. Ist es nicht sinnvoll, vielleicht kann Frau Heß das bewerten, die eindeutigere Position zu übernehmen anstatt die auch von Ihnen angemerkte differenzierte Darstellung zu verwenden?

Vorsitzender: Ich bitte um kurze Antworten.

Prof. Dr. Nikolaus Herrmann (Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF)): Ich halte textliche Differenzierungen immer für möglich, aber nicht unbedingt immer für notwendig. Ich denke, die jetzt dort befindliche Formulierung ist in der Praxis handhabbar.

Vorsitzender: Dankeschön! Frau Heß, in ähnlicher Kürze wäre gut.

Franziska Heß (Kanzlei Baumann Rechtsanwälte): Dem würde ich mich anschließen.

Vorsitzender: Frau Heß, das ist hervorragend.



Ich sehe keine weiteren Wortmeldungen. Ich bedanke mich, im Namen des Ausschusses, ganz herzlich bei den Sachverständigen. Ich glaube Sie haben gemerkt, wie tief wir bei diesem Luftfahrtgesetz noch in die demnächst folgende Debatte gehen werden. Es war heute wichtig, Sie als Sachverständige hier zu haben. Sie haben gesehen, auch die Bundesregierung hat eine Menge notiert. Wir wünschen Ihnen einen guten Nachhauseweg und dem Ausschuss eine schöne Woche. Die nächste Ausschusssitzung ist am 16. März 2016. Die heutige Sitzung ist geschlossen. Vielen Dank!

Schluss der Sitzung: 12:50 Uhr

Martin Burkert, MdB
Vorsitzender

18. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur**Deutscher Bundestag**Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur**Ausschussdrucksache****18(15)302-A - F**Stellungnahmen zur ÖA am
24.02.2016

Zusammenfassung der Stellungnahmen der eingeladenen Experten
Öffentliche Anhörung am Mittwoch, 24. Februar 2016,
zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung **Entwurf eines Fünfzehnten**
Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes (Drucksache 18/6988)

A-Drs. 18(15)302-A(neu) Prof. Dr. Nikolaus Herrmann Direktor des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung (BAF)	Seite 1
A-Drs. 18(15)302-B Jörg Mendel Präsident des Luftfahrt-Bundesamtes (LBA)	Seite 13
A-Drs. 18(15)302-C Dr. Ulrike Funk Fachbereichsleiterin Recht, Wirtschaft und Bodenverkehrsdienste, Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) und Walter Schoefer Geschäftsführer der Flughafen Stuttgart GmbH	Seite 15
A-Drs. 18(15)302-D Franziska Heß Fachanwältin für Verwaltungsrecht, Kanzlei Baumann Rechtsanwälte	Seite 34
A-Drs. 18(15)302-E(1)+E(2) Matthias von Randow Hauptgeschäftsführer des Bundesverbandes der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e.V. (BDL)	Seite 59 + 65
A-Drs. 18(15)302-F Thomas Jühe Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Deuter Fluglärmkommissionen (ADF)	Seite 71

Prof. Dr. Nikolaus Herrmann

Direktor des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur
Ausschussdrucksache
18(15)302-A(neu)
Stellungnahme zur ÖA am 24.02.2016

Berichtigte Fassung

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur
des Deutschen Bundestages am Mittwoch, 24. Februar 2016**

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Fünfzehnten Gesetzes zur
Änderung des Luftverkehrsgesetzes (Drucksache 18/6988)**

Stellungnahme

zu Artikel 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfs (Neufassung § 8 Absatz 1 LuftVG)

Inhaltsübersicht

1	Hintergrund: Vertragsverletzungsverfahren	1
2	Entwicklung der Rechtsprechung	2
3	Kernelemente der Neufassung	2
3.1	Umweltprüfungen für den An- und Abflugverkehr in der Planfeststellung - und nicht bei der Festsetzung von Flugverfahren.....	2
3.2	Umweltprüfungen für den gesamten Einwirkungsbereich - und nicht nur für bestimmte Flugverfahren/Flugrouten (Satz 4, 5 n.F.).....	3
3.3	Beschränkungen der Nutzung des Luftraums für den An- und Abflugverkehr in der Planfeststellung (Satz 6 bis 8 n.F.).....	5
3.3.1	Grundlagen (Satz 6 n.F.)	5
3.3.2	Bedingungen (Satz 7 n.F.).....	9
3.3.3	Verfahren (Satz 8 n.F.).....	10

1 Hintergrund: Vertragsverletzungsverfahren

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, die inzwischen gefestigte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu kodifizieren, wonach die Umweltprüfungen nach UVP- und FFH-Recht im Hinblick auf die Auswirkungen des an- und abfliegenden Luftverkehrs in der Zulassungsentscheidung (Planfeststellung bzw. Genehmigung) des Flugplatzes zu verorten sind. Damit soll auch zur Erledigung eines anhängigen EU-Vertragsverletzungsverfahrens beigetragen werden.

Die EU-Kommission hat das Vertragsverletzungsverfahren¹ auf die Auffassung gestützt, das deutsche „Verfahren zur Festlegung der Flugrouten“ (!) sei nicht vereinbar mit der UVP-Richtlinie und der FFH-Richtlinie. Das voraufgehende Ersuchen um Stellungnahme im Pilotverfahren datiert vom 03.07.2012.

¹ Aufforderungsschreiben vom 30.05.2013, s. Pressemitteilung der Vertretung der EU-Kommission in Deutschland vom gleichen Tage, http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/11426_de.htm

2 Entwicklung der Rechtsprechung

Das Bundesverwaltungsgericht hat in einer Reihe von Entscheidungen sowohl zum Recht der Planfeststellung als auch zum Recht der Flugverfahren das Verhältnis von Flugverfahrensfestlegung und Umweltverträglichkeitsprüfung bzw. FFH-Prüfung umfassend geklärt. Beide Prüfungen sind bei der Zulassungsentscheidung für den Flugplatz zu verorten. Für eine erneute oder ergänzende Umweltverträglichkeitsprüfung im Verfahren der Flugverfahrensfestlegung ist danach kein Raum; eine ergänzende FFH-Prüfung kann allerdings ggf. geboten sein.

Die EU-Kommission hat in den genannten Entscheidungen (Ersuchen um Stellungnahme und Aufforderungsschreiben) auf diese Rechtsprechung nicht Bezug genommen, und auch nicht Bezug nehmen können. Die Leitentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Umfang der Umweltverträglichkeitsprüfung in der luftrechtlichen Planfeststellung datiert vom 31.07.2012, also vier Wochen nach dem Ersuchen um Stellungnahme der EU-Kommission; die Leitentscheidung zu UVP und FFH-Prüfung bei der Festlegung von Flugverfahren datiert vom 19.12.2013, also mehr als ein halbes Jahr nach dem Aufforderungsschreiben der EU-Kommission.

3 Kernelemente der Neufassung

Das Bundesverwaltungsgericht hat ein in sich konsistentes Modell der Umweltprüfungen für den An- und Abflugverkehr von Flughäfen entwickelt, das mit den europarechtlichen Vorgaben in Einklang steht.

Der vorliegende Gesetzentwurf zeichnet die Rechtsprechung nicht in allen Einzelheiten nach. Er beschränkt sich auf eine Regelung wesentlicher Kernelemente innerhalb des Planfeststellungsrechts.

3.1 Umweltprüfungen für den An- und Abflugverkehr in der Planfeststellung - und nicht bei der Festsetzung von Flugverfahren

Ausgangspunkt des Gesetzentwurfs ist die Verortung der Umweltprüfungen in der Entscheidung über die Zulassung des Flughafens und seines Verkehrs. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung findet nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bei der Festlegung von Flugverfahren nicht statt.

In der Rechtsprechung des Senats ist schließlich geklärt, dass die Festlegung von Flugverfahren nicht der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegt und dies auch unionsrechtlich unbedenklich ist.

(ständige Rechtsprechung, vgl. zuletzt BVerwG, Beschluss vom 21. Dezember 2015 – 4 B 15/14 –, Rn. 10, juris)

Eine ergänzende FFH-Prüfung kann allerdings auch bei der Festlegung von Flugverfahren erfolgen.

[Die] naturschutzrechtliche Verträglichkeits- und Abweichungsprüfung in Betracht kommender An- und Abflugverfahren zu und von einem Flughafen [ist] im Planfeststellungsverfahren durchzuführen [...] und grundsätzlich nicht im Verfahren zum Erlass einer Verordnung nach § 27a Abs. 2 Satz 1 LuftVO. [...]

[Das] BAF [darf] eine im Planfeststellungsverfahren unterbliebene FFH-Verträglichkeitsprüfung nachholen [...]. Während die Umweltverträglichkeitsprüfung als unselbständiger Teil des Planfeststellungsverfahrens (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG) die Aufgabe hat, die Auswirkungen auf die Umwelt umfassend zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten (nach § 1 Abs. 1 UVPG) und so die Abwägungsentscheidung der Planfeststellungsbehörde vorzubereiten, hängt die naturschutzrechtliche Zulässigkeit eines Projekts von dem Ergebnis der FFH-Verträglichkeitsprüfung unmittelbar ab. Die Entscheidung nach § 34 BNatSchG ist eine eigenständige Entscheidung neben den fachplanungsrechtlichen Abwägungsentscheidungen nach § 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG. Zwar ist auch für sie die Planfeststellungsbehörde zuständig, die Zuständigkeit ist aber nicht originär, sondern wird der Planfeststellungsbehörde von § 34 BNatSchG aufgedrängt.

(BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2013 – 4 C 14/12 –, BVerwGE 149, 17-31, Rn. 30, 35)

Die umfassende Verortung der Umweltprüfungen bei der Planfeststellung auch im Hinblick auf die Festlegung von Flugverfahren ist sachgerecht. Nur dort können die Probleme, die durch den An- und Abflugverkehr des Flughafens aufgeworfen werden, umfassend bewältigt werden (sog. Grundsatz der Problembewältigung).

Der Planfeststellungsbeschluss für den Bau eines Flughafens muss die in seiner räumlichen Umgebung aufgeworfenen Probleme bewältigen. Hierzu ist er nur in der Lage, wenn die prognostische Flugroutenplanung Art und Ausmaß der zu erwartenden Betroffenheiten in der für die Abwägung relevanten Größenordnung realistisch abbildet.

(ständige Rechtsprechung, vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2013 – 4 C 14/12 □, BVerwGE 149, 17-31, Rn. 12 unter Verweis auf Urteil vom 31. Juli 2012 - BVerwG 4 A 7001.11 u.a. - BVerwGE 144, 44 Rn. 66, s. zuletzt a. Beschluss vom 08. Januar 2015 – 4 B 46/14 –, Rn. 7, juris)

3.2 Umweltprüfungen für den gesamten Einwirkungsbereich - und nicht nur für bestimmte Flugverfahren/Flugrouten (Satz 4, 5 n.F.)

Aus dem Zweck der Umweltverträglichkeitsprüfung leitet das Bundesverwaltungsgericht die Anforderung ab, den gesamten räumlichen Bereich, in dem relevante Auswirkungen möglich sind, zu erfassen.

Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG umfasst die Umweltverträglichkeitsprüfung die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Vorhabens auf die im Gesetz genannten Schutzgüter. Sie erfordert u.a. eine

Beschreibung der Umwelt und ihrer Bestandteile im Einwirkungsbereich des Vorhabens (§ 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 UVPG). Um den Einwirkungsbereich des Vorhabens zu bestimmen, ist eine Prognose der voraussichtlichen Auswirkungen erforderlich [...]. Diese Prognose darf sich nicht auf die Betrachtung bestimmter, für die Lärmbetroffenheiten repräsentativer Flugrouten beschränken; die Umweltverträglichkeitsprüfung muss sich vielmehr räumlich auf den gesamten Einwirkungsbereich des Flughafens erstrecken, in dem abwägungserhebliche Auswirkungen des Vorhabens möglich sind.

(BVerwG, Urteil vom 31. Juli 2012 – 4 A 7001/11, 4 A 7002/11, 4 A 7003/11, 4 A 7001/11, 4 A 7002/11, 4 A 7003/11 –, BVerwGE 144, 44-82, Rn. 44)

Entsprechendes gilt aufgrund des Grundsatzes der Problembewältigung auch für die FFH-Prüfung.

Da es Aufgabe des Planfeststellungsbeschlusses ist, die vom Planvorhaben in seiner räumlichen Umgebung aufgeworfenen Probleme zu bewältigen, ist es ihm möglich, bestimmte An- und Abflugrouten auch aus naturschutzrechtlichen Gründen für unzulässig zu erklären und so für die Beklagte zu sperren.

(BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2013 – 4 C 14/12 –, BVerwGE 149, 17-31, Rn. 30)

Der Gesetzentwurf zeichnet mit Satz 4 der Neufassung

Die Prüfung der Umweltverträglichkeit und der Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen von Natura 2000-Gebieten muss sich räumlich auf den gesamten Einwirkungsbereich des Vorhabens erstrecken, in dem entscheidungserhebliche Auswirkungen möglich sind. (Satz 4 n.F.)

diese Rechtsprechung in vollem Umfang nach.

Satz 5

Hierbei sind in der Umgebung der in Satz 1 bezeichneten Flugplätze alle die Bereiche zu berücksichtigen, in denen An- und Abflugverkehr weder aus tatsächlichen noch aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen werden kann. (Satz 5 n.F.)

greift in seinem Wortlaut die Rechtsprechung zu den aus dem umfassenden räumlichen Umgriff des Planfeststellungsbeschlusses folgenden Beteiligungsrechten auf.

Im luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsverfahren muss jeder beteiligt werden und Einwendungen erheben können, der durch Fluglärm abwägungserheblich betroffen werden kann, weil sein Grundstück innerhalb des Einwirkungsbereichs des Flughafens liegt und weder aus tatsächlichen noch aus rechtlichen Gründen auszuschließen ist, dass ein zu seiner Betroffenheit führendes Flugverfahren festgelegt wird.

(BVerwG, Urteil vom 31. Juli 2012 – 4 A 7001/11 u.a.–, BVerwGE 144, 44-82, Leitsatz 1)

3.3 Beschränkungen der Nutzung des Luftraums für den An- und Abflugverkehr in der Planfeststellung (Satz 6 bis 8 n.F)

3.3.1 Grundlagen (Satz 6 n.F)

Satz 6 der Neufassung

*Lässt sich die Zulassung des Vorhabens nur rechtfertigen, wenn bestimmte schutzwürdige Gebiete von erheblichen Beeinträchtigungen durch An- und Abflugverkehr verschont bleiben, legt die Planfeststellungsbehörde fest, dass An- und Abflugverkehr über diesen Gebieten nicht abgewickelt werden darf.
(Satz 6 n.F.)*

stützt sich auf eine Folgerung, die das Bundesverwaltungsgericht aus dem Abwägungsgebot zieht.

Lässt sich die Zulassung des Flughafenausbaus nach dem Abwägungskonzept der Planfeststellungsbehörde nur rechtfertigen, wenn bestimmte Gebiete von erheblichen Beeinträchtigungen durch Fluglärm verschont bleiben, kann die Planfeststellungsbehörde klarstellen, dass der Schutz dieser Gebiete zu den tragenden Erwägungen des Planfeststellungsbeschlusses gehört, zu denen sich das BAF bei der nachfolgenden Festlegung der Flugverfahren nicht in Widerspruch setzen darf.

(BVerwG, Urteil vom 31. Juli 2012 – 4 A 5000/10 u.a. –, BVerwGE 144, 1-44, Leitsatz 4)

Die entsprechende Rechtsfolge für die FFH-Prüfung formuliert das Bundesverwaltungsgericht allerdings strikter und leitet sie nicht aus dem Abwägungsgebot, sondern dem Grundsatz der Problembewältigung ab.

Da es Aufgabe des Planfeststellungsbeschlusses ist, die vom Planvorhaben in seiner räumlichen Umgebung aufgeworfenen Probleme zu bewältigen, ist es ihm möglich, bestimmte An- und Abflugrouten auch aus naturschutzrechtlichen Gründen für unzulässig zu erklären und so für die Beklagte zu sperren.

(BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2013 – 4 C 14/12 –, BVerwGE 149, 17-31, Rn. 30)

Auffällig sind zwei wesentliche Unterschiede zwischen den Formulierungen der Rechtsprechung und dem Wortlaut des Gesetzentwurfs.

Zum einen stellt die Rechtsprechung auf der Tatbestandsseite auf „erhebliche Beeinträchtigungen durch Fluglärm“ und auf „naturschutzrechtliche Gründe“ ab, während im Gesetzentwurf insoweit die Worte „erhebliche Beeinträchtigungen durch An- und Abflugverkehr“ verwendet werden. Allerdings sind hier die engeren Formulierungen der Rechtsprechung dem jeweils beschränkten Entscheidungsgegenstand der jeweiligen Gerichtsverfahren geschuldet, so dass die Formulierung des Tatbestandes im Gesetzentwurf eine zusammenfassende und abrundende Abstrahierung der denkbaren Sachverhalte darstellt.

Zum zweiten allerdings nimmt der Gesetzentwurf die tatbestandliche Formulierung des „An- und Abflugverkehrs“ auch auf der Rechtsfolgenrechte wieder auf, während das Bundesverwaltungsgericht die Rechtsfolgen auf die Festsetzung von Flugverfahren beschränkt hat.

Beschränkungen der Abwicklung des An- und Abflugverkehrs nach dem Gesetzentwurf und Beschränkungen der Festsetzung von Flugverfahren nach der Rechtsprechung gehören sowohl tatsächlich als auch rechtlich unterschiedlichen Kategorien an.

Die Festsetzung von Flugverfahren ist Aufgabe des Bundesaufsichtsamts für Flugsicherung. Flugverfahren sind dabei nach der gesetzgeberischen Konzeption in erster Linie ein sicherheitsrechtliches Instrument, das der Verhaltenssteuerung der Luftfahrzeugführer insbesondere bei An- und Abflügen zu und von Flugplätzen dient.

(ständige Rechtsprechung, grundlegend BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2004 – 4 C 11/03 –, BVerwGE 121, 152-169, Rn. 26)

Im Nahbereich der Flugplätze dienen sie im Sinne von § 27c Absatz 1 LuftVG vor allem einerseits der sicheren und flüssigen Abwicklung des Luftverkehrs, indem sie dem Fluglotsen ein Standardinstrument zur Verfügung stellen um so sein Eingreifen auf ein Minimum zu reduzieren, andererseits aber auch der sicheren und geordneten Abwicklung des Luftverkehrs, indem sie Verkehrsströme von vorneherein trennen und so mögliche Konfliktpunkte bereits planerisch reduzieren.

Demgegenüber ist die Abwicklung des An- und Abflugverkehrs Aufgabe der Fluglotsen der mit den jeweiligen Flugverkehrsdiensten beliehenen Flugsicherungsorganisation (also bei den deutschen internationalen Verkehrsflughäfen der DFS). Auch insoweit gebietet § 27c Absatz 1 LuftVG eine sichere, geordnete und flüssige Abwicklung.

Während also die Festlegung von Flugverfahren auf der planerischen Ebene liegt, ist die Abwicklung des Luftverkehrs taktischer Natur.

Da in der taktische Abwicklung des Luftverkehrs Einzelweisungen des Fluglotsen nach § 33 Absatz 1 Luftverkehrs-Ordnung

Soweit die zuständige Flugverkehrskontrollstelle keine anders lautende Flugverkehrskontrollfreigabe nach § 31 Absatz 3 erteilt, hat der Luftfahrzeugführer bei Flügen innerhalb von Kontrollzonen, bei Anflügen zu und Abflügen von Flugplätzen mit Flugverkehrskontrollstelle sowie bei Flügen nach Instrumentenflugregeln die vorgeschriebenen Flugverfahren zu befolgen.

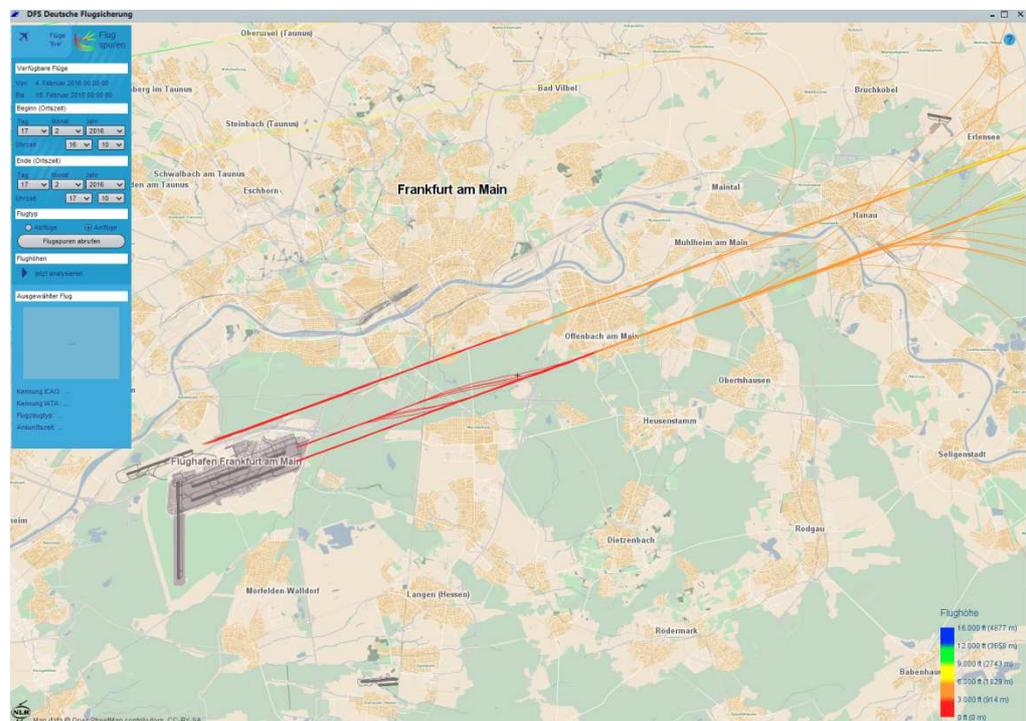
den Flugverfahren gegenüber vorrangig sind, ist der Begriff des An- und Abflugverkehrs im Gesetzentwurf auch tatsächlich weiter als der Begriff der Flugverfahren. Erfasst wird mit ihm auch der An- und Abflugverkehr, der nicht auf durch das BAF festgelegten Flugverfahren abgewickelt wird, sondern der durch Einzelweisungen oder Einzelfreigaben des Fluglotsen gesteuert wird.

Im unmittelbaren Nahbereich der großen Verkehrsflughäfen sind die Unterschiede allerdings gering. Der An- und Abflugverkehr in unmittelbarer Flughafennähe wird fast stets auf Flugverfahren abgewickelt. Hierbei ist zwischen Anflugverkehr und Abflugverkehr zu unterscheiden.

Für den Anflug sieht die ständige Praxis in Deutschland - entsprechend den Vorgaben der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation ICAO - für Standardanflüge auf das Instrumentenlandesystem aus Sicherheitsgründen regelmäßig eine Endanfluglänge von 10 Nautischen Meilen vor;

(vgl. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 04. März 2014 – OVG 6 A 7.14 –, Rn. 43, juris)

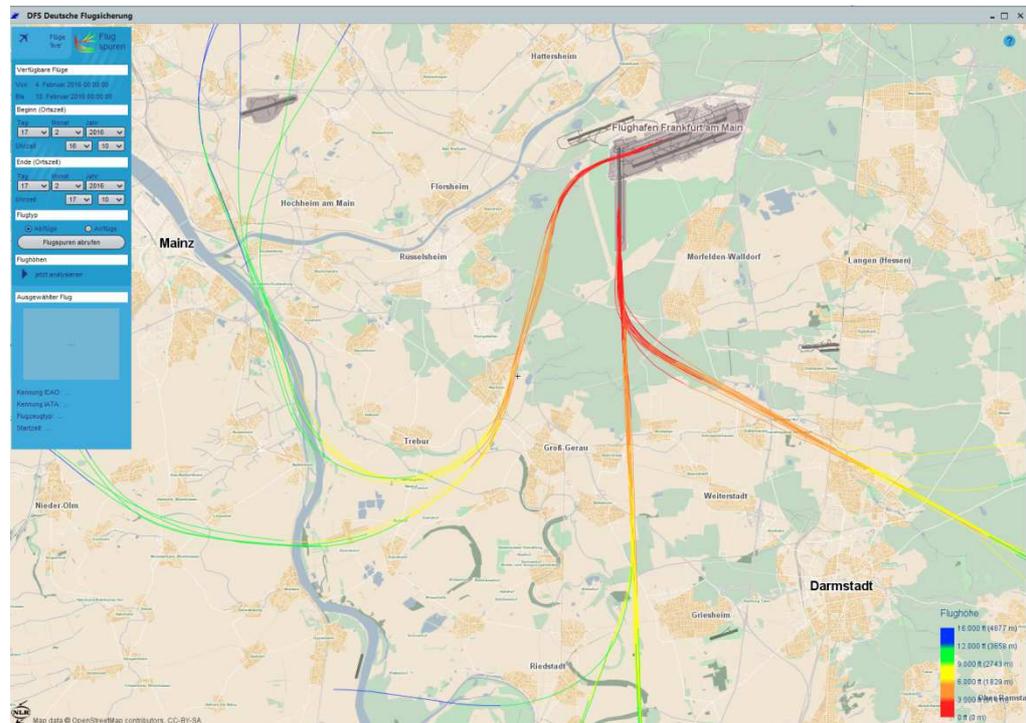
hinzu kommt ein zwei Meilen langes Geradeausflug-Segment für das Erliegen des Instrumentenlandesystems. In aller Regel werden daher Anflüge ab einer Entfernung von deutlich über 20 km vom Aufsetzpunkt auf einer geraden Linie in Verlängerung der Landebahn geführt.



Anflüge auf den Flughafen Frankfurt Main, 17.02.2016, 16:10 - 17:10
Quelle: DFS STANLY_Track, www.dfs.de

Für Abflüge ist nicht die Entfernung vom Flugplatz, sondern die erreichte Flughöhe entscheidend. Vor dem Start wird dem Luftfahrzeugführer durch den Fluglotsen der Abflug auf einem bestimmten Flugverfahren freigegeben. Dieses Flugverfahren hat der Luftfahrzeugführer nach § 33 Absatz 1 LuftVO zu befolgen. Er kann aber jederzeit beim Lotsen eine abweichende Freigabe beantragen, etwa, um einen direkten Kurs auf sein Flugziel zu nehmen. Derartige von festgelegten Flugverfahren abweichende Einzelfreigaben werden nach der ständigen, durch Betriebsanweisungen festgelegten Praxis der DFS aus Lärmschutzgrün-

den nicht unterhalb einer Flughöhe von 5.000 ft (ca. 1.500 m) erteilt; für eine Reihe von Flughäfen existieren auch abweichende Betriebsanweisungen mit einer höheren Flughöhe oder definierten geographischen Punkten. Bis zum Erreichen der entsprechenden Bedingungen werden daher auch Abflüge in aller Regel auf den festgelegten Flugverfahren geführt.



Abflüge vom Flughafen Frankfurt Main, 17.02.2016, 16:10 - 17:10
Quelle: DFS STANLY_Track, www.dfs.de

Abweichungen von festgelegten Flugverfahren auch innerhalb der beschriebenen Begrenzungen sind nicht ausgeschlossen. Hierfür kann es verschiedene Gründe der sicheren, geordneten und flüssigen Abwicklung des Luftverkehrs geben. Relativ häufig sind Gründe der sicheren Verkehrsabwicklung, etwa zur Vermeidung von Staffellungsunterbrechungen (d.h. zu geringen Abständen zwischen zwei Luftfahrzeugen), aber auch aus meteorologischen Gründen, etwa zum Umfliegen einer Gewitterzelle.

Zwar wird daher der An- und Abflugverkehr in den Bereichen, in denen erhebliche Beeinträchtigungen auftreten können, weitestgehend auf festgelegten Flugverfahren geführt. Allerdings kann der Wortlaut des neuen Satzes 6 von § 8 Absatz 1 LuftVG so verstanden werden, dass es der Planfeststellungsbehörde möglich sein soll, über bestimmten Gebieten nicht nur die Festlegung von Flugverfahren, sondern auch die Abwicklung des Luftverkehrs unter Abweichung von Flugverfahren zu untersagen, und zwar mit bindender Wirkung gegenüber der mit die Abwicklung des Luftverkehrs beliehenen Flugsicherungsorganisation.

Insoweit muss zunächst bezweifelt werden, ob der Planfeststellungsbehörde eine derartige Regelungskompetenz im Hinblick auf die operative Abwicklung des Luftverkehrs überhaupt zukommen kann. Eine derartige vollständige Untersagung von Luftverkehr ist vielmehr typisch für das Instrument des Flugbeschränkungsgebiets nach § 17 LuftVO, wobei die Festlegung solcher Flugbeschränkungsgebiete in die Kompetenz des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur und nicht in die Kompetenz der Länder fällt.

Selbst wenn man dies aber annehmen sollte, dürfte eine solche Regelungskompetenz keinesfalls die Befugnis des Fluglotsen zu verkehrslenkenden Maßnahmen aus Sicherheitsgründen nach § 31 Absatz 3 Satz 2 LuftVO

Die zuständige Flugverkehrskontrollstelle kann bei der Bewegungslenkung der ihrer Kontrolle unterliegenden Flüge den Flugverlauf, insbesondere den Flugweg und die Flughöhe, durch entsprechende Freigaben im Einzelnen festlegen.

einschränken.

Um dies auch im Gesetzestext klarzustellen und eine ansonsten möglicherweise entstehende Entscheidungsunsicherheit des Fluglotsen auszuschließen, erscheint es sinnvoll, in Satz 6 nach den Worten „über diesen Gebieten“ das Wort „grundsätzlich“ einzufügen.

3.3.2 **Bedingungen (Satz 7 n.F)**

Zu Satz 7 der Neufassung

Die Planfeststellungsbehörde kann auch Bedingungen für die Zulässigkeit von Überflügen über bestimmten schutzwürdigen Gebieten festlegen. (Satz 7 n.F.)

gibt es keine direkte Entsprechung in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.

Der Begriff der Bedingung im Gesetzentwurf ist dabei nicht im strikt verwaltungsverfahrenrechtlichen Sinne des § 36 VwVfG zu verstehen; er erfasst vielmehr inhaltliche Einschränkungen, insbesondere Beschränkungen in zeitlicher Hinsicht, nach Art der Luftfahrzeuge und im Hinblick auf Überflughöhen.

Im Hinblick auf den Schutz vor Fluglärm gibt es allerdings eine schon seit langem geübte Praxis, die Nutzung bestimmter Flugverfahren nur für bestimmte Zeiträume (in der Regel tags bzw. nachts) vorzusehen. Die neuere Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte hat diese Praxis ausdrücklich bestätigt.

(vgl. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 19. September 2013 – OVG 11 A 4.13 –, juris)

Gleichermaßen ist es seit langem geübte Praxis, auch aus Lärmschutzgründen unterschiedliche Verfahren für bestimmte Arten von Luftfahrzeugen, etwa für große und schwere bzw. kleinere und leichtere Flugzeuge vorzusehen.

In naturschutzrechtlicher Hinsicht spielen bislang so gut wie ausschließlich Überflughöhen über Vogelschutzgebieten eine Rolle. Hier hat die Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte Überflughöhen von mehr als 600m für unbedenklich erklärt.

(vgl. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 15. Januar 2015 – OVG 6 A 4.14 –, juris)

3.3.3 Verfahren (Satz 8 n.F)

Satz 8 der Neufassung

Vor einer Festlegung im Planfeststellungsbeschluss ist der Flugsicherungsorganisation und dem Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung Gelegenheit zu geben, zu den Auswirkungen einer solchen Festlegung auf die künftige Verkehrsführung und Abwicklung des Luftverkehrs Stellung zu nehmen. (Satz 8 n.F.)

scheint zunächst an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Rolle der sogenannten „Grobplanung“ der Flugverfahren im Planfeststellungsverfahren anzuschließen.

[Die] Frage, inwieweit die Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Planfeststellung eines Flughafens Flugverfahren einbeziehen muss[, ...] ist in der Rechtsprechung des Senats in dem Sinne geklärt, dass eine detaillierte Ermittlung und Beschreibung der betriebsbedingten Auswirkungen des Vorhabens in der Regel nur für die der Planfeststellung zugrunde gelegte, mit dem BAF oder der Deutschen Flugsicherung GmbH (DFS) abgestimmte Grobplanung der Flugrouten erforderlich ist [...].

(BVerwG, Urteil vom 12. November 2014 – 4 C 34/13 –, BVerwGE 150, 294-307, Rn. 14 f)

Der in der rechtswissenschaftlichen Diskussion stark umstrittene Begriff der „Grobplanung“ wird vom Gesetzentwurf nicht aufgegriffen, und es wird auch keine generelle Beteiligung von BAF und DFS im Planfeststellungsverfahren geregelt. Vielmehr beschränkt sich die Vorschrift auf eine Regelung des Beteiligungsverfahrens für den Fall der beabsichtigten Festlegung von Beschränkungen für den An- und Abflugverkehr.

Diese Beteiligungspflicht bei beabsichtigten An- und Abflugbeschränkungen dient jedoch nicht demselben Zweck wie die von der Rechtsprechung entwickelte Beteiligungspflicht zur „Grobplanung“.

Letztere ist vor allem eine Reaktion darauf, dass im Planfeststellungsverfahren zum Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld die Planfeststellungsbehörde ihren Lärmprognosen eine Flugverfahrensplanung zugrundegelegt hatte, die aufgrund der Festlegung eines Betriebskonzepts in der Planfeststellung, die einen jederzeitigen unabhängigen Parallelbetrieb beider Start- und Landebahnen vorsah, flugsicherungsbetrieblich nicht umsetzbar war. Ziel dieser Beteiligung ist es, der Planfeststellungsbehörde eine aus flugsicherungsbetrieblicher Sicht realistische Prognose der Umweltauswirkungen zu ermöglichen.

Eine Beteiligung bei der beabsichtigten Festlegung von An- und Abflugbeschränkungen hat jedoch eine entgegengesetzte Zielrichtung. Sie soll der Flugsicherungsorganisation und der für die Festlegung von Flugverfahren zuständigen Behörde ermöglichen, die flugsicherungsbetrieblichen Auswirkungen von beabsichtigten Regelungen durch die Planfeststellungsbehörde zu beurteilen und dies in das Planfeststellungsverfahren zurückzuspiegeln.

Diese flugsicherungsbetrieblichen Auswirkungen können erheblich sein. Flugverfahren können keineswegs beliebig festgelegt werden. Für den Endanflug ist dies nach dem oben Gesagten evident. Aber auch für Abflugverfahren sind die Sicherheitsanforderungen der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation für die Konstruktion von Flugverfahren zu beachten, die insbesondere Mindestabstände zu anderen Flugverfahren und Mindestabstände zu Hindernissen am Boden, Beschränkungen je nach der Navigationsausrüstung der Luftfahrzeuge oder auch u.a. Kurvenradien und Steiggradienten umfassen.

Werden Gebiete, die für die Festlegung von Flugverfahren in Frage kommen, für Überflüge gesperrt, steht für die Abwicklung des Luftverkehrs ein kleinerer Luftraum zur Verfügung als ohne eine solche Beschränkung, und zwar aufgrund von konstruktiven Beschränkungen für Flugverfahren möglicherweise deutlich weniger Luftraum als dies in Ansehung der durch die Planfeststellungsbehörde beabsichtigten Überflugbeschränkungen zunächst erscheinen mag. Die Folge kann eine erhebliche Reduzierung der Anzahl der Flugbewegungen sein, die in einem bestimmten Zeitraum in der Luft abgewickelt werden können. An- und Abflugbeschränkungen können die im Luftraum ansonsten zur Verfügung stehende Kapazität zur Abwicklung des Luftverkehrs massiv einschränken.

Die bisherige Praxis der Planfeststellung nimmt derartige Beschränkungen der „Luftraumkapazität“ nicht in den Blick. Die Kapazitätsprognosen im Planfeststellungsverfahren betreffen vielmehr die Leistungsfähigkeit der Flughafenanlage, die „Bodenkapazität“, während zur Abwicklung des Luftverkehrs durch die Flugsicherung sich in der Regel nur Lärmschutzerwägungen finden und im übrigen auf die nachgelagerte Festlegung der Flugverfahren verwiesen wird.

Der Gesetzentwurf versucht, die skizzierte Abhängigkeit von Flugbeschränkungen aus Umweltschutzgründen einerseits und Luftraumkapazität andererseits verfahrensrechtlich auszugestalten. Allerdings führt diese nur eine Beteiligungspflicht statuierende Regelung dazu, dass die Verantwortung für die Erstellung der Prognose der Luftraumkapazität vollständig bei der Flugsicherungsorganisation bzw. der Flugsicherungsaufsichtsbehörde angesiedelt wird. Dies erscheint vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Problembewältigung nicht sachgerecht. Es sind der Vorhabenträger und die Planfeststellungsbehörde, die die von dem Vorhaben aufgeworfenen Probleme umfassend zu ermitteln und zu bewältigen haben. Die Ermittlungstätigkeit eines durch den Vorhabenträger bzw. die Planfeststellungsbehörde aufgeworfenen Problems sollte nicht auf andere Stellen, die die Folgen des Vorhabens zu bewältigen haben, abgewälzt werden. Es erscheint daher sachgerecht, § 40 LuftVZO dahingehend zu ergänzen, dass der Vorhabenträger im Planfeststellungsverfahren neben dem üblichen Gutachten zur Bodenkapazität auch ein Gutachten zur Luftraumkapazität vorzulegen hat.



Luftfahrt-Bundesamt - Der Präsident

Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums
für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

Deutscher Bundestag

**Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur**

Ausschussdrucksache

18(15)302-B

**Stellungnahme zur ÖA am
24.02.2016**

Luftfahrt-Bundesamt • 38144 Braunschweig

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Sekretariat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Email: verkehrsausschuss@bundestag.de

Ihr Zeichen: PA 15
Ihre Nachricht vom: 02.02.2016
Unser Zeichen:
Unsere Nachricht vom:

Telefon: 0531 2355-1000
Telefax: 0531 2355-1099
E-Mail: president@lba.de

Datum: 19. Februar 2016

Entwurf eines 15. Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes; Stellungnahme zum Thema „Landestellen an Einrichtungen von öffentlichem Interesse“

Die Bundesrepublik Deutschland verfügt über ein bewährtes und leistungsfähiges Luftrettungssystem, eingebunden in die Rettungsdienste der Länder.

Beginnend in den Siebziger Jahren erfolgte in der Bundesrepublik der Aufbau des Luftrettungsdienstes bis zu seiner jetzigen Form und Struktur mit 80 Luftrettungsstationen.

Die Hubschrauberlandeplätze an Krankenhäusern bilden hierbei einen elementaren Bestandteil dieses zivilen Luftrettungssystems. Dabei gibt es große Unterschiede sowohl hinsichtlich der baulichen Voraussetzungen als auch bezüglich des rechtlichen Status dieser Hubschrauberlandeplätze.

Der Flugbetrieb von Hubschraubern der Luftrettung findet entweder auf nach § 6 des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) genehmigten Hubschrauberflugplätzen oder aber auf sog. Außenlandestellen statt, welche bislang auf Grundlage von § 25 Abs. 2 Nr. 2 des LuftVG genutzt werden. Diese Vorschrift gestattet Außenlandungen bei Gefahr für Leib oder Leben.

In Deutschland besteht jedoch für das Starten und Landen von Luftfahrzeugen grundsätzlich der sogenannte Flugplatzzwang. Dieser Grundsatz besagt, dass Flugplätze, darunter auch solche, die ausschließlich dem Betrieb von Hubschraubern dienen, nach § 6 LuftVG genehmigt sein müssen. Die Anforderungen, die für die Genehmigung eines Hubschrauberlandeplatzes zu erfüllen sind, wurden in der „Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Anlage und des Betriebs von Hubschrauberflugplätzen“ vom 19.12.2005 (im Weiteren AVV) festgelegt.

Aufgrund dieses Flugplatzzwangs kommt eine Anwendung der Ausnahmenvorschrift des § 25 Abs. 2 Nr. 2 LuftVG lediglich im Einzelfall in Betracht. Sie greift daher insbesondere nicht für einen regelmäßigen, flugplatzähnlichen Verkehr. In der Praxis wird der restriktive Anwendungsbereich dieser Vorschrift jedoch oftmals überstrapaziert, so dass es an einer belastbaren luftrechtlichen Grundlage für einen solchen Betrieb fehlt.

Die Problematik bezüglich der Flugleistung von Hubschraubern, die für die Luftrettung durch Luftfahrtunternehmen genutzt werden und den Hubschrauberlandeplätzen an Krankenhäusern, ist seit längerem bekannt. Eine Untersagung der Nutzung dieser Landestellen kommt jedoch angesichts der herausragenden Bedeutung des Luftrettungssystems weder unter operativen, finanziellen noch unter gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten in Betracht.

Die Anwendung der Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 965/2012 über den Hubschrauberbetrieb von und zu Örtlichkeiten von öffentlichem Interesse (sog. PIS) bietet die Möglichkeit, den Flugbetrieb an diesen Landstellen weiter fortzuführen.

Die vorliegende Gesetzesänderung macht hiervon Gebrauch, um den Betrieb der Landstellen an Krankenhäusern künftig auf eine solide Rechtsgrundlage zu stellen.

Mit dem Gesetzentwurf werden die für die Durchführung von Luftrettungsflügen erforderlichen Landstellen an Einrichtungen des öffentlichen Interesses (Krankenhäusern) ausdrücklich als Landstellen oder Örtlichkeiten von öffentlichem Interesse (PIS) kategorisiert und aus dem Anwendungsbereich des § 6 LuftVG herausgenommen. Die flugbetrieblichen Voraussetzungen wurden durch die Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 965/2015 im Anhang IV Teil CAT, CAT.POL.H.225 geschaffen.

Gleichzeitig wird in Übereinstimmung mit der Verordnung (EU) Nr. 965/2012 eine neue, zusätzliche Genehmigung für Luftfahrtunternehmen mit der Genehmigung für medizinische Hubschraubernoteinsätze (HEMS) für den Betrieb von/zu dieser Art von Landstellen geschaffen. Zuständig für ihre Erteilung ist das Luftfahrt-Bundesamt.

Die reinen flugbetrieblichen Anforderungen der Verordnung (EU) Nr. 965/2012 sind jedoch angesichts des besonderen und erhöhten Risikos des Flugbetriebs an diesen Landstellen nicht ausreichend, um einen sicheren Flugbetrieb zu gewährleisten. Daher wurden mit einer Anlage zu § 15 Abs. 4 LuftVO bestimmte generische Anforderungen an die bauliche Gestaltung der Landestelle festgeschrieben. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um Anforderungen an die Dimensionen, Markierungen und die vorzuhaltenden Löschmittel und damit um grundlegendste infrastrukturelle Anforderungen für die Abwicklung eines sicheren Flugbetriebs. Den Krankenhäusern wird dabei ausreichend Zeit eingeräumt, um eventuell notwendige bauliche Anpassungen planen und vornehmen zu können. Die Vorgaben bezüglich der Genehmigungsvoraussetzungen und der Gestaltung dieser Landstellen stellen die Parameter für die Durchführung eines sicheren Flugbetriebs unter Wahrung der Belange der öffentlichen Sicherheit im Luftverkehr dar. Sie sind erforderliche Ausgleichsmaßnahmen, um das erhöhte Risiko bei der Durchführung des Flugbetriebs auf ein akzeptables Niveau zu bringen.

Mit den im Entwurf vorgeschlagenen Änderungen wird sichergestellt, dass der Großteil dieser Landstellen weiter fortbesteht und genutzt werden kann.

Im Rahmen der Erarbeitung dieser Änderungen mussten die gesundheits- und gesellschaftspolitischen Interessen mit den sicherheitsrelevanten Belangen in einen sachgerechten Ausgleich gebracht werden.

Die ausführliche Begründung für die Festlegung der einzelnen Vorgaben werden für die Änderung des § 25 LuftVG im Entwurf des 15. Gesetzes zur Änderung des LuftVG, Anlage 1, auf Seite 30 und für die Änderungen des § 15 der LuftVO auf Seite 37 ff. wiedergegeben (siehe BT-DRS 18/6988 vom 09. Dezember 2015).

gez. Mendel

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur
Ausschussdrucksache
18(15)302-C
Stellungnahme zur ÖA am 24.02.2016

**Stellungnahme des
Flughafenverbandes ADV zur
15. Änderung des Luftverkehrsgesetzes
Gefahren für den Luftverkehrsstandort Deutschland
abwenden**

Stand: 22. Februar 2016

FLUGHAFENVERBAND



Einleitung

Die 15. Änderung des Luftverkehrsgesetzes wurde am 23. September 2015 vom Bundeskabinett verabschiedet. Notwendig geworden war sie durch die neue EASA-Verordnung, die eine Neuregelung der Kompetenzen der Bundesländer erforderlich macht.

Die ADV wendet sich gegen Änderungsvorschläge im Luftverkehrsgesetz (LuftVG), die über das durch die EASA-VO Veranlasste hinausgehen.

Zumindest aber muss der Gesetzentwurf nach Auffassung der ADV in wichtigen Punkten ergänzt werden. Der vorliegende Text brächte erhebliche Nachteile für den Luftverkehr mit sich. Dies begründet sich damit, dass die Gesetzesbegründung zwar von einer 1:1 Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes spricht, tatsächlich die neuen Formulierungen im § 8 Abs. 1 LuftVG (neu) aber über die Vorgaben der Rechtsprechung hinausgehen.

Würde die Gesetzesänderung in der vorliegenden Form verabschiedet, wären die negativen Folgen für den Luftverkehr erheblich. Vor diesem Hintergrund schlägt die ADV vor, den bestehenden Entwurf des § 8 Abs. 1 LuftVG (neu) wie folgt zu ergänzen:

I. Artikel 1a, § 8 Abs. 1 LuftVG Gesetzentwurf der Bundesregierung (15. ÄndLuftVG)

Änderungsvorschlag

Satz 4: „Die Prüfung der Umweltverträglichkeit und der Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen von Natura 2000-Gebieten muss sich räumlich auf den gesamten Einwirkungsbereich des Vorhabens erstrecken, in dem *entscheidungserhebliche* **abwägungserhebliche** Auswirkungen möglich sind.“

Begründung ADV:

Unklar ist, was mit "**entscheidungserhebliche Auswirkungen**" im Sinne des Satzes 4 gemeint ist. Mit "*entscheidungserhebliche Auswirkungen*" ist nach unserer Auffassung "*abwägungserheblich*" gemeint. Die Unterscheidung ist sehr wichtig. Nicht alles was abwägungserheblich ist, ist auch entscheidungserheblich. **Würde die Änderung nicht vollzogen, würde ein Prüfungsmaßstab etabliert, welcher das Verfahren verteuert und den bürokratischen Aufwand signifikant erhöht.**

Satz 6: „Lässt sich die Zulassung des Vorhabens *nach dem Abwägungskonzept der Planfeststellungsbehörde* nur rechtfertigen, wenn bestimmte schutzwürdige Gebiete von erheblichen Beeinträchtigungen durch An- und Abflugverkehr verschont bleiben, *kann die Planfeststellungsbehörde dies klarstellen.* ~~legt die Planfeststellungsbehörde fest, dass An- und Abflugverkehr über diesen Gebieten nicht abgewickelt werden darf.~~“

Begründung ADV:

Gemäß Satz 6 hat die Planfeststellungsbehörde zu klären, welche Gebiete besonders schutzwürdig sind. Stellt die Planfeststellung ein entsprechendes Schutzbedürfnis fest, ist

die Rechtsfolge zwingend. Sie muss festlegen, dass An- und Abflugverkehr nicht abgewickelt werden darf. Voraussetzung ist, dass sich die Vorhabenzulassung nur mit einer Verschönerung der Gebiete von erheblichen Beeinträchtigungen "rechtfertigen" lässt. Der Begriff "rechtfertigen" ist nicht gleichbedeutend mit dem der Planrechtfertigung. Vorliegend ist offenbar gemeint, dass es eine entscheidende Grundlage bzw. eine tragende Erwägung der Planung sein soll, dass das Gebiet bei Zulassung des Vorhabens nicht mit erheblichem Lärm von An- und Abflugverkehr belastet werden soll.

Die Rechtsfolge ist der Ausschluss "der Abwicklung von An- und Abflugverkehr." Das wäre eine massive Ausweitung der Kompetenzen der Planfeststellungsbehörde. Hier geht der Gesetzestext deutlich über die Vorgaben des BVerwG hinaus. Die Planfeststellungsbehörde erhält eine **Regelungskompetenz für den Luftraum, die ihr bislang nicht zusteht** – auch nach den Urteilen nicht. Nach der Rechtsprechung des BVerwG sind sogenannte "Tabuzonen" möglich: Die Planfeststellungsbehörde kann hiernach tragende Gründe der Planung formulieren, die dann auch bei der Planung von Flugverfahren zu beachten sind. Derartige tragende Erwägungen der Planfeststellung müssen bei der Abwicklung des Verkehrs des Flughafens von der DFS berücksichtigt werden.

Nach dem neuen Gesetzeswortlaut scheint die Planfeststellungsbehörde- also die für den Flughafen zuständige Luftverkehrsbehörde des Landes - ein Flugverbot verfügen zu können, das generell wirksam ist. Dies entspricht einem Flugbeschränkungsgebiet. Es sieht so aus, als könnte die Planfeststellungsbehörde selbst ein Flugbeschränkungsgebiet mit bindender Wirkung gegenüber den Luftfahrzeugführern, BAF und DFS festlegen.

Die Regelung des Luftraums ist **bislang Sache des BMVI**, das auch Flugbeschränkungsgebiete nach § 11 LuftVO festlegt. Die Festlegung von Flugverfahren nach § 27 a LuftVO ist Aufgabe des Bundesaufsichtsamts für Flugsicherung, die Flugverkehrskontrolle Sache der Flugsicherungsorganisation nach § 27 c LuftVG und § 26 Abs. 2 Luft VO. Flugverfahren nach § 27 a LuftVO gelten nur für den Regelfall. Sie können durch eine abweichende Einzelfreigabe des Fluglotsen nach § 26 Abs. 2 LuftVO im Einzelfall unbeachtlich werden. Dabei hat der Fluglotse die gesetzliche Vorgabe zu beachten, dass der Luftverkehr sicher, geordnet und flüssig abzuwickeln ist (§ 27 c LuftVG).

Nach Einschätzung der ADV ist die neue Festlegung von An- und Abflugverbotszonen durch die Planfeststellung nach § 8 Abs. 1 LuftVG ein Fremdkörper, weil sie einen Teil der Luftraumplanung nun der Landesbehörde überantwortet, ohne dass dies in § 31 Abs. 2 LuftVG Erwähnung findet.

Diese Regelungen würden die Flughafenplanung grundlegend zum negativen für die Flughäfen verändern. Wichtige Voraussetzungen, wie Flexibilität und kurzfristige Anpassungen im Luftraum gingen auch zum Nachteil der Bevölkerung verloren. Kurzfristige Änderungen für einen besseren Lärmschutz würden unmöglich. Des Weiteren könnte der Flughafen sein Potential nicht effizient ausschöpfen. Bereits bei Ereignissen wie schlechtem Wetter könnte es aufgrund von Flugverbotszonen zu erheblichen Kapazitätseinschränkungen kommen. Folge wären lange Warteschleifen, Umleitungen und eine Verkomplizierung des Verkehrs in der Luft.

Satz 7: „Die Planfeststellungsbehörde kann *aus denselben Gründen* auch Bedingungen für die Zulässigkeit von *Überflügen* *Flugverfahren* über bestimmten *besonders* schutzwürdigen Gebieten festlegen.“

Begründung ADV:

Die Planfeststellungsbehörde kann nach Satz 7 Bedingungen für An- und Abflugverkehr festlegen. Diese neue Vorschrift führt eine zusätzliche Befugnis der Planfeststellungsbehörde in Form einer Ermessensnorm ein. Satz 7 ermächtigt die Planfeststellungsbehörde auch insoweit zur Luftraumregulierung, die eigentlich dem Bund zusteht. Auch die Festlegung derartiger "Bedingungen" für den An- und Abflugverkehr geht über die planerische Einflussnahme auf spätere Flugverfahren weit hinaus. Die Bedingungen betreffen allgemein An- und Abflugverkehr. Bei unbefangener Lektüre bindet eine solche Bedingung den Luftverkehrsführer und auch den Fluglotsen.

Welche Bedingungen formuliert werden dürfen, ist im Gesetz nicht weiter konkretisiert und auch nicht beschränkt. Es gibt weder auf tatbestandlicher Seite noch auf der Rechtsfolgen-seite Einschränkungen. "*Bedingungen*" für den An- und Abflug können so pointiert gesprochen, Vorgaben für die Luftraumnutzung machen. Die An- und Abflugplanung zu einem weiteren Instrument planerischer Gestaltung und Abwägung für die Planfeststellung werden. Einzige Voraussetzung ist nach dem Gesetzestext, dass die Bedingungen „für bestimmte schutzwürdige Gebiete" formuliert werden.

Die Formulierung im vorliegenden Entwurf geht viel zu weit. Das eigentliche Anliegen des Satzes 7 ist es solche Vorgaben zu erlauben, die an die Stelle einer absoluten "Tabu-Zone" nach Satz 6 treten können, wenn sie reichen, um die jeweiligen Schutzziele zu verwirklichen. Dies ist bereits Praxis. So gibt es bisweilen die naturfachliche Vorgabe zum Schutz von Rastplätzen in Vogelschutzgebieten eine bestimmte Flughöhe (z.B. 500 m über Grund) nicht zu unterschreiten. Wird dies eingehalten, spricht nichts dagegen, ein Flugverfahren auch über schutzwürdige Gebiete zu führen - in höheren Höhen. Wenn allein dies das Regelungsziel wäre, müsste also ein Konnex zum vorhergehenden Satz 6 geschlagen werden.

Satz 8: „*Hierzu darf sich die nachfolgende Festlegung von Flugverfahren nicht in Widerspruch setzen.*“

Anmerkung ADV: Neu

II. Artikel 5, Änderung der Bodenabfertigungsdienst-Verordnung

Änderungsvorschlag

„In Anlage 5 zu § 3 Absatz 2 der Bodenabfertigungsdienst-Verordnung vom 10. Dezember 1997 (BGBl. I S. 2885), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 10. Mai 2011 (BGBl. I S. 820) geändert worden ist, wird in der Tabelle über die Zahl der zuzulassenden Selbstabfertiger und Drittabfertiger auf dem Flughafen Düsseldorf (DUS) in der Spalte "Zahl Drittabfertiger" jeweils in der Zeile Nummer 3 (Gepäckabfertigung), in der Zeile Nummer 4.1 (Fracht und Postabfertigung in Bezug auf Fracht ohne Zolllagerbetrieb), in der Zeile Nummer 5.4 (Be- und Entladung sowie Beförderung Besatzung/Fluggast/Gepäck), in der Zeile Nummer 5.5 (Anlassen/Triebwerke) und in der Zeile Nummer 5.6 (Bewegen des Flugzeugs/Bereitstellen) die Angabe „2“ durch die Angabe „3“ ersetzt.“

Begründung ADV

Der Entwurf eines Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes (Gesetzesentwurf der Bundesregierung BR-Drucksache 439/15) sieht in Artikel 5 eine Änderung der Bodenabfertigungsdienst-Verordnung vor. In der Anlage 5 zu § 3 Abs. 2 der Bodenabfertigungsdienst-Verordnung soll in der Tabelle über die Zahl der zuzulassenden Selbstabfertiger und Drittabfertiger auf dem Flughafen Düsseldorf bei wichtigen luftseitigen Diensten die Angabe „2“ durch „3“ ersetzt werden.

Der Bundesrat hat beantragt, eine Änderung der Anlage 5 auch betreffend den Flughafen Berlin-Schönefeld vorzunehmen. Auch für den Flughafen Berlin-Schönefeld soll in der Tabelle über die Zahl der zuzulassenden Selbstabfertiger und Drittabfertiger bei wichtigen luftseitigen Diensten die Angabe „2“ durch „3“ ersetzt werden.

Die ADV regt an, beide Änderungen aus dem 15. Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes herauszunehmen, weil eine Befassung des Gesetzgebers rechtstechnisch nicht erforderlich ist.

Das Luftverkehrsgesetz enthält rechtliche Vorgaben für Erlass und Änderungen der Bodenabfertigungsdienst-Verordnung. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur erlässt mit Zustimmung des Bundesrates die zur Durchführung dieses Gesetzes und von Rechtsakten der Europäischen Union notwendigen Rechtsverordnungen (§ 32 Abs. 1 LuftVG). Dazu gehören die Regelungen zu Bodenabfertigungsdiensten (§ 32 Abs. 3 a LuftVG). Eine besondere Regelung gilt für die Änderung der Anlage 5 zur BADV. Änderungen der Rechtsverordnung, die sich auf die Festlegung der Anzahl derer, die im Rahmen des § 19c Abs. 2 zur Erbringung der dort genannten Bodenabfertigungsdienste für sich oder andere berechtigt sind, beziehen, bedürfen nicht der Zustimmung des Bundesrates.

III. ADV-Stellungnahme zu den Änderungsanträgen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zu der Beratung des Gesetzentwurfes der Bundesregierung - Drucksache 18/6988 -

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur, Ausschussdrucksache 18(15)303

1. Der Antrag zu Ziffer. 1 a) Nr. 2 wird unterstützt.
Die unter B. Besonderer Teil aufgeführte Begründung zu Buchstabe a (§ 8 Abs. 1 Satz 6 und 7) wird im Hinblick auf eine klarstellende Wirkung befürwortet.
2. Der Antrag zu Ziffer 6 (Aufhebung von Art. 5 – Änderung der BADV) wird unterstützt. Zur Begründung schließt sich die ADV dem Vortrag des Antrags an und verweist zusätzlich auf Seite 5 der ADV-Stellungnahme.
3. Hinsichtlich der Ausführungen des Antrags unter Ziffer 1 c) und e) verweist die ADV auf die Stellungnahme des Bundesverbandes der Deutschen Luftverkehrswirtschaft und schließt sich dieser ausdrücklich an.

IV. ADV-Stellungnahme zu den Änderungsanträgen der Linksfraktion zu der Beratung des Gesetzentwurfes der Bundesregierung – Drucksache 18/6988 –

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur, Ausschussdrucksache 18(15)297

1. Umdruck 1

Antrag der Linksfraktion zur Einfügung eines neuen Artikels 6 zur Änderung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG):

Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 24. Februar 2010 (BGBl. IS. 94), das zuletzt durch Artikel 93 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. IS. 1474) geändert worden ist, ist wie folgt zu ändern:

- a. § 2 Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - aa. In Nummer 3 wird der Punkt am Satzende durch ein Komma ersetzt.
 - bb. Folgende Nummer 4 wird angefügt:

"4. Entscheidungen nach § 27a Absatz 2 Satz 1 der Luftverkehrs-Ordnung über vorgeschriebene Flugverfahren bei An- und Abflügen zu und von Flugplätzen mit Flugverkehrskontrollstellen nach § 27a Absatz 1 der Luftverkehrs-Ordnung."

b. In Anlage 1 wird vor Nummer 15 folgende Nummer 14.13 eingefügt:

Nr. 14.13	Flugverfahren bei An- und Abflügen zu und von Flugplätzen nach § 27a Absatz 2 der Luftverkehrs-Ordnung;		A
--------------	---	--	---

Begründung ADV

Der Antrag zielt darauf ab, die UVP-Pflicht für Verfahren zur Festlegung von (Standard) Flugverfahren einzuführen. Weder nach EU-Recht noch nach der Rechtsprechung ist dies geboten. Im Gegenteil: Die Rechtsprechung hat klar ausgeführt, dass nach geltendem Recht keine UVP bei der Festlegung von Flugverfahren durchzuführen ist. Es besteht keine Notwendigkeit für die geplante Gesetzesänderung. Der Kabinettsbeschluss sieht gerade vor, dass im vorgelagerten Planfeststellungsverfahren umfassend die (Lärm-) Wirkungen potenzieller Flugverfahren geprüft werden.

Eine UVP-Pflicht für Flugverfahren wäre überdies kontraproduktiv: Denn hierdurch wäre die Einführung lärmindernder Flugverfahren in Frage gestellt, da der Aufwand für Planung und Festlegung zu groß wäre. Alte, mehr Lärm auslösende Flugverfahren würden „zementiert“. Mögliche Flugverfahrensänderungen, die aus Sicht des Lärmschutzes sinnvoll wären, würden gegebenenfalls unterbleiben, weil das Verfahren und der Aufwand für eine UVP-Prüfung außer Verhältnis stünden.

Das BVerwG hat in seinen Entscheidungen vom 26.06.2014 (BVerwGE 150,114) und vom 12.11.2014 (BVerwGE 150, 294) klargestellt, dass es unionsrechtlich unbedenklich ist, dass bei Flugverfahren keine UVP durchgeführt wird. Flugverfahren sind keine „Projekte“ im Sinne des UVP-Rechts, sondern Verkehrsregeln. Diese Rechtsprechung wurde erneut im Dezember 2015 durch einen Beschluss des BVerwG (BVerwG 4 B 50.15) bestätigt.

Ergebnis

Die vorgeschlagene Änderung des UVPG würde sowohl die gefestigte Rechtsprechung des BVerwG als auch das Unionsrecht missachten und würde das vorgegebene Ziel nicht erreichen.

Der Antrag ist abzulehnen.

2. Umdruck 2

1) Antrag der Linksfraktion in Artikel 1 Nummer 1a § 8 Absatz 1 Satz 3 wie folgt zu fassen:

"Hierbei sind, neben dem zu beachtenden Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Fluglärm mit den jeweils anwendbaren Wertendes § 2 Absatz 2 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm, durch

die Umweltverträglichkeitsprüfung die schutzgutbezogenen Auswirkungen des Vorhabens im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten."

2) Antrag der Linksfraktion in Artikel 1 Nummer 1a in § 8 Absatz 1 nach Satz 3 folgende Sätze einzufügen:

"Bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung von Flughäfen sowie Landeplätze mit beschränktem Bauschutzbereich nach § 17 ist sicherzustellen, dass durch diese keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche hervorgerufen werden können, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. Dies gilt nicht, soweit die Kosten der Schutzmaßnahme außer dem Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck stehen würden."

Begründung ADV zu 1)

Mit dem Zusatz in Satz 3 werden lediglich die in § 1 Abs. 1 UVPG enthaltenen Anforderungen an die Umweltverträglichkeitsprüfung im Fachgesetz wiederholt. Warum dies im LuftVG anders als in den übrigen Fachplanungsgesetzen geschehen sollte, wird in der Begründung nicht dargelegt und ist auch sonst nicht ersichtlich.

Die Empfehlung zur Änderung von § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG ist sprachlich missverständlich und systematisch kritikwürdig. § 8 Abs. 1 Satz 2 und 3 LuftVG treffen Regelungen für die Abwägungsentscheidung der Planfeststellungsbehörde. Dabei regelt Satz 2, dass die Planfeststellung, also die Zulassungsentscheidung, unter Abwägung aller berührten öffentlichen und privaten Belange stattzufinden hat. Satz 3 regelt für den Fluglärm die fachplanerische Zumutbarkeitsgrenze, die im Wege der Abwägung nicht mehr überwindbar ist und gibt darüber hinaus auch verbindlich den Maßstab für die Bemessung der Zumutbarkeitsgrenze vor (vgl. BVerwG vom 31.10.2011, 4 C 4001.10, Rn. 167).

Der Änderungsvorschlag vermengt die Anforderungen an die Durchführung einer UVP, die in § 1 Abs. 1 Nr. 1 UVPG (ohnehin) geregelt sind, mit der planerischen Zulassungsentscheidung in § 8 Abs. 1 Satz 1 bis 3 LuftVG. Beide Vorgänge sind indes systematisch voneinander zu trennen, wie § 1 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 UVPG verdeutlichen.

Das Ermitteln, Beschreiben und Bewerten von Umweltauswirkungen betrifft § 1 Abs. 1 Nr. 1 UVPG, die Berücksichtigung der Ergebnisse im Rahmen der Zulassungsentscheidung betrifft § 1 Abs. 1 Nr. 2 UVPG. Während § 1 Abs. 1 Nr. 1 UVPG dazu dient, die Umweltbelange vorab so herauszuarbeiten, dass sie in gebündelter Form in die Entscheidung einfließen (BVerwG, 4 CN 11/03), trifft § 1 Abs. 1 Nr. 2 UVPG die Anordnung, dass die Ergebnisse der UVP im Rahmen der Zulassungsentscheidung berücksichtigt werden. Im Rahmen der Zulassungsentscheidung geht es jedoch nicht

mehr um das Ermitteln, Beschreiben und Bewerten der Umweltauswirkungen, sondern um deren Würdigung im Rahmen der umfassenden Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange.

Auf die Wichtigkeit dieser Unterscheidung hat der EuGH mehrfach hingewiesen: Von der Bewertungspflicht nach Art. 3 UVP-RL zu unterscheiden ist die Verpflichtung der Behörde gemäß Art. 8 UVP-RL, am Ende des Entscheidungsprozesses die Ergebnisse der Konsultationen und die eingeholten Angaben beim Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen (EuGH, Rs. C-50/09, Rn. 39 f.). Im Rahmen dieser Entscheidung im Genehmigungsverfahren ist die Behörde nicht verpflichtet, aus den Erkenntnissen der Umweltverträglichkeitsprüfung bestimmte Konsequenzen zu ziehen (EuGH, Rs. C-420/11, Rn. 46).

Der Änderungsvorschlag von Brandenburg würde dieses Verhältnis von Umweltverträglichkeitsprüfung zur Zulassungsentscheidung gewissermaßen auf den Kopf stellen und der Abwägungsentscheidung Aufgaben zuweisen, die die eigentliche Umweltverträglichkeitsprüfung im Vorfeld der Zulassungsentscheidung betreffen. Die verdeutlicht im Übrigen die Begründung dieses Änderungsvorschlags (letzter Satz).

Bisher legt § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG i.V.m. § 2 Abs. 2 Satz 2 FluglärmG die fachplanerische Zumutbarkeitsgrenze auch mit Wirkung für die fachplanerische Abwägung normativ fest (vgl. BVerwG vom 31.10.2011, 4 C 4001.10, Rn. 167). Er erklärt, dass die in § 2 Abs. 2 des FluglärmG enthaltenen Werte bei der Abwägung „zu beachten“ sind. Lärmauswirkungen, die über diese Grenze hinausgehen, können nicht mehr im Wege der Abwägung überwunden werden. Aus dem Gesetz heraus ergibt sich damit der Maßstab zur Beurteilung der Unzumutbarkeit. Die Planfeststellungsbehörde darf/muss diese Grenze nicht mehr im Einzelfall selbst bestimmen. Das ist ein wichtiger Beitrag zur Herstellung von Rechtssicherheit.

Aufgrund der missverständlichen Änderung von Satz 3 wird die Bestimmung der – abwägungsfesten – fachplanerischen Zumutbarkeitsgrenze mit Vorsorgegesichtspunkten vermischt, die im Rahmen der schutzgutbezogenen Betrachtung der Umweltverträglichkeitsprüfung eine Rolle spielen (vgl. oben zu b.). Im Änderungsvorschlag bezieht sich das Wort „beachten“ nicht mehr auf die Werte des § 2 Abs. 2 FluglärmG, sondern auf den Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen. Die Grenze der Abwägungsfestigkeit wird also nicht mehr an die Werte des § 2 Abs. 2 FluglärmG gekoppelt, sondern an den allgemeinen Begriff des Schutzes vor schädlichen Umwelteinwirkungen. Die Verbindung zwischen der solcherart definierten Zumutbarkeitsgrenze und den Werten von § 2 Abs. 2 FluglärmG wird nur noch über das Wort „mit“ erreicht. Dadurch wird nicht deutlich, dass die Zumutbarkeitsgrenze durch die Werte von § 2 Abs. 2 FluglärmG „bestimmt“ werden, dass also im Gesetz selbst der Maßstab für die Zumutbarkeitsgrenze verbindlich festgelegt wird.

Ergebnis

Zusammenfassend ist keine Erforderlichkeit dafür ersichtlich, die unstrittige Berücksichtigung aller abwägungserheblichen Belange im Rahmen der Abwägung durch eine missverständliche Regelung, wie im Änderungsvorschlag von Brandenburg, nochmals „klarzustellen“.

Der Antrag ist abzulehnen.

Begründung ADV zu 2)

Diese Regelung bezweckt ausweislich der Begründung des Änderungsvorschlags den Vorrang von aktiven vor passiven Schallschutzmaßnahmen. Die zur Begründung angeführte Rechtsprechung kann dies nicht bestätigen (z.B. BVerwG, 4 C 8.09, Rn. 47). Die von den Antragstellern in Bezug genommene Rechtsprechung betrifft u.a. den Spezialfall des nächtlichen Fluglärms, insbesondere zur Kernzeit. Hierfür sieht § 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG eine Gewichtungsvorgabe mit Blick auf die Nachtruhe der Bevölkerung vor. Dies kann nicht in dem vom Antragsteller gemeinten Sinn des allgemeinen Vorrangs von aktiven Schallschutzmaßnahmen verallgemeinert werden. Das BVerwG hat zudem entschieden, dass § 29 b Abs. 2 LuftVG für die Festlegung von Flugverfahren keine Abwägungsdirektive enthält, wenn sämtliche Flugrouten mit unzumutbarem Lärm verbunden sind (BVerwG, 4 C 37.13). Daraus kann auch kein Vorrang von aktivem vor passivem Lärmschutz im Rahmen der Planfeststellung abgeleitet werden. Der in der Begründung des Änderungsvorschlags gegebene allgemeine Verweis auf „die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts“ ist aus hiesiger Sicht nicht nachvollziehbar.

Mit dem Änderungsvorschlag wird Satz 4 als bindende Vorschrift formuliert und belässt der Planfeststellungsbehörde keinen Abwägungsspielraum. Die Planfeststellungsbehörde wäre also gezwungen, unzumutbaren Lärm durch aktive Schallschutzmaßnahmen zu vermeiden, es sei denn, der Lärm ist nach dem Stand der Technik unvermeidbar oder mit unverhältnismäßigen Kosten verbunden. Dies würde ihren Abwägungsspielraum erheblich einschränken. Bisher ist es der Planfeststellungsbehörde nicht verwehrt, ein Vorhaben unter Abwägung aller Gesichtspunkte zuzulassen und dabei zur Bewältigung von unzumutbaren Lärmauswirkungen auf die Regelungen des FluglärmG zu verweisen (Passive Schallschutzmaßnahmen). Dieser Weg wäre der Planfeststellungsbehörde künftig verwehrt. Der Weg zu den Schallschutzregelungen des FluglärmG wäre erst nach der in Satz 4 und 5 vorgesehenen Prüfung eröffnet.

An dieser Stelle stellt sich zudem die Frage, was unter dem „Stand der Technik“ zu verstehen ist. Fallen darunter – als aktive Schallschutzmaßnahmen – auch „Flugverfahren“, die den Lärm so verteilen, dass es zu keinen unzumutbaren Lärmauswirkungen kommt? De facto fallen darunter Betriebsbeschränkungen für den Flugbetrieb. Die Planfeststellungsbehörde könnte gezwungen sein, im Planfeststellungsbeschluss Regelungen für die nachfolgende Festlegung von Flugverfahren zu treffen. Sie

müsste nicht nur bei der Freihaltung bestimmter Gebiete für die Erreichung von Planungszielen zwingend so verfahren, sondern auch bei der Vermeidung von unzumutbaren Lärmauswirkungen. Jedenfalls müsste sie Betriebsbeschränkungen festschreiben, um den Lärm auf die Zumutbarkeitsgrenze zu reduzieren. Erst falls dies mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden ist, dürften passive Schallschutzmaßnahmen zum Tragen kommen. Im Ergebnis dürfte dies zu einer Deckelung der Verkehrsmenge führen, die angesichts des von der Bundesregierung prognostizierten stark zunehmenden Verkehrsbedarfs in Deutschland nicht nachvollziehbar wäre.

Ergebnis

Zusammenfassend ist dieser Änderungsvorschlag abzulehnen. Er entspricht nicht der Rechtsprechung des BVerwG und würde den Abwägungsspielraum der Planfeststellungsbehörde erheblich einschränken. Sachgerechte Einzelfalllösungen würden erheblich erschwert, wenn die Planfeststellungsbehörde passive Schallschutzmaßnahmen erst bei Unverhältnismäßigkeit aktiver Maßnahmen ergreifen dürfte. Insofern wäre auch die Bestimmung der Verhältnismäßigkeitsgrenze nur schwer zu bewerkstelligen und würde neuen Streit herausfordern.

Der Antrag ist abzulehnen.

3. Umdruck 3

Antrag der Linksfraktion in Artikel 1 die Nummer 14 hinzuzufügen:

„14. In § 32 Absatz 4 Nummer 8 wird der Punkt am Ende durch ein Semikolon ersetzt und folgender Satz angefügt:

„soweit es sich um die erstmalige Festlegung oder um eine wesentliche Änderung handelt, ist neben der Beteiligung der nach § 32b gebildeten Kommissionen eine angemessene Beteiligung der betroffenen Gemeinden und der in ihren Aufgaben berührten Träger öffentlicher Belange sowie der Öffentlichkeit sicherzustellen.“

Begründung ADV

Die geplante Einführung einer angemessenen Beteiligung von betroffenen Gemeinden, von in ihren Aufgaben berührten Trägern öffentlicher Belange sowie der Öffentlichkeit bei der Festlegung von Flugverfahren ist mit Blick auf die durch die Festlegung von Flugverfahren verfolgte gesetzgeberische Zielsetzung nicht erforderlich. Die Festlegung von Flugverfahren ist dem Sicherheitsrecht zuzurechnen und nicht etwa mit einer fachplanerischen Entscheidung gleichzusetzen. Dies ergibt sich schon daraus, dass mit der Festlegung von Flugverfahren lediglich die Kapazität des mit der Planfeststellung zugelassenen Flugbetriebs bewirtschaftet werden darf (vgl. BVerwG, 4 C 11.03, B 2.1; B 2.2.2.; VGH Kassel, 9 C 323/12.T, I.2.1). Beteiligungsrechte, wie sie dem Fachplanungsrecht immanent sind, ergeben sich daraus nicht.

Unabhängig davon bleibt der Vorschlag der Bundesratsinitiative die Rechtsfolgen der geplanten Beteiligung der Gemeinden, der Träger öffentlicher Belange sowie der Öffentlichkeit schuldig. Der Verweis auf die Fluglärmkommission führt lediglich zu der derzeit geltenden Rechtslage, dass die Fluglärmkommission zwar zu beteiligen ist, ihr jedoch lediglich eine beratende Funktion und keine Mitentscheidungsbefugnis zugewiesen wird (BVerwG, 4 C 35.15, Rn. 14). Dies würde dann auch für die Gemeinden, Träger öffentlicher Belange und der Öffentlichkeit zutreffen. Entscheidend für die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung über die Festlegung von Flugverfahren bliebe aber die Rechtmäßigkeit des Ergebnisses des Rechtsetzungsverfahrens, dagegen käme es nicht auf mögliche Mängel des Abwägungsvorgangs an (BVerwG, 4 C 35.15, Rn. 21 m.w.N.). D.h. es würde eine neue umfassende Beteiligungsmöglichkeit eingeräumt, die im Ergebnis den Gemeinden oder den Einzelnen keine weiterreichenden Rechte verleiht, als ihnen gegenwärtig schon zustehen, denn Einzelne können z.B. schon derzeit mit der Feststellungsklage gegen die Festlegung von Flugverfahren gerichtlich vorgehen, wenn sie dadurch in eigenen Rechten verletzt werden.

Die Rechtsprechung weist zudem darauf hin, dass die Betroffenen Rechtsschutz gegen die Planungsentscheidung suchen können bzw. müssen, denn im Rahmen der Standortentscheidung wird über die künftige Kapazität und die grundsätzliche Lärmbetroffenheit entschieden. Dem BAF ist im nachfolgenden Verfahren zur Festlegung von Flugverfahren der Zugriff auf die Lärmquelle dagegen entzogen.

Es würde ein weitreichendes Beteiligungsverfahren geschaffen, das im Hinblick auf die Notwendigkeit zu flexiblem Handeln zur Steuerung des Luftverkehrs kontraproduktiv und unter Berücksichtigung der sicherheitsrechtlichen Zielsetzung ohne zusätzlichen Nutzen wäre. Dazu der VGH Kassel zutreffend: „Angesichts der typischen und – bei gleicher Lage der Streckenführung – auch gleichmäßigen Lärmbetroffenheit durch ein Flugverfahren ist es auch sonst weder geboten noch sinnvoll durchführbar, alle potentiell Lärmbetroffenen vor Erlass der Rechtsverordnung anzuhören.(...) Die für die Abwägung maßgebenden Parameter (wie z.B. Flugbewegungszahl, Flughöhe, Flugzeugmix und Besiedlungsstruktur) lassen sich auch ohne Anhörung aller Betroffenen hinreichend sicher und vollständig ermitteln (...)“

Ergebnis

Es ist nicht zu erwarten, dass mehr Beteiligung an dieser Stelle zu mehr Akzeptanz und der Beruhigung der Gesamtsituation führen würde. Ein Mehr Bürokratie und mehr Frustration wären die Folgen. Eine kurzfristige Optimierung von Flugverfahren im Sinne des Lärmschutzes würde erheblich erschwert bzw. unmöglich gemacht werden.

Der Antrag ist abzulehnen.

V. Artikel 2 § 45 d LuftVZO

„Flugplätze im Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 216/2008

§ 45 Absatz 4 und dDie §§ 45a bis 45c finden keine Anwendung auf Flugplätze, denen ein Zeugnis nach Artikel 8a der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 erteilt worden ist.“

Begründung ADV

Die neu geschaffenen europäischen Regeln für den Betrieb von Flugplätzen haben richtigerweise eine Anpassung der bestehenden nationalen Regeln zur Folge. Insbesondere dann, wenn es ansonsten zur unnötigen und möglicherweise missverständlichen Doppelregelungen käme. Die Nichtanwendung der §§45a bis 45c LuftVZO für Flugplätze, denen ein Zeugnis nach dem neuen §10a LuftVG erteilt wurde, ist demnach folgerichtig. Die Inhalte dieser Paragraphen sind deckungsgleich bzw. weitergehend europäisch geregelt.

Anders verhält es sich in diesem Zusammenhang mit der Nichtanwendung des § 45 Abs. 4 LuftVZO. Darin wird die Benennung einer *sachkundigen Person für die Leitung des Verkehrs und Betriebes* gefordert. Diese Person ist heute zentral für den sicheren Betrieb der Flughäfen. Ihr kommt eine zentrale Rolle bei allen operativen und taktischen Entscheidungen im Betriebsablauf zu. Zahlreiche Prozesse und Verfahren sind darauf abgestimmt. Davon ausgehend, dass diese Funktion durch die LuftVZO auch weiterhin gefordert wird, haben die Flugplätze ihre europäischen Zertifizierungsbemühungen daran ausgerichtet.

Bestärkt wurden die Flugplätze in diesem Vorgehen, da die Nichtanwendung des § 45 Abs. 4 nicht Teil der Verbändeanhörung im April 2015 war. Vor dem Hintergrund, dass in den neu geltenden europäischen Regeln diese Funktion nicht deckungsgleich gefordert wird, stellt der Wegfall dieser zentralen Funktion diese Bemühungen zu großen Teilen unnötigerweise infrage.

VI. Artikel 4 Änderung der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung

Zu Art.4 des Gesetzesentwurfs (Änderung der LuftKostV) im Einzelnen

Zu Nr.2

a) Zu der Ergänzung des Abschnitts V der Anlage zu § 2 Abs.1 LuftKostV um neue Gebührentatbestände (Nrn. 4a bis 4d) :

4.a

Ein neuer Gebührentatbestand für die Zeugniserteilung einschl. der Genehmigung des Flugplatzhandbuches, differenziert nach koordinierten Flughäfen, sonstige Flughäfen und Landeplätze entspricht der vorgesehenen formalen Ausgestaltung des Zeugnisses

als selbstständiges und unabhängiges zusätzliches Erfordernis für den Betrieb eines Flugplatzes.

Die hierfür vorgesehene Rahmengebühr für die Zeugniserteilung von 2.500 - 300.000 € (für koordinierte Flugplätze) ist nicht nachvollziehbar und ist im Gesetzesentwurf auch nicht überzeugend begründet (S.41ff, B. zu Art.4 zu Nr.2a). Zur Kritik bezüglich der Annahme einer „neuen Amtshandlung s.o.).

Die bestehenden Rahmengebühren gemäß V.1.a für die luftrechtliche Genehmigung von Anlage und Betrieb von 1.660 - 400.000 € (für Flughäfen) und V.4a für die Abnahmeprüfung bei Betriebsaufnahme und bei wesentlichen Änderungen von Anlage und Betrieb von 300 - 100.000 € (für Flughäfen), d.h. zusammengerechnet 1.960 - 500.000 € betreffen im Wesentlichen denselben Verwaltungsaufwand und haben dieselbe Bedeutung, wirtschaftlichen Wert und sonstigen Nutzen für den Flugplatzbetreiber. Dass nach den neuen europäischen Anforderungen - zusätzlich zu diesen Zulassungen - eine weitere Zertifizierung des Flughafenbetriebs erforderlich wird, ohne die der Betrieb ab dem 01.01.2018 zu untersagen wäre, stellt aus Sicht des betroffenen Flugplatzbetreibers - insb. im Hinblick auf den durch vorgenannten Zulassungen vermittelten Bestandsschutz - zweifelsfrei keine neue Bedeutung bzw. keinen neuen wirtschaftlichen Wert oder sonstigen Nutzen dar. Vielmehr beschränkt sich ihr Betreiberinteresse allein auf den ungeminderten Fortbestand der erteilten Betriebserlaubnis. Der Gesetzesentwurf ignoriert diese Interessenlage. Er nimmt stattdessen den gegenteiligen Standpunkt ein und misst der ohne die zusätzliche Zertifizierung drohenden Betriebseinstellung- unbeschadet von Bestandsschutzüberlegungen - eine hohe Bedeutung für die Flugplatzbetreiber zu und rechtfertigt damit die gewählte Obergrenze der Rahmengebühr als angemessen und sachgerecht (S.42f, B. zu Art.4 zu Nr.2a, Nr.4a neu).

Angemessen und sachgerecht wäre vielmehr - unter Berücksichtigung der Interessenlage der Flugplatzbetreiber bzw. im Hinblick auf das weitgehend identische Prüfprogramm - eine deutliche Ermäßigung des Gebührenrahmens. Hierzu könnte analog zu § 2 Abs.2 Satz 1 LuftKostV darauf abgestellt werden, dass mit der zusätzlich notwendigen Zertifizierung die mit einer luftrechtlichen Genehmigung einschl. Abnahmeprüfung erteilte Anlage- und Betriebsgenehmigung de facto (nur) in ihrer Gültigkeit verlängert wird bzw. im Falle der Nichterteilung des Zertifikats faktisch aufgehoben wird. Bei diesem Ansatz ergibt sich nach § 2 Abs.2 Satz 1 LuftKostV ein Gebührenrahmen in Höhe von 1/10 bis zu 5/10 der für die Erteilung erhobenen Gebühr.

4b bis 4c

Für die neuen Gebührentatbestände für die Genehmigung nach ADR.AR.C.040 i. V. m. ADR.OR.B.040 der VO (EU) Nr.139/2014 bzw. für die Genehmigung eines Verfahrens für den Umgang mit nicht genehmigungspflichtigen Änderungen nach ADR.AR.C.035 i.V.m. ADR.OR.B.040 der VO (EU) Nr.139/2014 mit Rahmengebühren von je 100 - 1.000 € ist eine Rechtfertigung weder erkennbar, noch ergibt sich eine solche aus der Gesetzesbegründung (S.43, B. zu Art.4 zu Nr.2a, Nrn.4b,c neu). Der Sache nach handelt es

sich bei diesen Genehmigungen um Abweichungsentscheidungen, die auch bisher schon z.B. im Rahmen luftrechtlicher Genehmigungen einschl. der Abnahmeprüfung zu treffen sind. Für derartige Abweichungsentscheidungen enthält die LuftKostV aber bisher keine eigenständigen Gebührentatbestände, wohl nicht zuletzt deshalb, weil der hierfür erforderliche Aufwand innerhalb der Rahmengebühr der jeweiligen Zulassung in angemessenem Umfang berücksichtigungsfähig ist. Eine Veranlassung oder gar Notwendigkeit diese Systematik für den Vollzug der europäischen Vorgaben zu verlassen und damit die ohnehin zu hoch angesetzte Rahmengebühr für die Zertifizierung noch weiter zu erhöhen ist daher nicht gegeben.

b)

Die Ergänzung des bestehenden Gebührentatbestandes V.16 (Nachprüfungen) um die Wörter „Audits und Inspektionen“ begegnet keinen Einwänden.

Anzumerken ist allerdings, dass die mit der Überschrift von V.16 „Nachprüfungen (§§ 47, 53, 60 LuftVZO“ erfolgte Bezugnahme auf die Regelung der Aufsicht in § 47 LuftVZO Anlass gibt, die Vereinbarkeit der Inhalte dieser Vorschrift mit den neuen europarechtlichen Anforderungen zu überprüfen.

Im Übrigen belegt gerade diese Ergänzung von V.16, welche die Gebührenerhebung für die Aufgabenwahrnehmung der behördlichen Flugplatzaufsicht ermöglicht, dass (auch) durch die europarechtlich künftig vorgegebenen „Audits und Inspektionen“ keine „neuen“ Amtshandlungen erforderlich werden, sondern lediglich die bisherigen Amtshandlungen, hier im Bereich behördlichen Flugplatzaufsicht durch europarechtliche Vorgaben in neu formalisierten Abläufen durchgeführt werden wird.

Zu Nr.3

Die Änderungen in Abschn. VI - Verwendung und Betrieb von Luftfahrtgerät werden hier nicht kommentiert.

Begründung-ADV

(1)

Der Gesetzesentwurf sieht vor, die neuen europäischen Regelungen, die u. a. bestimmte Anforderungen an die Betreiber von Flugplätzen im Anwendungsbereich der VO (Anhang III „Organisation Requirements“- OR) und an die Anlage und Ausrüstung des Flugplatzes selbst vorsehen, in die bestehende Systematik des nationalen Luftverkehrsrechts zu integrieren, wobei das Zeugnis über die Konformität des Platzes mit den europarechtlichen Vorgaben als selbstständiges und von den übrigen Instrumenten des LuftVG und der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) unabhängiges zusätzliches Erfordernis für den Betrieb eines Flugplatzes ausgestaltet wird (S.2, B.Nr.1). Den im Gesetzesentwurf vorgesehenen Änderungen der LuftKostV liegt die Annahme zugrunde, dass der Vollzug der VO (EG) Nr.216/2008 i. d. F. der Änderungs-VO (EU) Nr.1108/2009, konkretisiert durch die Durchführungs-VO (EU) Nr.139/2014 zur Festlegung von Anforderungen und Verwaltungsverfahren in Bezug auf Flugplätze, „neue Amtshandlungen“ erfordert, für welche im Anhang V des Gebührenverzeichnisses der

LuftKostV bestehende Gebührentatbestände zu erweitern bzw. völlig neue Gebührentatbestände zu schaffen seien (S.41, B. zu Art.4 zu Nr.2).

So soll insbesondere die Erteilung des Zeugnisses mit der der erstmaligen Genehmigung (des genehmigungspflichtigen Teils) des Flugplatzhandbuchs gemäß ADR.AR.C.035(d) i.V.m. ADR.OR.E.005 eine neue Aufgabe darstellen, wobei zu beachten sei, dass hierfür ein eigenständiges Verwaltungsverfahren erforderlich werde, welches mit einem (insbesondere im Vergleich etwa zu der Abnahmeprüfung) wesentlich höheren Verfahrens- und Dokumentationsaufwand verbunden sei (S.42, B. zu Art.4 zu Nr.2a).

Hiervon ausgehend beschränkt sich die Begründung zur Bemessung der Gebührenhöhe auf die Wiedergabe der allgemeinen Grundsätze des VwKostG, d. h. dem nach § 1 Abs.2 LuftKostV i. V. m. § 3 VwKostG herzustellenden angemessenen Verhältnis zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Gebührenhöhe einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder sonstiger Nutzen der Amtshandlung andererseits.

Folgerichtig thematisiert die Begründung daher auch nicht die Frage, ob und inwieweit die „neuen“ Amtshandlungen aufgrund europarechtlicher Vorgaben nur die schon bisher den Luftfahrtbehörden aufgegebenen Aufgaben - insbesondere im Rahmen der Genehmigung von Anlage und Betrieb eines Flughafens (§§ 6 Abs.1 LuftVG, 42 Abs.1 LuftVZO), von wesentlichen Änderungen von Anlage, Betrieb oder Ausbauplan (§§ 6 Abs.4 S.2 LuftVG, 41 LuftVZO), der Abnahmeprüfungen bei Betriebsaufnahme sowie bei wesentlichen Änderungen von Anlage oder Betrieb (§ 44 Abs.1, 3 LuftVZO) und der Flugplatzaufsicht (§ 47 Abs.1 LuftVZO) - lediglich in anderer Form wiederholen bzw. ersetzen oder inhaltlich „neu“ ergänzen.

(2)

Die Unterstellung des Gesetzesentwurfs, dass im Vollzug der europarechtlichen Vorgaben „neue“ Amtshandlungen durchzuführen seien, so insbesondere bei der Erteilung des Zeugnisses, ist offenkundig nicht zutreffend.

In unvereinbarem Widerspruch zu dieser These steht bereits der Gesetzesentwurf selbst, der lediglich einen „erheblichen Mehraufwand“ für die Landesverwaltung für die Erteilung des Zeugnisses, die obligatorische Einrichtung eines formalisierten Aufsichtsprogramms und weitere Anforderungen an die behördliche Struktur und Arbeitsweise ausführt (S.6, E.3b.1 und S.20, A.I.1).

Nicht nachvollziehbar ist das Erfordernis „neuer Amtshandlungen“ auch nach Maßgabe der Hauptziele der VO (EG) Nr. 216/2008 (Erwägungsgründe Nrn.1 und 3) bzw. der VO (EU) Nr. 139/2014 (Erwägungsgründe Nrn.1, 2 und 4), d. h. der Gewährleistung eines einheitlichen, hohen Niveaus der Sicherheit der Zivilluftfahrt und der Flugplätze in der Union insb. durch die Sicherstellung der Erfüllung der sich aus dem ICAO-Abkommen ergebenden Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten. Dementsprechend sollen auch die

Durchführungsbestimmungen „dem Stand der Technik und den bewährten Verfahren auf dem Gebiet von Flugplätzen entsprechen und die einschlägigen Standards und Richtlinien (Standards and Recommended Practices) der International Civil Aviation Organisation, im Folgenden ICAO) berücksichtigen“.

Gegenwärtig ist damit nur absehbar, dass die europarechtlichen Vorgaben weitergehende Anforderungen vor allem in formaler Hinsicht beinhalten, d. h. erhöhte Nachweis- und Dokumentationspflichten im Rahmen von Prüfungen erfordern, womit auch eine Erhöhung des Verfahrensaufwandes zu erwarten ist.

Ob und erst recht in welchem konkreten Ausmaß sich aus den europarechtlichen Vorgaben darüber hinaus auch neue oder weitergehende materielle Anforderungen an die Sicherheitsbestimmungen (safety) für Flugplätze ergeben und ob entsprechende Vertiefungen des materiellen Prüfprogramms hieraus resultieren, ist bislang hingegen noch nicht annähernd konkret untersucht oder gar abschließend geklärt. Erst kürzlich hat die ADV in Abstimmung dem BMVI daher beschlossen eine Synopse zur Identifizierung der Unterschiede zwischen den bestehenden nationalen und internationalen Regelwerken und den neuen europäischen Regularien zu beauftragen.

Entgegen der Grundthese des Gesetzesentwurfs sind insbesondere bei der Erteilung des Zeugnisses „neue“ Amtshandlungen weitgehend nicht ersichtlich. Das im Rahmen der Zeugniserteilung durchzuführende inhaltliche Prüfprogramm erscheint vielmehr im Wesentlichen deckungsgleich mit demjenigen für die Genehmigung von Anlage und Betrieb eines Flughafens einschließlich der Festlegung des Ausbauplans (§§ 6 Abs.1 LuftVG, 42 Abs.1 LuftVZO) und der daran anschließenden Abnahmeprüfung bei Betriebsaufnahme (§ 44 Abs.1, LuftVZO). Die Annahme „neuer“ Amtshandlungen beruht daher allein auf der voluntativ vorgesehenen formalen Ausgestaltung des Zeugnisses über die Konformität des Platzes mit den europarechtlichen Vorgaben als selbstständiges und von den übrigen Instrumenten des LuftVG und der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) unabhängiges zusätzliches Erfordernis für den Betrieb eines Flugplatzes.

Mit der Annahme „neuer“ Amtshandlungen würden die Flugplatzbetreiber daher im Ergebnis für inhaltlich weitgehend identische Behördentätigkeiten mehrfach mit Gebührenfolgen belastet. Hinzu kommt, dass die betroffenen Flugplatzbetreiber auch noch unmittelbar durch den aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 i.V.m. Verordnung (EU) Nr. 139/2014 unvermeidlich anfallenden zusätzlichen Erfüllungsaufwand mit entsprechend hohen Zusatzkosten, wie z. B. für den zusätzlichen Dokumentationsaufwand oder Begutachtungen im Rahmen der Zeugniserteilung, der Einführung des Managementsystems, der Anpassung des Flugplatzhandbuch und der zusätzlichen Erhebung und Übermittlung bestimmter Daten nicht unerheblichen belastet werden. Obwohl dies auch im Gesetzesentwurf ausdrücklich konstatiert ist (E. Nr.2a, S.4) blieben diese Zusatzbelastungen für die Flugplatzbetreiber gleichwohl ohne Berücksichtigung bei der Würdigung

der Angemessenheit bzw. Sachgerechtigkeit der Gebührentatbestände sowie ihrer Rahmengebühren.

VII. Fazit

Die deutschen Flughäfen stehen in einem kontinuierlichen Dialog mit der Bevölkerung in den angrenzenden Gemeinden und Kommunen. Daher sind die Flughäfen im höchsten Maße an einem guten Miteinander mit ihren Nachbarn interessiert und benötigen die daraus resultierende Akzeptanz. Ziel ist es, eine ausgewogene Balance zwischen Anwohner- und Umweltinteressen auf der einen Seite mit den Erfordernissen der Wirtschaft und den Mobilitätsbedürfnissen der Bürger auf der anderen Seite zu finden. Im Sinne dieser Voraussetzungen ist es nicht nur für die Flughäfen, sondern auch für die Fluggesellschaften und die Flugsicherung von entscheidender Bedeutung die für den Flugbetrieb notwendigen Prozesse auch mit dem Umland abzustimmen. Hierzu sind die bestehenden Gesetze sehr geeignet.

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen und Änderungsanträge sind deshalb nicht zielführend. Durch sie würde ein funktionierendes Rechtssystem konterkariert, mit dem bereits heute alle Forderungen nach einem besseren Lärmschutz sowie einer transparenteren Flugverfahrensplanung erfüllt werden.

Die erhobenen Gesetzesänderungsvorschläge basieren maßgeblich auf Ereignissen, welche im Rahmen der Flugroutenplanung am neuen Berliner Flughafen BER aufgetreten sind. Es ist sehr wichtig darauf hinzuweisen, dass die am BER aufgetretenen Probleme bei einer Neuplanung bzw. bei einem Ausbau eines Flughafens heute nicht mehr auftreten können. Die Rechtsprechung hat sämtliche Fragestellungen, welche vor dem Bau des BER noch als unsicher galten, abschließend und höchstrichterlich ausgeurteilt. Das bedeutet für neue Bauprojekte, dass der Schutz für Betroffene in einem Höchstmaß Berücksichtigung findet und dieser trotzdem im Verhältnis zu den Interessen des Vorhabenträgers verhältnismäßig abgewogen wird.

Sofern argumentiert wird, dass die Gesetzesänderungen die Flughäfen nicht treffen würden, da die Regelungen erst für die Zukunft gelten und auf absehbare Zeit mit keinen großen Baumaßnahmen mehr an den Flughäfen zu rechnen sei, geht diese Annahme fehl. Jedes Planfeststellungs-, Plangenehmigungs- oder Planänderungsverfahren welches an einem Flughafen durchgeführt wird, kann nach der neuen Rechtslage negative Auswirkungen auf die Betriebsgenehmigung der Flughäfen haben. Dabei wäre es unerheblich, ob das durchzuführende Genehmigungsverfahren in einem kleinen Bauvorhaben oder im Neubau einer Piste begründet ist.

Im Sinne eines starkem Luftverkehrsstandortes Deutschland appelliert die ADV dafür, keine Änderungen am Luftverkehrsgesetz vorzunehmen, welche über das notwendige Maß – neue EASA-Vorgaben – hinausgehen.

Flughafenverband ADV

Friedrichstr. 79

10117 Berlin

Tel. 030/310118-0

www.adv.aero

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur

Ausschussdrucksache

18(15)302-D

Stellungnahme zur ÖA am 24.02.2016



Hauptsitz

Annastraße 28 • 97072 Würzburg

Telefon 0931-46046-0

Telefax 0931-46046-70

info@baumann-rechtsanwaelte.de

Zweigstelle

Harkortstraße 7 • 04107 Leipzig

Telefon 0341-149697-60

Telefax 0341-149697-58

leipzig@baumann-rechtsanwaelte.de

Kanzlei-Homepage

www.baumann-rechtsanwaelte.de

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale
Infrastruktur des Deutschen Bundestages**

am Mittwoch, 24. Februar 2016

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Fünfzehnten Gesetzes
zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes“**

(Drucksache 18/6988)

**Stellungnahme zu Art. 1 Nr. 2
(Änderung § 8 Abs. 1 LuftVG)**

Leipzig, den 22. Februar 2016

**Rechtsanwältin Franziska Heß
Fachanwältin für Verwaltungsrecht**

A. § 8 Abs. 1 Satz 4 und 5 LuftVG-E

§ 8 Abs. 1 Satz 4 und 5 LuftVG-E sollen wie folgt lauten:

„Die Prüfung der Umweltverträglichkeit und der Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen von Natura 2000-Gebieten muss sich räumlich auf den gesamten Einwirkungsbereich des Vorhabens erstrecken, in dem entscheidungserhebliche Auswirkungen möglich sind. Hierbei sind in der Umgebung der in Satz 1 bezeichneten Flugplätze alle die Bereiche zu berücksichtigen, in denen An- und Abflugverkehr weder aus tatsächlichen noch aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen werden kann.“

I. Anlass der Gesetzesänderung

Ausweislich der Gesetzesbegründung ist Anlass der Änderung des § 8 Abs. 1 Luft VG ein Vertragsverletzungsverfahren, das die EU-Kommission mit Mahnschreiben vom 30.05.2013 gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet hat.

Der Vorwurf der Kommission bezieht sich darauf, dass im deutschen Luftverkehrsrecht nicht sichergestellt ist, dass die Umweltauswirkungen der Anlegung oder wesentlichen Änderung eines Flughafens bzw. dessen Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen von Natura-2000-Gebieten vor Realisierung des Projekts geprüft werden. Den hiervon betroffenen Beschwerdeführern, auf deren Antrag hin die Kommission nach eigener Prüfung ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland eröffnet hat, teilte die Kommission im Verfahren mit, nach ihrer Auffassung gewährleiste die deutsche Gesetzgebung derzeit nicht, dass für Flugrouten, die nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens für einen Flughafen geändert werden, die erforderlichen umweltrechtlichen Prüfungen nach dem EU-Recht, insbesondere nach der UVP-Richtlinie und der FFH-Richtlinie, durchgeführt werden. Die Kommission teilte damit die diesbezüglichen Bedenken der Beschwerdeführer gegen die Vereinbarkeit des deutschen Luftverkehrsrechts mit der Richtlinie 85/337/EWG in der Fassung der Kodifikationsrichtlinie 2011/92/EU (UVP-Richtlinie) und der Richtlinie 92/43/EWG (FFH-Richtlinie). Wegen der angekündigten und mit § 8 Abs. 1 Satz 4 und 5 LuftVG-E beabsichtigten Übernahme der Grundsätze aus den Urteilen des BVerwG vom 31.07.2012 (BVerwG 4 A 7001.11 u.a. - BVerwGE 144, 44) wurden die entsprechenden Beschwerdeverfahren von der Kommission noch nicht geschlossen, eine abschließende Prüfung wird nach Vorlage der geänderten Rechtsvorschriften durch die Kommission erfolgen.

Aus dem Unionsrecht ergeben sich im Zusammenhang mit der Anlegung und Änderung von Flughäfen und deren Betrieb *zwei unabhängig voneinander bestehende Pflichten zur Durchführung von Umweltprüfungen.*

Zunächst kann eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach Maßgabe der Richtlinie 2011/92/EU bestehen. Die UVP-Richtlinie enthält im Wesentlichen verfahrensrechtliche Vorgaben, ohne die materiell-rechtlichen Anforderungen an die fragliche Planung zu verändern.

Demgegenüber enthält die eine Natura-2000-Verträglichkeitsprüfung regelnde Richtlinie 92/43/EWG materiell-rechtliche Anforderungen an das jeweils der Verträglichkeitsprüfung unterfallende Projekt (zu den Unterschieden siehe grundlegend, BVerwG, Urteil vom 19.12.2013, 4 C 14.12). Beide Umweltprüfungen müssen deshalb auch in ihren Bezügen zu Flughäfen und Flugverfahren getrennt betrachtet werden.

II. Umweltverträglichkeitsprüfung

Bei der Umweltverträglichkeitsprüfung ist die Frage, inwieweit eine UVP im Rahmen der luftrechtlichen Zulassungsentscheidung für die Anlegung oder Änderung eines Flughafens auf die technisch am Flughafen denkbaren Flugverfahrensvarianten zu erstrecken ist, zu trennen von der Frage, ob auch eine isolierte Änderung der Flugverfahren ohne eine dies veranlassende bauliche Änderung UVP-pflichtig sein kann.

1. Pflicht zur Durchführung einer vollständigen Umweltverträglichkeitsprüfung für den gesamten Einwirkungsbereich des Flughafens

Nach Art. 4 Abs. 1 und 2 der UVP-Richtlinie werden Projekte des Anhangs I grundsätzlich einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen, bei Projekten des Anhangs II bestimmen die Mitgliedstaaten anhand einer Einzelfalluntersuchung oder von ihnen festgelegter Schwellenwerte bzw. Kriterien, ob das Projekt einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden muss. Der Begriff des Projekts wird in Art. 1 Abs. 2 Buchst. a UVP-Richtlinie definiert als die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen und sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft. Durch Anhang I Nr. 7a und Anhang II Nr. 10 der UVP-Richtlinie erfährt er eine Beschränkung auf die Errichtung baulicher Anlagen, weil lediglich der Bau eines Flughafens der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterworfen ist oder sein kann. Diesem Projektbegriff entspricht eine Tätigkeit nur, wenn sie mit Arbeiten oder Eingriffen zur Anlegung oder Änderung des materiellen Zustands des Flughafens einhergeht (vgl. EuGH, Urteil vom 17.03.2011 - Rs. C-275/09 - Slg. 2011, I-1753 Rn. 24 und 30; zum Ganzen, BVerwG, Urteil vom 19.12.2013, 4 C 14.12, Rn. 21). Dem Projektbegriff der UVP-Richtlinie unterfällt deshalb nur die Anlegung und Änderung der Flughafeninfrastruktur selbst, nicht aber die (isolierte) Festlegung der Flugverfahren.

Der Planfeststellungsbeschluss für den Bau eines Flughafens muss die in seiner räumlichen Umgebung aufgeworfenen Probleme bewältigen. Hierzu ist er nur in der Lage, wenn die prognostische Flugrou-

tenplanung Art und Ausmaß der zu erwartenden Betroffenheiten in der für die Abwägung relevanten Größenordnung realistisch abbildet (vgl. BVerwG, Urteil vom 31.07.2012 - BVerwG 4 A 7001.11 u.a. - BVerwGE 144, 44 Rn. 66). Die Umweltverträglichkeitsprüfung aus Anlass des Baus eines Flughafens darf sich dabei nicht auf die Betrachtung bestimmter, für die Lärmbetroffenheiten repräsentativer Flugverfahren beschränken; sie muss sich vielmehr räumlich auf den gesamten Einwirkungsbereich des Flughafens erstrecken, in dem abwägungserhebliche Auswirkungen des Vorhabens möglich sind. Eine detaillierte Ermittlung und Beschreibung der betriebsbedingten Auswirkungen des Vorhabens ist nach Auffassung des BVerwG in der Regel aber nur für die der Planfeststellung zugrunde gelegte, mit dem Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) oder der Deutschen Flugsicherung GmbH (DFS), die die Festlegung von Flugverfahren durch das BAF vorbereitet, abgestimmte Grobplanung der Flugrouten erforderlich. Darüber hinaus ist es notwendig, regelmäßig aber auch ausreichend, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung die im Rahmen der Abwägung zu treffende Entscheidung vorbereitet, ob sich die Zulassung des Vorhabens nur rechtfertigen lässt, wenn bestimmte Gebiete von erheblichen Beeinträchtigungen durch Fluglärm verschont bleiben (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Juli 2012 - BVerwG 4 A 7001.11 u.a. - a.a.O. Rn. 44).

Das BVerwG hat damit aus der Tatsache, dass sich die Umweltverträglichkeitsprüfung auf alle voraussichtlichen Auswirkungen des Projekts zu beziehen hat, erste Konsequenzen gezogen und eine Pflicht zur Einbeziehung weiterer Routen festgelegt, soweit diese eine Zulassung des Vorhabens in Frage stellen könnten. Diese Rechtsprechung wird in § 8 Abs. 1 Satz 4 und 5 LuftVG-E aufgegriffen, der folgenden Wortlaut:

„Die Prüfung der Umweltverträglichkeit und der Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen von Natura 2000-Gebieten muss sich räumlich auf den gesamten Einwirkungsbereich des Vorhabens erstrecken, in dem entscheidungserhebliche Auswirkungen möglich sind. Hierbei sind in der Umgebung der in Satz 1 bezeichneten Flugplätze alle die Bereiche zu berücksichtigen, in denen An- und Abflugverkehr weder aus tatsächlichen noch aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen werden kann.“

a) Bewertung

Ist das nationale Recht wie im deutschen Recht aufgrund der Trennung zwischen Zulassung der Infrastruktur und Festlegung der Flugverfahren darauf angelegt, dass sich bestimmte Auswirkungen des Projekts im Ergebnis erst nach Ergehen der Zulassungsentscheidung (hier: Planfeststellungsbeschluss oder luftrechtliche Genehmigung) zeigen, und ist bei der nachfolgenden Prüfung keine eigenständige Umweltverträglichkeitsprüfung

oder eine Ergänzung der ursprünglichen Umweltverträglichkeitsprüfung vorgesehen, ist aus Sicht des Unionsrechts nicht sichergestellt, dass vor der Anlegung oder wesentlichen Änderung eines Flughafens im Sinne des Anhangs I oder II der Richtlinie 2011/92/EU alle Umweltauswirkungen untersucht werden.

Der Vorwurf der EU-Kommission im anhängigen Vertragsverletzungsverfahren bezieht sich folglich nicht darauf, dass für die Festlegung von Flugverfahren ohne vorangegangene bauliche Änderung keine vorherige Umweltverträglichkeitsprüfung vorgesehen ist, sondern dass bei der Anlegung oder wesentlichen Änderung von Flughäfen bisher nicht der gesamte räumliche Einwirkungsbereich des Flughafens, der aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen denkbar ist, zum Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung gemacht wird.

Die durch das Bundesverwaltungsgericht aufgezeigte und nun im Gesetzesentwurf in § 8 Abs. 1 Satz 4 und 5 LuftVG-E übernommene Vorgehensweise, bei der bereits im Rahmen der Planfeststellung ein weit gezogener Einwirkungsbereich des neuen oder geänderten Flughafens in die Umweltverträglichkeitsprüfung einbezogen wird, erscheint im Grundsatz geeignet, eine umfassende Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der voraussichtlichen Umweltauswirkungen des „Projekts Flughafen“ *für die Zukunft* zu gewährleisten. Die Aufweitung des Blicks im Planfeststellungsverfahren auch auf Flugverfahrensverläufe, die von der Grobplanung abweichen, bewirkt zugleich eine bessere Übereinstimmung mit der umfassenden Legalisierungswirkung des Planfeststellungsbeschlusses, da Prüfungsumfang und Legalisierungswirkung einander angenähert werden.

- b) Keine Orientierung des Umgriffs der UVP an Lärmgrenzwerten des Fluglärmschutzgesetzes

Der Begriff der „entscheidungserheblichen Auswirkungen“ ist dabei in Einklang mit der Rechtsprechung des BVerwG gerade nicht mit den Grenzwerten des Fluglärmschutzgesetzes gleichzusetzen, sondern umfasst alle abwägungserheblichen Belange und damit insbesondere auch Fluglärmbelastungen unterhalb der Lärmwerte des Fluglärmschutzgesetzes. Sollte die Regelung so zu verstehen sein (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG-E), dass für den Umfang der Betrachtung im Rahmen der UVP nur die Gebiete einbezogen werden sollen, in denen die Grenzwerte des Fluglärmschutzgesetzes erreicht oder überschritten sind, wäre die Bestimmung klar europarechtswidrig und entspräche auch nicht der Rechtsprechung, die stets betont, dass in die Abwägungsentscheidung (und damit auch in eine diese vorbereitende UVP) jegliche Lärmauswirkungen einzubeziehen sind,

die *abwägungserheblich* sind. Eine luftrechtliche Zulassungsentscheidung kann auch deshalb rechtswidrig sein, weil sie die sog. zumutbaren Lärmbetroffenheiten nicht ausreichend in den Blick nimmt (vgl. zuletzt OVG Münster, Urteil vom 03.12.2015, 20 D 95/14.AK, S. 81 ff. der Urteilsausfertigung). Eine UVP, die ihren Umgriff also bspw. an den individuell festgelegten Lärmschutzzonen eines Flughafens (sei es auf Grundlage einer luftrechtlichen Entscheidung oder auf Grundlage des Fluglärmschutzgesetzes, das insoweit ein Mindestniveau darstellt) orientiert, wäre für eine Vorbereitung der Abwägungsentscheidung nicht geeignet und damit fehlerhaft.

c) Keine Beschränkung auf eine Grobplanung

Der Wortlaut des § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG-E geht auf den ersten Blick über die Rechtsprechung des BVerwG hinaus, insbesondere ist eine Begrenzung der Betrachtung auf eine „Grobplanung“ nicht Gegenstand des Wortlauts. Aus der Begründung kann allerdings entnommen werden, dass die auf der Basis einer Grobplanung erstellten vorläufigen Flugverfahren „ein besonderes Gewicht“ haben sollen (vgl. Drucksache 18/6988, S. 28). Insgesamt lässt die Gesetzesbegründung wenig Zweifel daran, dass die Rechtsprechung des BVerwG vollständig und damit einschließlich der dort angedeuteten Beschränkung („in aller Regel“) einer vertieften Ermittlung und Beschreibung der Auswirkungen auf die „Grobplanung“ der Flugverfahren im Ausbaurverfahren übernommen werden sollen.

Die Ausführungen des BVerwG zur Untersuchungstiefe begegnen jedoch deshalb Bedenken, weil die UVP-Richtlinie in Anhang III ausdrücklich eine hohe Besiedlungsdichte als einen zu berücksichtigenden Gesichtspunkt anspricht. Eine bloße Grobanalyse der Siedlungsstruktur, die allzu großzügige Pauschalierungen erlaubt, dürfte dem Anliegen der Richtlinie nicht gerecht werden. Für Erholungs- und Freizeitnutzungen ist nach den Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts hingegen ohne hin eine detailliertere Betrachtung bereits deshalb erforderlich, weil anderenfalls die Wertigkeit der betroffenen Gebietsstrukturen nicht hinreichend ermittelt werden kann. Dies sollte angesichts der gesundheitlichen Relevanz von Fluglärm für das hochrangige Schutzgut Mensch in seinem Wohnumfeld entsprechend gelten.

Beschränkungen der Untersuchungstiefe unterliegen darüber hinaus im Zusammenhang mit dem Schutzgut Tiere und Pflanzen sowie dem europäischen Gebietsschutz im Hinblick auf die hinreichende Erfüllung des Zwecks der UVP-Richtlinie, eine umfassende Beurteilung der voraussichtlichen Auswirkungen zu gewährleisten, einigen Bedenken. Gerade beim Schutzgut Tiere

und Pflanzen sowie beim Schutz von NATURA-2000-Gebieten ist die Ermittlung der vorhandenen Umweltbestandteile und der Bewertung ihres Ausgangszustandes von höchster Bedeutung, da eine reduzierte Untersuchungstiefe zu Defiziten in der späteren Identifizierung und Bewertung der Auswirkungen führt. Dies gilt vor allem deshalb, weil die UVP ihrer Natur nach darauf angelegt ist, als Grundlage für weitere materiell-rechtliche Betrachtungen (wie die Natura-2000-Verträglichkeitsprüfung - dazu sogleich) zu dienen und damit entsprechende Defizite auf die spätere materiell-rechtliche Prüfung durchschlagen können.

d) Zwischenergebnis

Zusammenfassend betrachtet ist damit die vorgesehene Regelung in § 8 Abs. 1 Satz 4 und 5 LuftVG-E für die Zukunft geeignet, eine Verfehlung der Anforderungen des Unionsrechts im Hinblick auf die umfassende Betrachtung der Umweltauswirkungen bei der Anlegung oder wesentlichen Änderung von Flughäfen zu vermeiden, sofern der Gesetzgeber eine ausreichende Prüfungstiefe sicherstellt und auch für die von der Grobplanung des Vorhabenträgers abweichenden Flugverfahrensvarianten gewährleistet, dass zugleich durch Nebenbestimmungen im Planfeststellungsbeschluss sichergestellt wird, dass Änderungen der Flugverfahren und damit räumliche Verschiebungen der Betroffenheiten zu einer Anpassung der Schutzauflagen führen.

2. Keine Pflicht zur Durchführung einer UVP bei Festlegung von Flugverfahren ohne gleichzeitige bauliche Änderung des Flughafens

Soweit Flugverfahrensänderungen ohne gleichzeitige bauliche Änderung des Flughafens in Rede stehen, gilt nach bisheriger Rechtslage keine Pflicht zur Durchführung einer UVP. Das deutsche Recht unterstellt rein betriebliche Änderungen eines Verkehrsflughafens, wie die Zulassung anderer Arten an Luftfahrzeugen, die Steigerung des Luftverkehrsaufkommens und die Änderung der Betriebszeiten nur dann einer Umweltverträglichkeitsprüfung bzw. einer Vorprüfung, wenn diese mit baulichen Änderungen einhergehen, vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 UVPG.

In Rechtsprechung und Literatur wird dementsprechend eine UVP-Pflicht nur dann anerkannt, wenn betriebliche Modifikationen ihre Ursache in baulichen Veränderungen hatten. Auch die obergerichtliche Rechtsprechung hat zur Ermittlung der Prüfungspflicht stets darauf abgestellt, ob das Vorhaben die Errichtung des Flughafens selbst betrifft, d.h. auf eine Änderung der den zivilen Flughafen ausmachenden Infrastrukturanlage oder einzelner ihrer Teile zielt (vgl. nur Hobe/von Ruckteschell, Kölner Kompendium Luftrecht, Band 2, Teil I B., Rn. 611

m.w.N.). Hiervon unberührt bleibt die Erkenntnis des BVerwG, dass die betrieblichen Auswirkungen im Falle der Notwendigkeit einer UVP vollständig zum Bestandteil dieser Prüfung gemacht werden müssen (vgl. die grundlegende Entscheidung des BVerwG vom 31.07.2012, 4 A 7001.11 u.a. sowie bereits oben).

Das Unionsrecht unterstellt gleichfalls rein betriebliche Änderungen ohne baulichen Eingriff bisher im Zusammenhang mit Flughäfen keiner Umweltprüfungspflicht nach der UVP-Richtlinie. Der EuGH hat lediglich klargestellt, dass die Vorschriften des Anhangs I auch auf Änderungen der Infrastruktur eines vorhandenen Flugplatzes ohne Verlängerung der Start- und Landebahn Anwendung finden, sofern diese Arbeiten, insbesondere aufgrund ihrer Art, ihres Umfangs und ihrer Merkmale, als Änderung des Flugplatzes selbst anzusehen sind (vgl. vgl. EuGH, Urteil vom 28.02.2008, C-2/07, Rn. 32 ff. und Rn. 42 ff. - Abraham; vgl. auch EuGH, Urteil vom 17.3.2011, C-275/09 - Brüssel-Zaventem). Wie der EuGH in diesem Zusammenhang zugleich klargestellt hat, ist die Entscheidung des Unionsgesetzgebers, bestimmte Tätigkeiten keiner Umweltprüfungspflicht zu unterstellen, insoweit auch zu respektieren. Lediglich dann, wenn diese sich als mittelbare Auswirkung von materiellen Eingriffen in die der Prüfungspflicht unterliegende Infrastruktur selbst darstellen, sind sie in diese Prüfung einzubeziehen, selbst wenn sie sich erst auf einer späteren Verfahrensstufe zeigen. Bei einer isolierten Flugverfahrensänderung fehlt es aber an der vorausgegangenen Verfahrensebene, die den Anlass für die notwendige Einbeziehung bilden könnte.

Da im Gesetzgebungsverfahren der Vorschlag, eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung auch bei der isolierten Änderung von Flugverfahren ohne baulichen Eingriff in die Flughafeninfrastruktur im EU-Parlament keine Mehrheit gefunden hat, besteht auch keine gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung zur Schaffung einer entsprechenden Prüfungspflicht, da Flugkorridore und ihre Zuordnung zu bestehenden Start- und Landebahnen vom Projektbegriff der UVP-Richtlinie nicht erfasst sind (so zur Vorgängerrichtlinie BVerwG, Urteil vom 19.12.2013, 4 C 14.12, Rn. 21).

Eine solche besteht lediglich – wie oben gezeigt – im Zusammenhang mit der Anlegung oder wesentlichen Änderung der Infrastruktur selbst, muss dort aber den gesamten räumlichen Einwirkungsbereich erfasst haben. Ob eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Festlegung von Flugverfahren abseits unionsrechtlicher Fragen verfassungsrechtlich geboten ist, wird im Schrifttum kontrovers diskutiert, wurde bisher aber von den Gerichten abgelehnt (vgl. die Nachweise bei Giesecke/Wysk in Hobe/von Ruckteschell, Kölner Kompendium Luftrecht, Band 2, Teil I H., Rn. 129; kritisch Klinger, LKV 2011, 8, 11).

III. Pflicht zur Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung

Im Hinblick auf die Verpflichtung, eine Natura-2000-Verträglichkeitsprüfung durchzuführen, unterscheidet sich die unionsrechtliche Rechtslage deutlich von der in Bezug auf die UVP-Richtlinie.

Art. 6 Abs. 3 und 4 Richtlinie 42/43/EWG untersagen nach der Rechtsprechung des EuGH *jede* erhebliche Beeinträchtigung in den Erhaltungszielen eines Natura-2000-Gebietes und ordnen eine verbindliche Verträglichkeitsprüfung für jede Art von Vorhaben an, die eine entsprechende Eignung aufweisen, ohne dass Größen- oder Kapazitätsanforderungen oder sonstige Einschränkungen hinsichtlich der Art des Vorhabens, wie beispielsweise ein baulicher Eingriff, getroffen werden. Auf Grundlage dieser rein wirkungsbezogenen Betrachtungsweise zur Bestimmung des Vorhabenbegriffs im Sinne des Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 42/43/EWG hat das Bundesverwaltungsgericht deshalb angenommen, dass die Festlegung von Flugverfahren durch Rechtsverordnung des BAF zwar kein an sich UVP-pflichtiges Projekt ist, wohl aber ein Projekt im Sinne des Art. 6 Abs. 3 und 4 der Richtlinie 92/43/EWG. Als solches unterliegt es einer entsprechenden Pflicht zur Durchführung einer Natura-2000-Verträglichkeitsprüfung nach Maßgabe des § 34 BNatSchG. Sofern die entsprechende Prüfung nicht bereits in einem luftrechtlichen Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahren für das räumlich betroffene Gebiet vorgenommen wurde, trifft deshalb das BAF eine *eigenständige* Verpflichtung zur Durchführung der Natura-2000-Verträglichkeitsprüfung unter Beteiligung der anerkannten Umweltvereinigungen (vgl. BVerwG, Urteil vom 19.12.2013, 4 C 14.12; Urteil vom 18.12.2014, 4 C 35.13).

Es ist deshalb festzustellen, dass eine Durchführung der Natura-2000-Verträglichkeitsprüfung im Planfeststellungsverfahren nur dann eine spätere eigene Prüfungsverpflichtung das BAF ausschließen kann, wenn die Betrachtung den unionsrechtlichen Anforderungen an die hierbei zu Grunde zu legende Untersuchungstiefe entsprochen hat. Ergeben sich infolge einer geänderten Festlegung der Flugverfahren im Nachgang zu einer Anlegung oder wesentlichen Änderungen oder aber bei Bestandsflughäfen Anhaltspunkte für eine hierdurch verursachte erhebliche Beeinträchtigung der Erhaltungsziele eines Natura-2000-Gebietes, ist das BAF verpflichtet, die entsprechende Verträglichkeitsprüfung unter Berücksichtigung der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse durchzuführen. Eine Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses steht dem nicht entgegen (vgl. dazu zuletzt EuGH, Urteil vom 14.01.2016, C-399/14 - Waldschlösschenbrücke, mit Ausführungen zur gebotenen Fehlerheilung (Leitsatz 3); geringes Gewicht wurde dem Aspekt eines Bestandsschutzes auch im Urteil des EuGH vom 15.10.2015, C-137/14, Rn. 83 ff. beigemessen).

Festzustellen ist damit, dass die beabsichtigte Regelung in § 8 Abs. 1 Satz 4 und 5 LuftVG-E in Bezug auf die Verträglichkeitsprüfung nach der Richtlinie 92/43/EWG nicht geeignet ist, eine Verpflichtung des BAF zur eigenständigen Durchführung dieser Prüfung auszuschließen, da anderenfalls eine Unvereinbarkeit mit Art. 6 Abs. 3 und 4 der Richtlinie 92/43/EWG anzunehmen wäre.

Es wird vorgeschlagen, dies an geeigneter Stelle im Gesetz (z.B. in § 27a LuftVO) klarzustellen.

IV. Keine Wirkung bei Verstößen gegen die UVP-Richtlinie und/oder die FFH-Richtlinie in der Vergangenheit

Nicht unproblematisch erscheint, dass die gesetzliche Regelung nur Bestimmungen für die zukünftige Anlegung und Änderung von Flughäfen enthält. Die Rechtsprechung des EuGH zur Auslegung europäischen Sekundärrechts hat nur klarstellende Wirkung, so dass anzunehmen ist, dass den jeweiligen Richtlinienbestimmungen der vom EuGH ausformulierte Inhalt bezogen auf den jeweiligen Inkrafttretenszeitpunkt beizumessen ist. Dass sich die Betrachtung der Umweltauswirkungen eines Projekts nicht nur auf die Anlage, sondern auch auf den Betrieb beziehen muss, ist dem umfassenden Untersuchungsansatz der UVP immanent und dementsprechend unstrittig (vgl. nur Hoppe, UVP, 4. Auflage, § 2 Rn. 19 ff. m.w.N.).

Soweit also in der Vergangenheit, mit Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie 85/337/EWG, spätestens jedoch mit der Richtlinie 97/11/EG, die verschiedentliche Neuerungen speziell im Zusammenhang mit Änderungen von Projekten gebracht hat, Flughäfen angelegt oder wesentlich geändert wurden, ohne dass sich die Umweltverträglichkeitsprüfung auf alle räumlich infrage kommenden Beeinträchtigungsgebiete erstreckt hat, steht die Frage einer *Nachholungsverpflichtung* oder Ergänzung der Umweltverträglichkeitsprüfung unter Beteiligung der Öffentlichkeit im Raum. Geklärt ist in der Rechtsprechung des EuGH, dass Verstöße gegen das Unionsrecht nicht sanktionslos bleiben dürfen, wobei dem Mitgliedstaat ein Spielraum zusteht, *wie* er den Verstoß beheben möchte. In Betracht kommt neben der Aufhebung der fraglichen Verwaltungsentscheidung die Nachholung einer versäumten Handlung oder Prüfung oder aber auch die Zahlung von Schadensersatz (vgl. die grundlegende Entscheidung des EuGH vom 7.1.2004 – C-201/02 – Delena Wells).

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich mit der Frage, wie das infolge des Auseinanderfallens von Planfeststellung und Flugverfahrensfestlegung entstandene unionsrechtliche Defizit zu beheben ist, bereits unter zwei Gesichtspunkten befasst:

1. Keine Kassation eines Planfeststellungsbeschlusses trotz Fehlern, die das Recht der Öffentlichkeit auf Beteiligung beschnitten haben

So hat das Gericht zunächst im Falle des künftigen Flughafens Berlin-Brandenburg geprüft, wie sich Defizite bei der Umweltverträglichkeitsprüfung wegen Nichtbetrachtung aller räumlichen Einwirkungsbereiche durch mögliche Flugverfahren auf die Rechtmäßigkeit des luftrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses auswirken. Es hat in der konkreten Situation angenommen, dass sich die Fehler in der Sache nicht auf die Standortentscheidung der Planfeststellungsbehörde ausgewirkt hätten und auf dieser Grundlage nach § 46 VwVfG angenommen, dass damit auch kein Aufhebungsanspruch bestünde.

Ob diese Entscheidung, die vor der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Altrip (vgl. EuGH, Urteil vom 08.11.2013, C-72/12; bestätigt durch Urteil vom 15.10.2015, C-137/14) getroffen wurde, speziell im Hinblick auf die Folgen des für die Planfeststellung im konkreten Fall festgestellten Defizits in der Beteiligung der Öffentlichkeit, den unionsrechtlichen Anforderungen gerecht wird, ist fraglich. Nach der im Nachgang ergangenen Rechtsprechung des EuGH sind Fehler, die Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit die Möglichkeit genommen haben, sich effektiv im Verfahren zu beteiligen (was das BVerwG in den Urteilen vom 31.07.2012 angenommen hatte), grundsätzlich als schwerwiegende und damit zur Aufhebung führende Fehler des Planfeststellungsbeschlusses anzusehen. Die Kommission bezog sich dementsprechend in ihrer Klageschrift im Verfahren C-137/14 ausdrücklich auch zur Begründung ihrer Klage wegen der unionsrechtswidrigen Anwendung des § 46 VwVfG auf die Urteile des BVerwG vom 31.07.2012 zum künftigen Flughafen Berlin Brandenburg. Über die gegen diese Urteile gerichteten Verfassungsbeschwerden hat das Bundesverfassungsgericht soweit ersichtlich noch nicht entschieden.

Jedenfalls hat der EuGH mit Urteilen vom 08.11.2013 (C-72/12, Rn. 47 ff.) und vom 15.10.2015 (C-137/14, Rn. 46 ff.) klargestellt, dass § 46 VwVfG, soweit er vorschreibt, dass auf jeden Fall – selbst wenn es um Verfahrensfehler im Hinblick auf die Information und Beteiligung der Öffentlichkeit im fraglichen Bereich geht – ein Kausalzusammenhang zwischen dem geltend gemachten Verfahrensfehler und dem Ergebnis der angefochtenen Verwaltungsentscheidung bestehen muss, damit das zuständige Gericht sie aufheben kann, die Ausübung des Rechts auf Einlegung von Rechtsbehelfen im Sinne von Art. 11 der Richtlinie 2011/92 übermäßig erschwert und die Norm deshalb dem Ziel dieser Richtlinie, den „Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit“ einen weitreichenden Zugang zu Gerichten zu gewähren, zuwiderläuft (vgl. EuGH, Urteil vom 08.11.2013, C-72/12, Rn. 47 f.; zuletzt EuGH, Urteil vom 15.10.2015, C-137/14, Rn. 55). Da die UVP bei der Anlegung oder Änderung von Flugplätzen bisher üblicherweise auf die Grobplanung beschränkt war, dürfte eine Vielzahl luftrechtlicher Genehmigungen und Planfeststellungen mit einem „Makel“ behaftet sein,

da in den luftrechtlichen Verfahren in räumlicher Hinsicht nicht alle möglichen Beeinträchtigungsgebiete Gegenstand einer UVP waren. Sollen Flugverfahren an solchen Flughäfen derart geändert werden, dass bisher nicht untersuchte Gebiete überflogen werden, realisiert sich der Fehler aus der Vergangenheit und wird aktuell relevant.

2. Keine Nachholung der UVP bei Festlegung der Flugverfahren

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Rechtsprechung eine weitere Möglichkeit der Behebung festgestellter unionsrechtlicher Defizite geprüft, nämlich die Nachholung fehlender Betrachtungen für bestimmte Gebiete, deren Betroffenheit sich erst bei einer der Planfeststellung nachfolgenden Flugverfahrensfestlegung zeigt, bei der zweiten, neben der gerichtlichen Kassation des Planfeststellungsbeschlusses denkbaren Gelegenheit untersucht: bei der Festlegung der Flugverfahren selbst.

Der 4. Senat hat eine Nachholungsverpflichtung des BAF abgelehnt und hierbei zugleich entschieden, dass im Verhältnis zwischen Planfeststellung und Flugverfahrensfestlegung kein mehrstufiges Genehmigungsverfahren im Sinne der Rechtsprechung des EuGH liege, das eine entsprechende Nachholungsverpflichtung auslösen könne (vgl. Urteile vom 19.12.2013, 4 C 14.12, Rn. 22, vom 12.11.2014, 4 C 34.13, Rn. 16 und Urteil vom 18.12.2014, 4 C 35.13, Rn. 25 und 26). Die hiermit verbundene unionsrechtliche Rechtsfrage hat das Bundesverwaltungsgericht dem EuGH nicht vorgelegt, auch hier sind Verfassungsbeschwerden u.a. wegen der Nichtvorlage an den EuGH anhängig. Diese Frage kann letztverbindlich nur durch den EuGH geklärt werden.

Gleiches gilt für die Annahme des BVerwG in den genannten Entscheidungen, eine Nachholung der UVP im Rahmen der Flugverfahrensfestlegung für die neu betroffenen Gebiete erfülle nicht den Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung für das Projekt Flughafen, da es nur noch um die Verteilung des Flugbetriebs und nicht um die Standortentscheidung ginge. Ob eine solche Nachholung zumindest für die Vorbereitung der Abwägung des BAF, sofern sie – wie hier – die einzige denkbare Möglichkeit zur Behebung des Defizits ist, dass die Auswirkungen eines UVP-Flughafens auf bestimmte Gebiete zu keinem Zeitpunkt Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung waren, unionsrechtlich geboten ist, kann nur der EuGH klären.

3. Folge: keine Behebung eingetretener Rechtsverletzungen durch die Rechtsprechung

Nach der Rechtsprechung des BVerwG bleiben damit Defizite, die in der Vergangenheit bei der Anlegung und wesentlichen Änderung von Flughäfen durch die mangelnde Betrachtung des gesamten Einwirkungsbereichs des Flughafens entstanden sind, nach deutscher Rechtslage bisher sanktionslos.

Die EU-Kommission jedenfalls hat zuletzt im Zusammenhang mit dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz gezeigt, dass sie nicht gewillt ist, eine Behebung von in der Vergangenheit eingetretenen Verstößen gegen die UVP-Richtlinie oder die FFH-Richtlinie zu akzeptieren (vgl. den Klagevortrag der EU-Kommission in den Schlussanträgen des Generalanwalts Wathelet vom 21.05.2015 und die entsprechende, dem folgende Antwort des EuGH auf die 4. und 5. Rüge der Kommission).

Festzustellen ist damit, dass die mangelnde Wirkung des Gesetzesentwurfs für Verstöße gegen Unionsrecht in der Vergangenheit im Hinblick auf die Einhaltung der Vorgaben der Richtlinie 85/337 einschließlich ihrer Änderungen und Neufassungen sowie der Richtlinien 92/43/EWG problematisch erscheint und demnach Bedenken der EU-Kommission nicht ausgeschlossen werden können.

Dies gilt in besonderem Maße für Verstöße gegen die FFH-Richtlinie. Für diese wird vom EuGH eine strikte Fehlerbehebung oder die Nichtdurchführung des Projekts durch die Mitgliedstaaten gefordert, wobei auch eine Bestandskraft von Verwaltungsakten nicht entgegensteht. Wie weiter oben bereits ausgeführt, besteht eine Pflicht zur FFH-Verträglichkeitsprüfung ohnehin bei Festlegung konkreter Flugverfahren immer dann, wenn Verfahren in Rede stehen, deren konkrete Auswirkungen nicht bereits in einem vorangegangenen Verfahren mit der erforderlichen Prüfungstiefe einer Verträglichkeitsprüfung zugeführt wurden. Deshalb erscheint es unionsrechtlich zwingend, die Festlegung der Flugverfahren selbst einer Pflicht zur Durchführung einer Natura-2000-Verträglichkeitsprüfung zu unterwerfen, wovon auch das BVerwG ausgeht. Eine Klarstellung, dass das BAF aus materiellrechtlichen Gründen zu einer eigenständigen Natura-2000-Verträglichkeitsprüfung verpflichtet ist, wenn die mit einer Flugverfahrensfestlegung verbundenen Auswirkungen auf die Erhaltungsziele eines Natura-2000-Gebietes zuvor nicht betrachtet wurden, erscheint deshalb angezeigt.

4. Vorschlag - Einführung einer UVP-Pflicht und einer Pflicht zur Anwendung des § 34 BNatSchG für wesentliche Änderung der Flugverfahren an Bestandsflughäfen zur Schließung unionsrechtlicher Defizite des deutschen Luftverkehrsrechts

Um hier unionsrechtlichen Bedenken vorzubeugen, sollte eine Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bei einer isolierten Änderung von Flugverfahren an Bestandsflughäfen vorgesehen werden, die zu einer wesentlichen Veränderung der Schalllast führen, sofern es sich um Flughäfen handelt, die nach Ablauf der Umsetzungsfrist für die Richtlinie 85/337/EG angelegt oder wesentlich geändert wurden und aufgrund ihrer Auslegungsmerkmale der UVP-Richtlinie unterfallen. Insoweit erscheint zur Behebung der Defizite für die Vergangenheit eine UVP auch bei nicht baulich veranlassten Änderungen der Flugverfahren unionsrechtlich geboten.

Die Erforderlichkeit einer vom BAF dann unmittelbar im Verfahren zur Festlegung der Flugverfahren durchzuführenden Umweltverträglichkeitsprüfung könnte darauf abheben, ob für die nun entstehenden Auswirkungen in der Vergangenheit bereits eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde. Zwar kann mit einer UVP die eigentliche Standortentscheidung bzw. die Entscheidung über die Durchführung einer wesentlichen Änderung eines vorhandenen Standortes aus der Vergangenheit nicht im eigentlichen Sinne „nachgeholt“ werden. Wohl aber kann hierdurch - insbesondere durch Beteiligung der Planfeststellungsbehörde als Träger öffentlicher Belange - ermittelt werden, ob die beabsichtigte Änderung des oder der Flugverfahren bei der luftrechtlichen Entscheidung ausgeschlossen war, da die fragliche luftrechtliche Entscheidung bei Berücksichtigung der neu in Rede stehenden Auswirkungen nicht getroffen worden wäre. Liegt ein solcher Fall vor, wäre die Festlegung des Flugverfahrens unzulässig. Eine Eignung zur Fehlerbehebung kann dieser Vorgehensweise damit nicht abgesprochen werden.

Unabhängig von den vorstehend dargestellten unionsrechtlichen Fragestellungen erscheint eine Ausweitung der Beteiligungsrechte der Flughafennachbarn auch auf lärm- und umweltrelevante Änderungen von Flugverfahren und damit eine konkretere und transparentere Ausformung des Verfahrens der Festlegung der Flugverfahren durch das BAF nach § 27a LuftVO als äußerst sinnvoll (vgl. dazu auch das Sondergutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen SRU, Fluglärm reduzieren: Reformbedarf bei der Planung, von Flughäfen und Flugrouten, Drucksache 18/1375).

Die derzeit geplante Regelung dürfte hingegen in der Praxis die meisten Probleme nicht lösen.

Der Gesetzesentwurf wird ohne entsprechende Prüfpflichten auch für isolierte Flugverfahrensänderungen an Bestandsflughäfen auch des-

halb in der Praxis nur einen begrenzten Anwendungsbereich haben, weil jedenfalls zum aktuellen Zeitpunkt größere Ausbauprojekte nicht in Rede stehen. Sofern Ausbauten geplant sind, beschränken diese sich auf zumeist schrittweise beantragte Kapazitätserweiterungen an vorhandenen Flughäfen. In der Praxis bestehen deshalb die drängenden Probleme, die sich in steigenden Rechtsbehelfsverfahrenszahlen zeigen, vor allem bei der Änderung von Flugverfahren an Bestandsflughäfen, ohne dass dem eine wesentliche Änderung des Flughafens im Sinne des § 6 Abs. 4 LuftVG zugrunde liegt und in deren Folge häufig auch keine Anpassung am Flughafen bestehender Schutzbestimmungen vorgenommen wird. Für diese Fälle und damit für die Mehrzahl der Betroffenen verbleibt es deshalb dabei, dass auch in Zukunft eine Änderung der Flugverfahren ohne ihre Beteiligung erfolgt und die Umweltauswirkungen der geänderten räumlichen Verteilung der Umweltauswirkungen zu keinem Zeitpunkt geprüft und zum Gegenstand einer Öffentlichkeitsbeteiligung gemacht wurde.

Da im Gesetzesentwurf betont wird, dass es in erster Linie um die Vermeidung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die EU-Kommission geht, erscheint zweifelhaft, ob mit dem Gesetzesentwurf die Situation der Flughafennachbarschaft überhaupt verbessert werden soll. Sollte dieses Ziel verfolgt werden, was angesichts der grundrechtlichen Relevanz der Fluglärmwirkungen trotz der allein auf das Vertragsverletzungsverfahren bezogenen Begründung nicht ausgeschlossen werden kann, ist in den Blick zu nehmen, dass mit der Einführung von § 8 Abs. 1 Satz 4 und 5 LuftVG-E Prüfpflichten und Beteiligungsrechte nur dann gewährt werden, wenn eine wesentliche Änderung des Flughafens selbst vorgenommen wird, die Anlass für die Änderung der Flugverfahren ist. Werden die Flugverfahren aus anderen Gründen geändert, bleibt die Bestimmung folgenlos. Ob dies für diejenigen Flughäfen, die im Anwendungsbereich der Richtlinie 97/11/EG wesentlich geändert wurden, ohne dass der räumliche Einwirkungsbereich vollständig betrachtet wurde, die Zustimmung der Kommission findet und damit das Vertragsverletzungsverfahren eingestellt wird, erscheint deshalb offen. Die Einführung einer UVP-Pflicht für solche Flugverfahren, die zu einer wesentlichen Veränderung der Schalllast an Flughäfen führen, die seit Ablauf der Umsetzungsfrist für die Richtlinie 85/337/EWG wesentlich geändert wurden, wie sie der Sache nach mit dem 1. Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE gefordert werden, ist in jedem Fall geeignet, unionsrechtliche Bedenken auszuräumen. Zugleich würde einer wichtigen Forderung der vom Fluglärm betroffenen Bevölkerung sowie der anerkannten Umweltverbände Rechnung getragen.

Die Festlegung einer eigenständigen Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung bietet zugleich den Vorteil, dass mangels unionsrechtlich zwingend vorgeschriebener UVP-Pflicht bei Flugverfahrensfestlegungen ohne wesentliche bauliche Änderung des Flughafens eine Umweltprüfung des BAF – entsprechend des grobmaschigeren

Blickwinkels des BAF - bspw. derjenigen bei Raumordnungsplänen nach §§ 9, 10 ROG angenähert werden kann und damit nach den Grundsätzen der SUP-Richtlinie (Richtlinie 2001/42/EG) und nicht der – strengeren – UVP-Richtlinie gestaltet werden.

B. § 8 Abs. 1 Satz 6 LuftVG-E

„Lässt sich die Zulassung des Vorhabens nur rechtfertigen, wenn bestimmte schutzwürdige Gebiete von erheblichen Beeinträchtigungen durch An- und Abflugverkehr verschont bleiben, legt die Planfeststellungsbehörde fest, dass An- und Abflugverkehr über diesen Gebieten nicht abgewickelt werden darf.“

Nach dem Wortlaut ist hier ersichtlich *planmäßiger* Abflugverkehr gemeint, da nicht angenommen werden kann, dass der Gesetzesentwurf einen Konflikt mit § 17 LuftVO provozieren wollte. Nach dem Wortlaut wird ein Ermessen der Behörde ausgeschlossen, sofern die im Wortlaut vorgesehene Standortrelevanz gegeben ist. Es ist anzunehmen (in Zusammenschau mit S. 7), dass zur Herstellung der Standortverträglichkeit auch Bedingungen für den Überflug bestimmter Gebiete festgelegt werden können, da dies als milderes Mittel gegenüber der Festlegung eines vollständigen Überfluggebietes zur Herstellung der Standortverträglichkeit geboten sein kann.

C. § 8 Abs. 1 Satz 7 LuftVG-E

„Die Planfeststellungsbehörde kann auch Bedingungen für die Zulässigkeit von Überflügen über bestimmten schutzwürdigen Gebieten festlegen.“

Hiermit wird eine in der Rechtsprechung des BVerwG bisher nicht vorgesehene Möglichkeit der Planfeststellungsbehörde vorgesehen, durch die Festlegung von Vorgaben konkrete Bindungen des BAF bei der Festlegung der Flugverfahren zu erzeugen und damit auch die räumliche Verteilung des Flugverkehrs und bei der räumlichen Verteilung auch deren Auswirkungen mit zu prägen. Nach der bisherigen Rechtsprechung des BVerwG war nur geklärt, dass die Planfeststellungsbehörde vorgeben kann, dass bestimmte Gebiete von Flugbewegungen „freizuhalten“ sind, hieran sollte das BAF auch gebunden sein. Weitergehende Bindungen aus den luftrechtlichen Entscheidungen für den Flughafen hat das BVerwG bisher abgelehnt (vgl. BVerwG, Urteil vom 18.12.2014, 4 C 35.13, Rn. 98 ff.). Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich nun, dass der Überflug von schutzwürdigen Gebieten an bestimmte *Bedingungen* geknüpft werden kann, die im Planfeststellungsbeschluss oder der luftrechtlichen Genehmigung z.B. für die Überflughöhe, die zeitliche Beschränkung auf Tag oder Nacht oder durch Lärmkontingente festgeschrieben werden können.

Der Gesetzgeber führt damit der Sache nach erstmals eine gewisse Bindung des BAF an das Lärmschutzkonzept für den Flughafen ein, das seinen Niederschlag in den ergangenen luftrechtlichen Entscheidungen gefunden hat. Dies ist ein dringend gebotener Schritt zur weiteren Verzahnung der verschiedenen Planungsebenen. Er erfasst allerdings nur die Beachtung des Schutzes derjenigen Gebiete, welche die Planfeststellungsbehörde als „standortrelevant“ gekennzeichnet hat. Bezüglich welcher Gebiete und welcher Auswirkungen dies der Fall ist, ist ggf. durch Auslegung des jeweiligen Planfeststellungsbeschlusses zu ermitteln. Da der Gesetzesentwurf den *Begriff des An- und Abflugverkehrs* verwendet und zugleich über § 8 Abs. 1 Satz 8 LuftVG-E BAF und DFS beteiligt wissen will, ist anzunehmen, dass die Planfeststellungsbehörde auch Regelungen für den An- und Abflugverkehr vorsehen kann und damit beispielsweise die Bahnverteilung und damit bei nachfolgender Entscheidung der Flugsicherungsorganisation die Zuweisung einer bestimmten Bahn im Betrieb im Rahmen des flugsicherheitstechnisch Möglichen mit steuern kann.

D. § 8 Abs. 1 Satz 8 LuftVG-E

Hinsichtlich der Beteiligung von DFS und BAF im Planfeststellungsverfahren soll gelten:

„Vor einer Festlegung im Planfeststellungsbeschluss ist der Flugsicherungsorganisation und dem Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung Gelegenheit zu geben, zu den Auswirkungen einer solchen Festlegung auf die künftige Verkehrsführung und Abwicklung des Luftverkehrs Stellung zu nehmen.“

In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, damit solle sichergestellt werden, dass die Planfeststellungsbehörde vor einer endgültigen Entscheidung möglichen Schwierigkeiten oder Nachteilen bei der Abwicklung des An- und Abflugverkehrs durch die Flugsicherung im Rahmen ihrer Abwägung Rechnung trägt. Ausweislich des Wortlauts und der Begründung der Vorschrift ist damit eine Pflicht zur Beteiligung des BAF und der DFS nur dann vorgesehen, wenn die Planfeststellungsbehörde Beschränkungen im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 7 LuftVG-E festlegt.

Wie der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur „abgestimmten Grobplanung“ entnommen werden kann, hält das Gericht eine Abstimmung der Flugverfahren mit dem BAF im Planfeststellungsverfahren aus sachlichen Gründen für letztlich unverzichtbar und plädiert damit der Sache nach für eine zwingende Beteiligung des BAF. Dies ist für eine bessere Koordinierung zwischen Planfeststellungsverfahren und nachfolgender Flugverfahrensfestlegung in jedem Fall sinnvoll.

Es sollte deshalb die Gelegenheit genutzt werden und unabhängig von der Frage einer Festlegung luftrechtlicher Beschränkungen im Planfeststellungsbeschluss eine zwingende Beteiligung von BAF und DFS im Planfeststellungsverfahren und damit über § 8 Abs. 1 Satz 9 LuftVG-E auch im luftrechtlichen Genehmigungsverfahren vorgesehen werden. Hierfür bietet sich eine entsprechende Änderung des § 10 Abs. 2 LuftVG an.

In der Praxis erstellt der Vorhabenträger bereits aktuell gemäß § 40 Abs. 1 Nr. 10a LuftVZO eine Prognose über den auftretenden Fluglärm. Die einschlägigen Berechnungsprogramme erfordern eine Angabe der voraussichtlichen Flugwege und damit die Angabe konkreter Flugverfahren, welche der Vorhabenträger als „Grobplanung“ erstellt und die dann in das Fluglärmgutachten neben den weiteren Parametern (v.a. Anzahl der Flugbewegungen, Flugzeugmix) eingehen.

Diese Verpflichtung sollte durch Ergänzung des § 40 Abs. 1 Nr. 10 LuftVZO um die Vorlage eines Gutachtens zur Luftraumnutzung ergänzt werden.

Die Flughäfen haben hierzu ohne weiteres die Möglichkeit, die teilprivatisierte DFS zu beauftragen. Über eine Pflicht zur Beteiligung von BAF und DFS im Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahren könnte der Grobplanung der Flugverfahren seitens des BAF gegenüber der luftrechtlichen Zulassungsbehörde eine Tauglichkeit zur Erreichung der mit dem Vorhaben verfolgten Ziele bescheinigt werden. Hierdurch wird der Situation vorgebeugt, dass Flugverfahren, die Grundlage eines Planfeststellungsverfahrens waren, sich nach Realisierung des Vorhabens als nicht realisierbar herausstellen.

Da das BAF infolge der oben geschilderten unionsrechtlichen Vorgaben bei der Festlegung der Flugverfahren künftig mit weiteren Aufgaben befasst sein wird, sollte es auch mit den hierfür erforderlichen personellen und finanziellen Mitteln ausgestattet werden.

Allein über externen Sachverstand werden sich die anstehenden Aufgaben nur schwer lösen lassen.

E. Anregung des Bundesrates

Der Gesetzesentwurf wird allgemein als nicht weit gehend genug eingeschätzt.

Die Forderung des Bundesrates in Nr. 8 der Stellungnahme des Bundesrates (Anlage 3 zur Drucksache 18/6988) wird deshalb ausdrücklich unterstützt. Dort heißt es:

„Der Bundesrat stellt fest, dass mit dem Blick auf den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm weiterer Reformbedarf bei den Rechtsgrundlagen zum Flugverkehr besteht und bittet die Bundesregierung um Prüfung insbesondere folgender Aspekte:

- *Stärkung des aktiven Lärmschutzes,*
- *Verbesserung des passiven Lärmschutzes im Fluglärmenschutzgesetz,*
- *Verbesserung der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Flugroutenfestsetzung,*
- *Verbesserung des Lärmschutzes bei der Festlegung von Flugrouten,*

- *Senkung der Grenzwerte im Fluglärmschutzgesetz,*
- *Beschränkung der Flugverkehrskontrollfreigaben auf das notwendige Maß zur Vermeidung nicht zugelassener faktischer Flugrouten.“*

Mit der hier vorgeschlagenen Einführung einer UVP-Pflicht bei der Änderung von Flugverfahren, die mit einer wesentlichen Verschiebung der Schalllast verbunden sind, wird der 3. und 4. des Bundesrates entgegengekommen, wobei für die Forderung nach Verbesserung des Lärmschutzes weitere Maßnahmen erforderlich wären.

I. Fehlende materielle Bewertungskriterien für die Festlegung von Flugverfahren

Speziell im Zusammenhang mit der Festlegung von Flugverfahren fehlen bisher jegliche materiellen Bewertungskriterien. Der in der Praxis mittlerweile vorgenommene Verweis auf die Lärmwerte des Fluglärmschutzgesetzes für die Differenzierung zwischen zumutbarem und unzumutbarem Fluglärm hilft für die Abwägung des BAF allenfalls begrenzt weiter, da die dortigen Lärmgrenzwerte als Anspruchswerte für passiven Schallschutz konstruiert sind und die von der DFS vorbereiteten Variantenvergleiche mit dem Programm NIROS erstellt werden, das nicht auf die im Fluglärmschutzgesetz zugrunde gelegten äquivalenten Dauerschallpegel abstellt. Überdies treten die Werte des Fluglärmschutzgesetzes aufgrund ihrer Höhe aber in einer Umgebung des Flughafens auf, in der aus flugbetrieblichen Gründen jedenfalls an Verkehrsflughäfen regelmäßig allenfalls ein begrenzter Spielraum für Umgestaltungen vorhanden ist. Spielräume für Routengestaltungen ergeben sich gerade im Bereich des hohen abwägungserheblichen, aber nach dem Maßstab des Fluglärmschutzgesetzes noch „zumutbaren“ Fluglärms. Nach welchen Kriterien das BAF diesen zu verteilen hat, wird bisher in keiner Weise vorgegeben.

II. Festschreibung der Geltung des Abwägungsgebotes für die Festlegung von Flugverfahren

In diesem Zusammenhang ist zu überlegen, für die Flugverfahrensfestlegung des BAF – wie auch ansonsten im Fachplanungsrecht – ausdrücklich festzuschreiben, dass diese unter Wahrung der sicheren Abwicklung des Luftverkehrs die von den Flugverfahren berührten öffentlichen und privaten Belange im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen und auf die Nachtrühe der Bevölkerung in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen hat. Das BVerwG hat wiederholt ausgesprochen, dass das Fehlen einer § 8 Absatz 1 Satz 2 LuftVG entsprechenden Vorschrift, wonach die vom Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange untereinander und gegeneinander abzuwägen sind, für die Festlegung der Flugverfahren fehlt. Dieses gesetzgeberische Schweigen verbietet es nach Auffassung des BVerwG, auf die in der Rechtsprechung zum fachplanerischen Abwägungsgebot entwickelten Grundsätze zurückzugreifen. Folge ist, dass für die Entscheidung des BAF

lediglich allgemeine Ermittlungspflichten und eine sehr pauschale Betrachtung der Lärmbetroffenheiten vorgenommen werden darf. Eine gesetzgeberische Klarstellung könnte bewirken, dass der faktisch bestehende Charakter einer Planungsentscheidung durch die Geltung des Abwägungsgebotes klargestellt wird.

III. Festlegung eines Einvernehmens mit dem Umweltbundesamt

Soweit es um die vom Bundesrat geforderte Verbesserung des Lärmschutzes bei der Festlegung von Flugrouten geht, bietet sich *verfahrensrechtlich* an, die bisher vorgesehene Benehmensbeteiligung mit dem Umweltbundesamt in eine Einvernehmensregelung zu ändern, um die Durchsetzungsfähigkeit der Lärmschutzbelange zu erhöhen.

IV. Verpflichtung der Luftfahrtbehörden und der Flugsicherungsorganisationen zur angemessenen Berücksichtigung des Schutzes vor Fluglärm und zur besonderen Rücksichtnahme auf die Nachtruhe der Bevölkerung

Zur Verbesserung des Lärmschutzes bei der Festlegung der Flugverfahren entsprechend der Forderung des Bundesrates würde es *materiell-rechtlich* beitragen, wenn die Luftfahrtbehörden und die Flugsicherungsorganisationen den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm angemessen unter Wahrung der sicheren Abwicklung des Luftverkehrs zu berücksichtigen und auf die Nachtruhe der Bevölkerung ist in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen hätten. Durch eine entsprechende Anpassung des § 29b Abs. 2 LuftVG könnte ein Gleichlauf mit § 29 Abs. 1 LuftVG und den dortigen Anforderungen an Flugplatzunternehmer, Luftfahrzeughalter und Luftfahrzeugführer erzeugt werden. Bei der Festlegung von Flugverfahren oder der Erteilung von Flugverkehrskontrollfreigaben wäre dann nicht lediglich auf die Vermeidung von unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken, sondern generell im Rahmen des Möglichen vor Fluglärm zu schützen. Neben der Festlegung von Flugrouten und der Erteilung von Flugverkehrskontrollfreigaben würde diese Verpflichtung für weitere lärmrelevante Entscheidungen, z.B. über die Betriebsrichtung, über Bahnnutzungskonzepte, über die Zulassung von Flügen in der Nacht oder über die Zulassung von Triebwerksprobeläufen auf dem Rollfeld gelten. Dabei ist auf die Nachtruhe der Bevölkerung in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen.

V. Senkung der Grenzwerte des Fluglärmschutzgesetzes

Im Hinblick auf die vom Bundesrat geforderte Senkung der Grenzwerte im Fluglärmschutzgesetz ist darauf aufmerksam zu machen, dass die Erkenntnisse der Lärmmedizin ganz klar für diese Forderung sprechen. Eine Zusammenfassung des Standes der Lärmwirkungsforschung enthält die Anfang 2016 veröffentlichte Studie „Health Impairments, Annoyance and Learning Disorders Caused by Aircraft Noise-Synopsis of the State of Current Noi-

se Research“ von Kaltenbach/Maschke/Heß/Niemann/Führ (in engl. Sprache abrufbar unter <http://www.ij-ep.org/paperInfo.aspx?PaperID=16948>).

Ausgehend von dieser Zusammenfassung des aktuellen Standes der Lärmwirkungsforschung hat sich der wissenschaftliche Nachweis, dass Lärm zu Gesundheitsschäden führen kann, dahingehend verdichtet, dass nicht nur ein vermehrtes Auftreten von chronischer Blutdruckerhöhung, sondern auch von Herzinfarkt und Schlaganfall unbestritten ist. Der nächtliche Fluglärm hat sich dabei als die gefährlichste Lärmbelastung erwiesen. Der Schallpegel, bei dem sich 25% der Bevölkerung hochgradig belästigt fühlen (highly annoyed), ist um annähernd 10 dB(A) niedriger geworden. Er liegt nach Auswertung der neuen Studien bei einem Tag-Abend-Nacht-Pegel (Lden) von gemittelt 56 dB(A) bzw. bei einem 16h-Dauerschallpegel (6 bis 22 Uhr) von gemittelt 54 dB(A) (Realverteilung). Werden nur die neuen Studien in Europa betrachtet, so liegen die Pegel jeweils noch 1 dB niedriger. Als Belastungsgrenzwert für die Vermeidung von erheblicher Belästigung hat dementsprechend in Europa ein Lden von 55dB(A) und für den 16h-Dauerschallpegel ein Leq von 53 dB(A) zu gelten. Nach heutigem Kenntnisstand ist für Fluglärm ein Lden von 50 dB(A) als Belastungsgrenzwert zur Vermeidung eines erhöhten Hypertonierisikos im 24h-Tag anzusehen. Der nächtliche Fluglärm darf dabei nicht höher als Lnight = 45 dB(A) sein. Als mittelfristiges Ziel ist zum Schutz der Anwohner eine achtstündige Nachtruhe ohne Fluglärm in der Zeit von 22-06 h anzustreben. Nach heutigem Kenntnisstand sollte für Fluglärm ein Leq,16h von 55-60 dB(A) als Belastungsgrenzwert zur Vermeidung erhöhter Hypertonierisiken angesehen werden, wenn sich die Fluglärmexposition im Wesentlichen auf den 16h-Tag beschränkt. Bei vorhandenen Nachtfluganteilen an zivilen Flughäfen ist eine 24h-Beurteilung mit Hilfe des Tag-Abend-Nacht-Pegel der europäischen Union (Lden) der getrennten Beurteilung des Tages vorzuziehen. Zur Vermeidung von Gesundheitsgefährdungen, erheblichen Belästigungen und kognitiven Einschränkungen lassen sich aus den angegebenen Belastungsgrenzwerten Immissionsgrenzwerte von 50 dB(A) Lden als 24h -Wert und 45 dB(A) Lnight für die Nacht ableiten (vgl. zum Ganzen mit ausführlicher Auswertung vorhandener Studien Kaltenbach/Maschke/Heß/Niemann/Führ, „Health Impairments, Annoyance and Learning Disorders Caused by Aircraft Noise-Synopsis of the State of Current Noise Research“).

Die vom Bundesrat angemahnte Absenkung der Lärmgrenzwerte ist damit lärmmedizinisch begründet, um Gefahren für die Gesundheit auszuschließen und damit den Bürgern Schutz ihrer Rechte aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zu gewähren.

VI. Überarbeitung der Schallschutzanforderungen für Schallschutzmaßnahmen durch Beachtung der Standards nach der VDI 2719

Dabei ist dringend auch das untergesetzliche Regelwerk zum Fluglärm-schutzgesetz (1. bis 3. Fluglärm-schutzverordnung) mit in den Blick zu nehmen, da dieses für das Maß der Schutzgewährung letztlich bedeutsamer ist, als das Fluglärmgesetz selbst.

Nach dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes sollte deshalb der Regelungsgehalt der Schutzverordnungen in ein formelles Gesetz übernommen werden, soweit er für die Schutzgewährung wesentlich ist.

Des Weiteren ist eine inhaltliche Überarbeitung insbesondere der 2. Fluglärmschutzverordnung angezeigt, die von dem für andere Verkehrsarten durch die VDI 2719 definierten Standard beim passiven Schallschutz an maßgeblichen Stellen abweicht und mit der Bezugnahme auf die DIN 4109 ein Schutz- und Behaglichkeitsniveau festschreibt, was nach den zivilgerichtlichen Maßstäben des BGH nicht mehr geeignet ist, den Stand der Technik zu definieren (vgl. BGH, Urteil vom 14.06.2007, VII ZR 45/06; BGH, Urteil vom 04.06.2009, VII ZR 54/07). Es muss deshalb durch ein formelles Gesetzgebungsverfahren sichergestellt werden, dass die für den Vollzug des Fluglärmschutzgesetzes erforderlichen technischen Regelungen auch tatsächlich zur Einhaltung der von der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung anerkannten und vom BVerfG für die Bewertung einer Betroffenheit in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG herangezogenen Innenpegel eingehalten werden können (vgl. dazu bereits Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 17. November 1999 - BVerwG 11 A 4.98 - BVerwGE 110, 81 - Innenraumpegel nachts am Ohr des Schlafers in einem Bereich zwischen Leq 30 und 35 dB(A) und Pegelspitzen in der Größenordnung von 40 dB(A) sollten nicht überschritten werden - Stand der Lärmwirkungsforschung zur Jahrtausendwende).

VII. Anspruch auf Schallschutz ab Auftreten der schutzauslösenden Immissionen

Unter Lärmschutzgesichtspunkten misslich ist darüber hinaus der späte Zeitpunkt der Anspruchsentstehung, der bisher im Fluglärmschutzgesetz vorgesehen ist. Dies führt dazu, dass die Betroffenen entgegen des üblichen Grundsatzes, dass Schutz grundsätzlich bereits zu dem Zeitpunkt vorhanden sein muss, zu dem eine Belastung, die Schutz erfordert, auftritt (siehe z.B. BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 2010, 1 BvR 2736/08, Rn. 53).

VIII. Wahrnehmung von Rechtssetzungs- und aufsichtsrechtlichen Befugnissen zur Abwehr von Rechtsnachteilen durch vermehrte Einzelfreigaben

Die Forderung des Bundesrates nach Beschränkung der Flugverkehrskontrollfreigaben auf das notwendige Maß zur Vermeidung nicht zugelassener faktischer Flugrouten ist in dieser Allgemeinheit nicht umsetzbar. Wichtig dürfte sein, dass in der Praxis auftretende, regelmäßige Abweichungen von Flugverfahren von BAF und DFS zum Anlass genommen werden, deren Berechtigung einem förmlichen Normsetzungsverfahren zu unterwerfen. Zugleich sind die Luftfahrtbehörden der Länder im Rahmen der Luftaufsicht gehalten, geltende Schutzbestimmungen zu erweitern und Veränderungen im tatsächlichen Fluggeschehen auch beim Schallschutz nachzuvollziehen. Hier könnte eine Klarstellung des Gesetzgebers dafür sorgen, dass der Drittschutz, der luftrechtlichen Aufsichtsmaßnahmen zum Zwecke des Lärm-

schutzes zukommt, in der Praxis auch tatsächlich umgesetzt wird. Bisher wird von dem bestehenden aufsichtsrechtlichen Instrumentarium nur sehr restriktiv Gebrauch gemacht wird, wobei den Lärmbetroffenen hohe Anforderungen zur Darstellung der Notwendigkeit eines aufsichtsrechtlichen Einschreitens gestellt werden. Speziell bei gehäuften Einzelfreigaben im täglichen Flugbetrieb stellt sich damit ein Problem, das durch eine gesetzliche Regelung angesichts der Unverzichtbarkeit von Einzelfreigaben im täglichen Flugbetrieb nur schwer erfasst werden kann, sondern letztlich nur durch eine konsequente und bürgerfreundliche Anwendung des aufsichtsrechtlichen Instrumentariums in seinen Konsequenzen abgemildert werden kann. Dass gegen die Entstehung faktischer Flugverfahren zudem Rechtsschutz nachgesucht werden kann, hat das BVerwG bereits erkennen lassen (vgl. zuletzt Urteil vom 18.12.2104, 4 C 35.13).

F. Zusammenfassung

Insgesamt erscheint es erforderlich, nicht selektiv zur Beseitigung eines Vertragsverletzungsverfahrens einzelne Bestimmungen des Luftverkehrsrechts anzupassen, sondern eine ganzheitliche Überarbeitung des für den Luftverkehr vorhandenen lärmschutzrechtlichen Instrumentariums unter Berücksichtigung der Eigenheiten des Zulassungssystems für luftrechtliche Infrastrukturen unter Einbeziehung der vom Bundesrat angesprochenen Aspekte vorzunehmen.



RAin Franziska Heß
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

INHALTSVERZEICHNIS

A.	§ 8 Abs. 1 Satz 4 und 5 LuftVG-E	2
	I. Anlass der Gesetzesänderung.....	2
	II. Umweltverträglichkeitsprüfung.....	3
	1. Pflicht zur Durchführung einer vollständigen Umweltverträglichkeitsprüfung für den gesamten Einwirkungsbereich des Flughafens	3
	a) Bewertung	4
	b) Keine Orientierung des Umgriffs der UVP an Lärmgrenzwerten des Fluglärmschutzgesetzes.....	5
	c) Keine Beschränkung auf eine Grobplanung	6
	d) Zwischenergebnis.....	7
	2. Keine Pflicht zur Durchführung einer UVP bei Festlegung von Flugverfahren ohne gleichzeitige bauliche Änderung des Flughafens.....	7
	III. Pflicht zur Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung	9
	IV. Keine Wirkung bei Verstößen gegen die UVP-Richtlinie und/oder die FFH- Richtlinie in der Vergangenheit.....	10
	1. Keine Kassation eines Planfeststellungsbeschlusses trotz Fehlern, die das Recht der Öffentlichkeit auf Beteiligung beschnitten haben	11
	2. Keine Nachholung der UVP bei Festlegung der Flugverfahren	12
	3. Folge: keine Behebung eingetretener Rechtsverletzungen durch die Rechtsprechung.....	13
	4. Vorschlag - Einführung einer UVP-Pflicht und einer Pflicht zur Anwendung des § 34 BNatSchG für wesentliche Änderung der Flugverfahren an Bestandsflughäfen zur Schließung unionsrechtlicher Defizite des deutschen Luftverkehrsrechts.....	14
B.	§ 8 Abs. 1 Satz 6 LuftVG-E	16
C.	§ 8 Abs. 1 Satz 7 LuftVG-E	16
D.	§ 8 Abs. 1 Satz 8 LuftVG-E	17
E.	Anregung des Bundesrates	18
	I. Fehlende materielle Bewertungskriterien für die Festlegung von Flugverfahren	19
	II. Festschreibung der Geltung des Abwägungsgebotes für die Festlegung von Flugverfahren.....	19
	III. Festlegung eines Einvernehmens mit dem Umweltbundesamt.....	20
	IV. Verpflichtung der Luftfahrtbehörden und der Flugsicherungsorganisationen zur angemessenen Berücksichtigung des Schutzes vor Fluglärm und zur besonderen Rücksichtnahme auf die Nachtruhe der Bevölkerung	20
	V. Senkung der Grenzwerte des Fluglärmschutzgesetzes	20
	VI. Überarbeitung der Schallschutzanforderungen für Schallschutzmaßnahmen durch Beachtung der Standards nach der VDI 2719	21
	VII. Anspruch auf Schallschutz ab Auftreten der schutzauslösenden Immissionen	22

VIII. Wahrnehmung von Rechtssetzungs- und aufsichtsrechtlichen Befugnissen
zur Abwehr von Rechtsnachteilen durch vermehrte Einzelfreigaben 22

F. Zusammenfassung..... 23

Schriftliche Stellungnahme

des Bundesverbandes der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 24. Februar 2016

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Fünfzehnten

Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes (BT-Drucksache 18/6988) –

hier: Änderung von § 8 Absatz 1 LuftVG

Berlin, den 22.2.2016

A. Einleitung

Im Rahmen der geplanten 15. Novelle des Luftverkehrsgesetzes ist auch eine Änderung von § 8 Absatz 1 LuftVG – der zentralen Vorschrift für Planfeststellungsverfahren an Flughäfen – vorgesehen. Die Bundesregierung verfolgt mit der Neufassung von § 8 Absatz 1 LuftVG das Anliegen, die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Verhältnis von Flugverfahren, Planfeststellung, Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und FFH-Prüfung in Gesetzesform zu gießen.

B. Zusammenfassende Bewertung des Entwurfs zu § 8 Absatz 1 LuftVG

Dem Anliegen der Bundesregierung wird der vorgelegte Gesetzentwurf jedoch nicht gerecht. In der konkreten Umsetzung geht der Gesetzentwurf weit über die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hinaus und birgt nach Auffassung der deutschen Luftverkehrswirtschaft erhebliche Risiken. Hier besteht notwendiger Änderungsbedarf. Die deutsche Luftverkehrswirtschaft fordert den Bundestag auf, den vorgelegten Gesetzentwurf auf das eigentliche Anliegen – die 1:1-Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts – zurückzuführen und genau darauf im Interesse von Rechtsklarheit und -sicherheit auch zu begrenzen.

1. Beträchtliche Sicherheitsrisiken

Durch die im Gesetzentwurf bislang vorgesehene Formulierung zur Änderung von § 8 Absatz 1 LuftVG erhält die Planfeststellungsbehörde rechtlich die Möglichkeit, Gebiete für **jedweden** Überflug zu sperren. Bei sicherheitsrelevanten Vorfällen, wie etwa Luftnotlagen, Notlandungen, Funkausfall, Ausfall von Navigationstechnik, Ausweichen vor extremen Wetterlagen u.ä. wäre es dem Fluglotsen zukünftig nicht mehr gestattet, die betroffenen Luftfahrzeuge in diese „Flugverbotszonen“ zu führen. Dies würde eine ohnehin durch einen Vorfall angespannte Sicherheitslage weiter verschärfen und ist nach Auffassung der deutschen Luftverkehrswirtschaft aus Gründen der Flugsicherheit nicht vertretbar.

2. Problematische Kompetenzverschiebung

Gleichzeitig verschiebt die vorgesehene weitreichende Formulierung Kompetenzen und, damit einhergehend, Verantwortung für Luftraum, Flugsicherheit und Flugsicherung vom Bund auf das Land. So wird einem Land Verantwortung zuteil, das weder über das entsprechende Know-how noch über Eingriffsmöglichkeiten auf die Praxis der Flugverkehrskontrolle besitzt. Die deutsche Luftverkehrswirtschaft lehnt diese Kompetenz-

verschiebung ab und plädiert dafür, an der bewährten Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern festzuhalten. Andernfalls könnte es auch bei länderübergreifendem An- und Abflugverkehr zu Konflikten kommen, wenn es beispielsweise durch Flugverbotszonen in einem Bundesland zu vermehrtem Flugbetrieb in einem anderen Bundesland käme.

3. Erhebliche Kapazitätseinschränkung an Flughäfen

Die vorgesehene Möglichkeit der Einrichtung von Flugverbotszonen durch die Planfeststellungsbehörde kann zu erheblichen Kapazitätseinschränkungen und damit zu Problemen für die Flughäfen bei der Bewältigung des steigenden Luftverkehrsaufkommens führen. So könnte es auch bereits bei Ereignissen wie schlechtem Wetter zu massiven Kapazitätseinschränkungen an Flughäfen kommen, da es dem Fluglotsen dann nicht mehr gestattet wäre, die betroffenen Luftfahrzeuge in diese Flugverbotszonen zu führen. Die Folgen wären lange Warteschleifen, Umleitungen und eine noch höhere Komplexität des Verkehrs in der Luft, was letztlich zu Lasten der Kapazität des Flughafens ginge. Diese Kapazitätseinschränkung „durch die Hintertür“ lehnt die deutsche Luftverkehrswirtschaft ab.

4. Gravierende Abweichung von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts

Laut Gesetzesbegründung hat die Änderung von § 8 Absatz 1 LuftVG rein „klarstellenden Charakter“ (Gesetzesentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 18/6988, S. 3 und 22). Der Entwurf verfolgt mit der Neufassung von § 8 Absatz 1 LuftVG das Anliegen, die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Verhältnis von Flugverfahren, Planfeststellung, UVP- und FFH-Prüfung in Gesetzesform zu gießen. Der konkrete Gesetzesentwurf geht jedoch weit über die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, damit über die geltende Rechtslage und sein eigentliches Ziel hinaus, so insbesondere durch folgende Regelungen:

- Nach dem Gesetzesentwurf sollen im Rahmen der UVP-Prüfung **nicht nur Flugverfahren** („Flugrouten“), sondern **jeder An- und Abflugverkehr** in die Betrachtung des möglichen Einwirkungsbereichs einbezogen werden.
- Die **Planfeststellungsbehörde** erhält nach dem Gesetzesentwurf praktisch die Ermächtigung, **Flugverbotszonen** festzulegen. An diese Festlegung wäre auch der Fluglotse gebunden. Flugverkehrskontrollfreigaben für den Überflug dieser Gebiete wären damit nicht mehr möglich. Damit erhält die Planfeststellungsbehörde eine Regelungskompetenz für den Luftraum, die ihr bislang nicht zusteht – auch nicht nach den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts.

C. Bewertung des Entwurfs zu § 8 Absatz 1 LuftVG im Einzelnen

Nach Auffassung der deutschen Luftverkehrswirtschaft geht der Gesetzesentwurf der Bundesregierung – entgegen der Gesetzesbegründung – weit über die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hinaus und birgt erhebliche Risiken. Dies betrifft im Gesetzesentwurf konkret die Formulierungen in § 8 Abs. 1 Sätze 4 bis 7 LuftVG; die aus Sicht des BDL besonders kritischen Formulierungen sind hier hervorgehoben:

*„⁴Die Prüfung der Umweltverträglichkeit und der Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen von Natura 2000-Gebieten muss sich räumlich auf den gesamten Einwirkungsbereich des Vorhabens erstrecken, in dem **entscheidungserhebliche Auswirkungen** möglich sind. ⁵Hierbei sind in der Umgebung der in Satz 1 bezeichneten Flugplätze alle die Bereiche zu berücksichtigen, in denen An- und Abflugverkehr weder aus tatsächlichen noch aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen werden kann. ⁶Lässt sich die Zulassung des Vorhabens nur rechtfertigen, wenn bestimmte schutzwürdige Gebiete von erheblichen Beeinträchtigungen durch An- und Abflugverkehr verschont bleiben, legt die Planfeststellungsbehörde fest, dass **An- und Abflugverkehr über diesen Gebieten nicht abgewickelt werden darf**. ⁷Die Planfeststellungsbehörde kann auch **Bedingungen für die Zulässigkeit** von Überflügen über bestimmten schutzwürdigen Gebieten festlegen.“*

1. Verwendung unklarer Rechtsbegriffe (Satz 4)

Nach Satz 4 muss sich die Prüfung der Umweltverträglichkeit und der Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen von Natura 2000-Gebieten räumlich auf den gesamten Einwirkungsbereich des Vorhabens erstrecken, in dem „entscheidungserhebliche Auswirkungen“ möglich sind. Unklar ist, was mit „entscheidungserhebliche Auswirkungen“ gemeint ist. Nach Auffassung des BDL ist mit „entscheidungserhebliche Auswirkungen“ „abwägungserheblich“ gemeint. Der Begriff „abwägungserheblich“ ist in der Rechtsprechung etabliert, wirft also keine neuen Auslegungsfragen auf, was für alle Beteiligten mehr Rechtssicherheit bedeutet. Wenn mit „entscheidungserheblich“ also eigentlich „abwägungserheblich“ gemeint ist, sollte dies auch präzise so bezeichnet und die Formulierung entsprechend geändert werden.

2. Sachliche Erweiterung der Definition des Einwirkungsbereichs (Satz 5)

Gravierend ist die inhaltliche Erweiterung, die Satz 5 für die UVP- und die FFH-Prüfung enthält. Satz 4 erstreckt die Prüfung und damit auch die Abwägung auf den Einwirkungsbereich des Vorhabens. Das entspricht der höchstrichterlichen Rechtsprechung. Satz 5 jedoch definiert den Einwirkungsbereich als „alle die Bereiche“, in denen „An- und Abflugverkehr“ nicht „ausgeschlossen werden kann“ – und zwar „weder aus tatsächlichen noch aus rechtlichen Gründen“.

Damit verlässt der Gesetzestext den Rahmen der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die Hintergrund der Gesetzesänderung sein soll. Es stellt eine erhebliche Erweiterung der Definition des Einwirkungsbereichs dar, wenn nicht nur Gebiete betrachtet werden sollen, in denen Flugverfahren („Flugrouten“) erwartet werden können, sondern generell Gebiete, in denen An- und Abflüge erwartet werden. Anstelle einer Prognose der Gebiete, in denen An- und Abflüge in signifikanter („abwägungserheblicher“) Größe zu erwarten sein können, ist nach dieser Formulierung zu prüfen, wo An- und Abflüge (nicht) auszuschließen sind. Der Einwirkungsbereich wird negativ bestimmt und damit denkbar weit gezogen. Für die Planfeststellungsbehörde ist dies noch einmal eine Erweiterung ihrer Sachverhaltsermittlung.

3. Festlegung von Gebieten, in denen An- und Abflugverkehr nicht abgewickelt werden darf (Satz 6)

Gemäß Satz 6 hat die Planfeststellungsbehörde zu klären, welche Gebiete besonders schutzwürdig sind. Stellt die Planfeststellung ein entsprechendes Schutzbedürfnis fest, ist die Rechtsfolge nach dem Gesetzesentwurf zwingend: Die Behörde muss in diesem Fall festlegen, dass An- und Abflugverkehr nicht abgewickelt werden darf. Voraussetzung ist, dass sich die Vorhabenzulassung nur mit einer Verschonung der Gebiete von erheblichen Beeinträchtigungen „rechtfertigen“ lässt. Der Begriff „rechtfertigen“ ist nicht gleichbedeutend mit dem der Planrechtfertigung. Vorliegend ist offenbar gemeint, dass es eine entscheidende Grundlage bzw. eine tragende Erwägung der Planung sein soll, dass das Gebiet bei Zulassung des Vorhabens nicht mit erheblichem Lärm von An- und Abflugverkehr belastet werden soll.

Die Rechtsfolge ist der Ausschluss „der Abwicklung von An- und Abflugverkehr“. Dies würde eine massive Ausweitung der Kompetenzen der Planfeststellungsbehörde bedeuten, die weit über die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts hinausgeht. Die Planfeststellungsbehörde erhielte damit eine Regelungskompetenz für den Luftraum, die ihr bislang nicht zusteht – auch nicht nach den Urteilen. Ihre Regelung betrifft nicht nur Flugverfahren, sondern ist offenbar auch für die Fluglotsen bindend. Sie betrifft jegliche „Abwicklung“ von Luftverkehr. Damit geht sie weiter als ein Flugverfahren nach § 33 LuftVO, das Standards für den Luftfahrzeugführer setzt. Sie betrifft auch nicht zusätzlich nur noch die sogenannten „faktischen Flugrouten“. Die Festlegung nach Satz 6 betrifft der Formulierung nach auch die Einzelweisung des Fluglotsen, jedenfalls bei der An- und Abflugkontrolle.

Nach den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts sind derartige „Tabuzonen“ etwas anderes: Die Planfeststellungsbehörde kann hiernach klarstellen, dass der Schutz bestimmter Gebiete zu den tragenden Gründen des Planfeststellungsbeschlusses gehört, zu denen sich das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) bei der nachfolgenden Festlegung der Flugverfahren nicht in Widerspruch setzen darf.

Nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfs scheint die Planfeststellungsbehörde, ein Überflugverbot verfügen zu können, das generell wirksam ist. Dies entspricht einem Flugsperregebiet, das nach der Kompetenzordnung im Luftrecht nur vom BMVI festgelegt werden kann (§ 17 LuftVO). Es sieht so aus, als könnte die Planfeststellungsbehörde demnach selbst ein Flugsperregebiet gegenüber den Luftfahrzeugführern, dem Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) und der Deutschen Flugsicherung (DFS) festlegen.

Die Regelung des Luftraums ist bislang Sache des BMVI, das auch Flugsperre- oder Flugbeschränkungsgebiete nach § 17 LuftVO festlegt. Die Festlegung von Flugverfahren nach § 33 LuftVO ist Aufgabe des Bundesaufsichtsamts für Flugsicherung (BAF). Die Erteilung von Flugverkehrskontrollfreigaben ist Sache der Flugsicherungsorganisation nach § 27c LuftVG und § 31 Abs. 3 LuftVO. Flugverfahren nach § 33 LuftVO gelten nur für den Regelfall. Sie können durch eine abweichende Einzelfreigabe des Fluglotsen nach § 31 Abs. 3 LuftVO im Einzelfall unbeachtlich werden. Der Fluglotse selbst ist nicht an die Flugverfahren gebunden, kann sie aber in seine Lotsentätigkeit einbinden, soweit dies zweckmäßig ist.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene neue Festlegung von An- und Abflugverbotszonen durch die Planfeststellungsbehörde nach § 8 Abs. 1 Satz 6 LuftVG ist hier ein Fremdkörper, weil sie einen Teil der Luftraumplanung nun der Landesbehörde überantwortet, ohne dass dies in § 31 Abs. 2 LuftVG Erwähnung findet. Sie schießt auch dann über das Ziel hinaus, wenn man – was offensichtlich ein Anliegen des Gesetzentwurfs ist – auch Phänomene wie „faktische Flugrouten“ erfassen will, also Routenführungen, die durch ständig wiederkehrende Einzelfreigaben abweichend von Flugverfahren entstehen. Es kann auch dann nur um die Lärm- und sonstigen Auswirkungen von Flugverfahren oder – wenn man „faktische Flugrouten“ einbinden wollte – von regelmäßig gebündelten Verkehren gehen, nicht um den einzelnen An- und Abflugverkehr und dessen Abwicklung.

Die vorgesehenen Regelungen zur Einrichtung von Flugverbotszonen durch die Planfeststellungsbehörde sind nach Auffassung der deutschen Luftverkehrswirtschaft insbesondere im Hinblick auf mögliche Sicherheitsrisiken und erhebliche Kapazitätseinschränkungen an Flughäfen hochproblematisch. Bei sicherheitsrelevanten Vorfällen (z.B. Luftnotlagen, Notlandungen, Funkausfall, Ausfall von Navigationstechnik, Ausweichen vor extremen Wetterlagen) wäre es dem Fluglotsen nicht mehr gestattet, die betroffenen Luftfahrzeuge in diese Zonen zu führen. Eine ohnehin angespannte Sicherheitslage würde so weiter verschärft. Dies ist schon aus Gründen der Flugsicherheit nicht vertretbar.

Auch für die Flughäfen entstünden durch die Flugverbotszonen erhebliche Nachteile bei der Flughafenplanung: Wichtige Voraussetzungen, wie Flexibilität und kurzfristige Anpassungen im Luftraum, gingen auch zum Nachteil der Bevölkerung verloren. Kurzfristige Änderungen für einen besseren Lärmschutz würden so unmöglich gemacht. Darüber hinaus könnte der Flughafen sein Potenzial nicht effizient ausschöpfen. Bereits bei schlechter Wetterlage könnte es aufgrund der Flugverbotszonen zu erheblichen Kapazitätseinschränkungen kommen. Die Folgen wäre lange Warteschleifen und Umleitungen, was letztlich zu Lasten der Kapazität des Flughafens ginge. Eine solche Kapazitätseinschränkung „durch die Hintertür“ lehnt die deutsche Luftverkehrswirtschaft ab.

4. Festlegungen von Bedingungen für An- und Abflugverkehr (Satz 7)

Die Planfeststellungsbehörde kann nach Satz 7 Bedingungen für An- und Abflugverkehr festlegen. Diese neue Vorschrift führt eine zusätzliche Befugnis der Planfeststellungsbehörde in Form einer Ermessensnorm ein. Satz 7 ermächtigt die Planfeststellungsbehörde auch insoweit zur Luftraumregulierung, die eigentlich dem Bund zusteht. Auch die Festlegung derartiger „Bedingungen“ geht über die planerische Einflussnahme auf spätere Flugverfahren weit hinaus. Die Bedingungen betreffen allgemein An- und Abflugverkehr.

Welche Bedingungen die Planfeststellungsbehörde festlegen darf, ist im Gesetzentwurf nicht weiter konkretisiert und auch nicht beschränkt. Es gibt weder auf tatbestandlicher noch auf der Rechtsfolgen- seite Einschränkungen. „Bedingungen“ für den An- und Abflugverkehr könnten so Vorgaben für die Luft- raumnutzung machen. Die An- und Abflugplanung könnte insofern zu einem weiteren Instrument plane- rischer Gestaltung und Abwägung für die Planfeststellung werden. Die einzige Voraussetzung ist nach dem Gesetzestext, dass die Bedingungen „für bestimmte schutzwürdige Gebiete“ formuliert werden.

Die entsprechende Formulierung in Satz 7 des vorgelegten Gesetzentwurfs geht nach Auffassung der deutschen Luftverkehrswirtschaft viel zu weit. Das eigentliche Anliegen von Satz 7 ist offenbar, solche Vorgaben zu erlauben, die an die Stelle einer absoluten „Tabu-Zone“ nach Satz 6 treten können, wenn sie ausreichen, um die jeweiligen Schutzziele zu verwirklichen. Dies ist bereits heute Praxis. Wenn allein dies das Regelungsziel wäre, müsste also ein Konnex zum vorhergehenden Satz 6 geschlagen werden.

Bleibt es hingegen bei der im Gesetzentwurf vorgesehenen Formulierung, werden Bedingungen für An- und Abflüge ein Steuerungsinstrument der Planfeststellung für jegliches – nicht näher definiertes – „be- stimmtes schutzwürdiges Gebiet“. Dies kann nach Auffassung der deutschen Luftverkehrswirtschaft we- der im Sinne des Gesetzes sein noch hinreichend die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern berücksichtigen. Denn zur Luftraumplanung ist allein der Bund zuständig – ebenso zum Erlass von Flug- beschränkungs- und Flugsperregebieten. Allein die Zuständigkeit für die ortsgebundene Zulassung der In- frastruktur und die Verkehrszulassung am Boden ist Aufgabe der Länder im Rahmen der Auftragsverwal- tung. Diese bewährte Kompetenzabgrenzung sollte nach Auffassung der deutschen Luftverkehrs- wirtschaft strikt gewahrt bleiben.

D. Zusammenfassung des Änderungsbedarfs zum Entwurf zu § 8 Absatz 1 LuftVG

An dem vorgelegten Entwurf zur Änderung von § 8 Absatz 1 LuftVG besteht dringend notwendiger Ände- rungsbedarf. Die deutsche Luftverkehrswirtschaft fordert den Bundestag auf, den vorgelegten Gesetzent- wurf auf das eigentliche Anliegen – die 1:1-Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts – zurückzuführen und genau darauf im Interesse von Rechtsklarheit und -sicherheit auch zu begrenzen. Dies lässt sich durch einige wenige Änderungen im Gesetzentwurf zu § 8 Absatz 1 Sätze 4 ff. erreichen, die im folgenden Vorschlag zusammengefasst und im Text entsprechend hervorgehoben sind:

Änderungsbedarf zum Entwurf von § 8 Absatz 1 Sätze 4 ff. i.d.F. des Regierungsentwurfs:

⁴Die Prüfung der Umweltverträglichkeit und der Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen von Natura 2000-Gebieten muss sich räumlich auf den gesamten Einwirkungsbereich des Vorhabens erstrecken, in dem ~~entscheidungserhebliche~~ **abwägungserhebliche** Auswirkungen möglich sind. ⁵Hierbei sind in der Umgebung der in Satz 1 bezeichneten Flugplätze alle die Bereiche zu berücksichtigen, in denen An- und Abflugverkehr weder aus tatsächlichen noch aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen werden kann. ⁶Lässt sich die Zulassung des Vorhabens **nach dem Abwägungskonzept der Planfeststellungsbehörde** nur rechtfertigen, wenn bestimmte schutzwürdige Gebiete von erheblichen Beeinträchtigungen durch An- und Abflugverkehr verschont bleiben, **kann die Planfeststellungsbehörde dies klarstellen**. ~~legt die Planfeststellungsbehörde fest, dass An- und Abflugverkehr über diesen Gebieten nicht abgewickelt werden darf.~~ ⁷Die Planfeststellungsbehörde kann **aus denselben Gründen** auch Bedingungen für die Zulässigkeit von ~~Überflügen~~ **Flugverfahren** über bestimmten **besonders** schutzwürdigen Gebieten festlegen. ⁸**Hierzu darf sich die nachfolgende Festlegung von Flugverfahren nicht in Widerspruch setzen.**

Kontakt

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)
Michael Kandora, Leiter Infrastruktur
– Haus der Luftfahrt –
Friedrichstraße 79, 10117 Berlin
E-Mail: Michael.Kandora@bdl.aero
Telefon: 030 / 520 077-125

Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) wurde 2010 als gemeinsame Interessenvertretung der deutschen Luftverkehrswirtschaft gegründet. Mitglieder des Verbandes sind die Fluggesellschaften, Flughäfen, die Deutsche Flugsicherung und weitere Leistungsanbieter im deutschen Luftverkehr. Die Luftverkehrswirtschaft ermöglicht Mobilität für jährlich über 200 Mio. Fluggäste und trägt mit dem Transport von Waren im Wert von über 200 Mrd. EUR zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland bei. Die Luftfahrt beschäftigt in Deutschland mehr als 800 000 Menschen.

Schriftliche Stellungnahme

des Bundesverbandes der Deutschen Luftverkehrswirtschaft zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 24. Februar 2016 in Berlin zum Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD [Ausschussdrucksache 18(15)303] zur Beratung des „Entwurfes eines Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes“

Stand: 22. Februar 2016

Im Rahmen einer öffentlichen Anhörung befasst sich der Bundestagsausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur am 24. Februar 2016 mit der von der Bundesregierung initiierten 15. Novelle zum Luftverkehrsgesetz. Mit dieser Stellungnahme nimmt der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) zu den Inhalten des Änderungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Stellung, die als Konsequenz aus dem Flugzeugabsturz des Luftfahrtunternehmens Germanwings am 24. März 2015 in den französischen Alpen in den laufenden Gesetzgebungsprozess einfließen sollen.

A. Einleitung

Auf europäischer und nationaler Ebene wurden Expertenrunden (sog. „Taskforces“) damit beauftragt, sich zu eventuellen Schlussfolgerungen aus dem Flugzeugabsturz des Luftfahrtunternehmens Germanwings am 24. März 2015 in den französischen Alpen zu beraten. Die Beratungen zeigten, dass das Sicherheitsniveau im Flugbetrieb bereits heute sehr hoch ist. Aus den veröffentlichten Ergebnisberichten¹ bewertet der BDL folgende Vorschläge als besonders wichtig, um das Risiko eines solchen Ereignisses künftig zu minimieren:

- Kurzfristig sind keine Änderungen am Schließsystem der **Cockpittüren** vorzunehmen. Langfristig sollten bei der Neuentwicklung von Flugzeugen bauliche Optionen (Schleuse zwischen Kabine und Cockpittür, Integration WC in geschützten Bereich) geprüft werden.
- Die **diagnostische Sensibilisierung**, insbesondere die Feststellung psychischer Auffälligkeiten / Anhaltspunkte bei Piloten durch Fliegerärzte sollte verbessert werden. Hierauf ist insbesondere von Seiten des Luftfahrt-Bundesamtes im Rahmen seiner Aufsicht zur Qualitätssicherung der Flugmedizin in Deutschland zu achten.
- Zur Praxis der Übermittlung fliegerärztlicher **Befunde in pseudonymisierter Form** an das Luftfahrt-Bundesamt sollten Alternativen entwickelt werden, die unter Wahrung der ärztlichen Schweigepflicht die Untersuchungs- und Kontrollpraxis vereinfachen.

¹ EU) **Task Force on Measures Following the Accident of Germanwings Flight 9525: Final Report**, 07/2015
[<http://ec.europa.eu/transport/modes/air/news/doc/2015-07-17-germanwings-report/germanwings-task-force-final-report.pdf>]
DE) **Taskforce Airline Safety: Abschlussbericht**, 11/2015
[<https://www.bdl.aero/download/2016/taskforce-4u9525-abschlussbericht.pdf>]

- Der **Zugang zu allen Untersuchungsbefunden** ist von großer Wichtigkeit und sollte sichergestellt werden, ggf. in Form von Datenbanken.
- Die bestehenden **Anlaufstellen für Piloten** haben sich in jeder Hinsicht bei Prävention, Behandlungsberatung und Hilfe bewährt. Sie sollten in Bezug auf mentale / psychische Probleme weiter gestärkt und vom Gesetzgeber verbindlich vorgeschrieben werden.
- **Zufallskontrollen** von Piloten auf den Konsum von Medikamenten, Drogen und Alkohol sollten eingeführt werden. Diese sollten von staatlichen Stellen durchgeführt werden. Dabei sollten Aufwand und Sicherheitsgewinn in einem nachvollziehbaren Verhältnis stehen.

B. Allgemeine Bewertung

Der BDL begrüßt, dass der Gesetzgeber die Initiative ergreift, um vorgeschlagene Maßnahmen umzusetzen.

Der bereits laufende Prozess der 15. Novellierung des Luftverkehrsgesetzes ermöglicht es, rasch sinnvolle Maßnahmen rechtlich verbindlich zu machen, die aus den Schlussfolgerungen des Flugzeugunglücks gezogen wurden.

Der BDL unterstreicht sein auch von den Teilnehmern der deutschen Taskforce geteiltes Grundverständnis, dass Beratungsergebnisse möglichst auch auf europäischer und internationaler Ebene eingebracht und dort umgesetzt werden sollten.

C. Bewertung im Einzelnen

Der Änderungsantrag (ÄA) der Fraktionen der CDU/CSU und SPD [Ausschussdrucksache 18(15)303] benennt Inhalte, die als Konsequenz aus dem Flugzeugabsturz vom 24. März 2015 in den französischen Alpen in die Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung „Entwurf eines Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes“ einfließen sollen.

1. Kontrollen bei Piloten [ÄA Ziffer 1 Buchstabe c]

Im Luftverkehrsgesetz soll ein neuer § 23d eingefügt werden, wonach die Luftfahrtunternehmer ihr Luftfahrtpersonal auf Alkohol, Medikamente oder andere psychoaktive Substanzen kontrollieren müssen. Dies soll bei zweierlei Anlässen erfolgen:

- a) vor Dienstbeginn, wenn ein auf Tatsachen begründeter Verdacht auf Dienstunfähigkeit wegen der Einnahme dieser Mittel vorliegt [gemäß § 23d Satz 2],
- b) darüber hinaus mittels präventiver Zufallskontrollen [gemäß § 23d Satz 3].

Hier nimmt der BDL wie folgt Stellung:

- 1.) Die Möglichkeit und Verpflichtung, anlassbezogene Kontrollen im Verdachtsfall durchzuführen, besteht bereits heute. Schon jetzt hat die sog. „Luftaufsicht“ die Aufgabe, betriebsbedingte Gefahren abzuwehren. Dies kann im Verdachtsfall auch die Durchführung von Kontrollen auf Alkohol oder andere berauschende Mittel bedeuten. Überführte Piloten machen sich straffällig.

Hierzu wird verwiesen auf:

- § 29 Luftverkehrsgesetz (LuftVG)
 - (1) Die Abwehr von betriebsbedingten Gefahren für die Sicherheit des Luftverkehrs sowie für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung durch die Luftfahrt (Luftaufsicht) ist Aufgabe der Luftfahrtbehörden und der Flugsicherungsorganisation. Sie können in Ausübung der Luftaufsicht Verfügungen erlassen. (...)
 - (2) Die Luftfahrtbehörden können diese Aufgaben auf andere Stellen übertragen oder sich anderer geeigneter Personen als Hilfsorgane für bestimmte Fälle bei der Wahrnehmung der Luftaufsicht bedienen.
- § 315a Strafgesetzbuch (StGB)
 - (1) Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer
 1. ein (...) Luftfahrzeug führt, obwohl er infolge des Genusses alkoholischer Getränke oder anderer berauschender Mittel (...) nicht in der Lage ist, das Fahrzeug sicher zu führen, oder
 2. als Führer eines solchen Fahrzeugs oder als sonst für die Sicherheit Verantwortlicher durch grob pflichtwidriges Verhalten gegen Rechtsvorschriften zur Sicherung des (...) Luftverkehrs verstößt und dadurch Leib oder Leben eines anderen Menschen oder fremde Sachen von bedeutendem Wert gefährdet.
 - (2) In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 ist der Versuch strafbar.
 - (3) Wer in den Fällen des Absatzes 1
 1. die Gefahr fahrlässig verursacht oder
 2. fahrlässig handelt und die Gefahr fahrlässig verursacht,wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.
- § 316 Strafgesetzbuch (StGB)
 - (1) Wer im Verkehr (§§ 315 bis 315d) ein Fahrzeug führt, obwohl er infolge des Genusses alkoholischer Getränke oder anderer berauschender Mittel nicht in der Lage ist, das Fahrzeug sicher zu führen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft, wenn die Tat nicht in § 315a oder § 315c mit Strafe bedroht ist.
 - (2) Nach Absatz 1 wird auch bestraft, wer die Tat fahrlässig begeht.

Aus diesen Bestimmungen leitet sich bereits heute die Verpflichtung zu Kontrollen auf Medikamente, Drogen und Alkohol ab, wenn ein auf Tatsachen begründeter Verdacht vorliegt, dass die Dienstfähigkeit des Luftfahrtpersonals wegen der Einnahme dieser Mittel beeinträchtigt oder ausgeschlossen ist.

- 2.) Gesetzliche Verpflichtungen zur Durchführung zufälliger Kontrollen von Piloten auf Medikamente, Drogen und Alkohol existieren im deutschen Recht bisher nicht. Solche Regelungen existieren aber sehr wohl in anderen Staaten, wie bspw. den USA, Australien, Großbritannien oder den Niederlanden. Aus den Erfahrungen der US-amerikanischen Luftfahrtbehörde FAA (*engl. Federal Aviation Administration*) ergibt sich folgende Sachlage:
- Seit 1988 werden für die Luftverkehrssicherheit betreffende Angestellte (*engl. safety-sensitive employees*) per Zufallssystem auf den Konsum von Medikamenten und Drogen kontrolliert. 1995 wurde der Umfang der randomisierten Tests auf den Konsum von Alkohol erweitert.
 - Gegenwärtig umfasst das Programm rund 450.000 safety-sensitive employees, darunter etwa 100.000 Berufspiloten, von denen ein jährlich neu definierter Teil stichprobenartig überprüft wird.

- Trotz leichter jährlicher Schwankungen kann festgehalten werden:
 - a) Etwa 45.000 Berufspiloten werden jährlich zufällig auf den Konsum von Medikamenten und Drogen getestet. Mit einer Rate von 0,05% werden dabei durchschnittlich 22 Berufspiloten pro Jahr positiv getestet.
 - b) Etwa 12.000 Berufspiloten werden jährlich zufällig auf den Konsum von Alkohol getestet. Mit einer Rate von 0,1% werden durchschnittlich 12 Berufspiloten pro Jahr positiv getestet.

Die FAA stellte gegenüber dem Luftfahrt-Bundesamt 2015 dar, dass sie an den zufälligen Kontrollen festhalte, weil damit nicht nur dienstunfähige Piloten erkannt und am Fliegen gehindert werden, sondern weil die Kontrollen zusätzlich eine abschreckende Wirkung haben (Generalprävention).

- 3.) Auf Grundlage des Vorangestellten hält es der BDL für nicht notwendig, im Luftverkehrsgesetz einen Passus zur anlassbezogenen Kontrolle des Luftfahrtpersonals auf Medikamente, Drogen und Alkohol vor Dienstbeginn durch das Luftfahrtunternehmen einzufügen. Hierzu besteht bereits heute die Verpflichtung zur Durchführung solcher und darüber hinausgehender Kontrollen durch die Luftaufsicht.

Der BDL begrüßt indessen, dass der Gesetzgeber eine verpflichtende Durchführung von Zufallskontrollen von Piloten auf den Konsum von Medikamenten, Drogen und Alkohol festlegen will. Zur Aufrechterhaltung eines hohen Sicherheitsniveaus in der Luftfahrt gehört die Durchführung von Kontrollen für die Luftfahrtunternehmen und das Luftfahrtpersonal zum Selbstverständnis.

Zufällig durchgeführte Stichproben sind wichtig, wegen ihrer abschreckenden Wirkung auf Crews (Generalprävention). Mit Blick auf die Sachlage in den USA zeigt sich darüber hinaus, dass dienstunfähige Crews durch solche randomisierten Tests erkannt und am Fliegen gehindert werden können.

Für die Durchführung der Zufallskontrollen sollten bestenfalls staatliche Stellen zuständig sein. Bei diesen Zufallskontrollen handelt es sich um eine ordnungspolitische Aufgabe, die von den öffentlichen Behörden durchzuführen ist.

2. Flugmedizinische Daten und Aufsicht über Fliegerärzte [ÄA Ziffer 1 Buchstabe e]

Mittels der einzufügenden §§ 65b und 65c sollen neue Regelungen geschaffen werden zur

- Übermittlung personenbezogener Untersuchungsberichte,
- Einführung einer flugmedizinischen Datenbank und
- Aufsicht über deutsche Fliegerärzte.

Zur Übermittlung personenbezogener Untersuchungsberichte:

Die Übermittlung der Untersuchungsberichte und -ergebnisse vom Fliegerarzt an das Luftfahrt-Bundesamt soll künftig nicht mehr in pseudonymisierter Form erfolgen. Vielmehr werden personenbezogenen Daten übermittelt.

Zur Einführung einer flugmedizinischen Datenbank:

Die vom Luftfahrt-Bundesamt zu führende flugmedizinische Datenbank soll u.a. dazu dienen, dass mehrfache Anträge auf Erteilung eines Tauglichkeitszeugnisses (sog. „Tauglichkeitstourismus“ oder „Ärzt hopping“) verhindert werden. Neben den Berichten und Ergebnissen abgeschlossener Untersuchungen sollen

auch Berichte im Falle festgestellter Untauglichkeit oder nicht abgeschlossener Untersuchungen von den Fliegerärzten elektronisch versandt und in der Datenbank hinterlegt und abrufbar sein. Einblick sollen nur Fliegerärzte erhalten, insbesondere die medizinischen Sachverständigen des Luftfahrt-Bundesamtes. Die Daten sollen der ärztlichen Schweigepflicht unterliegen.

Zur Aufsicht über deutsche Fliegerärzte:

Dem Luftfahrt-Bundesamt soll im Rahmen seiner Aufsicht über die Fliegerärzte der Zugang zu den Fliegerarztpraxen und Einblick in die dortigen medizinischen Unterlagen eingeräumt werden. Dies soll der Überprüfung dienen, ob möglicherweise untauglichen Bewerbern Tauglichkeitszeugnisse ausgestellt wurden. In bestätigten Fällen sollen notwendige Folgemaßnahmen eingeleitet werden.

Hier nimmt der BDL wie folgt Stellung:

Zur Übermittlung personenbezogener Untersuchungsberichte:

Zur Sicherung der flugmedizinischen Tauglichkeit von Piloten befand die hierzulande vom Bundesverkehrsminister eingesetzte Taskforce, dass die Kenntnis aller Dokumente zur vollständigen Untersuchungshistorie für Fliegerärzte, Psychologen und Psychiater sowie für das aufsichtführende Luftfahrt-Bundesamt erforderlich und im Bedarfsfall schnellstmöglich zugänglich sein muss.

In diesem Zusammenhang bewertete die Taskforce das gegenwärtig in Deutschland praktizierte Verfahren der Pseudonymisierung bei der Übermittlung flugmedizinischer Befunde von den Fliegerärzten an das Luftfahrt-Bundesamt. Sie schlug vor, dass hierzu Alternativen entwickelt werden sollten, mittels derer unter Wahrung von Datenschutz und ärztlicher Schweigepflicht die Komplexität des Informationsflusses reduziert und damit die Untersuchungs- und Kontrollpraxis weiter vereinfacht werden kann. Die hier geplante Gesetzesänderung zur Übermittlung personenbezogener Untersuchungsberichte stellt einen geeigneten Ersatz zum bemängelten Verfahren der Pseudonymisierung dar und wird daher begrüßt. Mithilfe des Einblicks in die personenbezogenen Tauglichkeitsdaten kann das Luftfahrt-Bundesamt unter Wahrung der ärztlichen Schweigepflicht seine Aufsicht sachgerecht ausführen.

Zur Einführung einer flugmedizinischen Datenbank:

Die Einführung einer Datenbank wird begrüßt. Die Datenbank schafft die nötige Transparenz für Fliegerärzte bei der Tauglichkeitsuntersuchung von Piloten. Der lediglich für Flugmediziner und Zuständige im Luftfahrt-Bundesamt erlaubte Zugang wahrt sowohl den Datenschutz, als auch die ärztliche Schweigepflicht.

Zur Aufsicht über deutsche Fliegerärzte:

Die geplante Erweiterung der Aufsichtstätigkeit des Luftfahrt-Bundesamtes über die von ihm anerkannten Fliegerärzte wird begrüßt. Dies stärkt die staatliche Qualitätssicherung der Flugmedizin in Deutschland.

Kontakt

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)

Marian Kortas (Leiter Flugbetrieb, Technik und Safety)

– Haus der Luftfahrt –

Friedrichstraße 79, 10117 Berlin

E-Mail: Marian.Kortas@bdl.aero

Telefon: 030 / 520 077 170

Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) wurde 2010 als gemeinsame Interessenvertretung der deutschen Luftverkehrswirtschaft gegründet. Mitglieder des Verbandes sind die Fluggesellschaften, Flughäfen, die Deutsche Flugsicherung und weitere Leistungsanbieter im deutschen Luftverkehr. Die Luftverkehrswirtschaft ermöglicht Mobilität für jährlich über 200 Mio. Fluggäste und trägt mit dem Transport von Waren im Wert von über 200 Mrd. EUR zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland bei. Die Luftfahrt beschäftigt in Deutschland mehr als 800 000 Menschen.



Per E-Mail: verkehrs-ausschuss@bundestag.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Sekretariat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Vorsitzender

Bürgermeister Thomas Jühe, Raunheim
Tel: 06142-402213 Fax: 06142-402228
E-Mail: th.juehe@raunheim.de

Geschäftsführerin

Anja Wollert, LL. M.
Fluglärmmmission
Postfach 600727
60337 Frankfurt
Tel: 069-978 690 788
E-Mail: info@flk-frankfurt.de

Frankfurt, 22. Februar 2016

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 24.02.2016
Entwurf eines 15. Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes (Drs. 18/6988)
hier: Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmmmissionen (ADF)

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit der Abgabe einer Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 24. Februar 2016 zum Entwurf eines Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes. Die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmmmissionen nimmt dabei vor allem zu den aus Fluglärmsicht relevanten Punkten, d. h. insbesondere zur Neufassung von § 8 Abs. 1 LuftVG, wie folgt Stellung.

1. Ausgangslage

Anlass für die Änderung von § 8 LuftVG ist nach der Begründung des Gesetzesentwurfes das von der EU-Kommission am 30.5.2013 eingeleitete **Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland** wegen fehlerhafter Umsetzung der UVP-Richtlinie und der FFH-Richtlinie (Fauna-Flora-Habitat) in deutsches Recht. Die EU-Kommission rügte, dass beim Ausbau von Flughäfen und der späteren Festlegung der An- und Abflugverfahren die Umweltbelange nicht ausreichend berücksichtigt werden, da bei der tatsächlichen Festlegung der Flugverfahren von der in der Planfeststellung zu Grunde gelegten Grobplanung abgewichen werden kann. Das Bundesverwaltungsgericht hatte nach Einleitung des EU-Vertragsverletzungsverfahrens seine Rechtsprechung zur Frage der (europarechtskonformen) Abgrenzung des Planfeststellungsverfahrens von der Festsetzung der An- und Abflugverfahren weiterentwickelt, bzw. entsprechende Urteile veröffentlicht. Die Bundesregierung beabsichtigt mit der Ergänzung des § 8 LuftVG, diese Rechtsprechung im Gesetzestext festzuschreiben.

Ebenfalls im Jahr 2013, und zwar am 27.11.2013, unterzeichneten **CDU/CSU und SPD den gemeinsamen Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode**. Hierin einigten sich die Regierungsparteien im Bereich des Lärmschutzes auf die Umsetzung u. a. folgender konkret beschlossener Vorhaben:

- **Bei Festlegung von Flugverfahren und Flugverkehrskontrollfreigaben wird der Lärmschutz insbesondere in den Nachtstunden verbessert.**



- Bei der **Festlegung von Flugrouten** werden wir **rechtlich sicherstellen, dass die Anwohnerinnen und Anwohner in einem transparenten Verfahren frühzeitig informiert und beteiligt werden.** Wir schaffen **verbesserte Transparenz und Beteiligung der Kommunen und Öffentlichkeit bei der Festlegung von Flugrouten.** Eine **Schlüsselrolle kommt dabei den Fluglärmkommissionen zu, die wir stärken wollen.**
- Im **Luftverkehrsgesetz verankern wir eine stärkere Differenzierung nach Flugzeugtypen und eine deutlichere Spreizung der Tag- und Nachtтарife bei lärmabhängigen Flughafenentgelten.**
- **Beim Fluglärm setzen wir vorrangig auf eine Reduzierung des Fluglärms an der Quelle,** eine bestmögliche Flächennutzung im Umfeld sowie auf lärmreduzierende flugbetriebliche Verfahren.

Keines der aufgeführten beschlossenen Vorhaben wurde bisher, also bis zur Mitte der Regierungszeit, von den Koalitionspartnern angepackt und die gesetzlichen Grundlagen entsprechend der getroffenen Vereinbarungen geändert.

Genau zwei Jahre nach Unterzeichnung des Bundes-Koalitionsvertrages, und zwar am 27.11.2015, wurde schließlich eine **Gesetzesinitiative von den Bundesländern Hessen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg** in den Bundesrat eingebracht. Bezugspunkt ist hierbei ebenfalls das Luftverkehrsgesetz, allerdings geht es nicht um das Planfeststellungsverfahren, sondern um die Rechtsgrundlagen für die Festlegung und Handhabung von An- und Abflugverfahren in § 29b LuftVG. Es handelt sich hierbei um einen überparteilich erarbeiteten Vorschlag, der zahlreiche Kritikpunkte einer gescheiterten Initiative aus den Vorjahren bereits berücksichtigt. Dieser Vorschlag befindet sich momentan – neben dem 15. Gesetz zur Änderung des LuftVG – ebenfalls im Gesetzgebungsverfahren.

2. Stellungnahme

a) Das Festschreiben der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in § 8 Abs. 1 des Luftverkehrsgesetzes ist – wenn auch ein kleiner – jedoch **insofern ein wichtiger (Fort)Schritt, als die Handlungsmöglichkeiten der Luftfahrtbehörden im Planfeststellungsverfahren auf gesetzlicher Ebene grundsätzlich klargestellt werden. Hierdurch werden künftig Unklarheiten darüber vermieden,** ob die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ggf. doch nur vor dem Hintergrund der Besonderheiten des entschiedenen Berliner Streitfalles gilt.

Hintergrund für die Einschätzung der EU-Kommission, dass nach dem bisherigen deutschen Luftverkehrsrecht Umweltbelange beim Ausbau von Flughäfen und der späteren Festlegung der An- und Abflugverfahren nicht ausreichend berücksichtigt werden, ist, dass die Abwägungsentscheidung der Luftverkehrsbehörden nur dann sinnvoll vorgenommen werden kann, wenn alle Entscheidungsgrundlagen und damit auch die Lärmauswirkungen des Vorhabens vorliegen. Die Gesamtfluglärmbelastung ist maßgeblich davon abhängig, wie und wo der An- und Abflugverkehr abgewickelt wird. Vor diesem Hintergrund betrachten wir die vom Bundesverwaltungsgericht gefundene Abgrenzung von Planfeststellungsverfahren und An- und Abflugverfahren als gelungen. Die geplante Ergänzung von § 8 Abs. 1 LuftVG **führt zu mehr Transparenz und ist sowohl für die Bevölkerung als auch für die EU-Kommission wichtig. Die EU-Kommission hält auch mehr als zwei Jahre nach Veröffentlichung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts an dem eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren fest.**



Es ist mithin davon auszugehen, dass die EU-Kommission das Unterlassen einer Rechtsänderung durch das Festhalten am Status Quo als nicht ausreichend erachtet und mithin eine Gesetzesänderung unter Berücksichtigung der gemachten Vorgaben geboten ist.

Zu einzelnen bereits vorliegenden Änderungsvorschlägen zum Gesetzesentwurf führen wir wie folgt aus:

- Den Änderungsantrag der Fraktionen von CDU/CSU und SPD auf Streichung der Wörter „schutzwürdigen“ vor „bestimmte Gebiete“ halten wir für nachvollziehbar.
- Weitergehende Änderungsvorschläge zu § 8 Abs. 1 LuftVG aus der bislang vorliegenden Stellungnahme des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung (BAF) sollten u. E. nicht weiterverfolgt werden:
 - Es muss einer Planfeststellungsbehörde möglich sein, aufgrund ihrer besonderen Kenntnis der Sachlage und der Voraussetzungen des Flughafenumlandes, für die Genehmigung eines Flughafenvorhabens eine Regelung vorzusehen, welche bestimmte Gebiete von Flugverkehr ausnimmt oder diesen auf ein bestimmtes Mindestmaß beschränkt. **Diese Handlungsoption der Genehmigungsbehörde darf nicht durch das Einfügen des Wortes „grundsätzlich“ nach den Worten „über diesen Gebieten“ in Satz 5 verwässert werden.** Ohne diese Gestaltungsmöglichkeit (und nicht –pflicht) besteht umgekehrt auch ein größeres Risiko, das einzelne Vorhaben aufgrund der zu erwartenden Auswirkungen gerade nicht mehr genehmigungsfähig sind, die Genehmigungsfähigkeit bei Nutzung des Instruments aber durchaus hergestellt werden könnte.
Das gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund der Frage, in welchen Fällen tatsächlich von dem vom BAF vorgeschlagenen „grundsätzlichen Freihalten“ in der Praxis abgewichen werden dürfte. Das BAF beruft sich jedenfalls auf „verschiedene Gründe der sicheren, geordneten und flüssigen Abwicklung des Luftverkehrs“, und damit zumindest auch auf das Tagesgeschäft der Flugsicherungsorganisationen (vereinfacht im Folgenden: DFS). Der als Klarstellung beabsichtigte Einschub des Wortes „grundsätzlich“ würde mithin das Gegenteil bewirken, nämlich eine unklare Anwendungslage für die Lotsen.
 - **Die in Abs. 1 S. 6 enthaltene Möglichkeit der Planfeststellungsbehörde, auch Bedingungen für die Zulässigkeit von Überflügen über bestimmten Gebieten festzulegen, sollte unbedingt beibehalten werden.** Es handelt sich hierbei um die mildere Stufe im Vergleich zum ebenfalls zulässigen vorgenannten vollständigen Ausschluss nach Abs. 1 S. 5. Die Klarstellung dieser Handlungsoption im Gesetz ist für die Betroffenen von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Auch für die Luftverkehrswirtschaft kann es sich durchaus als hilfreich erweisen, dass nicht nur die weitreichendere Handlungsmöglichkeit im Gesetz vorgesehen ist, sondern darüber hinaus auch weniger stark eingreifende Ausschnitte der Maximalmaßnahme ausdrücklich vorgesehen sind.
 - In den letzten Jahren befassten sich zahlreiche Rechtsgutachten auch mit der Frage, wie das BAF und die DFS enger als bisher bereits in das Planfeststellungsverfahren eingebunden werden könnten, ohne die erforderliche Flexibilität bei der



späteren Flugroutenfestsetzung zu gefährden. Der Gesetzesvorschlag sieht hier über die bereits in der Rechtsprechung des BVerwG zugrunde gelegte „mit dem BAF oder der DFS abgestimmte Grobplanung der Flugrouten“ eine Stellungnahme von BAF und DFS vor, wenn ein von der Genehmigungsbehörde bestimmtes Gebiet von Flugverkehr freigehalten oder Bedingungen für dessen Überflug aufgestellt werden sollen. Die noch einmal gesondert aufgeführte Stellungnahme von BAF und DFS hat hier also einen ähnlichen Charakter wie die ohnehin stattfindende Abstimmung bei der Grobplanung. Sie dient der Absicherung der Abwägungsentscheidung und soll späteren eklatanten Abweichungen, wie im Falle des Ausbaus des Flughafens Berlin-Schönefeld, im beiderseitigen Interesse entgegenwirken. Es ist deshalb nicht ersichtlich, aus welchem Grund diese Stellungnahme rechtlich anders behandelt werden sollte, als die Abstimmung im Rahmen der Grobplanung. Zu einem ähnlichen Vorschlag wie in der Gesetzesänderung vorgesehen kommt i. ü. auch ein im Auftrag des Umweltbundesamtes erstelltes Gutachten aus dem Jahr 2014, in welchem empfohlen wird, dass sich die Planfeststellungsbehörde und das BAF miteinander ins Benehmen setzen sollen¹. Vor diesem Hintergrund wird eine Ergänzung von § 40 LuftVZO anstelle der Stellungnahme im Gesetzesvorschlag abgelehnt.

b) Unabhängig von dieser konkret vorgeschlagenen Änderung in § 8 Abs. 1 LuftVG fordert die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmmmissionen, im aktuellen Gesetzgebungsverfahren auch die weiteren anstehenden dringenden Änderungsbedarfe des Luftverkehrsgesetzes aufzugreifen.

Die Änderung des § 8 Abs. 1 LuftVG betrifft ausschließlich die Regelungen im Planfeststellungsverfahren und hat vor dem Hintergrund, dass bundesweit aktuell keine weiteren Ausbauprojekte anstehen, nur relativ geringe praktische Relevanz. **Viel wichtiger für die Betroffenen im Umfeld der bestehenden Flughäfen sind lärmschützende Regelungen, welche die Festlegung (bzw. Änderung) und die Handhabung von An- und Abflugverfahren sowie dabei eine verbesserte Einbindung der Öffentlichkeit betreffen.**

Nicht nur die Gutachten des die Bundesregierung beratenden Sachverständigenrates für Umweltfragen² und des Umweltbundesamtes aus dem Jahr 2014 (s.o.), sondern auch die Ergebnisse der vor wenigen Monaten veröffentlichten Lärmwirkungsstudie NORAH³ weisen hier dringenden politischen Handlungsbedarf nach.

Vor dem Hintergrund dieser bestehenden Anforderungen hatte sich bereits die Regierungskoalition im Jahr 2013 wie aufgeführt auf wesentliche Änderungsvorhaben geeinigt.

¹ vgl. UBA-„Gutachten zur Prüfung von formell- und materiell-rechtlichen Vorgehensmöglichkeiten bei der Festlegung von Flugrouten“, 2014:

http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/publikationen/texte_29_2014_komplett_neu.pdf

² vgl. SRU-Gutachten „Fluglärm reduzieren: Reformbedarf bei der Planung von Flughäfen und Flugrouten“, 2014:

http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2012_2016/2014_SG_Fluglaerm_HD.pdf%3Bjsessionid%3D8FAD22CCCC67F2BC3F95F2BD2022D6D.1_cid335?__blob=publicationFile

³ vgl. ADF-Schreiben, Ergebniszusammenfassung der NORAH-Studie, November 2015: http://www.flk-frankfurt.de/eigene_dateien/aktuell/2015-aktuelles/schr_adf_ergebnisse_norah-studie_mit_zusammenfassung_nov_2015.pdf



Diese Regierungsversprechen müssen jetzt auch endlich umgesetzt und dürfen nicht länger hinausgezögert werden. Es ist aus unserer Sicht nicht sinnvoll und in der Sache kontraproduktiv, die vereinbarten Änderungen im Bereich des Lärmschutzes gestückelt und losgelöst voneinander in zahlreichen kleineren Änderungsgesetzen ohne hinreichende Berücksichtigung ihrer Wechselwirkungen zu beschließen. Erforderlich ist vielmehr, hier zu einer umfassenden und sorgfältig geprüften sachgerechten Lösung für die dringend notwendigen und vereinbarten Verbesserungen beim Lärmschutz gelangen.

In diesem Sinn sollte auch die ebenfalls aktuelle Bundesratsinitiative der Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg in diese Änderungsüberlegungen einbezogen werden. Aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen ist die Initiative insoweit ein wichtiger Schritt, als danach der Fluglärmschutz allgemein als Abwägungsbelang bei der Festsetzung von Flugrouten berücksichtigt werden muss, und zwar ohne den besonderen Schutz der Hochbetroffenen zu vernachlässigen. Im Hinblick auf eine erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Festsetzung von Flugrouten empfehlen wir, diese über die Fluglärmkommissionen zu organisieren, so wie dies auch im Bundes-Koalitionsvertrag vorgesehen ist. Hierdurch können die vorgetragenen Fluglärm-Belange direkt in die Beratung der Fluglärmkommission einfließen und drohen nicht gegenüber dem Votum des Regionalgremiums unterzugehen⁴. Vor diesem Hintergrund empfehlen wir insoweit die Anpassung eines Änderungsvorschlags einiger Abgeordneter der Fraktion DIE LINKE zur Ergänzung von § 32 Abs. 4 Nr. 8 LuftVG.

Die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen fordert die umgehende Umsetzung der nachfolgenden Mindestvorgaben im deutschen Luftverkehrsrecht:

- **Vorrang des aktiven Schallschutzes vor passivem Schallschutz**
- **allgemeines Lärmminimierungsgebot**
- **höhere Gewichtung des Schutzes vor Fluglärm in der Flugverfahrensplanung, bei der Abwicklung des Luftverkehrs und im Planfeststellungsverfahren**
- **Verbesserung des gesetzlichen Schutzniveaus in der gesamten gesetzlichen Nacht von 22 bis 6 Uhr im LuftVG**
- **verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung (s. o.) und frühzeitige umfassende Information der Betroffenen bei wesentlicher Änderung von Flugverfahren**
- **Verankerung einer stärkeren Differenzierung nach Flugzeugtypen und eine deutlicher Spreizung der Tag- und Nachttarife bei lärmabhängigen Flughafenentgelten**

Darüber hinaus ist das Fluglärmschutzgesetz zu überarbeiten, bestehende Mängel und Schutzlücken sind hierbei auszuschließen⁵.

⁴ vgl. Gemeinsame Stellungnahme von ADF, BVF, BUND, VCD und AK Ärzte gegen Fluglärm zur Bundesratsinitiative, 24.11.2015: http://www.flk-frankfurt.de/eigene_dateien/aktuell/2015-aktuelles/151123_stellungnahme_zur_fluglaerm_br-initiative_bawue_hes_rhpf.pdf

⁵ vgl. u. a. UBA-Gutachten „Evaluation der 2. Fluglärmschutzverordnung“: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_13_2016_evaluation_der_2_fluglaermschutzverordnung.pdf



Zu den in diesem Sinne über § 8 Abs. 1 LuftVG hinausgehenden und bereits vorliegenden Änderungsanschlägen nehmen wir wie folgt Stellung:

- **Entsprechend der vorgenannten Forderungen der ADF begrüßen wir ausdrücklich den Vorschlag einer Aufnahme des Vorrangs aktiven Schallschutzes vor passivem Schallschutz im Luftverkehrsgesetz** (einzelne Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE, Ergänzung § 8 Abs. 1 S. 4-5 LuftVG). Hierbei muss zudem sichergestellt sein, dass der besondere Schutz des Hochbetroffenen im Nahbereich des Flughafens Priorität hat.
- Den Änderungsantrag einiger Abgeordneter der Fraktion DIE LINKE auf Änderung des Gesetzes zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) mit dem Ziel einer **umfassenden Verpflichtung zur Durchführung von UVP bei jeglicher Festsetzung/Änderung von Flugrouten**, lehnen wir aus folgendem Grund ab: Vor dem Hintergrund, dass eine Verbesserung des Lärmschutzes effektiv nur durch aktive Schallschutzmaßnahmen erreicht werden kann, sollte die verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Festlegung von Flugrouten so ausgestaltet sein, dass zusätzliche Hemmnisse bei der Entwicklung und Einführung aktiver Schallschutzmaßnahmen vermieden oder so gering wie möglich gehalten werden. **Einer UVP bedarf es u. E. nur dann, wenn im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens gerade nicht der gesamte mögliche Einwirkungsbereich betrachtet wurde bzw. nachträglich eine wesentliche Änderung des An- und Abflugsystems vorgenommen wird, die von der Grobplanung deutlich abweicht**, vgl. hierzu auch ein ähnlicher Vorschlag im Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes aus dem Jahr 2014⁶.
Als nicht erforderlich erachtet wird die mit einem weiteren Antrag einiger Abgeordneter der Fraktion DIE LINKE beabsichtigte Änderung von § 8 Abs. 1 S. 3 LuftVG. Im Rahmen der Abwägung im Planfeststellungsverfahren ist bereits gesetzlich geregelt, dass die in der UVP ermittelten Auswirkungen und Bewertungen des Vorhabens zu berücksichtigen sind. Einer Klarstellung bedarf es u. E. insoweit nicht.

Wir fordern die Regierungsparteien auf, die im Koalitionsvertrag vereinbarten und den Betroffenen versprochenen Verbesserungen im Bereich des Fluglärmschutzes umgehend zu bewirken.

Mit freundlichen Grüßen

Thomas Jühe
Vorsitzender
Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen

⁶ Siehe Fußnote 1