

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 149

**Flughafenplanung,
Planfeststellungsverfahren,
Anforderungen an die
Planungsentscheidung**

**Vorträge
auf den Dritten Speyerer Planungsrechtstagen
und dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag
vom 21. bis 23. März 2001
an der Deutschen Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer**

Herausgegeben von

Jan Ziekow



Duncker & Humblot · Berlin

Flughafenplanung, Planfeststellungsverfahren, Anforderungen an die Planungsentscheidung

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 149

Flughafenplanung, Planfeststellungsverfahren, Anforderungen an die Planungsentscheidung

Vorträge
auf den Dritten Speyerer Planungsrechtstagen
und dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag
vom 21. bis 23. März 2001
an der Deutschen Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Jan Ziekow



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Flughafenplanung, Planfeststellungsverfahren, Anforderungen
an die Planungsentscheidung : Vorträge auf den Dritten
Speyerer Planungsrechtstagen und dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag
vom 21. bis 23. März 2001 an der Deutschen Hochschule
für Verwaltungswissenschaften Speyer /
Hrsg.: Jan Ziekow. – Berlin : Duncker und Humblot, 2002
(Schriftenreihe der Hochschule Speyer ; Bd. 149)
ISBN 3-428-10787-X**

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-10787-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Der vorliegende Band faßt die Vorträge zusammen, die auf dem erstmals veranstalteten Speyerer Luftverkehrsrechtstag am 21. März 2001 und den Dritten Speyerer Planungsrechtstagen vom 21. bis 23. März 2001 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer gehalten wurden. Unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Veranstaltungen waren Vertreter aller Ebenen der Verwaltung, der Verwaltungsgerichtsbarkeit, der Rechtsanwaltschaft, von Planungsträgern und -büros, der Politik, der Wirtschaft und der Wissenschaft. Meine Sekretärin, Frau *Erika Kögel*, hat sachkundig die Formatierung des Bandes übernommen; hierfür sei ihr gedankt. Darüber hinaus gebührt Frau *Kögel*, Frau *Elsie Medl*, meiner Sekretärin, meiner Assistentin Frau Dr. *Annette Guckelberger* sowie Herrn Wissenschaftlichen Referenten Dr. *Thorsten Siegel* herzlicher Dank für die Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung der Tagung.

Speyer, im November 2001

Jan Ziekow

Inhaltsverzeichnis

Festlegung von Flugrouten und Flughafenplanung	
Von <i>Detlef Czybulka</i> , Rostock	9
Aktuelle Rechtsfragen des Ausbaus von Verkehrsflughäfen	
Von <i>Peter Wysk</i> , Münster	27
Ansätze für eine Neubewertung des Fluglärms	
Von <i>Ulrich Stöcker</i> , Bonn	53
Mediation in der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung	
Von <i>Thorsten Siegel</i> , Speyer	77
Die neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Schienenwegerecht	
Von <i>Ulrich Storost</i> , Berlin	117
Die neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Straßenfachplanungsrecht	
Von <i>Jörg Berkemann</i> , Berlin	139
Ansprüche auf Planfeststellungsverfahren	
Von <i>Peter Schütz</i> , Stuttgart	285
Planrechtfertigung	
Von <i>Gerrit Manssen</i> , Regensburg	307
Vorbereitende Maßnahmen vor Einleitung des Planfeststellungsverfahrens	
Von <i>Dietmar Hönig</i> , Freiburg i.Br.	323

Nachträgliche Schutzauflagen im Planfeststellungsrecht	
Von <i>Jürgen Held</i> , Koblenz	349
Die Berücksichtigung von Baustellenimmissionen in der Planungsentscheidung	
Von <i>Ingrid Barner</i> , Berlin	373
Kommunale Verhinderungsplanung gegen Fachplanung?	
Von <i>Ingo Kraft</i> , München	389
Aktuelle Probleme der FFH- und der Vogelschutz-Richtlinie, dargestellt am Beispiel des Streits über das sog. Emssperrwerk	
Von <i>Klaus Fűßer</i> , Leipzig	407
Verzeichnis der Referenten	445

Festlegung von Flugrouten und Flughafenplanung

Von Detlef Czybulka

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	9
II. Verfassungsrechtliche Einschätzung	11
III. Flugrouten und Planung	14
IV. Flugrouten und Rechtsschutz	17
V. Fazit und einige Reformvorschläge	23

I. Einleitung

Ein Blick auf die Thesen, die diesem Referat zugrundeliegen, zeigt, dass ich das gegenwärtige Luftverkehrsrecht für wenig geeignet halte, insbesondere die Fluglärmproblematik zu bewältigen. Gerade die zermürenden Auseinandersetzungen um den gegen die Festlegung sogenannter „Flugrouten“ zu gewährenden Rechtsschutz¹ haben gezeigt, dass dieses Rechtsgebiet in keinem guten Zustand ist, was den Rechtsschutz, die immissionschutzrechtliche und planungsrechtliche Seite anlangt. Der Beitrag gliedert sich in vier Abschnitte: Nach einer verfassungsrechtlichen Einschätzung der Problematik (II.), gefolgt von Ausführungen zur Einbeziehung der Flugroutenfestlegung in die Flughafenplanung (III.) und der Erörterung der Rechtsschutzproblematik gegen Flugrouten (IV.), sollen einige Reformvorschläge dargelegt werden (V.). Zuvor lassen Sie mich jedoch einleitend etwas zum Gegenstand unserer Betrachtung sagen: Was sind „Flugrouten“?

Die Möglichkeiten, Luftfahrzeuge und ihre Luftbewegungen „vom Boden“ her zu steuern bzw. zu kontrollieren, sind heutzutage technisch vielfältig und können sehr exakt sein. *Juristisch* unterscheidet die Luftverkehrs-Ordnung zwischen der (individuellen) *Flugverkehrskontrollfreigabe* nach § 26 Abs. 2 S. 2

¹ Vgl. zuletzt Urte. des BVerwG vom 28.6.2000 (ZUR 2001, 266 mit Anmerkung von Czybulka, 268 ff.)

und den sog. „*Flugverfahren*“ nach § 27a LuftVO². Letztere sind vor allem für An- und Abflüge und bei Flügen nach Instrumentenflugregeln (IFR) von Bedeutung, also insbesondere in Verbindung mit Verkehrsflughäfen (Linien- und Charterflug) relevant. Im Umkreis der Verkehrsflughäfen existieren auch die größten Lärmprobleme. Die „*Flugverfahren*“ sind *standardisierte Weisungen* an den Flugzeugführer, wie er sein Flugzeug insbesondere beim Abflug und bei der Landung zu steuern hat, bis er *in der Höhe* die „Luftverkehrsstraßen“ bzw. am *Boden* die Start- und Landebahn (Runway) erreicht. Dies sind ganz konkrete „Befehle“, z. B. „On Runway track to 800 feet, via FR to 3 DME Frankfurt, right turn, on Radial 194 Metro to 11 DME Frankfurt, left turn to König, right turn on Radial 138 Frankfurt to Nördlingen“³. Im speziellen Fall führt diese *Abflug*-Strecke des Flughafens Frankfurt aus Lärmschutzgründen um Gravenbruch herum und dann zwischen Dreieich und Dietzenbach hindurch. Der Standardwinkel beim *Anflug* beträgt 3,0 Grad (oder 5,2 %).

Die An- und Abflugstrecken werden faktisch von der Deutschen Flugsicherung GmbH (DFS) bestimmt, *rechtlich* ist allerdings im Regelfall das *Luftfahrt-Bundesamt* ermächtigt, diese „*Flugverfahren*“ einschließlich der Flugwege, Flughöhen und Meldepunkte *durch Rechtsverordnung* festzulegen, § 27a Abs. 2 LuftVO. Diese „*Flugrouten*“ sind allerdings keine „*Striche*“. In der Realität ergeben sich vor allem im *Abflugverkehr* unvermeidbare Streuungsbreiten (z. B. durch Windeinflüsse) um die „*Ideallinien*“; deshalb wird jeder Route ein sog. „*Flugerwartungsgebiet*“ zugeordnet. Die Flugerwartungsgebiete von *Einflugstrecken* sind sehr schmale Bereiche, weil dort – jedenfalls bei Anwendung von Instrumentenflugregeln (IFR) – der sog. ILS-Leitsrahle die „*Flugroute*“ bündelt. Unterhalb dieser Flugerwartungsgebiete ist mit Sicherheit Fluglärm zu erwarten. Dieser Lärm breitet sich in ähnlicher Weise aus wie der eines an feste Verkehrswege gebundenen Fahrzeugs.

Die *Verbindlichkeit* von Flugverfahren beruht unmittelbar auf § 27a Abs. 1 LuftVO, wird allerdings in den RVO nochmals (deklaratorisch) hervorgehoben⁴. Die Luftfahrzeugführer sind gehalten, die festgelegten Strecken möglichst genau abzufliegen⁵.

² Luftverkehrs-Ordnung i.d.F. der Bekanntmachung der Neufassung vom 27. März 1999, BGBl. I S. 580.

³ Eine der Abflugstrecken am Frankfurter Flughafen, vgl. E. Groeneveld / F. Pleines, NIROS System zur Bestimmung lärmminimaler Abflugrouten, in: Tagungsband zum Wissenschaftlichen Symposium Umweltkapazität von Flughäfen, Aspekte der Lärmwirkungsforschung, Schutzziele und Schutzmaßnahmen, 1999, Berlin-Köpenick, S.1.

⁴ Vgl. P. Wysk, Ausgewählte Probleme zum Rechtsschutz gegen Fluglärm, Teil II, Rechtsschutz bei der Festlegung sog. Flugrouten, ZLW 1998, 285, 287.

⁵ Schriftliche Aussage des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen vom 2.12.1998.

II. Verfassungsrechtliche Einschätzung

These 1: Da Fluglärmbelastungen Umweltbelastungen sind, unterfällt die gesamte Flughafenplanung und der Flugbetrieb in der Bundesrepublik Deutschland den Anforderungen der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG. Die Staatszielbestimmung enthält ein unmittelbar geltendes Verschlechterungsverbot, dessen konkrete Auswirkungen und Parameter allerdings umstritten sind. Auch bei einer zurückhaltenden Interpretation des Art. 20a GG ist davon auszugehen, dass die tatsächliche und rechtliche Handhabung bei der Festlegung von Flugrouten sich am Rande des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren bewegt und keinen substantziellen Beitrag zur Bewältigung der Fluglärmproblematik leistet.

Nach wie vor wird m.E. die Reichweite der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG unterschätzt⁶. Art. 20a GG enthält nach überwiegender Auffassung als „harten Kern“ ein *allgemeines Verschlechterungsverbot* bezüglich der Umweltsituation⁷. Ich möchte nicht die im einzelnen dann streitigen Fragen der Konkretisierungspflichten staatlicher Organe (das betrifft den Gesetzgeber, die Verwaltung und in der „Auffangdimension“ auch die Rechtsprechung) bezüglich der gesetzlichen und exekutivischen Umsetzung der Verfassungsnorm behandeln, sondern nur *zwei rechtliche* Aussagen und ein *praktisches* Argument zum Thema vorbringen:

(1) Es dürfte ganz herrschende Auffassung sein, dass die Verursachung bzw. Vermeidung von Fluglärm dem Schutzbereich von Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 20a GG, einer Staatszielbestimmung, unterfällt⁸. Seit der Entscheidung des BVerfG zum Flughafen Düsseldorf im 56. Band⁹ werden die Aussagen der Verfassungsrichter zum effektiven Abwehr- und Schutzanspruch des Bürgers gegen unzumutbaren, belästigenden Fluglärm, der sich aus dem Grundrecht des Art. 2 Abs. 2 ergibt, brav zitiert; Auswirkungen auf konkrete Gerichtsverfahren hat das – soweit ersichtlich – ebensowenig gehabt wie die durch Art. 20a GG eingetretene „Dynamisierung“ des Grundrechts. Das stimmt nachdenklich,

⁶ Vgl. dazu die Ausführungen bei *D. Czybulka*, Die rechtliche Bewältigung der Fluglärmproblematik, UPR 1999, 126 ff.

⁷ Vgl. statt vieler *D. Murswiek*, in: M. Sachs (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Art. 20a GG Rn. 44; *ders.*, Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG), NVwZ 1996, 222, 226; *M. Kloepfer*, Umweltrecht, § 3 Rn. 38 u. 45 („ökologisches Rückschrittverbot“); *F. Ekardt*, SächsVBl. 1998, 49, 55; *S. Westphal*, JuS 2000, 339, 341; *D. Czybulka*, Ethische, verfassungstheoretische und rechtliche Vorüberlegungen zum Naturschutz, in: W. Erbguth, F. Müller, V. Neumann (Hrsg.), Rechtstheorie und Rechtsdogmatik im Austausch, Gedächtnisschrift für Bernd Jeand'Heur, Berlin 1999, S. 83 ff.; VG Frankfurt NVwZ-RR 1997, 92, 95.

⁸ Vgl. *D. Czybulka*, Anmerkung zu BVerwG, Urt. vom 28.6.2000 – 11 C 13.99, ZUR 2001, 268, 270 f.; *R. Geulen* / *R. Klinger*, Rechtsschutz Dritter gegen Flughafenlärm, NJW 2001, 1038, 1039.

⁹ BVerfGE 56, 54 ff. – Düsseldorf-Lohhausen –.