

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 Rechtsfolgenrechtsseite 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.

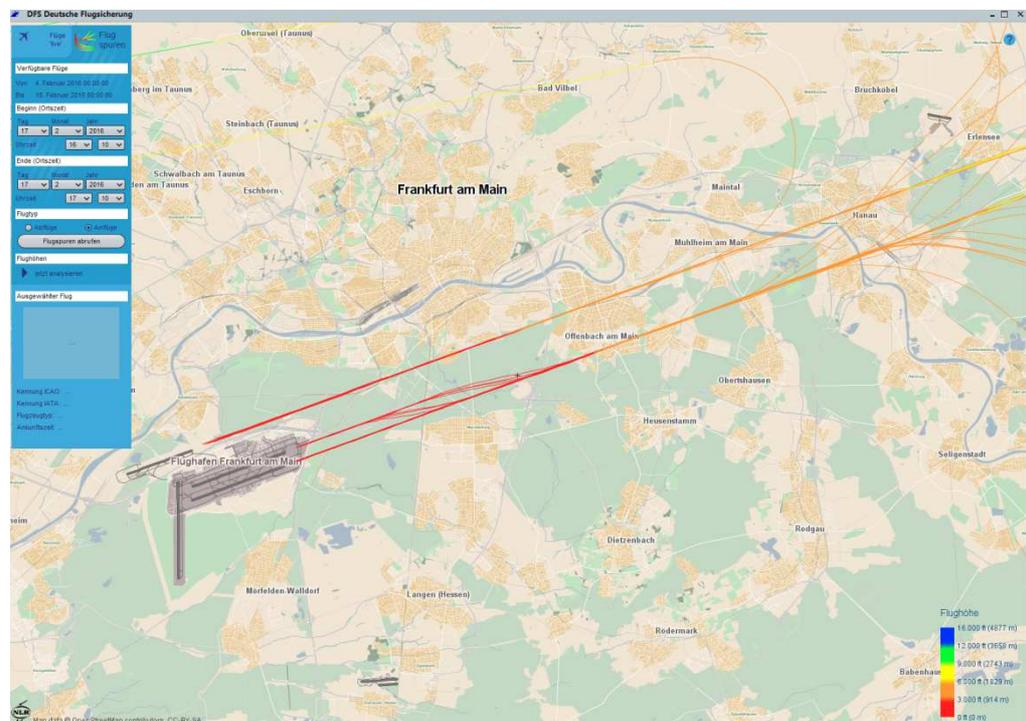
den Flugverfahren gegenüber vorrangig sind, ist der Begriff des An- und Abflugverkehrs im Gesetzentwurf auch tatsächlich weiter als der Begriff der Flugverfahren. Erfasst wird mit ihm auch der An- und Abflugverkehr, der nicht auf durch das BAF festgelegten Flugverfahren abgewickelt wird, sondern der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

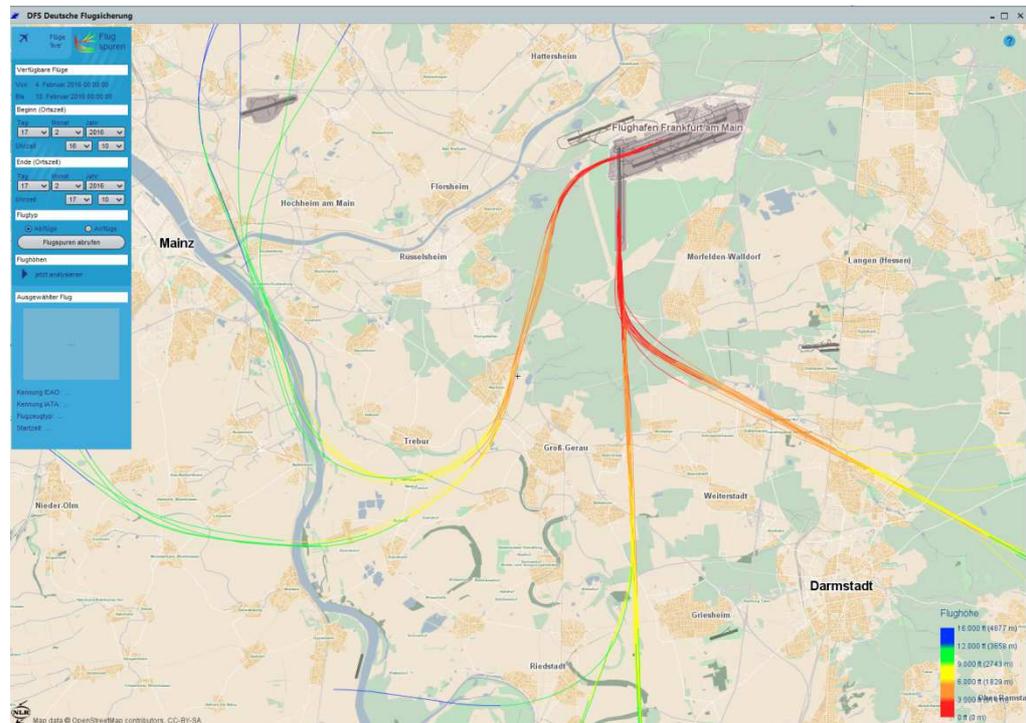
hinzu kommt ein zwei Meilen langes Geradeausflug-Segment für das Erliegen des Instrumentenlandesystems. In aller Regel werden daher Anflüge ab einer Entfernung von deutlich über 20 km vom Aufsetzpunkt auf einer geraden Linie in Verlängerung der Landebahn geführt.



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 Obergerichtspräsidenten hat diese Praxis ausdrücklich bestätigt.

(vgl. Obergerichtspräsident 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, flugsicherungs betrieblich nicht umsetzbar war. Ziel dieser Beteiligung ist es, der Planfeststellungsbehörde eine aus flugsicherungs betrieblicher 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 flugsicherungs betrieblichen Auswirkungen von beabsichtigten Regelungen durch die Planfeststellungsbehörde zu beurteilen und dies in das Planfeststellungsverfahren zurückzuspiegeln.

Diese flugsicherungs betrieblichen 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 vollständige 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.