

Franziska Heß: Flugverfahren im luftverkehrsrechtlichen Mehrebenensystem. Schriften der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer Bd. 238, br. 445 S. 119,00 Euro. Duncker & Humblot, Berlin 2019, ISBN: 978-3-428-15696-2 (Print), 978-3-428-55696-0 (E-Book).

Die von *Jan Ziekow* betreute Speyerer Dissertation widmet sich einem äußerst komplexen und ebenso schwierigen Thema, das allerdings für das Luftverkehrsrecht durchaus große Bedeutung hat: Den Flugverfahren und deren Bedeutung vor allem für die Raumordnung und für das luftverkehrsrechtliche Planfeststellungsverfahren im Mehrebenensystem.

Der rechtliche Rahmen stellt sich wie folgt dar: Für Luftfahrzeuge besteht ein Flugplatzzwang. Sie dürfen grundsätzlich nur auf Flugplätzen starten und landen (§§ 6, 25 LuftVG). Diese dürfen nur mit Genehmigung angelegt oder betrieben werden (§ 6 LuftVG). Im Genehmigungsverfahren für Flugplätze, die einer Planfeststellung bedürfen, ist die Umweltverträglichkeit (UVP) zu prüfen. Vor Erteilung der Genehmigung ist besonders zu prüfen, ob die geplante Maßnahme den Erfordernissen der Raumordnung entspricht und ob die Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie des Städtebaus und der Schutz vor Fluglärm angemessen berücksichtigt sind. § 8 Abs. 1 LuftVG schreibt für die Errichtung und Änderung von Flughäfen und Landeplätzen mit beschränktem Bauschutzbereich nach § 17 LuftVG ein luftverkehrsrechtliches Planfeststellungsverfahren vor. Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der UVP im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Die UVP muss sich räumlich auf den gesamten Einwirkungsbereich des Flughafens erstrecken, in dem abwägungserhebliche Auswirkungen des Vorhabens möglich sind (*Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts 2015, Rdn. 3970). Die luftverkehrsrechtlichen Vorschriften verknüpfen dabei den Flugplatzzwang mit dem Erfordernis der Genehmigung und der Planfeststellung und den verschiedenen Belangen der Raumordnung, UVP und anderen betroffenen Belangen, für die auch die Festlegung von Flugverfahren Bedeutung hat.

Diese Festlegung von Flugverfahren wird im Merkblatt des Bundesamtes für Flugsicherung (BAF) wie folgt beschrieben. Flugverfahren sind standardisierte Regelungen für die Abwicklung des Luftverkehrs, insbesondere bei An- und Abflügen zu und von Flugplätzen mit Flugverkehrskontrollstelle. Die rechtliche Grundlage für den Erlass von Flugverfahren findet sich in § 32 Absatz 4 Nr. 8, Absatz 4c LuftVG in Verbindung mit § 33 Absatz 2 LuftVO. Danach beinhalten Flugverfahren insbesondere Festlegungen zu Flugwegen, Flughöhen und Meldepunkten. Flugverfahren richten sich an den Piloten.

In der Regel werden Flugverfahren in Deutschland durch die Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS) nach Maßgabe der Vorgaben der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) geplant und durch das BAF in Form einer Rechtsverordnung festgelegt. Die grundlegende Entscheidung über die Einführung des Flugbetriebs nach Instrumentenflugregeln trifft die jeweilige Landesluftfahrtbehörde in dem bei ihr geführten Verwaltungsverfahren, in dem auch die Öffentlichkeitsbeteiligung und die umfassende Prüfung der Umweltauswirkungen für den gesamten sogenannten Einwirkungsbereich erfolgen. Die Betriebsgenehmigung des Flugplatzes und, soweit erforderlich, die Planfeststellung setzen insbesondere mit der Gestaltung des Systems aus Start- und Landebahnen, mit Beschränkungen der Betriebszeiten (z.B. Nachtflugbeschränkungen) und mit gegebenenfalls darüber hinaus zu beachtenden wesentlichen Erwägungen den Rahmen für die Planung und Festlegung der Flugverfahren durch das BAF.

Die zeitlich nachfolgende Flugverfahrensfestlegung dient primär dem gesetzlich vorgegeben Ziel der sicheren, geordneten und flüssigen Abwicklung des Luftverkehrs. Dabei werden aber auch Umwelt- und Lärmschutzaspekte im Sinne einer abgewogenen Verteilung der durch den Betrieb des Flugplatzes bedingten Auswirkungen berücksichtigt. Flugverfahren werden nach ihrer Inbetriebnahme regelmäßig auf ihr Optimierungspotential überprüft. Wird ein Anpassungs- oder Änderungsbedarf festgestellt, wird der Prozess der Flugverfahrensfestlegung neu angestoßen.

In den Luftfahrtkarten werden Flugverfahren zur besseren Veranschaulichung als Ideallinie dargestellt. Dabei ist eine straßenähnliche Abbildung der Flugbewegungen in der Luft nicht möglich. Flugverfahren werden von einer Vielzahl verschiedener Luftfahrzeuge genutzt, deren technische Ausstattung und Flugeigenschaften sich ganz erheblich unterscheiden können. Zudem ist der konkrete Flugverlauf von äußeren Einflüssen (z.B. Wetterverhältnissen) abhängig. Dies führt dazu, dass die Flugverläufe selbst bei Anwendung eines Flugverfahrens

immer einer gewissen Streuung unterliegen, sowohl seitlich als auch in der Höhe. Der umgangssprachlich für Flugverfahren verwendete Begriff der „Flugrouten“ ist daher zumindest ungenau.

In diesem weiten rechtlichen Feld bewegt sich *Franziska Heß* mit ihrer Untersuchung der Flugverfahren im luftverkehrsrechtlichen Mehrebenenensystem. Sie enthält nach dem Untertitel eine systematische Analyse der Flughafenplanung von An- und Abflugverfahren im Prozess der Flughafenplanung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des BVerwG. Behandelt werden insbesondere Flugverfahren in der Raumordnung, in der Planfeststellung sowie die formellen und materiellen Anforderungen bei der Festlegung von Flugverfahren. Besonders hilfreich ist nach der überaus detailreichen Erläuterung dieser Themenkreise die umfangreiche Zusammenfassung, durch die sich das Werk besonders gut erschließt. Die Rolle von DFS und BAF als wichtige Akteure werden ebenso erklärt wie die Bedeutung der Raumordnung und die Relevanz von Flugverfahren bei den einzelnen raumplanerischen Gegenständen für Verkehrsflughäfen unter Auswertung der hierzu vorliegenden Rechtsprechung des BVerwG. Flugverfahren spielen auch in der Planfeststellung eine wichtige Rolle. Denn der Vorhabenträger eines luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsverfahrens ist ohne die Angabe konkreter Flugverfahren nicht in der Lage, die Antragsunterlagen für das Planfeststellungsverfahren zu erstellen. Entsprechende Zusammenhänge ergeben sich auch mit den formellen und materiellen Voraussetzungen der Planfeststellung.

Im Hinblick auf die Untersuchungstiefe hat das BVerwG bisher eine pauschale Verpflichtung zur Untersuchung aller technisch denkbarer Flugverfahrensalternativen abgelehnt und die Ermittlungstiefe stattdessen an den Inhalt der konkret zu treffenden Planungsentscheidung geknüpft. Spätere Änderungen der Flugrouten haben zudem keine Auswirkungen auf den Planfeststellungsbeschluss (BVerwG, Urt. v. 31.07.2012 – 4 A 5000.11 u.a., BVerwGE 144, 1 – DVBl 2013, 309 (Flugroutenplanung BBI); Urt. v. 31.7.2012 – 4 A 7001.11 u.a., BVerwGE 144, 44 – DVBl 2012, 309 (Flugroutenplanung BBI); Urt. v. 12.11.2014 – 4 C 37.13 – BVerwGE 150, 286 = NVwZ 2015, 600 – (Wannsee-Route); *Stüer*, 2015, 419, 420.

Hierzu hat sich allerdings durch die 15. Änderung des LuftVG eine wichtige Änderung ergeben. § 8 Abs. 1 S. 4 ff. LuftVG bestimmt dazu: 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 Flugplätze alle die Bereiche zu berücksichtigen, in denen An- und Abflugverkehr weder aus tatsächlichen noch aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen werden kann. Lässt sich die Zulassung des Vorhabens nur rechtfertigen, wenn bestimmte 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. Die Planfeststellungsbehörde kann auch Bedingungen für die Zulässigkeit von Überflügen über bestimmten Gebieten festlegen. Vor einer Festlegung im Planfeststellungsbeschluss ist der Flugsicherungsorganisation und dem BFA Gelegenheit zu geben, zu den Auswirkungen einer solchen Festlegung auf die künftige Verkehrsführung und Abwicklung des Luftverkehrs Stellung zu nehmen.

Aufgrund dieser Neuregelungen hat das BAF im Verfahren gegenüber der Planfeststellungsbehörde bzw. dem Vorhabenträger mitzuteilen, welche Gebiete durch das Vorhaben aus flugsicherungsbetrieblicher Sicht ausgeschieden werden können. Für alle übrigen Gebiete muss die Planfeststellungsbehörde dann überschlägig prüfen, ob Art und Maß der Betroffenheit der Zulassung des Vorhabens am Standort entgegenstehen. Der Planfeststellungsbeschluss ist dabei auch eine feststellende Entscheidung (§ 75 Abs. 1 S. 1, S. 2 VwVfG), die Ergebnis einer komplexen Abwägung ist. Mit § 8 Abs. 1 S. 6 und 7 LuftVG hat der Gesetzgeber erstmals ausdrücklich eine gewisse Bindung sowohl des BAF als auch der DFS an das Lärmschutzkonzept der Planfeststellungsbehörde eingeführt. *Franziska Heß* sieht in dieser Gesetzesänderung den Grund dafür, den Flugverfahren größere Bedeutung für die Planfeststellung zuzumessen. Ändern sich die bei Erlass des Planfeststellungsbeschlusses zugrunde gelegten Flugverfahren, hat dies eine doppelte Bedeutung: Die Bindungswirkung kann dazu führen, dass eine nachträgliche wesentliche Änderung der Flugrouten an den Vorgaben des Planfeststellungsbeschlusses scheitert. Soll dieser wegen einer (beabsichtigten) Verschiebung der Flugrouten geändert werden, müssen die geänderten Betroffenheiten in das Konzept einbezogen werden und ggf. zu zusätzlichen Maßnahmen des aktiven Schallschutzes durch zeitliche oder luftfahrzeugbezogene Flugbetriebsbeschränkungen führen.

Zugleich ist für *Franziska Heß* klar: § 4 Abs. 5 S. 1 FlugIG erfasst auch Änderungen von Flugverfahren und eine hierdurch bedingte Verschiebung der Lärmbelastung auf andere Gebiete oder eine Erhöhung der Lärmbelastung in bisher belasteten Bereichen. Liegt einer dieser Fälle vor, besteht eine Verpflichtung der zuständigen Behörde, einen Lärmschutzbereich durch Erlass einer Änderungsverordnung nach § 4 Abs. 2 LuftVG neu festzusetzen. Hieraus folgt zugleich, dass die Planfeststellungsbehörde im Planfeststellungsbeschluss keinen Vorbehalt nachträglicher Auflagen aufnehmen muss, um sicherzustellen, dass individuelle Schutzansprüche auf passiven Schallschutz und Entschädigung auch dann entstehen, wenn die Flugverfahren abweichend von der Grobplanung durch das BAF festgelegt werden. Dies gewährleistet bereits § 4 Abs. 5 S. 1 FlugIG. Auch wenn der Planfeststellungsbehörde unter Geltung des FlugIG verwehrt ist, eigenständig Ansprüche auf Schallschutz zu regeln, ist sie befugt, für den Fall der Festlegung bestimmter Flugverfahren im Planfeststellungsbeschluss über die Regelung des § 4 Abs. 5 und 6 FlugIG hinausgehende Schutzauflagen festzulegen.

So liegt der besondere Ertrag der Arbeit vor allem darin, Wege aufzuzeigen, die mit den Flugrouten in Verbindung stehenden Flugverfahren mit der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung zu harmonisieren. Die vom Fluglärm betroffene Bevölkerung und deren Rechtsvertreter werden diese wichtige Erkenntnis dankbar aufgreifen – vor allem dann, wenn sich durch die nachträgliche Änderung der Flugrouten neue oder stärker als bisher auftretende Betroffenheiten ergeben.