

**Folgeschritte aus dem Gutachten  
*Rechtliche Fragestellungen zur Umsetzung  
eines „Nachtflugverbots“* unter  
Berücksichtigung der Anregungen des PT  
NFV vom 4.2.2003**

Sitzung des RDF am 14.2.2003

Darmstadt, den 6.2.2003



Institut für Angewandte Ökologie • Institute for Applied Ecology • Institut d'écologie appliquée

**Geschäftsstelle  
Freiburg**

Postfach 62 26  
D-79038 Freiburg  
Tel.: 07 61 / 45 29 5-0  
Fax: 07 61 / 45 54-37

**Büro  
Darmstadt**

Elisabethenstr. 55-57  
D-64283 Darmstadt  
Tel.: 0 61 51 / 81 91-0  
Fax: 0 61 51 / 81 91-33

**Büro  
Berlin**

Novalisstr. 10  
D-10115 Berlin  
Tel.: 0 30 / 28 04 86-80  
Fax: 0 30 / 28 04 86-88

## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	1
<b>1. Vorbemerkung .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Gegenstand des Gutachtens .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Wesentliche Ergebnisse des Gutachtens .....</b>	<b>4</b>
<b>4. Weiterer Untersuchungsbedarf .....</b>	<b>4</b>
4.1 Rechtliche Fragen .....	4
4.2 Faktische Fragen.....	6
4.2.1 Wirkungen des Fluglärms.....	6
4.2.2 Feststellung der konkreten verkehrlichen Auswirkungen und Verlagerungsmöglichkeiten .....	6
4.2.3 Feststellung der konkreten ökonomischen Folgen aufgrund der Verlagerung oder Streichung von Flügen für die betroffenen Airlines.....	6
4.3 Ergänzungen durch das Projektteam Nachtflugverbot .....	7
4.3.1 Konsequenzen des NFV für ausländische Flughäfen.....	7
4.3.2 Umweltauswirkungen der Verlagerung von Flügen nach Hahn.....	7
4.3.3 Umgang mit den Schulterstunden .....	8
4.3.4 Regelung für Verspätungen bei planmäßigen Flügen .....	8
4.3.5 Aktiver und passiver Schallschutz .....	8
<b>5. Notwendige oder förderliche Beiträge verschiedener Akteure zur Absicherung des „Nachtflugverbots“ .....</b>	<b>8</b>
5.1 Beiträge des Landes Hessen zur Absicherung des „Nachtflugverbots“ .....	9
5.1.1 Formulierung einer „aktiven Flughafenpolitik“.....	9
5.1.2 Flughafensystem .....	10
5.1.3 Beiträge zur Infrastrukturverbesserung zwischen den Standorten Frankfurt und Hahn.....	10
5.1.4 Aufteilungsregelung für die Flüge innerhalb des Flughafensystems.....	11
5.1.5 Ggf. Kompensationen für ökonomisch Betroffene .....	11
5.1.6 Verfahrensabsprache mit Fraport (Widerspruch durch QS) .....	11
5.2 Beiträge des Bundes zur Absicherung des „Nachtflugverbots“.....	12
5.2.1 Umsetzung von EU Recht .....	12
5.2.2 Fluglärmgesetz .....	12
5.2.3 Rechtsgrundlage für Verkehrsaufteilungsregelungen.....	13
5.2.4 Unterstützung für das Flughafensystem .....	13

5.2.5	Prüfung, ob bilaterale Luftverkehrsabkommen entgegenstehen .....	13
5.3	Beiträge der Fraport zur Absicherung des „Nachtflugverbots“ .....	13
5.3.1	Antragstellung.....	13
5.3.2	Betreiben von Flughafensystem .....	14
5.3.3	Ggf. Vereinbarungen mit Airlines.....	14
5.4	Beiträge der Flughafennutzer (Airlines) zur Absicherung des „Nachtflugverbots“ .....	14
5.5	Beiträge der EU zur Absicherung des „Nachtflugverbots“ .....	14
<b>6.</b>	<b>Das RDF als Akteur zur Absicherung des „Nachtflugverbots“ .....</b>	<b>15</b>
6.1	Beiträge zur Sachverhaltsaufklärung.....	16
6.2	Formulierung von Anforderungen an andere Akteure.....	16
6.3	Erarbeitung gemeinsamer Lösungsansätze .....	17
<b>7.</b>	<b>Tabellarische Übersicht über Folgeschritte, die für die Arbeit des RDF in den nächsten Monaten relevant sind .....</b>	<b>17</b>

## 1. Vorbemerkung

Dieses Papier soll als Input für die Diskussion des RDF über die Folgerungen aus dem Rechtsgutachten dienen. Der Schwerpunkt des Papiers liegt in der Darstellung konkreter Folgeschritte, die aus Sicht der Wissenschaftlichen Begleitung aufgrund der Ergebnisse des Gutachtens inkl. der Qualitätssicherung für die Absicherung des „Nachtflugverbots“ erforderlich oder förderlich sind. Eine Zusammenfassung der juristischen Argumentationen oder ihre Kommentierung ist ausdrücklich nicht beabsichtigt. Das Papier wurde nach der Sitzung des Projektteams Nachtflugverbot vom 4.2.2003 um einige Punkte ergänzt, die aus den Reihen des Projektteams eingebracht wurden. Welche Punkte aus dem Projektteam stammen ist jeweils gekennzeichnet.

Eine inhaltliche Zusammenfassung der wesentlichen Aspekte der Aussagen der Qualitätssicherung, die mit den beiden Qualitätssicherern abgestimmt wurde, ging den Mitgliedern des RDF bereits zu.

## 2. Gegenstand des Gutachtens

Die Inhalte des Gutachtens basieren auf den Anforderungen der Leistungsbeschreibung, die gemeinsam im RDF verabschiedet wurde. Danach war explizit verlangt, dass es sich um ein Gutachten über rechtliche Fragestellungen handeln soll, die sich im Zusammenhang mit der Einführung eines „Nachtflugverbots“ ergeben. Insbesondere sollte Gegenstand des Gutachtens nach der Leistungsbeschreibung sein, zu prüfen, ob es grundsätzliche rechtliche Bedenken gegen die Einführung eines Nachtflugverbots aus völkerrechtlicher, europarechtlicher und nationalrechtlicher Sicht gibt. Des Weiteren sollte untersucht werden, wie ein „Nachtflugverbot“ rechtssicher eingeführt werden kann. Das Gutachten sollte und konnte die in den förmlichen Verfahren erforderliche umfassende behördliche Würdigung aller relevanter Aspekte im Einzelnen nicht vorwegnehmen. Ziel des Gutachtens war es vielmehr, die rechtlichen Randbedingungen aufzuzeigen.

In der Leistungsbeschreibung wurden zwei wesentliche Vorgaben gemacht: Das Gutachten sollte sich zum einen auf das „Nachtflugverbot“ im Sinne des Mediationsergebnisses beziehen, also auf den Ausschluss von planmäßigen Starts und Landungen am Standort des Frankfurter Flughafens im Zeitraum zwischen 23:00 und 5:00 Uhr. Im Gutachten wird unter Punkt G VI 4. ausdrücklich erwähnt, wie die im Gutachten benutzten Begriffe „Nacht“, „absolutes Nachtflugverbot“ und „eingeschränktes Nachtflugverbot“ definiert und verwendet werden. Die Gutachter haben sich dabei dem im Mediationsverfahren und im RDF üblichen Gebrauch des Begriffs „Nachtflugverbot“ angeschlossen, der Begriff wurde im übrigen in gleicher Weise auch in der im RDF verabschiedeten Leistungsbeschreibung verwendet.

Eine zweite wichtige Vorgabe war es, die übrigen Bestandteile des Mediationsergebnisses bei der Bearbeitung zu berücksichtigen, hier insbesondere den Ausbau des Frankfurter Flughafens und die Verknüpfung des Ausbaus mit der Einführung eines „Nachtflugverbots“.

Raumplanerische Aspekte als Untersuchungsgegenstand waren in der Leistungsbeschreibung für das Gutachten nicht vorgesehen.

### **3. Wesentliche Ergebnisse des Gutachtens**

Aus Sicht der Wissenschaftlichen Begleitung sind die wichtigsten Ergebnisse des Gutachtens inkl. Qualitätssicherung:

- Die Einführung eines „Nachtflugverbots“ ist unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen und unter Berücksichtigung der höchstrichterlichen Rechtsprechung grundsätzlich möglich.
- Notwendig sind weitere detaillierte Untersuchungen. Das Gutachten benennt bestimmter Aspekte (Einzelheiten s. u.), die aus rechtlicher Sicht für das „Nachtflugverbot“ besonders wichtig sind, um in den notwendigen behördlichen Entscheidungsprozessen die verschiedenen relevanten Belange richtig bewerten und gewichten zu können.
- Es müssen eine Reihe von Voraussetzungen gegeben sein, bzw. das Vorliegen bestimmter Voraussetzungen kann die rechtssichere Einführung eines „Nachtflugverbots“ befördern (Einzelheiten s.u.).
- Der von den Gutachtern und Qualitätssicherern präferierte Weg sieht vor, dass das „Nachtflugverbot“ von der Fraport selbst beantragt wird und die Entscheidung hierüber im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens zur Erweiterung des Flughafens getroffen wird.

## **4. Weiterer Untersuchungsbedarf**

### **4.1 Rechtliche Fragen**

Im folgenden werden Punkte benannt, die vom Rechtsgutachten nicht oder nicht mit der notwendigen Detailschärfe behandelt werden konnten, aber dennoch Relevanz für die Einführung des „Nachtflugverbots“ haben oder entwickeln könnten.

- Im Gutachten wird als Problem benannt, dass bilaterale Luftverkehrsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und anderen Staaten möglicherweise dem Nachtflugverbot widersprechen könnten. Die Gutachter haben einzelne Abkommen geprüft und sind zu dem Schluss gekommen, dass es unwahrscheinlich scheint, dass tatsächlich Abkommen vorliegen, die im Detail An- und Abflugrechte

in bestimmten Zeiten für den Standort Frankfurt vorsehen, da die Abkommen in der Regel nicht diesen Detaillierungsgrad aufweisen. Dennoch wäre es erforderlich, durch Prüfung aller existierender Abkommen sicherzustellen, dass sich keine Kollisionen ergeben. Sollten kollidierende Abkommen existieren, müsste dann über Neuverhandlungen nachgedacht werden. Für derartige Verhandlungen merkt die QS an, dass Staaten, deren Betriebszeiten an ihren Flughäfen selbst zeitlichen Beschränkungen unterliegen, sich nicht auf die Einhaltung kollidierender Abkommen berufen dürfen, wenn mit dem Beharren auf der existierenden Regelung die Einhaltung der in diesen Staaten festgesetzten Betriebszeiten sichergestellt werden soll.

- Das Gutachten hat sich nicht mit der Frage befasst, wie sichergestellt werden kann, dass die gewünschte Kopplung zwischen „Nachtflugverbot“ und Ausbau auch dann aufrecht erhalten werden kann, wenn eine der beiden Komponenten, „Nachtflugverbot“ oder Ausbau gerichtlich in Verfahren zum einstweiligen Rechtsschutz und/oder im Hauptsacheverfahren zunächst oder auch letztinstanzlich zurückgewiesen werden würde. Aus Sicht der Wissenschaftlichen Begleitung ist dieser Aspekt gerade für die Arbeit im RDF relevant, da die Verknüpfung der beiden Komponenten Bestandteil des Mediationspakets war.
- Derzeit ist eine Klage der Stadt Offenbach gegen das Land Hessen vor dem VGH Kassel anhängig, in dem die Stadt Offenbach geltend macht, dass der Flughafen Frankfurt in seiner heutigen Gestalt und seinem Betrieb formell rechtswidrig sei, da für die Änderungen in der Vergangenheit Planfeststellungsverfahren erforderlich gewesen seien. Die Gutachter haben sich mit der Frage befasst, sind aber der Auffassung der Stadt Offenbach unter Berufung auf die Rechtsprechung nicht gefolgt und haben sich dementsprechend auch nicht mit möglichen Folgen einer formellen Rechtswidrigkeit des Flughafenbetriebs für die Einführung eines „Nachtflugverbots“ beschäftigt<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Das Mitglied im Projektteam Nachtflugverbot und Vertreter des Oberbürgermeisters der Stadt Offenbach im RDF Faulenbach da Costa hat die im Gutachten vertretene Auffassung und ihre Herleitung unter Berufung auf „fachplanerische“ Mängel“ kritisiert und schlägt vor, die Fragestellung juristisch untersuchen zu lassen, welche Auswirkungen die von ihm behauptete formelle Illegalität des derzeitigen Flugbetriebs auf die Frage der juristischen Machbarkeit eines „Nachtflugverbots“ hätte. Sollte der VGH Kassel entgegen der Auffassung der Gutachter und des Landes Hessen der Auffassung der Stadt Offenbach folgen und der Klage stattgeben, so könnte die von Herrn Faulenbach da Costa aufgeworfene Frage aus Sicht der Wissenschaftlichen Begleitung im Hinblick auf einige rechtliche Details Aussagen des Gutachtens relevant sein. Es sollte jedoch in jedem Fall der Ausgang der Entscheidung des VGH abgewartet werden, bevor vom RDF eine rechtliche Prüfung der Frage angestrebt wird.

## 4.2 Faktische Fragen

### 4.2.1 Wirkungen des Fluglärms

Ein wesentlicher Aspekt im Rahmen der rechtlichen Abwägung verschiedener Belange ist die Frage, wie Fluglärm tatsächlich auf die Betroffenen wirkt. Je gravierender die Beeinträchtigungen einzuschätzen sind, desto stärker fällt dieser Belang im Vergleich zu anderen Faktoren wie verkehrliche und ökonomische Auswirkungen in das Gewicht. Je sicherer Auswirkungen von Fluglärm in der Nachtzeit von verschiedenen führenden Lärmwirkungsforschern weitgehend übereinstimmend bewertet werden, desto eher können sie im Rahmen der Abwägung und möglicher gerichtlicher Überprüfungen bestehen, vor allem solange keine verfassungskonformen gesetzlichen Grenzwerte in Deutschland festgelegt wurden.

### 4.2.2 Feststellung der konkreten verkehrlichen Auswirkungen und Verlagerungsmöglichkeiten

Für die Einführung des Nachtflugverbots und vor allem den rechtlichen Bestand in möglichen Gerichtsverfahren ist es wichtig, die negativen Auswirkungen auf in rechtlicher Hinsicht bedeutsame Belange genau zu kennen. Es muss dann dargestellt werden, wie die negativen Auswirkungen minimiert werden können und wie die ggf. verbleibenden Beeinträchtigungen im Verhältnis zu den konkreten Lärmwirkungen für die Anwohner zu gewichten sind. Sowohl nach europäischen Vorschriften (insb. Markt Zugangsverordnung) als auch unter nationalen und regionalen Gesichtspunkten muss z.B. berücksichtigt werden, in welcher Form Verkehre und Verkehrsfunktionen des Frankfurter Flughafens durch das Nachtflugverbot beeinträchtigt werden und inwieweit diese Wirkungen kompensiert werden können (z.B. durch Flughafensystem und andere Kooperationen). Es sollte also genauer untersucht werden, wie sich das Nachtflugverbot konkret auf Verkehre und Verkehrsfunktionen auswirkt und welche Verlagerungsmöglichkeiten (zeitlich und räumlich) für die heute in der Nacht durchgeführten Flüge bestehen. Einen wichtigen Schritt für diese weitere Sachverhaltsaufklärung hat das RDF aus Sicht der Wissenschaftlichen Begleitung bereits mit der Vergabe weiterer Arbeitspakete des „Gutachtens zur Kooperationsmöglichkeiten mit Hahn und anderen Flughäfen“ getan.

### 4.2.3 Feststellung der konkreten ökonomischen Folgen aufgrund der Verlagerung oder Streichung von Flügen für die betroffenen Airlines

Ebenso wie die gesundheitlichen Belange der Anwohner rechtlich geschützt werden, sind auch die wirtschaftlichen Interessen derjenigen Unternehmen rechtlich von Belang, die gegenwärtig Nachtflüge am Frankfurter Flughafen durchführen. Um eine

rechtssichere Entscheidung über das „Nachtflugverbot“ treffen zu können, muss bekannt sein, wie sich die notwendigen zeitlichen oder räumlichen Verlagerungen von Flügen bzw. Streichungen auf die jeweiligen Unternehmen konkret auswirken würden um diese rechtlichen Interessen dem notwendigen Schutz der Bevölkerung vor nächtlichem Fluglärm gegenüberstellen zu können. Die Gutachter schlagen vor, in diesem Zusammenhang über mögliche Kompensationen für die betroffenen Unternehmen nachzudenken, um die ökonomischen Folgen abzumildern. Ein erster wichtiger Input zu diesem Punkt erfolgte durch das von der Fraport vergebene Gutachten von Prof. Jünemann, das auch den Rechtsgutachtern vorlag und dessen Ergebnisse die Rechtsgutachter bei ihren ersten rechtlichen Bewertungen berücksichtigt haben. Das RDF hat mit der Vergabe der weiteren Arbeitspakete des „Gutachtens zur Kooperationsmöglichkeiten mit Hahn und anderen Flughäfen“ auch hier einen wichtigen weiteren Schritt eingeleitet, um die Fragestellung näher zu beleuchten.

## **4.3 Ergänzungen durch das Projektteam Nachtflugverbot**

### **4.3.1 Konsequenzen des NFV für ausländische Flughäfen**

Es wurde im PT NFV angeregt, die Frage genauer zu beleuchten, wie sich das Nachtflugverbot auf ausländische Flughäfen auswirkt, in dem z.B. Frachtverkehre nach Frankfurt nicht wie bisher im Zeitraum der Mediationsnacht abgewickelt werden können.

### **4.3.2 Umweltauswirkungen der Verlagerung von Flügen nach Hahn**

Die Infrastrukturverbesserung zwischen den Flughäfen Frankfurt und Hahn wird zu Umweltauswirkungen führen. Soweit Güter zwischen den beiden Flughäfen aufgrund der Verlagerung von Flügen verstärkt über die Straße transportiert werden, sind auch hiermit Umweltauswirkungen verbunden. Im PT NFV wurde angeregt, diese Auswirkungen näher zu betrachten.

Anmerkung der Wissenschaftlichen Begleitung:

Nach dem derzeitigen Planungsstand soll die Infrastrukturverbesserung vor allem durch den Ausbau bzw. Reaktivierung bereits bestehender Strukturen erfolgen. Eine mögliche Flächeninanspruchnahme wäre dann erforderlich, wenn eine Expresszugverbindung zwischen den Standorten eingerichtet werden soll.

Denkbar wäre, dass die Frage im Rahmen der Umweltverträglichkeitsuntersuchung der Fraport im Planfeststellungsverfahren näher beleuchtet wird. Dies hängt von der konkreten Ausgestaltung des Antrags der Fraport und dem behördlich festgelegten Untersuchungsrahmen für die Umweltverträglichkeitsprüfung ab.



### **4.3.3 Umgang mit den Schulterstunden**

Eine weitere Anregung aus dem Projektteam betrifft den Umgang mit den Schulterstunden 22:00 bis 23:00 Uhr und 5:00 Uhr bis 6:00 Uhr und der Frage wie vermieden werden kann, dass in diesen Stunden Auswirkungen durch Fluglärm besonders hoch sind.

Anmerkung der Wissenschaftlichen Begleitung:

Das RDF hat das Thema bereits aufgegriffen. Eine detailliertere Planung des Umgangs mit der Fragestellung ist bislang jedoch noch nicht erfolgt.

### **4.3.4 Regelung für Verspätungen bei planmäßigen Flügen**

Es wurde angemerkt, dass bislang unklar sei, wie mit der Frage verspäteter planmäßiger Flüge umgegangen wird und wie sichergestellt werden kann, dass Verspätungsflüge in der Mediationsnacht allenfalls in eng eingegrenzten Ausnahmefällen erfolgen.

### **4.3.5 Aktiver und passiver Schallschutz**

Im Projektteam wurde darauf hingewiesen, dass neben dem Nachtflugverbot weiter die Potenziale des aktiven Schallschutzes z.B. durch Einsatz leiseren Fluggeräts im Blick zu behalten sind.

Als Punkt genannt wurde auch die Rolle, die dem passiven Lärmschutz unter Umständen im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens zukommen könnte.

Anmerkung der Wissenschaftlichen Begleitung:

Aktiver und passiver Schallschutz sind Themen, die insbesondere im Projektteam ALP bereits behandelt werden.

## **5. Notwendige oder förderliche Beiträge verschiedener Akteure zur Absicherung des „Nachtflugverbots“**

Wichtig für die Umsetzung des Nachtflugverbots ist es, dass eine Reihe von Akteuren die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung des „Nachtflugverbots“ schaffen oder Schritte unternehmen, die das „Nachtflugverbot“ befördern können. Dabei kann es sich um die weitere Untersuchung der tatsächlichen Gegebenheiten handeln, die im vorigen Kapitel genannt wurden. Neben der Generierung von Information wird es jedoch insbesondere wichtig sein, bestimmte tatsächliche Voraussetzungen zu schaffen. Im folgenden werden diese verschiedenen Schritte für eine Reihe von Akteuren dargestellt., die nach dem Rechtsgutachten Voraussetzung für das „Nachtflugverbot“ sind oder die das „Nachtflugverbot“ befördern können.

## 5.1 Beiträge des Landes Hessen zur Absicherung des „Nachtflugverbots“

### 5.1.1 Formulierung einer „aktiven Flughafenpolitik“

Im Gutachten wird herausgearbeitet, dass es erforderlich ist, eine „Aktive Flughafenpolitik“ zu formulieren. Der Begriff einer „Aktiven Flughafenpolitik“ stammt aus Entscheidungen der EU Kommission und des EuGH zu luftverkehrsrechtlichen Fragestellungen (z.B. Karstadt und Paris Entscheidungen). Das Erfordernis ist nicht explizit gesetzlich normiert und es gibt keine gesetzlichen Anforderungen an die Form oder die exakten Bestandteile einer formulierten „aktiven Flughafenpolitik“. Hintergrund der Einforderung bzw. Zulässigkeit einer „aktiven Flughafenpolitik“ ist die Überlegung, dass die Rechtmäßigkeit (insbesondere die Verhältnismäßigkeit) eines Eingriffs in Verkehrsrechte nach der Marktzugangsverordnung nur beurteilt werden kann, wenn klar ist, an welchem Schutzziel sich die Entscheidung orientiert. Nur wenn bestimmt ist, welche gesundheitlichen oder umweltbezogenen Anforderungen erfüllt werden sollen, können die Komponenten der Verhältnismäßigkeitsprüfung (z.B. ob die Maßnahme überhaupt geeignet ist, um das Ziel zu erreichen oder ob es vielleicht andere weniger einschneidende Möglichkeiten gibt und ob die Maßnahme im Hinblick auf das konkrete Ziel angemessen ist) sinnvoll durchgeführt werden.

Im Regelfall werden wesentliche Schutzziele im Umweltrecht durch Gesetz oder untergesetzliches Regelwerk konkret formuliert, so dass eine gesonderte Formulierung von Schutzzielen nicht erforderlich ist. Zusätzliche Einzelheiten werden dann ggf. in behördlichen Zulassungsentscheidungen festgelegt. Oft dienen auch spezifische Pläne und Programme oder Schutzgebietsausweisungen zur Festlegung von bestimmten regionalen Prioritäten und Schutzzielen.

Aufgrund einer fehlenden verfassungskonformen gesetzlichen Regelung, die Schutzziele für Anwohner vor Fluglärm definiert, unterscheidet sich die Situation für den Frankfurter Flughafen im Vergleich mit anderen Vorhaben. Die von der Rechtsprechung bislang verwendeten Werte wurden jeweils einzeln hergeleitet, die meisten Entscheidungen bezogen sich ohnehin auf Konstellationen, in denen Dritte gegen die behördlichen Zulassungsentscheidungen klagten mit dem Ziel, das Gericht möge höhere Schutzziele definieren.

Aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grenzwerte muss für den Flughafenausbau in jedem Fall festgelegt werden, welches Schutzniveau für die Anwohner eingehalten werden muss.

Bestandteil einer „aktiven Flughafenpolitik“ kann aber nicht nur ein Lärmschutzkonzept sein. Denkbar sind auch die Formulierung, welche Funktion ein Flughafen erfüllen soll, welche regionale Bedeutung ihm zugewiesen wird, welche verkehrlichen Anforderungen bestehen und wie z.B. innerhalb eines Flughafensystems die Rollen der beteiligten Flughäfen definiert werden soll.

Die Formulierung einer „aktiven Flughafenpolitik“ eines politischen Akteurs kann die behördlichen Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen aber nicht ersetzen. Die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit eines Vorhabens unter Berücksichtigung aller öffentlichen Belange muss in jedem Fall im Rahmen eines förmlichen Verfahrens festgestellt werden. Allerdings kann eine formulierte „aktive Flughafenpolitik“ ein wichtiger Input für eine solche Entscheidung sein, und als Richtschnur für die Definition bestimmter öffentlicher Belange dienen.

### **5.1.2 Flughafensystem**

Die Bildung eines Flughafensystems wird im Gutachten als ein wichtiger Baustein für das „Nachtflugverbot“ gesehen. Es wird zwar nicht als unabdingbare Voraussetzung bezeichnet. Dennoch würde nach Ansicht der Gutachter und Qualitätsicherer die Existenz eines Flughafensystems die Einführung des NFV erheblich erleichtern. Für die Verlagerung von Flügen gelten nach der Marktzugangsverordnung und der dazu ergangenen Rechtsprechung erleichterte Bedingungen. Aufgabe des Landes Hessen (in diesem Zusammenhang gemeinsam mit Rheinland-Pfalz) hierbei ist es, bestimmte Schritte zu unternehmen, um den Weg für das Flughafensystem zu ebnen. In den letzten Monaten haben die beiden Länder eine Reihe von Verabredungen getroffen und konkrete Maßnahmen in Richtung Flughafensystem unternommen. Hierzu gehört die Vereinbarung der beiden Länder gemeinsam mit der Fraport und der Flughafen Frankfurt Hahn GmbH vom 27.11.2002, dass ein Flughafensystem gebildet werden soll. Danach soll der Flughafen Hahn weiter als internationaler Verkehrsflughafen für Passagier und Fracht ausgebaut werden und die Kooperation zwischen beiden Standorten verstärkt werden.

### **5.1.3 Beiträge zur Infrastrukturverbesserung zwischen den Standorten Frankfurt und Hahn**

Nach dem Ergebnis des Rechtsgutachtens setzt die Anerkennung der Flughäfen Frankfurt und Hahn als Flughafensystem nach der Marktzugangsverordnung voraus, dass ein gemeinsamer Ballungsraum bedient wird. Es gibt jedoch keine expliziten europäischen Vorgaben, welche Voraussetzungen hierfür genau erfüllt sein müssen. In jedem Fall kann jedoch aus der bisherigen Entscheidungspraxis der EU-Kommission und des EuGH geschlossen werden, dass die infrastrukturelle Anbindung zwischen den Flughäfen eine diskriminierungsfreie Aufteilung der Flüge innerhalb des Systems zulassen muss. Dies würde bedeuten, dass die bestehenden Mängel der infrastrukturellen Anbindung des Flughafen Hahns und der Flughäfen untereinander behoben werden müssen, damit ein anerkennungsfähiges System geschaffen werden kann. Hierbei kann das Land Hessen eine wichtige Rolle einnehmen, in dem es sich aktiv an der Planung, Finanzierung und Durchsetzung der Verbesserung der infrastrukturellen Anbindung der Flughäfen beteiligt. Auch hierfür wurden gemeinsam mit dem Land Rheinland-Pfalz erste Schritte getan, indem z.B. die Reaktivierung der Hunsrückbahn und die Möglichkeiten einer schnellen Zugverbindung geprüft wurden

und der Bund darum ersucht wurde, u.a. diese Möglichkeit als „vordringlichen Bedarf“ in den Bundesverkehrswegeplan einzustellen. Für die Realisierung des Flughafensystems wird es nach dem Ergebnis des Gutachtens erforderlich sein, die geprüften Maßnahmen oder Alternativen hierzu tatsächlich umzusetzen.

#### **5.1.4 Aufteilungsregelung für die Flüge innerhalb des Flughafensystems**

Erforderlich für die Einführung des „Nachtflugverbots“ unter Berücksichtigung des Flughafensystems mit Hahn wird auch sein, eine nichtdiskriminierende Aufteilungsregelung der abgewickelten Flüge zu entwerfen. Bislang existiert nach den Ergebnissen des Rechtsgutachtens in Deutschland keine rechtliche Regelung über Zuständigkeit und Form solcher Aufteilungsregelungen. Denkbar wäre jedoch, dass die Zuständigkeit für die Länderebene begründet wird, die Beteiligung der Betreiber der Flughäfen Hahn und Frankfurt müsste ebenfalls sichergestellt werden. Über Form und Zuständigkeit entscheidet nach dem Rechtsgutachten der Bund, der eine entsprechende Rechtsgrundlage für die Aufteilungsregelung schaffen müsste (siehe unten).

#### **5.1.5 Ggf. Kompensationen für ökonomisch Betroffene**

Im Rechtsgutachten wird angesprochen, dass die Beeinträchtigung grundrechtlich geschützter ökonomischer Belange der Unternehmen, die heute den Frankfurter Flughafenbetrieb in der Nachtzeit nutzen, möglicherweise abgedeckt werden muss. So wird es unter Umständen (je nach konkreter Betroffenheit) notwendig sein, dass in bestimmten Fällen besonders erheblicher Betroffenheiten finanzielle Kompensationen- oder Teilkompensationen erforderlich werden, um die Verlagerung oder Streichung von Flügen realisieren zu können.

#### **5.1.6 Verfahrensabsprache mit Fraport (Widerspruch durch QS)**

Ein weiterer Vorschlag aus dem Rechtsgutachten ist es, zwischen dem Land Hessen und der Fraport eine Verfahrensabsprache zu treffen, nach der sich die Fraport verpflichtet, den Antrag auf „Nachtflugverbot“ gemeinsam mit dem Antrag auf Planfeststellung des Ausbaus zu stellen und diesen Antrag auch im Lauf des Verfahrens nicht wieder zurückzuziehen. Dieser Vorschlag traf aber auf Bedenken seitens der Qualitätssicherer, die der Ansicht waren, eine solche Vereinbarung wäre zumindest in der vorgeschlagenen Form rechtswidrig.

## 5.2 Beiträge des Bundes zur Absicherung des „Nachtflugverbots“

### 5.2.1 Umsetzung von EU Recht

Der Bund ist zuständig für die Umsetzung der EU Richtlinie über Betriebsbeschränkungen (2002/30/EG), die bis zum 28.9.2003 in nationales Recht implementiert werden muss. In der Richtlinie werden zum einen bestimmte Grundregeln für die Einbeziehung von Lärmauswirkungen innerhalb von behördlichen Entscheidungen zum Betrieb von Flughäfen aufgestellt. Außerdem werden Regelungen zur Übernahme der neuen Lärmkategorie nach Kap. IV von Annex 16 der Chicagoer Konvention getroffen. Die Festlegungen der Richtlinie zu zeitlichen Betriebsbeschränkungen stellen nach dem Ergebnis des Gutachtens keine Hürde für die Einführung des Nachtflugverbots dar, sondern zeigen nach der Auffassung der Gutachter, dass der Aspekt Umweltschutz im Bereich der europäischen Luftverkehrspolitik an Bedeutung gewinnt. Sie bieten jedoch für sich auch keine Garantie, dass ein „Nachtflugverbot“ eingeführt werden kann, sondern weisen den Weg zu einer zu treffenden Ermessens- bzw. Abwägungsentscheidung. Gleichzeitig wird im Gutachten die Frage aufgeworfen, wie die Regelungen zur Einführung von Kap. IV Flugzeugen aufzufassen sind und es werden verschiedene Interpretationsmöglichkeiten dargestellt. Die Qualitätssicherung präferiert hierbei die Interpretation, dass nach der Regelung lediglich solche Betriebsbeschränkungen ausgeschlossen sein sollen, die in Anlehnung an bisherige Regelungen zusätzliche Anforderungen an Flugzeuge (z.B. Bonuslisten) formuliert werden, die über die internationalen Anforderungen an Kap. IV Flugzeuge hinausgehen. Förderlich für die Einführung des Nachtflugverbots in Frankfurt wäre es, wenn bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht die vorhandenen Spielräume der EU Richtlinie zumindest nicht restriktiv genutzt werden.

### 5.2.2 Fluglärmgesetz

Ein wichtiger Baustein für die Beförderung des „Nachtflugverbots“ wäre eine Novellierung des Fluglärmgesetzes mit anspruchsvollen Grenzwerten. Damit könnten Rechtsunsicherheiten umgangen werden, die dadurch entstehen, dass als Bewertungsmaßstab nur der Rückgriff auf die bestehende Rechtsprechung und neuere Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung möglich ist. Dabei wird vom Qualitätssicherer Groth besonders betont, dass die Rechtsprechung bisher lediglich Fälle entschieden hat, in denen Dritte von der zuständigen Behörde höhere Grenzwerte eingefordert hat, als von dieser festgelegt wurden. Welche Werte von Seiten der Behörde selbst angesetzt werden dürfen, ohne rechtswidrig die Rechte der Flughafenbetreiber oder –nutzer zu beschränken, wurde aus Sicht von Dr. Groth bislang gerichtlich nicht geklärt. Nach seiner Sicht könnten diese Werte jedoch tiefer liegen, da der Behörde ein Ermessens- bzw. Abwägungsspielraum zusteht..

### **5.2.3 Rechtsgrundlage für Verkehrsaufteilungsregelungen**

Bislang existiert nach dem Rechtsgutachten keine Rechtsgrundlage für eine Verkehrsaufteilung innerhalb eines Flughafensystems. Diese Voraussetzung müsste vom Bund geschaffen werden, denkbar wäre z.B. eine entsprechende Ermächtigungsnorm, die in das LuftVG eingefügt wird.

### **5.2.4 Unterstützung für das Flughafensystem**

Eine wichtige Rolle nimmt der Bund bei der Einrichtung und Anerkennung des Flughafensystems ein. Zum einen muss der Bund formal bei der EU Kommission die Anerkennung des Flughafensystems einleiten. Des weiteren würde die Unterstützung des Bundes bei der Verbesserung der Infrastruktur zwischen den beiden Flughäfen und zur Anbindung des Flughafens Hahn insgesamt die Einrichtung des Systems erleichtern. Hierzu zählen zum Beispiel die Einbeziehung der Maßnahmen als „vordringlich“ in den Bundesverkehrswegeplan, die eine zügigere Umsetzung der Maßnahmen ermöglichen würde.

### **5.2.5 Prüfung, ob bilaterale Luftverkehrsabkommen entgegenstehen**

Da die bilateralen Luftverkehrsabkommen von der Bundesrepublik Deutschland geschlossen werden, wäre der einfachste Weg zur Überprüfung, ob möglicherweise doch Kollisionen mit dem geplanten „Nachtflugverbot“ in Frankfurt bestehen, dass die Prüfung im BMVBW vorgenommen wird.

## **5.3 Beiträge der Fraport zur Absicherung des „Nachtflugverbots“**

### **5.3.1 Antragstellung**

Eine wesentliche Aussage des Gutachtens besteht darin, dass die Einführung des „Nachtflugverbots“ am einfachsten umgesetzt werden kann, wenn die Fraport selbst im Zusammenhang mit dem Antrag auf Planfeststellung der neuen Bahn den Antrag stellt, die bestehende Genehmigung einzuschränken und planmäßige Flüge in der Zeit von 23:00 bis 5:00 Uhr auszuschließen. Die Fraport hat am 18.10.2002 öffentlich erklärt, sie befürworte, den Antrag auf Betriebsbeschränkung in diesem Zeitraum zu stellen. Mit einer solchen Antragstellung wäre nach dem Ergebnis des Gutachtens ein wichtiger Eckpfeiler für die Einführung des „Nachtflugverbots“ gelegt.

### **5.3.2 Betreiben von Flughafensystem**

Wichtig wäre nach dem Rechtsgutachten auch der Betrieb eines Flughafensystems. Hierfür wurden ebenfalls erste Schritte unternommen. So haben die Fraport und der Betreiber des Flughafen Hahns gemeinsam mit den betroffenen Bundesländern erklärt, sie wollten das Flughafensystem einrichten und die notwendigen Voraussetzungen hierfür gemeinsam schaffen (z.B. Erklärung vom 27.11.2002).

### **5.3.3 Ggf. Vereinbarungen mit Airlines**

Das Rechtsgutachten sieht eine Möglichkeit zur weiteren Absicherung des „Nachtflugverbots“ darin, dass zwischen der Fraport als Betreiberin des Flughafens und den Airlines, die heute den Flughafen nachts nutzen, Vereinbarungen getroffen werden über den Verzicht von Starts und Landungen in der Mediationsnacht bzw. über die Verlagerung von Flügen.

## **5.4 Beiträge der Flughafennutzer (Airlines) zur Absicherung des „Nachtflugverbots“**

Die Flughafennutzer könnten aus Sicht des Rechtsgutachtens zur Absicherung des „Nachtflugverbots“ beitragen, indem sie z.B. mit der Betreiberin des Flughafens vereinbaren, dass die Flüge aus der Mediationsnacht verlagert werden bzw. auf sie verzichtet wird. Indem die Airlines so auf ihre Bestandsschutzinteressen verzichten, würde eine der im Gutachten formulierten rechtlichen Hürden für das „Nachtflugverbot“ abgeschwächt. Auch im Hinblick auf das Verkehrsbedürfnis, das entscheidungsrelevant ist, würde sich die Waagschale aufgrund eines solchen Verzichts weiter in Richtung rechtssicheres „Nachtflugverbot“ neigen.

## **5.5 Beiträge der EU zur Absicherung des „Nachtflugverbots“**

Zur Beförderung des „Nachtflugverbots“ kann nach dem Gutachten auch die EU Kommission beitragen. Sie ist zuständig für die Anerkennung des Flughafensystems nach den Vorschriften der Markt Zugangsverordnung und prüft, ob die notwendigen Voraussetzungen vorliegen. Die Kommission entscheidet auch über Beschwerden von Luftfahrtunternehmen, die sich gegen Betriebsregelungen (inkl. Aufteilungsregelungen in Flughafensystemen) mit dem Argument wenden, dass die Anforderungen der Markt Zugangsverordnung nicht erfüllt seien, insb. dass die Regelungen diskriminierend seien. Sollte es im Zusammenhang mit der Einführung eines „Nachtflugverbots“ zu solchen Beschwerden kommen, wird es wichtig sein, dass das Land Hessen, vor allem aber auch der Bund, schlüssig und umfassend begründen kann, warum die getroffenen Regelungen zum Schutz der Bevölkerung notwendig sind.

## 6. Das RDF als Akteur zur Absicherung des „Nachtflugverbots“

Das RDF kann eine Reihe der genannten Schritte unterstützen, um selbst die Einführung des Nachtflugverbots zu befördern. Eine Reihe der vergangenen und laufenden Arbeiten des RDF trägt bereits heute hierzu bei.

Im einzelnen kann das RDF

- zur Sachverhaltsaufklärung beitragen
- Anforderungen an andere Akteure formulieren und inhaltliche Inputs liefern
- Gemeinsam Lösungen für bestimmte Fragestellungen erarbeiten

Die im folgenden benannten konkreten Schritte sind erste Vorschläge der Wissenschaftlichen Begleitung, die in der weiteren Diskussion im PT NFV und dem RDF ggf. zu diskutieren und ergänzen sein werden.



## 6.1 Beiträge zur Sachverhaltsaufklärung

Einige der laufenden Arbeiten im RDF befassen sich bereits mit Fragestellungen, die (auch) für die Einführung eines „Nachtflugverbots“ relevant sind und teilweise gerade im Hinblick auf das Thema „Nachtflugverbot“ konzipiert wurden:

- Hearing zur Lärmwirkungsforschung
- Geplantes Hearing der Nachtflieger (Bestandteil des Arbeitsprogramms PT NFV)
- AP 2-4 des Gutachten über Kooperationsmöglichkeiten mit Hahn und anderen Flughäfen

Über die bereits geplanten Arbeiten hinaus wäre es u.a. denkbar, dass das RDF der Frage nachgeht, wie rechtlich abgesichert werden kann, dass die gewünschte Kopplung zwischen „Nachtflugverbot“ und Ausbau auch dann aufrecht erhalten werden kann, wenn eine der beiden Komponenten, „Nachtflugverbot“ oder Ausbau gerichtlich in Verfahren zum einstweiligen Rechtsschutz und/oder im Hauptsacheverfahren zunächst oder auch letztinstanzlich zurückgewiesen werden würde. Aus Sicht der Wissenschaftlichen Begleitung ist dieser Aspekt gerade für die Arbeit im RDF relevant, da die Verknüpfung der beiden Komponenten Bestandteil des Mediationspakets ist.

Im Hinblick auf weitere Informationsbeschaffung zu den Auswirkungen durch Fluglärm sollte neben dem geplanten Hearing zur Lärmwirkungsforschung die Präsentation der Machbarkeitsstudie Fluglärm und Lebensqualität im RDF (März 2003) abgewartet werden, um ggf. weitere Schritte zu beraten.

## 6.2 Formulierung von Anforderungen an andere Akteure

Wichtig für die aktive Gestaltung des weiteren Prozesses zur Einführung eines „Nachtflugverbots“ könnte die Formulierung von inhaltlichen Anforderungen an die oben benannten Akteure für die Umsetzung deren Schritte sein.

Wichtige Schritte, an deren Ausgestaltung sich das RDF aktiv beteiligen könnte, sind aus Sicht der Wissenschaftlichen Begleitung

- Anforderungen an die aktive Flughafenpolitik
- Anforderungen an ein anspruchsvolles Fluglärmgesetz
- Grundüberlegungen für die Gestaltung der Infrastruktur zwischen Frankfurt und Hahn
- Input für Verlagerungs-/ Umstrukturierungsformen im Rahmen der Einrichtung des Flughafensystems

### 6.3 Erarbeitung gemeinsamer Lösungsansätze

Sinnvolle Anknüpfungspunkte könnten z.B. sein:

- Flughafennutzer
- Konzeptionelle Fragen der Verlagerung von Verkehren

### 7. Tabellarische Übersicht über Folgeschritte, die für die Arbeit des RDF in den nächsten Monaten relevant sind

Thema	Hauptakteur	Form Behandlung im RDF
Absicherung Verknüpfung NFV/Ausbau für Gerichtsverfahren		Prüfung, ob rechtliche Stellungnahme eingeholt werden soll
Lärmwirkungsforschung	extern	Hearing am 24.2.; Diskussion weiteres Vorgehen nach Präsentation der Machbarkeitsstudie
Prüfung Verkehrliche Auswirkungen des NFV		Gutachten „Kooperation von Flughäfen“ AP 2-4
Prüfung ökonomische Auswirkungen für Airlines		Gutachten „Kooperation von Flughäfen“ AP 2-4; Hearing der Nachtflieger
Infrastruktur FRA/Hahn	Länder, Bund	
Rechtsgrundlage für Verkehrsaufteilung im Flughafensystem	Bund	
Aktive Flughafenpolitik	Land	Formulierung von Anforderungen an Inhalte
Fluglärmgesetz	Bund	Formulierung von Anforderungen an Inhalte
Antrag auf NFV	Fraport	
Prüfung Kollision bilaterale Luftverkehrsabkommen	Bund	
Behandlung Nachtrandstunden	Zunächst RDF	Fortsetzung der Diskussion im RDF