

Energie- und Infrastrukturrecht

Hrsg. von Theobald, Kühling, Held, Kreuter-Kirchhof, Schlacke

Schlacke | Römling | Schnittker

Gesetzgeberische Handlungsspielräume zur Stärkung des aktiven Schallschutzes im Luftverkehrsrecht

Nomos | C.H. Beck

Energie- und Infrastrukturrecht

Herausgegeben von

RA Prof. Dr. Christian Theobald

Prof. Dr. Jürgen Kühling

RA Christian Held

Prof. Dr. Charlotte Kreuter-Kirchhof

Prof. Dr. Sabine Schlacke

Band 27

Sabine Schlacke | Dominik Römling | Daniel Schnittker

Gesetzgeberische Handlungsspielräume zur Stärkung des aktiven Schallschutzes im Luftverkehrsrecht



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-8033-4 (Print)

ISBN 978-3-7489-2425-8 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung beruht auf einem Gutachten, das die Autorin und die Autoren im Auftrag des Fluglärmschutzvereins Rhein-Main e.V. erstellt haben. Ziel der Untersuchung ist es, gesetzgeberische Potenziale für die Verbesserung aktiven Schallschutzes im Luftverkehrsrecht unter Berücksichtigung des Verfassungs-, Unions- und Völkerrechts aufzuzeigen. Dafür werden insbesondere das Zulassungsregime von Flughäfen sowie die Rechtsgrundlagen der Flugverfahrensfestlegung analysiert und die Steuerungsleistungen der Raumordnung und Bauleitplanung untersucht sowie sämtliche relevanten Planungsebenen einbezogen.

Das Werk befindet sich im Wesentlichen auf dem Stand von Oktober 2020. Für die Drucklegung wurde es teilweise ergänzt und aktualisiert.

Münster, im Dezember 2020

Sabine Schlacke
Daniel Schnittker
Dominik Römling

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
A. Einführung	21
I. Stärkung des aktiven Schallschutzes im Allgemeinen	23
1. Aktiver Schallschutz durch Flugplatzbetreiber	24
2. Schallschutz durch Raumordnung und Bauleitplanung	24
3. Stärkung des aktiven Schallschutzes in der Luftverkehrsverwaltung als Bundesauftragsverwaltung	24
II. Verbesserung des Schutzes vor nächtlichem Fluglärm	25
III. Vorgaben für die Zulassung/Beschränkung von Flugzeugen/Flugzeugmustern	25
IV. Vorgaben für Flugverfahren	25
V. Schaffung einer erweiterten Regulierungsgrundlage für die Flugsicherung	26
B. Rechtstatsächlicher Hintergrund: Fluglärm und seine Wirkungen	27
C. Begriffsbestimmungen	31
I. Flugplätze und (Verkehrs-)Flughäfen	31
II. Aktiver und passiver Schallschutz	32
III. Lärmkontingentierungen und Lärmobergrenzen, Lärmschutzkonzept	33
D. Rechtliche Anforderungen an Fluglärmschutz de lege lata	37
I. Schutz vor Fluglärm nach dem FluLärmG	38
1. Passiver Schallschutz: Festlegung von Lärmschutzbereichen, Bauverbote, bauliche Schallschutzanforderungen und Ersatzansprüche	39
2. Bedeutung der Grenzwerte des § 2 Abs. 2 S. 2 FluLärmG jenseits des FluLärmG, insbesondere Lärmaktionsplanung	41

3. Zwischenergebnis	43
II. Schutz vor Fluglärm im LuftVG	43
1. Schutz vor Fluglärm im Rahmen der Zulassung von Flughäfen	43
a) Genehmigung nach § 6 LuftVG	44
b) Planfeststellung nach § 8 LuftVG	48
aa) Bedeutung der Lärmgrenzwerte des § 2 Abs. 2 FluLärmG im Rahmen der Abwägung	48
bb) Bedeutung der Lärmgrenzwerte des § 2 Abs. 2 FluLärmG für die Entwicklung eines Schutzkonzepts	52
cc) Bedeutung der Lärmgrenzwerte des § 2 Abs. 2 FluLärmG für Erstattungsansprüche	53
dd) Bedeutung der Lärmgrenzwerte des § 2 Abs. 2 FluLärmG für betriebliche Regelungen	54
ee) Fluglärm als benannter Belang im Übrigen	55
ff) Schutz vor Fluglärm in der Nacht	56
c) Zwischenergebnis: Die Bewältigung von Fluglärm im Rahmen der Zulassung und Änderung von Flughäfen	57
2. Möglichkeiten des Erlasses nachträglicher Lärmschutzmaßnahmen	58
a) Voraussetzungen für nachträgliche Vorkehrungen	58
b) Voraussetzungen eines Widerrufs	59
c) Maßnahmen zwecks Gefahrenabwehr	60
d) Voraussetzungen für lärmbezogene Betriebsbeschränkungen nach der LuftVZO	61
III. Vorgaben für Flugverfahren	63
1. Rechtsform und Verfahren	64
2. Materielle Anforderungen	66
3. Verhältnis von Planfeststellung und Flugverfahrensfestlegung	68
4. Würdigung und Zwischenfazit	73
IV. Bewertung: Bestandsaufnahme de lege lata	74

E.	Vorschläge zur Stärkung des aktiven Schallschutzes de lege ferenda: Luftverkehrsrecht	77
I.	Novellierung der Generalklausel § 29b LuftVG	78
1.	Die Lärmschutzpflichten des § 29b LuftVG de lege lata	78
2.	Vorschläge zur Novellierung des Lärmminimierungsgebots des § 29b Abs. 1 S. 1 LuftVG	80
a)	Präzisierung oder Streichung der Erheblichkeitsschwelle und Erforderlichkeit	80
b)	Einführung eines exemplarischen Maßnahmenkatalogs	82
3.	Vorschläge zur Novellierung der Hinwirkenspflicht des § 29b Abs. 2 LuftVG	82
a)	Einfügung einer Abwägungsdirektive (Gewichtungsvorgabe, Optimierungsgebot)	83
b)	Streichung oder Ergänzung des Begriffs „unzumutbar“ in § 29b Abs. 2 LuftVG	85
4.	Vorschläge zur Novellierung der Gewichtungsvorgabe des § 29b Abs. 1 S. 2 LuftVG	87
II.	Statuierung von Grenzwerten für aktiven Lärmschutz/ Einführung von Lärmkontingentierungen	88
1.	Lärmobergrenzen bzw. Lärmkontingentierungen für Fluglärm de lege lata	88
2.	Lärmobergrenzen bzw. Lärmkontingentierungen de lege ferenda	89
III.	Stärkung von Maßnahmen des aktiven Schallschutzes im LuftVG im Übrigen	91
1.	Die Bedeutung von Maßnahmen des aktiven Schallschutzes de lege lata	91
2.	Stärkung von Maßnahmen des aktiven Schallschutzes de lege ferenda	92
IV.	Normierung einer dynamischen Betreiberpflicht für Flughafenbetreiber	94
1.	Dynamische vorsorgeorientierte Betreiberpflicht im BImSchG	95
2.	Vorsorgeorientierte Lärmschutzpflichten des Arbeitgebers im Arbeitsschutzrecht	96
3.	Übertragbarkeit auf die luftverkehrsrechtliche Zulassung	99

V. Statuierung einer Ermächtigung für nachträgliche behördliche Anordnungen	102
1. Zur Struktur der Ermächtigung zum Erlass nachträglicher Anordnungen im BImSchG	102
2. Übertragbarkeit auf die luftverkehrsrechtliche Zulassung	104
VI. Kohärenz und Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht	106
1. Systematische Kohärenz	106
a) Vermeidung von Dysfunktionalitäten	106
aa) Neuvorhaben	107
bb) Bestandsvorhaben	108
b) Würdigung und Zwischenfazit	110
2. Vereinbarkeit der Vorschläge de lege ferenda mit dem Verfassungsrecht	111
a) Gesetzgebungskompetenz für aktiven Schallschutz	112
b) Vereinbarkeit aktiver Schallschutzmaßnahmen mit den Grundrechten	112
aa) Pflicht des Gesetzgebers zum Schutz vor Lärm gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG	113
bb) Kein verfassungswidriges Unterlassen des Gesetzgebers	114
c) Übermaßverbot: Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen de lege ferenda	117
aa) Erweiterung des Lärmminimierungsgebots des § 29b Abs. 1 S. 1 LuftVG	118
bb) Statuierung von Grenzwerten für aktiven Lärmschutz/Lärmkontingentierung	119
cc) Normierung einer dynamischen Betreiberpflicht für Flughafenbetreiber	121
dd) Statuierung einer Ermächtigung für nachträgliche behördliche Anordnungen	123
ee) Zwischenergebnis	125
3. Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht	125
a) EU-Betriebsbeschränkungsverordnung (EU) Nr. 598/2014	126
aa) Zweck der EU-BB-VO	126
bb) Eröffnung des Anwendungsbereichs: Lärminderungsmaßnahme als „Betriebsbeschränkung“	129
cc) Verfahrensrechtliche Anforderungen	131

dd)	Materiell-rechtliche Anforderungen	132
ee)	Zwischenergebnis	134
b)	Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG	135
c)	Zwischenergebnis	136
4.	Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht	136
a)	Bindungswirkung des Chicagoer Abkommens	137
b)	Regelungen zum Schutz vor Fluglärm	138
c)	Zwischenergebnis	140
F.	Weisungsrecht des BMVI im Einvernehmen/Benehmen mit dem BMU	141
I.	Weisungsrecht des BMVI de lege lata	141
II.	Weisungsrecht de lege ferenda: Einver- oder Benehmen mit dem BMU	145
III.	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	146
IV.	Zwischenergebnis	148
G.	Verbesserung der normativen Vorgaben zur Festlegung von Flugverfahren	149
I.	Flugplatzzulassung und Flugverfahrensfestlegung: Verschränkungsregelungen de lege ferenda	149
1.	Materiell-rechtliche Verschränkungen	149
2.	Verfahrensrechtliche Verschränkungen	151
II.	Kodifizierung von fluglärmbezogenen Abwägungsvorgaben für die Flugverfahrensfestlegung	152
III.	Verpflichtung zur umfassenden Alternativenprüfung im Rahmen von Flugverfahrensfestlegungen	154
IV.	Systematische Kohärenz	155
V.	Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht	157
1.	Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht	157
2.	Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht, insbesondere der EU-BB-VO	157
VI.	Zwischenergebnis	158

H. Schutz vor Fluglärm durch Raumordnungs- und Bauleitplanung	161
I. Steuerung durch Raumordnung	161
1. Lärminderungsmaßnahmen als Ziele der Raumordnung	164
2. Lärminderungsmaßnahmen als Grundsätze der Raumordnung	166
a) Inhalte, Bindungswirkung und Rechtsfolgen	166
b) Grundsatz mit Gewichtungsvorgabe	167
3. Zwischenergebnis	169
II. Steuerung durch Bauleitplanung	170
1. Keine zwingende Bindungswirkung der Bauleitplanung gegenüber der Flughafenzulassung	171
2. Einschränkung der kommunalen Bauleitplanung	173
3. Planungspflicht zur Konfliktvermeidung	175
4. Zwischenergebnis	177
I. Vorgaben für einzelne Flugzeuge und Flugzeugmuster	179
I. Anforderungen an die Zulassung einzelner Flugzeuge und Musterzulassungen de lege lata	180
1. Lärmschutzbezogene Anforderungen de lege lata	180
a) Umfassender Verweis in Anhang 16 des Chicagoer Abkommens (CA)	181
b) Subsidiäre Anforderungen in EASA-Grundverordnung und Abweichungsmöglichkeit	181
2. Konsequenzen der lärmbezogenen Anforderungen des CA für Einzel- und Musterzulassungen	182
II. Optionen der Verschärfung von lärmbezogenen Anforderungen de lege ferenda	184
III. Zwischenergebnis	185
J. Sonstige an den Flugzeugtyp anknüpfende Beschränkungen	187
I. Abzug durch Ausphasen von Kapitel 4-Flugzeugen	187
II. Sonstige an die Lärmeigenschaft eines Flugzeugs anknüpfende Betriebsbeschränkungen	188
III. Zwischenergebnis	189

K. Schaffung eines erweiterten Regulierungsrahmens für Flugsicherung	191
I. Flugsicherung und Lärmschutz de lege lata	191
II. Vorschlag für eine Novellierung des Regulierungsrahmens der DFS de lege ferenda	193
III. Kohärenz	194
IV. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht	195
V. Zwischenergebnis	196
L. Ausblick: eine integrierte Vorhabengenehmigung als Modell für das Luftverkehrsrecht?	197
M. Zusammenfassung in Thesen	203
Literaturverzeichnis	209

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
allg.	allgemein (e, r, s)
ArbSchG	Arbeitsschutzgesetz
arg. ex	argumentum ex
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BAF	Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung
BauGB	Baugesetzbuch
Bay	Bayern, bayrisch
Bd.	Band
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
Beschl.	Beschluss
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BReg	Bundesregierung
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht

Abkürzungsverzeichnis

BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CA	Chicagoer Abkommen
dB	Dezibel
dB(A)	Einheit des A-bewerteten Schalldruckpegel
ders.	derselbe
DFS	Deutsche Flugsicherung GmbH
d.h.	das heißt
dies.	dieselbe
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EASA	European Union Aviation Safety Agency (Europäische Agentur für Flugsicherung)
ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft
Einl.	Einleitung
EL	Ergänzungslieferung
EPNdB	Effective perceived noise decible
EPNL	Effective perceived noise level
EU	Europäische Union
EU-BB-VO	EU-Betriebsbeschränkungsverordnung
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
f., ff.	folgende(r/s), fortfolgende
FluLärmG	Gesetze zum Schutz vor Fluglärm
FluLärmNiederrheinV	Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Niederrhein
FlugLSV	Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm
FSDurchführungsV	Verordnung über die Durchführung der Flugsicherung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GK	Gemeinschafts-Kommentar
GO-BReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung

GrCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
grds.	grundsätzlich
HMWEVW	Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen
Hs.	Halbsatz
ICAO	International Civil Aviation Organization
i.d.F.	in der Fassung
I+E	Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel
i.E.	im Ergebnis
i.e.S.	im engeren Sinne
i.F.	im Folgenden
insb.	insbesondere
i.R.d.	im Rahmen der/s
i.S.	im Sinne
i.S.d.	im Sinne der/s
i.S.e.	im Sinne einer/s
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
jdf.	jedenfalls
jew.	jeweils
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
krit.	kritisch
LärmVibrations- ArbSchV	Verordnung zum Schutz der Beschäftigten vor Gefährdungen durch Lärm und Vibrationen
LEP	Landesentwicklungsplan
lit.	Buchstabe(n)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LuftVO	Luftverkehrs-Ordnung
LuftVZO	Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung
LVL	Lärmvorschriften für Luftfahrzeuge
m.a.W.	mit anderen Worten
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nds.	Niedersachsen, niedersächsisch
NfL	Nachrichten für Luftfahrer

Abkürzungsverzeichnis

Nichtannahmebeschl.	Nichtannahmebeschluss
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
N.N.	nomen nominandum
NORAH-Studie	Noise-Related Annoyance, Cognition, and Health
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
o.g.	oben genannt
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
RL	Richtlinie/n
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
RoV	Raumordnungsverordnung
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite(n)/Satz (Sätze)/siehe
SARP	Standards and Recommended Practices
sog.	so genannte(r/s)
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
s.u.	siehe unten
TA Lärm	Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm
TA Luft	Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft
u.	und
u.a.	unter anderem/und andere(r/s)
UAbs.	Unterabsatz
UBA	Umweltbundesamt
UGB I-E	Umweltgesetzbuch (UGB) Erstes Buch (I) – Allgemeine Vorschriften und vorhabenbezogenes Umweltrecht – (Entwurf v. 19.11.2007)
UGB-KomE	Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
usw.	und so weiter

UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	von
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vorb.	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes
WHO	World Health Organisation
z.B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZLW	Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht
z.T.	zum Teil
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

A. Einführung

Aktuelle Prognosen zur Entwicklung des Verkehrsaufkommens im Luftfahrtbereich gehen von steigenden Passagierzahlen und einem damit einhergehenden Anstieg der Flugbewegungen aus.¹ Für den Frachtflugverkehr existieren vergleichbare Erwartungen.² Aufgrund der COVID-19-Pandemie wurde der Flugverkehr im Jahr 2020 zwar stark eingeschränkt, so dass es zu einem erheblichen Rückgang von Flugbewegungen kam. Nach dem Ende der Pandemie ist jedoch von einem erneuten Anstieg des Flugverkehrs auszugehen. Ob hieraus nachhaltige und langfristige Auswirkungen auf den Flugverkehr und damit auch auf die mit ihm verbundenen Lärmbelastungen resultieren, lässt sich im Moment nicht verlässlich prognostizieren. Die vorliegende Untersuchung orientiert sich deswegen an den langfristigen Prognosen, die einen weiteren Anstieg des Flugverkehrs voraussagen. Diese Intensivierung geht mit einer Zunahme der Belastungen durch Fluglärm einher,³ also durch von Flugzeugen verursachten erheblichen Geräuschentwicklungen.⁴ Insbesondere während der Start- und Landephasen, wenn Flugzeuge relativ geringe Flughöhen aufweisen, wirken diese auf am Boden befindliche Personen ein.⁵

Außerdem gehen die nachfolgenden Ausführungen von einem belastbaren Zusammenhang zwischen Fluglärm und der Belästigung von Betroffenen, dem Auftreten physiologischer und mentaler Symptome sowie deren Wechselwirkungen aus, wenngleich noch Forschungsbedarf hinsichtlich

1 Maibach/Peter/Killer/Bieler/Zandonella/Notter/Bertschmann, Szenario Luftverkehr Deutschland unter Einbeziehung von Umweltaspekten, UBA-Texte 109/2018, 2018, S. 27 ff.; Schütte/Brunn, Rechtliche Rahmenbedingungen der Lärmkontingentierung, UBA-Texte 122/2019, 2019, S. 17 m.w.N.; siehe auch Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS), Mobilitätsbericht 2019, 2020, S. 14 f.

2 Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS), Mobilitätsbericht 2019, 2020, S. 16 f.

3 Umweltbundesamt, Fluglärmbericht 2017 des Umweltbundesamtes, UBA-Texte 56/2017, 2017, S. 64 ff.

4 Insgesamt zu Umweltbelastungen und externen Kosten vgl. Maibach/Peter/Killer/Bieler/Zandonella/Notter/Bertschmann, Szenario Luftverkehr Deutschland unter Einbeziehung von Umweltaspekten, UBA-Texte 109/2018, 2018, S. 39 ff.

5 Für eine Übersicht über die Lärmquellen sowie Besonderheiten bei an- und abflugbedingtem Lärm vgl. <https://www.fluglaerm-portal.de/fluglaerm-debatte/laermquellen/> (Stand: 9.10.2020).