

## Rechtsschutz gegen zivilen Fluglärm

Die gesetzlichen Regelungsdefizite des Schutzes vor Fluglärm haben die Schwelle der verfassungsrechtlichen Handlungspflicht des Gesetzgebers erreicht. (Geulen/Klinger, Rechtsschutz Dritter gegen Flughafenlärm, NJW 2001, S. 1038 f.) Das Luftverkehrsrecht aus Sicht lärmgeplagter Betroffener sei ein „nahezu rechtsfreier Raum.“ (Prof. Dr. W. Kilian, Rechtsschutz gegen Bundes-Rechtsverordnungen, NVwZ 1998, 142) Deutliche Urteile!

Welche juristischen Möglichkeiten aber gibt es, wenn man von Fluglärm betroffen ist?

Die folgende Darstellung soll dazu einen summarischen Überblick für den Bereich des zivilen Fluglärms geben und muss in Anbetracht der komplexen Materie zwangsläufig in Teilbereichen ungenau bleiben. Für den militärischen Fluglärm gelten einige Besonderheiten.

Die Rechtsgrundlagen des zivilen Luftverkehrs ergeben sich aus dem Luftverkehrsgesetz (LuftVG), den Durchführungsverordnungen hierzu, sowie weiteren Vorschriften und Richtlinien in diesem Zusammenhang. Als weitere wichtige Vorschrift ist hier das Fluglärmgesetz zu nennen. Die meisten genannten Vorschriften sind unter <http://jurcom5.juris.de/bundesrecht> zu finden.

Die Anlage eines Flugplatzes (Flughafen, Landeplatz oder Segelflugplatz, für Modellflugplätze gelten zum Teil andere Regelungen) bedarf gem. § 6 LuftVG einer Genehmigung, deren Voraussetzungen in den Absätzen II u. III. geregelt sind. Gem. § 40 I Nr. 10 Luftverkehrszulassungs-Ordnung (LuftVO) – diese Vorschrift legt im übrigen fest, was der Antrag auf Genehmigung enthalten muss – ist ein Gutachten über das Ausmaß des Fluglärms und ein Gutachten über die Auswirkungen dieses Fluglärms beizufügen.

Für den Fall einer solchen Neuerrichtung kann diese durch Private und Gemeinden unmittelbar angefochten werden, sofern die jeweiligen subjektiven Rechten verletzt sind.

Für die Anlage von Flugplätzen mit einem beschränkten Bauschutzbereich, §§ 12, 17 LuftVG, ist nicht nur eine Genehmigung, sondern darüber hinaus auch ein Planfeststellungsverfahren gem. §§ 8 ff. LuftVG erforderlich. Dieses Planfeststellungsverfahren ist – dies wird unten noch näher zu erläutern sein – auch bei Änderungen der baulichen Anlagen und Erweiterungen vorgeschrieben, sofern diese nicht ganz unwesentlich sind, § 8 III LuftVG.

Private können in diesem Fall nur den späteren Planfeststellungsbeschluss angreifen. Gemeinden können im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach § 6 LuftVG nur die Verletzung ihres Anhörungsrechts rügen und sind ansonsten auch auf den Rechtsschutz gegen den Planfeststellungsbeschluss beschränkt.

Die von der neben der Genehmigung nach § 6 LuftVG erforderlichen Planfeststellung betroffenen Privaten und / oder Gemeinden können dann allerdings später in dem Umfang gegen den Planfeststellungsbeschluss klagen, soweit sie die Verletzung eigener subjektiver Rechte geltend machen. Es sind hierbei z.T. sehr eng gefasste Fristen zu berücksichtigen, so daß, zieht man eine Klage in Erwägung, Eile und sicher auch die Hilfe eines Fachmannes angeraten ist. Bewirkt die erhobene Klage keine aufschiebende Wirkung gegen die Durchführung der Maßnahme, ist zusätzlich ggf. beim zuständigen Verwaltungsgericht ein Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes zu stellen. (K. Oeser / J.H. Beckers – Fluglärm, 1987, Holtzhausen S. 110 f. m.w.N.)

Meist dürften die zugrundeliegenden Planfeststellungsbeschlüsse bzw. luftverkehrsrechtlichen Genehmigungen jedoch ohnehin unanfechtbar sein, denn wenn der Plan erst einmal festgestellt ist, kommt diesem der Schutz des § 9 III LuftVG zugute, wonach Beseitigungs- und Änderungsansprüche gegenüber bestehenden Anlagen ausgeschlossen sind.

In der Regel handelt es sich bei der Genehmigung um ein kompliziertes Regelwerk aus einer Vielzahl von Planfeststellungen, Betriebsgenehmigungen und deren Änderungen, die es in einem ersten Schritt auf ihren Inhalt und dessen korrekte Umsetzung zu prüfen gilt.

Ergeben sich hier Abweichungen zu Lasten der Betroffenen – etwa im Falle der Nichteinhaltung von Beschränkungen des Flugverkehrs - kann im Wege der Verpflichtungsklage eine Einhaltung dieser Regelungen verlangt werden.

Ergeben sich weiter nachträglich Tatsachen, die der Genehmigung entgegenstehen, kann die Genehmigungsbehörde gem. § 6 II S. 3 LuftVG verpflichtet sein, die erteilte Genehmigung zu widerrufen.

Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang § 6 IV LuftVG, wonach vorgesehen ist, dass bei Änderungen und Erweiterungen der Anlage oder des Betriebes eine gesonderte Erweiterungsgenehmigung erforderlich ist. Dies gilt nach § 8 I und II LuftVG auch entsprechend bei planfeststellungsbedürftigen Änderungen der Anlage. Für dieses Verfahren gilt das für die Erstgenehmigung Gesagte.

In diesem Bereich ist in der Regel eher eine Angriffsmöglichkeit gegeben. Was im einzelnen als Erweiterung anzusehen ist, ist umstritten. So hat das Bundesverwaltungsgericht u.a. entschieden, dass die bloße gesteigerte Ausnutzung der Kapazität eines uneingeschränkt genehmigten Flugplatzes keine nach § 6 IV 2 LuftVG genehmigungsbedürftige Erweiterung oder Änderung darstellt. (BVerwG, Urt. v. 21.05.1997, AZ 11 C 1/97, NVwZ-RR 1998, 22, NWVB1 1997, 458)

Fehlen drittschützende Festlegungen in der Planfeststellung, sind die Planfeststellungsbehörden immer noch an das rechtsstaatliche Abwägungsgebot gebunden, § 8 I S. 2 LuftVG. Erhöht sich die Zahl der Flugbewegungen wesentlich, sind die Grundlagen der Abwägung in Frage gestellt. Abgestellt wird dabei meist auf den Flugkoordinationseckwert, § 27 a LuftVG, vgl. BVerwGE 82, 246 ff. = NVwZ 1990, 262.

Überschreitet der Fluglärm die Grenze der Zumutbarkeit, können die Betroffenen im Wege der Verpflichtungsklage einen Anspruch auf Widerruf der Planfeststellung teilweise oder im Ganzen geltend machen. Weiter wäre ein Anspruch auf Planergänzung gem. §§ 75 II 2 – 4 VwVfG i.V. m. § 9 II LuftVG denkbar, so etwa BVerwG, Urt. v. 15.09.1999, AZ 11 A 22/98, LKV 2000, 211 = NVwZ 2000, 681 L.

Die Rechtsprechung geht davon aus, daß eine Zumutbarkeitsgrenze für Fluglärm-Beeinträchtigungen nicht durch eine bundeseinheitliche Ermittlung und Festlegung von Lärmpegel-Grenzwerten, sondern diese vielmehr nur im Einzelfall unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Verhältnisse festgelegt werden kann. (BVerwG, Urt. v. 29.12.1998, AZ 11 B 21/98)

Es ist schon eingangs auf die Frage fehlender Grenzwerte eingegangen worden. Weder die Vorschriften des Bundesimmissionsschutzgesetzes, noch die TA-Lärm oder die 16. BimSchG gelten für Flugplätze. Die Vorschläge der Fluglärmrichtlinie (LAI) sind ebenfalls rechtlich nicht verbindlich. Diese ist im übrigen mit anderen wertvollen Informationen zum Thema auf der Seite der Bundesvereinigung gegen Fluglärm e.V. [www.fluglaerm.de](http://www.fluglaerm.de) zu finden.

Aus Sicht der Lärmwirkungsforschung ist davon auszugehen, dass bei chronischen Fluglärmbelastungen oberhalb von 60/65 dB(A) tagsüber und von 50/55 dB(A) - gemessen als  $L_{eq(3)}$  - in der Nacht ein erhöhtes Risiko gesundheitlicher Beeinträchtigungen besteht. Belastungen oberhalb von 55 dB(A) tagsüber und von 45 dB(A) in der Nacht werden als erhebliche Störungen und Belästigungen empfunden. Dabei muss berücksichtigt werden, dass unter anderem auch angesichts individuell unterschiedlicher Empfindlichkeiten die Grenze zwischen Belästigung und Gesundheitsbeeinträchtigung durch Lärm fließend ist, so das Gutachten des Rat der Sachverständigen für Umweltfragen in seinem Umweltgutachten 2002, Kap. 3.2.2. Ziff. 90 ff., siehe [www.umweltrat.de](http://www.umweltrat.de) . Griefhan, Jansen, Scheuch und Spreng geben in der Zeitschrift für

Lärmbekämpfung 05/02, S. 171 ff. eine differenzierte gemeinsame Empfehlung für ein Schutzkonzept bei wesentlichen Änderungen oder Neuanlagen von Flughäfen und –plätzen ab.

Die Planfeststellungsbehörden können nach § 8 I LuftVG Beschränkungen, d.h. Flugverbote zu bestimmten Zeiten, Bewegungskontingente oder Lärmkontingente festlegen. Die Nachtruhe ist mit § 29 b I S. 2 LuftVG besonders geschützt.

Ausgleichsmaßnahmen gem. § 9 II LuftVG können nach der Rechtsprechung verlangt werden, wenn ein maximaler Innenpegel von 55 dB(A) überschritten wird. Ist passiver Schallschutz nicht geeignet, ist Entschädigung in Geld zu gewähren, § 74 II S.3 VwVfG. Dies gilt auch für die Nutzbarkeit von Außenwohnbereichen. Als Eintrittsschwelle hierfür hat man bisher einen äquivalenten Dauerschallpegel von 64/65 dB(A) angenommen. Liegt dieser jenseits der 70 dB(A), bewegt man sich im Bereich der Enteignung.

Zivilrechtliche Ansprüche nach §§ 906, 1004 BGB erfahren bei ordnungsgemäßem Betrieb des Flugplatzes ihre Einschränkung über die §§ 11 LuftVG u. 14 BimSchG. Es kann nicht die Einstellung der Anlage, sondern im Rahmen des Vorgenannten nur passiver Schallschutz bzw. Entschädigung in Geld verlangt werden. Selbstverständlich können auch Piloten und Flugzeughalter, die gegen Vorschriften des Strafgesetzbuches oder die Luftverkehrsvorschriften verstoßen, belangt werden. Hier ist allerdings auf sorgfältige Dokumentation (Uhrzeit u. Ort des Verstoßes, Zeugen etc.) zu achten, bevor Staatsanwaltschaft oder Ordnungsbehörden eingeschaltet werden.

Aus Sicht der betroffenen Bürger und Kommunen ist als besonderes Problem noch die Flugroutenfestlegung bzw. –neufestlegung zu nennen. Derzeit werden diese durch das Luftfahrt-Bundesamt im Auftrage des Bundesministeriums für Verkehr, Bauen und Wohnen auf der Grundlage der §§ 32 I Nr. 1 LuftVG u. 27 a II S. 1 Luftverkehrsordnung (LuftverkehrsO) festgelegt. Das Luftfahrt-Bundesamt hat diese Aufgabe der Deutschen Gesellschaft für Flugsicherung übergeben. Gegen die Festlegung von An- und Abflugstrecken von und zu Flugplätzen können betroffene Flughafenanwohner ggf. eine Feststellungsklage erheben, BverwG, Urt. v. 28.06.2000, AZ 11 C 13/99 (Münster), NJW 2000, 3584 ff..

Das aus dem Jahre 1971 stammende und nahezu unverändert gebliebene Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm ist novellierungsbedürftig; es entspricht nicht mehr den heutigen Anforderungen eines angemessenen Lärmschutzes.

Das Gesetz, auf dessen Grundlage bisher Lärmschutzbereiche mit abgestuften Bauverböten, Geböten zum baulichen Schallschutz und Entschädigungsregelungen in der näheren Umgebung von Flughäfen festgelegt wurden, soll grundlegend überarbeitet und modernisiert werden. Entsprechende Eckpunkte einer Novelle des Fluglärmgesetzes sind seit Mai 2000 veröffentlicht. Bislang konnte allerdings - vor allem wegen der Kosten für den Schallschutz - keine Einigung über die geplante Novelle erzielt werden. Weitere Informationen dazu im Themenbereich Immissionschutz unter dem Stichwort Lärmschutz unter [www.bmu.de](http://www.bmu.de).

Auch auf internationaler Ebene tut sich etwas: Mit der neuen Richtlinie 2002/30/EG über "Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft" vom 26. März 2002 (ABl. EG Nr. L 85, S. 40) ist erstmals ein gemeinschaftsweiter Rahmen für die Einführung von lärmbedingten Betriebsbeschränkungen geschaffen worden. Weitere Impulse werden von der jüngst verabschiedeten Umgebungslärmrichtlinie ausgehen. Diese ist übrigens mit vielen weiteren interessanten Informationen zum Thema Lärm auf der Seite des Deutschen Arbeitsrings für Lärmbekämpfung (DAL) [www.dalaerm.de](http://www.dalaerm.de) unter der Rubrik „Thema Lärm/Online-Materialien“ zu finden. Interessant im übrigen auch die Seite des Umweltbundesamtes zum Thema: <http://www.umweltbundesamt.de>.

Rechtsanwalt K.-H. Sommer, Peters-Herrdum & Sommer, Erkrath (Düsseldorf) (Internet: [www.phsanwaelte.de](http://www.phsanwaelte.de), Stand 05.11.02)