

Wie kann das Regionale Dialogforum das Nachtflugverbot am Flughafen Frankfurt sicher stellen?

1. Interner Entwurf

Darmstadt, 12.4.2001



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

0.	Einleitung	2
1.	Darstellung des Sachstandes - Wege zum Nachtflugverbot nach Maßgabe der Empfehlungen des Mediationsverfahrens.....	4
1.1	Entscheidung über ein Nachtflugverbot im Rahmen des Planfeststellungsbeschlusses zum Bau einer neuen Start- und Landebahn.....	4
1.2	Antrag der Fraport AG auf Änderung der Genehmigung zur Einschränkung der Benutzung des bestehenden Verkehrsflughafens.....	7
1.3	Teilwiderruf der Genehmigung für den bestehenden Verkehrsflughafen	10
1.4	Antrag bei der EU zur Errichtung eines Flughafensystems mit dem Flughafen Hahn	12
2.	Darstellung des Sachstands - Ergänzende Maßnahmen zur Einführung eines Nachtflugverbots	16
2.1	Gesetzesinitiative auf Bundesebene zur Änderung des Luftverkehrsrechts	16
2.2	Nachtflugregelungen als Gegenstand vertraglicher Vereinbarungen	18
3.	Graphische Darstellung der Verknüpfung der einzelnen Wege	23
4.	Zusammenfassender Vorschlag und zeitlicher Rahmen zur Untersuchung der Fragestellungen	24
5.	Weitere Vorgehensweise	25

0. Einleitung

Das Nachtflugverbot am Flughafen Frankfurt in der Zeit von 23 bis 05 Uhr ist ein wesentlicher Bestandteil des Mediationspakets. Die Möglichkeit zur dauerhaften Einstellung planmäßiger Starts und Landungen in der Zeit zwischen 23 und 05 Uhr ist damit eine notwendige Bedingung für den geplanten Ausbau des Flughafens Frankfurt.

Erste rechtliche Stellungnahmen über die Voraussetzungen und die Zulässigkeit der Anordnung eines Nachtflugverbots nach Maßgabe der Empfehlungen der Mediationsgruppe, die durch das HMWVL und die DLH in Auftrag gegeben worden sind, und die bisherige Diskussion deuten darauf hin, dass die geforderte Betriebsbeschränkung

1. des politischen Willens und der Initiative vieler der beteiligten Akteure bedarf und
2. rechtlich auf verschiedenen Ebenen¹ anzusiedeln und abzusichern ist.

In diesem Rahmen spielt das Regionale Dialogforum um den Flughafen Frankfurt eine zentrale Rolle, da hier die meisten zumindest regional bedeutenden Akteure gemeinsam an Wegen der Umsetzung der dauerhaften Einstellung der planmäßigen Starts und Landungen am Flughafen Frankfurt arbeiten können und die Voraussetzungen für die rechtliche Absicherung gestalten können. – Das Regionale Dialogforum hat die zentrale Aufgabe und Chance, durch die im Regionalen Dialogforum vertretenen Institutionen und Interessenvertretungen den Erfolg der Durchsetzung der im Rahmen des Mediationsverfahren vorgeschlagenen und auf allen Ebenen der Landespolitik befürworteten Nachtflugbeschränkung zu unterstützen.

Als mögliche Wege, welche die im Rahmen des Mediationsverfahrens vorgeschlagene Betriebsbeschränkung in der Nachtzeit von 23 bis 05 Uhr ermöglichen und rechtlich absichern könnten, kommen aus derzeitiger Sicht alternativ bzw. kumulativ folgende Optionen in Betracht:

1. Antrag der Fraport AG auf Änderung der Genehmigung zur Einschränkung der Benutzung des bestehenden Verkehrsflughafens
2. Teilwiderruf der Genehmigung für den bestehenden Verkehrsflughafen
3. Antrag bei der EU zur Einrichtung eines Flughafensystems mit dem Flugplatz Hahn

Darüber hinaus gibt es aus derzeitiger Sicht weitergehende ergänzende Maßnahmen, die zwar für sich allein aus derzeitiger Sicht die Einführung eines Nachtflugverbots

¹ Die gewünschte Nachtflugregelung ist völkerrechtlich, öffentlich-rechtlich (auf internationaler und nationaler Ebene wie auch auf Landesebene) und privatrechtlich abzusichern und zu stützen.

nicht herbeiführen können, jedoch einen wichtigen Beitrag leisten können, um die Voraussetzungen für die Einführung eines Nachtflugverbots zu begünstigen. Dabei kommen derzeit folgende Maßnahmen in Betracht:

1. Gesetzesinitiative auf Bundesebene zur Änderung des Luftverkehrsrechts
2. Ausgestaltung über rechtsverbindliche vertragliche Vereinbarungen
3. Festschreibung des Nachtflugverbots nach Maßgabe verfassungsrechtlicher Grundsätze

Das Regionale Dialogforum hat die Aufgabe, die Umsetzung des Nachtflugverbots aktiv zu begleiten. Dafür hat sich das RDF als Aufgabe gestellt, aufzuzeigen, welcher der beschriebenen Wege oder auch welche Kombinationen der verschiedenen Wege es im Einklang mit den rechtlichen Regelungen am besten ermöglichen, planmäßige Starts und Landungen am Flughafen Frankfurt in der Zeit von 23 bis 05 Uhr zu vermeiden. Dazu gehört:

1. die möglichen Wege detailliert zu beschreiben.
2. die Voraussetzungen zu klären, unter denen die beschriebenen Wege erfolgreich sein können und darauf hinwirken, dass diese Voraussetzungen erfüllt werden können,
3. zu prüfen, ob diese Voraussetzungen durch das Engagement des Regionalen Dialogforums oder durch die Initiative einzelner Akteure innerhalb oder auch außerhalb des Dialogforums geschaffen werden können,
4. zu analysieren, welche Akteure im wesentlichen gefragt sind, die diskutierten Lösungswege zu beschreiten und auf diese Akteure hinzuwirken, diese Wege einzuschlagen.
5. die Vor- und Nachteile der einzelnen Wege abzuwägen und darauf hinzuwirken, dass der am besten geeigneten Weg eingeschlagen wird.

Nachfolgend werden die oben genannten Wege skizziert und erste orientierende Aussagen zu den Voraussetzungen, den wichtigsten Akteuren und den Vor- und Nachteilen formuliert, die es im Rahmen der weiteren Diskussion zu prüfen gilt.

1. Darstellung des Sachstandes - Wege zum Nachtflugverbot nach Maßgabe der Empfehlungen des Mediationsverfahrens

1.1 Entscheidung über ein Nachtflugverbot im Rahmen des Planfeststellungsbeschlusses zum Bau einer neuen Start- und Landebahn

Kurzbeschreibung
<p>Eine luftrechtliche Planfeststellungsentscheidung nach § 8 LuftVG kann grundsätzlich auch Betriebsbeschränkungen und insoweit auch ein Nachtflugverbot beinhalten.</p> <p>Allerdings ist davon auszugehen, dass sich der Planfeststellungsbeschluss nur auf das Ausbauvorhaben beziehen wird, da die Einführung eines Nachtflugverbots für den bestehenden Flugbetrieb nach derzeitiger Einschätzung im Wege der Änderung der Betriebsgenehmigung zu erfolgen hat. Sollte die FAG im Planfeststellungsverfahren für den Bau einer neuen Start- und Landebahn zugleich einen Antrag auf Änderung der Betriebszeiten für den bestehenden Flughafen beantragen ist davon auszugehen, dass die Behörde über die beiden Verfahrensgegenstände im Wege zweier Verwaltungsentscheidungen, Planfeststellungsbeschluss einerseits und Änderung der Betriebsgenehmigung andererseits entscheiden wird.</p> <p>In der Planfeststellungsentscheidung sind auf der einen Seite der Schutz der Nachtruhe der Flughafenanwohner und auf der anderen Seite die Belange der Rechte der Flughafenutzer, insbesondere auch die bestehende Verkehrsfunktion des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main, ausgedrückt in seiner Widmung als internationaler Verkehrsflughafen und in seinem Verkehrsaufkommen, als abwägungserheblich einzubeziehen. Es handelt sich um eine planungsrechtliche Abwägungsentscheidung der zulassenden Behörde.</p> <p>Das BMVBW ist in Analogie zu § 31 Abs. 2 Nr.4 LuftVG beim Planfeststellungsverfahren zu beteiligen. Das Planfeststellungsverfahren ist zwar nicht nach § 31 Abs.2 LuftVG unmittelbar Gegenstand der Auftragsverwaltung. Die den Ländern durch § 10 Abs. 1 LuftVG ursprünglich als eigene Aufgabe übertragene luftverkehrsrechtliche Planfeststellung ist nach der Rechtsprechung jedoch ebenso wie die Genehmigungsentscheidung als Auftragsverwaltung wahrzunehmen.</p>
Voraussetzungen
<p>Voraussetzung ist, dass die Fraport AG, einen Antrag auf Planfeststellung stellt.</p> <p>Weitere Voraussetzung ist, dass die Behörde im Rahmen des Planfeststellungsbeschlusses die Einführung eines Nachtflugverbots für zulässig erachtet und festsetzt.</p>

Im einzelnen ist zu klären, welche rechtlichen Voraussetzungen hierfür erforderlich sind und welche Belange in die Abwägungsentscheidung einfließen können.

Dabei ist die Widmung des Flughafens Frankfurt als internationaler Großflughafen zu berücksichtigen.

Im Hinblick auf verfassungsrechtliche Grundsätze sollen mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen einzelner Beteiligter untersucht werden. Dabei sind sowohl Grundrechtsbeeinträchtigungen der Bevölkerung durch Lärmbelastungen als auch Grundrechtsbeeinträchtigungen der Fluggesellschaften durch möglicherweise eingeschränkte Start- und Landemöglichkeiten in die Betrachtung einzubeziehen und gegebenenfalls im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grundsätze zum Grundrechtseingriff miteinander abzuwägen.

In diesem Zusammenhang sind auch Fragen der Zumutbarkeit von Lärmbelastungen bei Planungs- und Genehmigungsentscheidungen nach rechtlichen und damit eng zusammenhängenden neuesten naturwissenschaftlichen Erkenntnissen aufzuzeigen. Daraus sind im Rahmen des Gutachtens Rückschlüsse für die Zumutbarkeit von nächtlichem Fluglärm zu ziehen. Dabei ist gegebenenfalls entsprechend der jeweiligen Rechtsgrundlage zwischen der sofortigen Einführung eines Nachtflugverbots und der Einführung mit einem eventuellen Ausbau zu unterscheiden

Bedeutung bei der Abwägungsentscheidung können insoweit auch parallel abgeschlossenen vertragliche Vereinbarungen gewinnen (vgl. hierzu unten), insbesondere, wenn sich die Fraport AG und Luftverkehrsgesellschaften vertraglich zur Einführung eines Nachtflugverbots bekennen, bzw. eine Verlagerung von Flügen nach Hahn vereinbaren.

Rechtsverbindlichkeit

Die Festsetzung des Nachtflugverbots für die neue Start- und Landebahn im Rahmen des Planfeststellungsbeschlusses bedeutet zunächst eine öffentlich-rechtliche Absicherung.

Allerdings kann die Fraport AG diese Entscheidung gerichtlich anfechten. Spätestens dann erwächst die Entscheidung in Bestandskraft und kann, sollte das Nachtflugverbot Bestand haben dann nur noch unter eingeschränkten gesetzlichen Voraussetzungen widerrufen werden.

Umsetzungsschritte und Zeithorizont

Vergabe eines Rechtsgutachtens zu den Voraussetzungen und den relevanten rechtlichen Aspekten, insbesondere den abwägungserheblichen Belangen, für die Festlegung eines Nachtflugverbots im Rahmen des Planfeststellungsbeschlusses. Geklärt werden sollte in diesem Zusammenhang auch der Zusammenhang zwischen Planfeststellungsbeschluss über die neue Start- und Landebahn und dem möglichen Verfahren auf Änderung der Betriebsgenehmigung des bestehenden Flugbetriebs am Frankfurter Flughafen (s. unten). (ab Vergabe des Gutachtens ca. 3 – 6 Monate).

Beantragung des Planfeststellungsverfahrens durch die FAG mit entsprechend

eingeschränkten Betriebszeiten. Sollte die FAG einen vollumfänglichen Betrieb beantragen, kann die Behörde im Rahmen der Abwägungsentscheidung dennoch zu einer Nachtflugbeschränkung kommen (Beginn nach Abschluss des Raumordnungsverfahrens; Dauer mehrere Jahre).

Durchführung des Planfeststellungsverfahrens (mehrere Jahre)

Wichtige Akteure

Wichtigste Akteure sind in diesem Fall die Fraport AG, die einen Antrag auf Durchführung des Planfeststellungsverfahrens zu stellen hat, damit das verfahren eingeleitet wird und das HMWVL als Genehmigungsbehörde, sowie das BMVBW als zu beteiligende Behörde bei der Genehmigungsentscheidung.

Orientierende Bewertung – Chancen zur Realisierung

PRO

Fraport AG spricht sich mit einem entsprechenden Antrag im Pkplanfeststellungsverfahren deutlich für ein Nachtflugverbot aus. Das würde Vertrauen in das Engagement der Fraport AG für ein Nachtflugverbot schaffen.

Eindeutige Verwaltungsentscheidung mit dinglicher Wirkung.

CONTRA

Die Behörde muss über das Nachtflugverbot im Rahmen einer planungsrechtlichen Abwägungsentscheidung befinden, deren Ergebnis erst am Ende des Verfahrens stehen wird und im Vorfeld nicht rechtsverbindlich geklärt werden kann.

Möglicherweise gerichtliche Anfechtung der Entscheidung.

Schnittstellen zu den Planungsverfahren und anderen Wegen

Flankierende Maßnahmen, wie eine bundesgesetzliche Regelung oder ergänzende vertragliche Vereinbarungen können die Einführung des Nachtflugverbots begünstigen, da sie im Rahmen der Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen sind.

Darüber hinaus ist zu klären, welcher Zusammenhang und welche Wechselwirkungen zwischen einem Planfeststellungsverfahren zum Ausbau und einem Verfahren zur Änderung der Betriebsgenehmigung bestehen.

Rolle des Regionalen Dialogforums

1. Untersuchungen, unter welchen Bedingungen eine Abwägungsentscheidung der Behörde zu einem rechtlich verbindlichen Nachtflugverbot kommen könnte (Verlagerung, Senkung des Bedarfs in der Nacht etc.).
2. Hinwirken darauf, dass diese Bedingungen geschaffen werden, wenn das grundsätzlich möglich erscheint.
3. Hinwirken, dass begleitende Maßnahmen, die die Einführung eines Nachtflugverbots begünstigen können, getroffen werden.

1.2 Antrag der Fraport AG auf Änderung der Genehmigung zur Einschränkung der Benutzung des bestehenden Verkehrsflughafens

Kurzbeschreibung
<p>Die Fraport AG kann beim HMWVL ein Änderungsverfahren zur Einschränkung der Benutzung des bestehenden Verkehrsflughafens Frankfurt einleiten, indem im Hinblick auf die Betriebsregelung eine Beschränkung nächtlicher Flüge in der Zeit zwischen 23 und 05 Uhr beantragt wird. Dieses Verfahren ist antragsabhängig, vgl. § 6 Abs. 4 S. 2. Eine Entscheidung über einen entsprechenden Antrag ist eine Unternehmergenehmigung und zugleich Planungsentscheidung. In die Entscheidung sind auf der einen Seite der Schutz der Nachtruhe der Flughafenwohner und auf der anderen Seite die Belange der Rechte der Flughafenutzer, insbesondere auch die bestehende Verkehrsfunktion des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main, ausgedrückt in seiner Widmung als internationaler Verkehrsflughafen und in seinem Verkehrsaufkommen, als abwägungserheblich einzubeziehen. Es handelt sich um eine Abwägungsentscheidung der zulassenden Behörde.</p> <p>Das Genehmigungsverfahren ist Gegenstand der Auftragsverwaltung so dass das BMVBW nach § 31 Abs. 2 Nr.4 LuftVG zu beteiligen ist.</p>
Voraussetzungen
<p>Voraussetzung ist, dass die Fraport AG bereit ist, einen Antrag auf Änderung der Genehmigung zu stellen.</p> <p>Weitere Voraussetzung ist, dass die Behörde im Rahmen der Entscheidung über die Änderungsgenehmigung die Einführung eines Nachtflugverbots für zulässig erachtet.</p> <p>Im einzelnen ist zu klären, welche Belange in die Abwägungsentscheidung einfließen werden.</p> <p>Dabei ist die Widmung des Flughafens Frankfurt als internationaler Großflughafen zu berücksichtigen.</p> <p>Im Hinblick auf verfassungsrechtliche Grundsätze sollen mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen einzelner Beteiligter untersucht werden. Dabei sind sowohl Grundrechtsbeeinträchtigungen der Bevölkerung durch Lärmbelastungen als auch Grundrechtsbeeinträchtigungen der Fluggesellschaften durch möglicherweise eingeschränkte Start- und Landemöglichkeiten in die Betrachtung einzubeziehen und gegebenenfalls im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grundsätze zum Grundrechtseingriff miteinander abzuwägen.</p> <p>In diesem Zusammenhang sind auch Fragen der Zumutbarkeit von Lärmbelastungen bei Planungs- und Genehmigungsentscheidungen nach rechtlichen und damit eng</p>

zusammenhängenden neuesten naturwissenschaftlichen Erkenntnissen aufzuzeigen. Daraus sind im Rahmen des Gutachtens Rückschlüsse für die Zumutbarkeit von nächtlichem Fluglärm zu ziehen. Dabei ist gegebenenfalls entsprechend der jeweiligen Rechtsgrundlage zwischen der sofortigen Einführung eines Nachtflugverbots und der Einführung mit einem eventuellen Ausbau zu unterscheiden

Bedeutung bei der Abwägungsentscheidung können insoweit auch parallel abgeschlossenen vertragliche Vereinbarungen gewinnen (vgl. hierzu unten), insbesondere, wenn sich die Fraport AG und Luftverkehrsgesellschaften vertraglich zur Einführung eines Nachtflugverbots bekennen, bzw. eine Verlagerung von Flügen nach Hahn vereinbaren.

Rechtsverbindlichkeit

Das Nachtflugverbot würde, wenn der Weg zum Erfolg führt, öffentlich-rechtlich abgesichert sein. Eine derartige Genehmigungsentscheidung entfaltet dingliche Wirkung und ist damit allgemeingültig. Es könnte zwar jederzeit ein neuer Antrag auf Änderungsgenehmigung gestellt werden, der das NFV wieder aufheben lässt. Soweit eine entsprechende Abwägung der Genehmigungsbehörde jedoch zuvor ergeben hat, dass ein Nachtflugverbot erlassen wird, so müsste der Antragssteller einer Änderungsgenehmigung grundsätzlich darstellen können, welche neuen rechtlichen oder tatsächlichen Gründe nunmehr zu einem anderen Abwägungsergebnis führen sollen. Insofern wäre der Erfolg eines späteren Antrags auf Änderung der zuvor getroffenen Regelung nicht zwangsläufig erfolgreich.

Umsetzungsschritte und Zeithorizont

Rechtsgutachten zu den Voraussetzungen und den relevanten rechtlichen Aspekten, insbesondere den abwägungserheblichen Belangen, für die Festlegung eines Nachtflugverbots im Rahmen einer Änderungsgenehmigung. Geklärt werden sollte in diesem Zusammenhang auch, inwieweit der Planfeststellungsbeschluss über den Ausbau mit dem Änderungsgenehmigungsverfahren zusammenhängt und ob bzw. welche Interdependenzen zwischen den beiden Verfahren bestehen. (ab Vergabe des Gutachtens ca. 3 – 6 Monate).

Selbstverpflichtung der Fraport AG einen Änderungsantrag einzureichen (kann sofort, bzw. nach Kenntnis der relevanten rechtlichen Aspekte durch die Fraport AG gestellt werden)

Durchführung des Verwaltungsverfahrens über den Änderungsantrag der Fraport AG (mehrere Jahre)

Wichtige Akteure

Wichtigste Akteure sind in diesem Fall die Fraport AG, die einen entsprechenden Antrag zu stellen hat und die HMWVL als Genehmigungsbehörde, sowie das BMVBW als zu beteiligende Behörde bei der Genehmigungsentscheidung.

Orientierende Bewertung – Chancen zur Realisierung

PRO

Fraport AG spricht sich mit einem entsprechenden Antrag auf Änderungsgenehmigung deutlich für ein Nachtflugverbot aus. Das würde Vertrauen in das Engagement der Fraport AG für ein Nachtflugverbot schaffen.

Eindeutige Verwaltungsentscheidung mit dinglicher Wirkung.

CONTRA

Die Behörde muss über das Nachtflugverbot im Rahmen einer Abwägungsentscheidung befinden, deren Ergebnis erst am Ende des Verfahrens stehen wird und im Vorfeld nicht rechtsverbindlich geklärt werden kann.

Möglicherweise gerichtliche Anfechtung der Entscheidung.

Schnittstellen zu den Planungsverfahren und anderen Wegen

Flankierende Maßnahmen, wie eine bundesgesetzliche Regelung oder ergänzende vertragliche Vereinbarungen können die Einführung des Nachtflugverbots begünstigen, da sie im Rahmen der Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen sind.

Darüber hinaus ist zu klären, welcher Zusammenhang und welche Wechselwirkungen zwischen einem Planfeststellungsverfahren zum Ausbau und einem Verfahren zur Änderung der Betriebsgenehmigung bestehen.

Rolle des Regionalen Dialogforums

4. Untersuchungen, unter welchen Bedingungen eine Abwägungsentscheidung der Behörde zu einem rechtlich verbindlichen Nachtflugverbot kommen könnte (Verlagerung, Senkung des Bedarfs in der Nacht etc.).
5. Hinwirken darauf, dass diese Bedingungen geschaffen werden, wenn das grundsätzlich möglich erscheint.
6. Hinwirken, dass begleitende Maßnahmen, die die Einführung eines Nachtflugverbots begünstigen können, getroffen werden.

1.3 Teilwiderruf der Genehmigung für den bestehenden Verkehrsflughafen

Kurzbeschreibung
<p>Eine luftrechtlichen Betriebsgenehmigung kann nach § 6 Abs. 2 S.4 LuftVG unter bestimmten Voraussetzungen widerrufen werden. Im Gegensatz zur Beantragung einer Änderungsgenehmigung geht hier die Initiative nicht von der Fraport AG sondern von der Genehmigungsbehörde aus. Bei der Einführung eines Nachtflugverbots handelt es sich insoweit um einen Teilwiderruf der luftrechtlichen Genehmigung. Der Teilwiderruf ist keine Abwägungsentscheidung sondern eine Ermessensentscheidung, es findet insoweit keine planungsrechtliche Abwägungsentscheidung statt, sondern die Behörde hat ihr Ermessen nach den allgemeingültigen Grundsätzen pflichtgemäß auszuüben.</p>
Voraussetzungen
<p>Voraussetzung ist, dass die Behörde die Genehmigungsentscheidung, bzw. den Planfeststellungsbeschluss des Flughafens Frankfurt teilweise widerruft und dieser Widerruf zulässig ist.</p> <p>Insoweit sind die gesetzlichen Voraussetzungen eines solchen Widerrufs zu überprüfen. Dabei ist die Bestandskraft eines planfestgestellten Flughafens zu berücksichtigen und zu überprüfen, ob grundrechtlich geschützten Rechtsgütern nicht in anderer Weise als durch Widerruf Rechnung getragen werden kann.</p>
Rechtsverbindlichkeit
<p>Ein Teilwiderruf ist eine Verwaltungsentscheidung. Der Widerruf eines Widerrufs ist unwahrscheinlich. allerdings könnte die Fraport AG den Teilwiderruf gerichtlich anfechten.</p>
Umsetzungsschritte und Zeitplan
<p>Der Widerruf ist eine Verwaltungsentscheidung die von der Behörde gefällt wird (das Verfahren kann mehrere Jahre dauern).</p> <p>Im Rahmen des RDF könnten die Rechtsgrundlage und die Voraussetzungen des Widerrufs gutachterlich überprüft werden. Dabei könnte berücksichtigt werden, welche Rolle ergänzende Maßnahmen, wie z.B. vertragliche Vereinbarungen oder ein Flughafensystem mit Hahn in diesem Zusammenhang spielen können (ab Vergabe des Gutachtens 3-6 Monate).</p>
Wichtige Akteure
<p>Entscheidender Akteur ist in diesem Fall die Genehmigungsbehörde.</p> <p>Zu klären ist, ob bzw. inwieweit das BMVBW an einer solchen Widerrufsentscheidung zu beteiligen ist.</p>

<i>Orientierende Bewertung – Chancen zur Realisierung</i>
<p>PRO Verwaltungsentscheidung, die in Bestandskraft erwachsen kann.</p> <p>CONTRA Wegen der engen gesetzlichen Voraussetzungen, insbesondere des Vertrauensschutzes der FAG ist ein Ausgang des Verwaltungsverfahrens im Sinne eines Nachtflugverbots eher unwahrscheinlich.</p>
<i>Schnittstellen zu den Planungsverfahren und anderen Wegen</i>
Es sollte untersucht werden inwieweit
<i>Rolle des Regionalen Dialogforums</i>
1. Gutachterliche Überprüfung der Fragestellung

1.4 Antrag bei der EU zur Errichtung eines Flughafensystems mit dem Flughafen Hahn

Kurzbeschreibung

Deutschland kann bei der EU für Frankfurt ein Flughafensystem mit anderen Flughäfen beantragen, mit dem Ziel, nächtliche Flugbewegungen innerhalb eines solchen Systems zu verlagern. Ein Flughafensystem könnte z.B. mit dem Flughafen in Hahn beantragt werden. Aber auch Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Flughäfen sollten in die Überlegungen einbezogen werden.

Die Errichtung eines Flughafensystems richtet sich nach Art.8 VO 2408/92/EWG. Danach teilt ein Mitgliedsstaat die Errichtung eines Flughafensystems der Kommission und den übrigen Mitgliedstaaten mit.

Voraussetzung für die Errichtung eines solchen Systems ist, dass die Flughäfen als ein zusammenhängendes System dieselbe Stadt oder dasselbe Ballungszentrum bedienen müssen.

Nach dem Wortlaut des Artikels 8 Abs.5 VO 2408/92/EWG reicht für die Beantragung eines Systems durch einen Mitgliedstaat eine Mitteilung an die Kommission aus. Dennoch ist davon auszugehen, dass die Kommission eine gewisse inhaltliche Prüfungskompetenz hat, da sie vor Veröffentlichung des Flughafensystems in Anhang II der VO 2408/92/EWG von den Voraussetzungen des Flughafensystems überzeugt sein muss.

Flughafensysteme können auch über die Grenzen von Bundesländern festgelegt werden, wenn das Ballungsgebiet sich auf zwei Bundesländer erstreckt. Entscheidend für eine solche länderübergreifende Regelung ist deren politische Durchsetzbarkeit. In jedem Fall muss der Beantragung bei der Kommission ein Beschluss des jeweiligen Mitgliedsstaates vorausgehen. Ein formalisiertes Verfahren hinsichtlich der Beschlussfassung ist nicht vorgeschrieben. Es ist davon auszugehen, daß die Beschlussfassung und die Mitteilung an die Kommission durch das Bundesverkehrsministerium erfolgen. Der Beschlussfassung durch das Bundesverkehrsministerium wird ein mehrstufiges Verfahren vorausgehen, bei dem sich zunächst die jeweiligen Flughafenbetreiber für ein Flughafensystem aussprechen und dann von den Luftfahrtbehörden der jeweils zu beteiligenden Bundesländer die Voraussetzungen des Flughafensystems überprüft werden. Die Landesbehörden werden dann eine Mitteilung über die Errichtung des Flughafensystems zur Beschlussfassung an das Bundesverkehrsministerium weiterleiten.

Die entscheidenden Rechtsfragen stellen sich bei der konkreten Frage der Verlagerung von Flugbewegungen innerhalb des Systems nach den Art. 8 Abs. 1 – 4., weil die Verlagerung von Flugbewegungen innerhalb eines solchen Flughafensystems nicht diskriminierend wirken darf. Hierbei ist im Gegensatz zur Errichtung eines Flughafensystems nicht nur eine Mitteilung an die Kommission, sondern ein Antrag des jeweiligen Mitgliedsstaates bei der Kommission erforderlich. Über diesen Antrag wird

<p>die Kommission dann zu entscheiden haben.</p> <p>Beispiele von anderen Standorten: (Bsp: Mailand Malpensa und Linate)</p>
<p>Voraussetzungen</p>
<p>Dieser Lösungsweg setzt voraus, dass der Flughafen Hahn ausgebaut wird, damit derzeit am Frankfurter Flughafen startende und landende Flugzeuge nach Hahn verlagert werden können. Die Entscheidung hierüber wird im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens für den Ausbau des Flugplatz Hahn zu treffen sein. Auch in diesem Verfahren könnte ein Nachtflugverbot gefordert werden, über das dann im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens zu entscheiden ist. Eine weitergehende Beurteilung inwieweit ein Flughafensystem mit dem Flughafen Hahn eine Begrenzung der nächtlichen Flüge am Flughafen Frankfurt am Main ermöglicht, wird deshalb von der Planfeststellungsentscheidung zum Flughafen Hahn abhängen.</p> <p>Außerdem muss sichergestellt sein, dass die Verlagerung von Flugbewegungen nach Hahn nicht rechtlich von Fluggesellschaften z.B. aus Gründen des Diskriminierungsverbots, des Bestandsschutzes angefochten werden kann. Weiter ist zu klären, ob die Verlagerung von Flügen eine Änderung der derzeitigen Betriebsregelung zum Frankfurter Flughafen voraussetzt und welche Rolle dem Bundesverkehrsministerium bei einer derartigen Verlagerungsentscheidung zukommt.</p> <p>Darüber hinaus ist Voraussetzung, zu überprüfen ob und welche technischen Voraussetzungen erforderlich sind, damit der Flughafen Frankfurt und der Flughafen Hahn als Flughafensystem fungieren können.</p>
<p>Rechtsverbindlichkeit</p>
<p>Die Errichtung eines Flughafensystems kann auf gleiche wiese wie sie beantragt wird grundsätzlich auch wieder rückgängig gemacht werden. eine solche Vorgehensweise hat es aber bisher noch nie gegeben und ist als unwahrscheinlich einzustufen.</p>
<p>Umsetzungsschritte und Zeithorizont</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Planfeststellungsverfahren zum Ausbau des Flughafens Hahn (mehrere Jahre) 2. Selbstverpflichtung der Fraport AG sowie der Landesregierung die Einführung eines Flughafensystems voranzutreiben (sofort möglich, bis zum Abschluß ca. 3-6 Monate erforderlich) 3. Rechtsgutachten zu den Voraussetzungen für die Einführung eines Flughafensystems und für die Voraussetzungen der Verlagerung von Flügen (Ab Vergabe des Gutachtens ca. 3-6 Monate). 4. Gegebenenfalls weiteres Gutachten zu den technischen Voraussetzungen und der technischen Machbarkeit der Verlagerung von Flügen von Frankfurt nach Hahn (ab Vergabe des Gutachtens ca. 3-6 Monate).
<p>Wichtige Akteure</p>
<p>Die jeweils zu beteiligenden Landesregierungen und die Fraport AG müssen den Willen haben, dieses System einzurichten und die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Deutschland einen entsprechende Mitteilung bei der europäischen Kommission</p>

mit Erfolg einreichen kann. Da die Kommission die Mitteilung über die Errichtung eines Flughafensystems den einzelnen Mitgliedstaaten zu deren Stellungnahme weiterleiten muss, kann es erforderlich und sachdienlich sein, auf politischer Ebene zwischen den Mitgliedstaaten Gespräche zu führen, um möglicherweise bestehende Bedenken einzelner Mitgliedstaaten im Vorfeld auszuräumen.

Darüber hinaus sollen die zuständigen Bundes- und Landesbehörden prüfen, ob die Errichtung eines Flughafensystems und unter welchen Bedingungen die Verlagerung von Flügen innerhalb eines solchen Systems möglich wären und inwieweit eine Genehmigung der Verlagerung von Flügen durch die EU Kommission Aussicht auf Erfolg hätte.

Orientierende Bewertung – Chancen zur Realisierung

PRO

Mit dieser Lösung ist möglicherweise eine Abwägungsentscheidung der zulassenden Behörde im Rahmen eines Planfeststellungsbeschlusses zum Ausbau des Flughafens Frankfurt oder der Änderung der Betriebsgenehmigung über die Zulässigkeit eines Nachtflugverbotes am Flughafen Frankfurt entbehrlich., da nächtliche Flugbewegungen durch Verlagerung im Rahmen des Flughafensystems möglich sind.

CONTRA

Erfordert Planfeststellungsverfahren in Hahn. Hier könnte ebenfalls eine Nachtflugbeschränkung oder ein Nachtflugverbot angestrebt werden, was die Verlagerung von nächtlichen Flügen unmöglich machen könnte

Es müssen zusätzliche Verwaltungsentscheidungen und Planungen und deren tatsächliche Umsetzung abgewartet werden, bis eine Verlagerung von nächtlichen Flügen von Frankfurt nach Hahn wirksam werden kann.

Schnittstellen zu den Planungsverfahren und anderen Wegen

Ob die Errichtung eines Flughafensystems eine eigenständiger Weg für die Beschränkung des Nachtflugverkehrs am Flughafen Frankfurt sein kann wird wesentlich von der rechtlich noch zu klärenden Frage abhängen, ob die Verlagerung von Flügen innerhalb eines solchen Systems unabhängig von einer Änderung der bestehenden Betriebsgenehmigung für den Flughafen Frankfurt erfolgen kann. Darüber hinaus kann eine Verlagerung von nächtlichen Flügen jedoch im Rahmen der Abwägung bei der Planfeststellung zum Ausbau bzw. bei der Änderungsentscheidung über die bestehende Betriebsgenehmigung Bedeutung erlangen.

Die Errichtung eines Flughafensystems mit Hahn könnte insofern in zweifacher Weise zu einer Lösung der Nachtflugproblematik beitragen:

1. Möglicherweise Entbehrlichkeit einer Änderungsentscheidung in Bezug auf die derzeitige Betriebsgenehmigung des Flughafens Frankfurt.
2. Die Verlagerung von Flügen und damit die Möglichkeit nächtlichen Flugverkehrs könnte im Rahmen der Abwägungsentscheidung bei der Planfeststellungsentscheidung zum Ausbau des Frankfurter Flughafens ein Nachtflugverbot ermöglichen und damit die die Koppelung von Nachtflugverbot und Ausbauentscheidung gewährleisten.

Ggf. können rechtlich verbindliche vertragliche Lösungen oder auch freiwillige Vereinbarungen zwischen dem Flughafenbetreiber und den Nutzern die rechtlichen

Probleme bei der Verlagerung von nächtlichen Flugbewegungen von Frankfurt nach Hahn entschärfen.

Rolle des Regionalen Dialogforums

1. Koordinierende Funktion
2. Hinwirken, dass die zuständigen Behörden prüfen, ob die Errichtung eines Flughafensystems und unter welchen Bedingungen die Verlagerung von Flügen innerhalb eines solchen Systems möglich wären und inwieweit eine Genehmigung der Verlagerung von Flügen durch die EU Kommission Aussicht auf Erfolg hätte. Die zuständigen Behörden sollen im RDF hierüber Bericht erstatten.
3. Klären und Sicherstellen der rechtlichen, technischen und logistischen Voraussetzungen für die Einrichtung eines Flughafensystems
4. Hinwirken auf Selbstverpflichtung und der Fraport AG und der jeweiligen Landesregierungen

2. Darstellung des Sachstands - Ergänzende Maßnahmen zur Einführung eines Nachtflugverbots

2.1 Gesetzesinitiative auf Bundesebene zur Änderung des Luftverkehrsrechts

<i>Kurzbeschreibung</i>
<p>Eine Möglichkeit die Voraussetzungen für die Einführung eines Nachtflugverbots am Flughafen Frankfurt zu begünstigen, wird darin gesehen, auf eine Änderung der Gesetzeslage auf Bundesebene hinzuwirken (Luftverkehrsgesetz, Fluglärmgesetz)</p> <p>Ziel wäre es, die bundesrechtlichen Rahmenbedingungen so zu ändern, dass die Einführung eines Nachtflugverbots auf Landesebene grundsätzlich ermöglicht wird, ohne jedoch die in jeden Fall erforderliche fachplanerische Entscheidung vorwegnehmen zu können.</p>
<i>Rechtsverbindlichkeit</i>
<p>Es steht dem Parlament als Gesetzgeber zwar frei, im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben Gesetze wieder zu verändern.. Allerdings ist davon auszugehen, dass eine derartige gesetzliche Regelung zunächst auch jenseits bestimmter politischer Konstellationen auch in weiteren Legislaturperioden Bestand haben wird.</p>
<i>Voraussetzungen</i>
<p>Voraussetzung ist, dass auf Bundesebene eine derartige Gesetzesinitiative ergriffen wird. Das Recht zur Gesetzesinitiative haben die Bundesregierung, die Mitglieder des Bundestages in Fraktionsstärke und der Bundesrat.</p> <p>Im Zusammenhang mit einer solchen Gesetzesinitiative wird dann von den jeweiligen Akteuren die Voraussetzungen und die rechtliche Zulässigkeit bzw. Ausgestaltung einer derartigen Regelung zu überprüfen sein.</p>
<i>Wichtige Akteure</i>
<p>Wichtigste Akteure sind insoweit die Bundesorgane, die zur Ergreifung der Gesetzesinitiative ermächtigt sind.</p> <p>Das Land Hessen kann insoweit nur auf politischer Ebene tätig werden, um eine derartige Gesetzesinitiative insbesondere eine Bundesratsinitiative voranzutreiben.</p>
<i>Umsetzungsschritte und Zeithorizont</i>
<p>Einleitung und Durchführung eines Gesetzgebungsverfahrens auf Bundesebene</p> <p>Der Zeithorizont eines Gesetzgebungsverfahrens ist je nach gegenstand unterschiedlich. Es ist jedoch mit einer verfahrensdauer nicht unter einem Jahr zu rechnen.</p>

Die Initiative der Landesregierung im Bundesrat könnte allerdings sofort gestartet werden.

Außerdem Darstellung der rechtlichen Auswirkungen einer solchen bundesgesetzlichen Regelung auf die Planungsentscheidung. Dies könnte gutachterlich, aber auch durch das zuständige Ministerium selbst erfolgen. Auf jeden Fall sollte das zuständige Ministerium und die Landesregierung aufgefordert werden ihre diesbezüglichen Auffassungen darzulegen. Erst dann kann entschieden werden, ob und gegebenenfalls inwieweit die Frage zusätzlich noch gutachterlich bearbeitet werden sollte.

Orientierende Bewertung – Chancen zur Realisierung

PRO

- Eine derartige bundesgesetzliche Regelung stellt sicher, dass eine Nachtflugbeschränkung auf Landesebene im Rahmen der Betriebsgenehmigung oder des Planfeststellungsbeschlusses grundsätzlich bundesgesetzlich zulässig sind.
- Darüber hinaus könnte eine derartige Regelung Indizwirkung für die Wahrnehmung der Mitwirkungsbefugnisse des Bundes im Rahmen der Betriebsgenehmigung und der Planfeststellungsentscheidung haben, wenngleich jede Planungsentscheidung immer im Wege einer Einzelfallentscheidung getroffen wird.

Die Bundesgesetzliche Regelung eines Nachtflugverbots könnte deshalb die Einführung eines Nachtflugverbots am Flughafen Frankfurt wesentlich unterstützen.

CONTRA

- Eine bundesgesetzliche Regelung kann nach derzeitiger Einaschätzung die Einführung eines Nachtflugverbots für den Flughafen Frankfurt nicht abschließend regeln, da zusätzlich immer eine Einzelfallentscheidung im Wege des jeweilig zulässigen und erforderlichen Planungsverfahrens notwendig ist.

Schnittstellen zu den Planungsverfahren und anderen Wegen

Eine derartige bundesgesetzliche Regelung könnte dazu beitragen, die Mitwirkungsbefugnisse des Bundes bei der Betriebsgenehmigung bzw. bei der Planfeststellungsentscheidung inhaltlich auf die Befürwortung eines Nachtflugverbots auszurichten, wobei im Einzelfall zu überprüfen sein wird, ob bzw. inwieweit eine derartige gesetzliche Regelung eine Vorwegbindung des Bundes bei seiner Mitwirkungsentscheidung beinhalten könnte.

Rolle des Regionalen Dialogforums

1. Einflussnahme auf politischer Ebene insbesondere durch die hessische Landesregierung erforderlich
2. Der Gesetzesentwurf sollte vor Einbringung in den Bundesrat auf einem vom RDF organisierten Hearing mit ExpertInnen diskutiert werden (Bundesregierung, andere Landesregierungen, VertreterInnen der in der region

Frankfurt betroffenen Akteure, RechtsexpertInnen, möglicherweise ExpertInnen aus anderen europäischen Regierungen, EU Kommission u.a.) um den Erfolg einer Bundesratsinitiative zu befördern

2.2 Nachtflugregelungen als Gegenstand vertraglicher Vereinbarungen

Kurzbeschreibung

Als weitere Möglichkeit, auf ein Nachtflugverbot am Flughafen Frankfurt hinzuwirken, werden vertragliche Vereinbarungen diskutiert.

Vertragliche Vereinbarungen können grundsätzlich als privatrechtliche oder öffentlichrechtliche Verträge abgeschlossen werden, je nach dem was konkreter Vertragsgegenstand ist. Darüber hinaus werden vertragliche Vereinbarungen hinsichtlich ihrer Bindungswirkung als rechtsverbindliche oder freiwillige Vereinbarungen unterschieden.

Dabei sollen zunächst die wichtigsten Vertragskonstellationen aufgezeigt werden, ohne damit eine abschließende Aussage über deren rechtliche Zulässigkeit zu treffen.

1. Verbindlicher öffentlichrechtlicher Vertrag (§ 54 HVwVfG) über die Festlegung eines Nachtflugverbots zwischen Fraport AG und der Genehmigungsbehörde, also dem Wirtschaftsministerium: Grundsätzlich kann die Genehmigungsbehörde anstelle eines Verwaltungsaktes auch im Wege des öffentlich rechtlichen Vertrags vorgehen. Das LuftvG verbiete eine solche Vorgehensweise nicht ausdrücklich. es wäre in diesem Zusammenhang jedoch zu überprüfen, ob das Vorgehen im Wege des Verwaltungsverfahrens angesichts der besonderen Bedeutung der planerischen Abwägung, die sowohl bei einem Planfeststellungsbeschluss als auch bei der Änderung einer Betriebsgenehmigung erforderlich ist und die über eine „normale“ Ermessenentscheidung hinausgeht, eine Vorgehensweise im Wege der Vertragsform überhaupt zulässig ist. Im übrigen wird bei dieser Konstellation zu berücksichtigen sein, ob die Genehmigungsbehörde eine solche vertragliche Lösung überhaupt anstreben wird.
2. Verbindliche zivilrechtliche Vereinbarung zwischen der Fraport AG und Gebietskörperschaften oder Privatpersonen über den Verzicht auf Nachtflüge: Hierbei ist zu beachten, dass die Möglichkeit der Vertragserfüllung eines solchen zivilrechtlichen Vertrag wesentlich von dem jeweiligen Inhalt der Betriebsregelung abhängt. Sollte die vorgesehene zivilrechtliche Vereinbarung (mit Nachtflugverbot) nicht der derzeit gültigen Betriebsregelung (ohne Nachtflugverbot, weil noch kein entsprechender Änderungsantrag gestellt wurde) entsprechen, könnte der zivilrechtlich Vertrag sein eigentliches Ziel – eine öffentlich-rechtliche Einführung des Nachtflugverbots mit Wirkung gegenüber jedermann herbeizuführen – nicht

erreichen und damit möglicherweise sogar zur objektiven Unmöglichkeit des Vertrages führen. Es ist davon auszugehen, dass in diesem Fall eine gesetzliche Schadensersatzpflicht der Fraport AG nicht eintritt, da die Vertragspartner aufgrund der bestehenden Betriebsgenehmigung die Unmöglichkeit der Vertragserfüllung ebenfalls kennen mussten.

3. Verbindliche Vereinbarung (zivilrechtlich oder öffentlich-rechtlich) zwischen der Fraport AG und dem Land oder/und den Gebietskörperschaften, bzw. Privatpersonen über die Verpflichtung der Fraport AG einen Antrag auf Änderung der bestehenden Betriebsgenehmigung zu stellen: Aus rechtlicher Sicht bestehen gegen einen solchen Vertrag derzeit keine Bedenken. Diese Vorgehensweise erscheint insoweit zielführend, als sich die FAG mit einem solchen Vertrag verbindlich verpflichtet den Antrag auf Änderungsgenehmigung zu stellen und damit einen wesentlichen Baustein zur Einführung eines Nachtflugverbots für den gesamten Flughafen Frankfurt schafft. Die Einführung eines Nachtflugverbots für den gesamten Frankfurter Flughafen ohne eine derartige Änderungsgenehmigung der Fraport AG erscheint nach dem derzeitigen Stand der Betrachtungen schwieriger, da ein behördlicher Widerruf der Betriebsgenehmigung wegen Bestandsschutzes auf Seiten der Fraport AG nur eingeschränkt möglich erscheint und erst noch geklärt werden muss, ob im Falle der Errichtung eines Flughafensystems auf eine Änderungsantrag oder Teilwiderauf verzichtet werden kann.. Sollte die Fraport AG den verbindlichen Vertrag nicht erfüllen, also den Antrag auf Änderungsgenehmigung nicht stellen, kann sie sich im Falle von verschuldeter Nichterfüllung schadensersatzpflichtig. Im übrigen könnten darüber hinaus aus Gründen der Glaubwürdigkeit weitergehende vertragliche Sanktionsmöglichkeiten festgelegt werden.
4. Verbindliche zivilrechtliche Vereinbarung zwischen der Fraport AG und den Luftverkehrsgesellschaften über die gemeinsame Befürwortung der Einführung eines Nachtflugverbots und des Änderungsantrags der Fraport AG: Eine solche Vereinbarung erscheint derzeit rechtlich möglich und würde die Bereitschaft der Luftverkehrsgesellschaften ein Nachtflugverbot einzuführen unterstreichen. Näher zu untersuchen wäre in diesem Zusammenhang, inwieweit eine derartige vertragliche Lösung in der Abwägungsentscheidung als Grundrechtsverzicht möglicherweise betroffener Grundrechte der Luftfahrtunternehmen zu werten ist. Darüber hinaus könnten die Luftverkehrsgesellschaften vertraglich auch dazu bereit erklären Flüge vom Flughafen Hahn aus durchzuführen und auf diese Weise einen weiteren Aspekt im Rahmen der Abwägungsentscheidung, insbesondere wenn es um die Frage der Aufrechterhaltung als internationaler Großflughafen geht.
5. Freiwillige zivilrechtliche Vereinbarungen: Die beiden letzten Fallgestaltungen können auch im Wege von freiwilligen Vereinbarungen geschlossen werden. Darüber hinaus könnte die Fraport AG zusagen, dass sie alle ihr offenstehenden Möglichkeiten nutzt, die Voraussetzungen für eine erleichterte Planabwägung

zugunsten des Nachtflugs zu verbessern. Ebenso könnten Gleichzeitig sollten die Luftfahrtunternehmen, Frachtunternehmen und die Kommunen eine freiwillige Vereinbarung treffen, dass sie ernsthaft anstreben, ein Nachtflugverbot zu ermöglichen. Ggf. könnten auch konkrete Schritte der Luftfahrtunternehmen (z.B. Vorlage eines Plans, bzw. wie Flugbewegungen verlagert oder vermieden werden können) verankert werden.

Zur Bestandskraft und den Vor- und Nachteilen der einzelnen Lösungen vgl. unten.

Rechtssicherheit

Vertraglich verbindliche Regelungen bieten für die beiden Vertragsparteien eine hohe Rechtssicherheit, weil sie ohne Zustimmung des jeweiligen Vertragspartners aufgehoben oder abgeändert werden können, bzw. sich die Aufhebung oder Abänderung nach den jeweils im Vertrag getroffenen Bestimmungen richtet.

Demgegenüber entfalten freiwillige Vereinbarungen keinerlei rechtliche, sondern allenfalls politische Bindungswirkung und können einseitig jederzeit von den jeweiligen Vertragspartnern beendet werden. Soweit in der jeweiligen freiwilligen Vereinbarung keine Sanktionen vorgesehen sind, wird die getroffenen Vereinbarung ohne weitere rechtliche Konsequenzen gegenstandslos.

Im vorliegenden Fall erscheinen deshalb aus Gründen der Rechtssicherheit verbindliche Vereinbarungen für sachdienlicher. Sollten diese mangels eines Bindungswillens der Vertragsparteien nicht zustande kommen, kann immer noch auf das Instrument der freiwilligen Vereinbarung Rückgriff genommen werden, da diese auch wenn sie nicht verbindlich sind, dennoch Auswirkungen auf das weitere Verfahren haben können (vgl. unten orientierende Bewertung).

Voraussetzungen

Die wichtigste Voraussetzung ist, dass die jeweiligen Vertragspartner zu einer vertraglichen Lösung bereit sind und sich über den Inhalt der Vereinbarung einigen können.

Weitere Voraussetzung ist, dass die Vertragspartner im Vorfeld klären, dass die jeweils gewählte Vertragsform rechtlich zulässig und die Erfüllung der Vereinbarung nicht von vorneherein objektiv rechtlich unmöglich ist, z.B. wegen entgegenstehender Rechtsvorschriften oder bestehender Nutzungsrechte der Luftverkehrsgesellschaften.

Wichtige Akteure

Es ist davon auszugehen, dass auf jeden Fall die Fraport AG als Vertragspartei an den Vereinbarungen beteiligt ist.

Entsprechend den jeweiligen vertraglichen Konstellationen kommen darüber hinaus als Vertragsparteien vornehmlich das Land, Gemeinden und die Flughafenunternehmen sowie gegebenenfalls. sonstige Privatpersonen in betracht.

Umsetzungsschritte und Zeithorizont

1. Gutachterliche Überprüfung der rechtlichen Einzelfragen zu den

Vertragsgestaltungen, insbesondere auch Zulässigkeit einzelner Gestaltungen sowie der Relevanz zivilvertraglicher Bindungen im Rahmen des Abwägungsprozesses bei der Planfeststellung oder der Betriebsgenehmigung. Zeithorizont hierzu: nach Vergabe des Gutachtens zwei bis drei Monate Bearbeitungszeit.

2. Aufforderung durch das RDF an Fraport AG und die sonstigen Akteure in entsprechende Vertragsverhandlungen einzusteigen (sofort bzw. nach Klärung der Sachfragen)

Orientierende Bewertung – Chancen zur Realisierung

Generell hängen die Chancen für die Realisierbarkeit wesentlich von dem Bindungswillen der jeweiligen Vertragspartner ab. Hierüber kann derzeit keine Aussage getroffen werden. Es geht deshalb an dieser Stelle darum die wesentlichen Vor- und Nachteile der einzelnen vertraglichen Regelungen aufzuzeigen, die für realisierbar erachtet wurden (vgl. Kurzbeschreibung).

PRO

- Verträge können grundsätzlich nur in Abstimmung mit dem Vertragspartner oder nach im Vertrag selbst vorgesehenes Prozedere aufgelöst werden.
- Die vertragliche Einigung kann im Rahmen der Abwägung ein beachtliches Kriterium darstellen, da die getroffene Vereinbarung einen Ausgleich widerstreitender Interessen der Beteiligten darstellt. Dies kann insbesondere von Bedeutung sein, soweit die vertraglichen Regelungen zur Aufgabe von Bestandsschutzansprüchen der Vertragsparteien führen könnten. Allerdings kann eine solche Einigung die Abwägungsentscheidung der Behörde nicht ersetzen, da die Behörde alle, auch über die Vereinbarung hinausgehende Belange und Interessen in die Abwägung einstellen muss.
- Je nach Inhalt der vertraglichen Vereinbarung kann diese auch die Verlagerung von Flügen nach Hahn begünstigen.
- RDF könnte bei allen vertraglichen Lösungen eine hohe Gestaltungsfunktion einnehmen.

CONTRA

- Vertragliche Vereinbarungen können die im Rahmen der Planfeststellung oder der Betriebsgenehmigung zu treffenden Entscheidungen, insbesondere die Abwägungsentscheidung der zuständigen Behörde nicht ersetzen.
- Es ist klärungsbedürftig, wie im Konfliktfall mit möglicherweise gegensätzlichen öffentlich-rechtlichen und zivilrechtlichen Ansprüchen umgegangen werden kann, bzw. welche Auswirkungen dies auf die Wirksamkeit der jeweiligen vertraglichen Vereinbarung hat. Man wird wohl davon ausgehen müssen, dass zivilrechtliche Ansprüche dann nicht durchsetzbar sein werden, wenn öffentlich-rechtlich (also z.B. in Genehmigungen) eine andere Regelung getroffen wurde.
- Mit Verträgen können nur die Vertragspartner gebunden werden. Sollte es nicht

gelingen, z.B. alle betroffenen Luftfahrtgesellschaften einzubinden, so würde eine Regelung rein auf vertraglicher Basis zumindest teilweise ins Leere laufen.

- Es wäre fraglich, inwieweit eine zivilrechtliche Regelung genügend Rechtssicherheit vor dem Hintergrund der Klagemöglichkeiten von Drittbetroffenen entfalten könnte.

Eine Reihe der Schwierigkeiten, die sich bei rechtsverbindlichen Vereinbarungen ergeben, könnten mit rechtlich nicht bindenden freiwilligen Vereinbarungen möglicherweise umgangen werden, allerdings mit der Konsequenz geringerer Rechtssicherheit.

PRO

- Kein Rechtsverlust für alle Parteien, daher möglicherweise erfolgversprechender
- Zunächst keine Kollision mit öffentlichem Recht
- Hohe Flexibilität bei Verfahren und Inhalt der freiwilligen Vereinbarung, da keine gesetzlichen Vorgaben existieren

CONTRA

- Keine verbindliche Klärung
- -Vermutlich wenig Akzeptanz bei Kommunen aufgrund verbleibender Unsicherheiten
- Keine verbindlichen Sanktionsmöglichkeiten bei Bruch der freiwilligen Vereinbarung

Schnittstellen zu den Planungsverfahren und anderen Wegen

Vertragliche Regelungen werden sich aller Wahrscheinlichkeit nach nicht dazu eignen für sich allein ein Nachtflugverbot herbeizuführen (vgl. Kurzfassung und Pro und contra).

Vertragliche Vereinbarungen können jedoch in zweierlei Hinsicht einen wesentlichen Beitrag zur Einführung von Nachtflugregelungen darstellen:

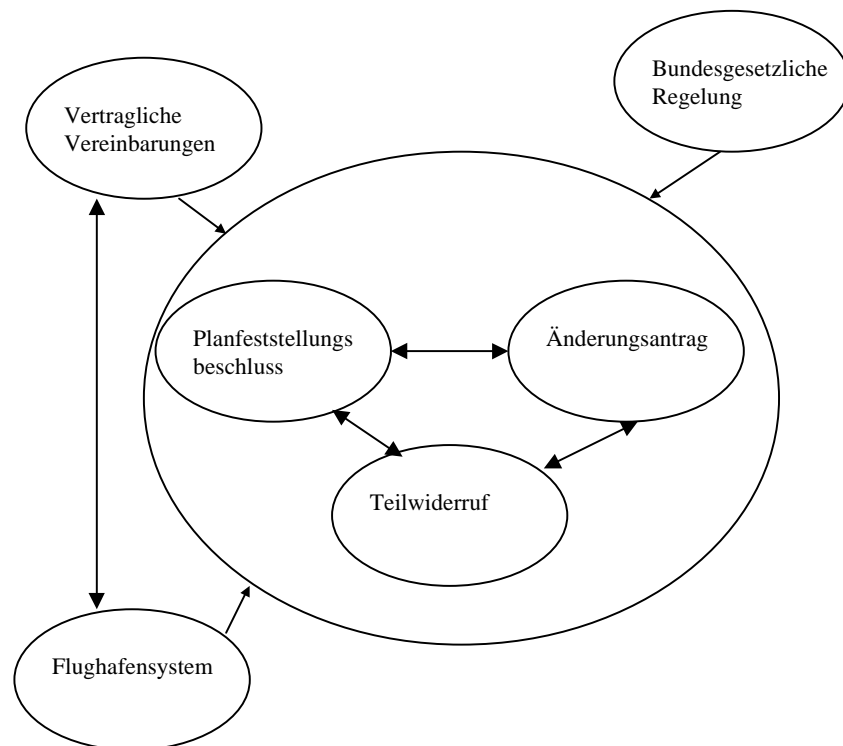
- Parallele Absicherung der Dauerhaftigkeit von Nachtflugregelungen zu den gesetzlichen Verfahren.
- abwägungsrelevantes Kriterium bei der Abwägungsentscheidung im Rahmen des Planfeststellungsbeschlusses bzw. der Betriebsgenehmigung. Nähere Einzelheiten hierzu bedürfen einer eingehenden Untersuchung.

Rolle des Regionalen Dialogforums

- Begleitung des Verfahrens zur Identifikation geeigneter Vertragspartner,
- Vorgespräche mit den einzelnen Akteuren
- Aufforderung an die einzelnen Akteure entsprechende Vereinbarungen abzuschließen
- Zusammenführen der unterschiedlichen Auffassungen

- Mitgestaltungsfunktion des RDF bei den Verträgen: Im Rahmen der Vertragsverhandlungen kann das RDF als Beratungs- und Bewertungsinstanz für Zwischenschritte agieren, um eine inhaltliche Anbindung an das RDF zu gewährleisten.
- Es wäre auch denkbar, in den Verträgen eine obligatorische Konsultation des RDF vorzusehen, insbesondere für den Fall, dass die Verträge nachträglich geändert werden sollten. eine derartige Integration des RDF könnte möglicherweise das Vertrauen in diese Vorgehensweise erhöhen.
- Bei der Definition und Verankerung alternativer Sanktionsmöglichkeiten in den Verträgen könnte das RDF eine aktive Rolle spielen.

3. Graphische Darstellung der Verknüpfung der einzelnen Wege



Legende: Doppelpfeil: mögliche Wechselwirkungen; einfacher Pfeil: unterstützende Maßnahmen

4. Zusammenfassender Vorschlag und zeitlicher Rahmen zur Untersuchung der Fragestellungen

Im folgenden werden aus der Sicht des Öko-Instituts die notwendigen Schritte beschrieben, die gegangen werden sollten, um die Möglichkeiten zur Realisierung des Nachtflugverbots zu beschreiben.

Dabei wird entsprechend den inhaltlichen Anforderungen an die Einführung eines Nachtflugverbots eine Vorgehensweise in 4 Schritten vorgeschlagen:

1. Hinwirken auf vertragliche Vereinbarungen
2. Hinwirken auf bundesgesetzliche Regelung zum Nachtflugverbot
3. Untersuchungen zur Errichtung eines Flughafensystems
4. Untersuchungen zu den Planungsentscheidungen

Die Bearbeitung der einzelnen Schritte kann und sollte soweit als möglich parallel erfolgen.

Außerdem kann es sachdienlich sein, die einzelnen gutachterlichen Fragestellungen in einem Gutachten zu verknüpfen. Damit wäre am ehesten gegeben, dass koordinierte Lösungswege aufgezeigt werden, und dass keine Doppelbearbeitung bestimmter Fragestellungen erfolgt.

Wesentliche Fragestellung eines derartigen Gutachtens wäre dabei unter welchen Voraussetzungen in gesetzlichen Planungs- und Verwaltungsverfahren eine Nachtflugverbotsregelung verankert werden kann. Dabei ist zu untersuchen, wie die einzelnen Planungs- und Verwaltungsentscheidungen zusammenhängen und welche Wechselwirkungen sie gegebenenfalls haben. Außerdem sollte untersucht werden, welche Rolle hierbei begleitende vertragliche Vereinbarungen spielen können und wie sich ein Flughafensystem auf die Fragestellung auswirken würde. Besonderes Augenmerk sollte auch auf grundrechtliche Fragestellungen gelegt werden.

Um die Betrachtung aus verschiedenen Blickwinkeln zu gewährleisten ist eine Qualitätssicherung des Gutachtens zu gewährleisten.

Schritt 1: Vertragliche Vereinbarungen	
Inhalt	Zeithorizont
Aufforderung des RDF an die relevanten Akteure, entsprechende Voraussetzung für den Abschluss von vertraglichen Vereinbarungen zu schaffen und in die Vertragsverhandlungen einzusteigen.	sofort
Vergabe eines Gutachtens zur Klärung der möglichen Voraussetzungen und Inhalte vertraglicher Regelungen und zur Frage welche Bedeutung diese bei der Abwägungsentscheidung erlangen können	3-6 Monate ab Vergabe des Gutachtens
Gespräche mit potentiellen Vertragspartnern im Rahmen des RDF	weitere 3-6 Monate

Im Rahmen der Vertragsverhandlungen kann das RDF als Beratungs- und Bewertungsinstanz für Zwischenschritte agieren, um eine inhaltliche Anbindung an das RDF zu gewährleisten.	Meilensteine im Rahmen der Verhandlungen in Zweimontaschritten
Schritt 2: Hinwirken auf bundesgesetzliche Regelung	
Inhalt	Zeithorizont
Aufforderung des RDF an die hessische Landesregierung auf eine Bundesratsinitiative hinzuwirken	sofort
Durchführung eines Hearings im RDF vor Einbringung der Gesetzesinitiative im Bundesrat	sobald Gesetzesinitiative feststeht
Durchführung des Gesetzgebungsverfahrens	ein bis mehrere Jahre
Schritt 3 Untersuchung zur Errichtung eines Flughafensystems	
Inhalt	Zeithorizont
Prüfung durch die zuständigen Behörden und Mitteilung im RDF	sofort; Dauer ca. 3 Monate
Gegebenenfalls ergänzende Vergabe eines Gutachtens	3-6 Monate ab Vergabe
Schritt 4: Untersuchung zu den rechtlichen Verfahren	
Inhalt	Zeithorizont
Vergabe eines oder mehrerer Gutachten	3-6 Monate ab Vergabe
Schritt 5: Zusammenführung der Einzelergebnisse	

5. Weitere Vorgehensweise

Auf der Basis dieses Papiers kann ein strukturierter Plan erstellt werden, wie welche Wege bis wann bestmöglichst untersucht werden können. Dieser Plan kann dann im RDF bzw. dem Projektteam diskutiert werden.

Sobald sich das RDF zur Vergabe eines oder mehrere Gutachten entschließt, können potenzielle Gutachter im Hinblick auf die Vergabe und die Durchführung einzelner Gutachten angeschrieben werden.

Darmstadt, 12. April 2001