

Schriftliche Stellungnahme

des Bundesverbandes der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 24. Februar 2016

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Fünfzehnten

Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes (BT-Drucksache 18/6988) –

hier: Änderung von § 8 Absatz 1 LuftVG

Berlin, den 22.2.2016

A. Einleitung

Im Rahmen der geplanten 15. Novelle des Luftverkehrsgesetzes ist auch eine Änderung von § 8 Absatz 1 LuftVG – der zentralen Vorschrift für Planfeststellungsverfahren an Flughäfen – vorgesehen. Die Bundesregierung verfolgt mit der Neufassung von § 8 Absatz 1 LuftVG das Anliegen, die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Verhältnis von Flugverfahren, Planfeststellung, Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und FFH-Prüfung in Gesetzesform zu gießen.

B. Zusammenfassende Bewertung des Entwurfs zu § 8 Absatz 1 LuftVG

Dem Anliegen der Bundesregierung wird der vorgelegte Gesetzentwurf jedoch nicht gerecht. In der konkreten Umsetzung geht der Gesetzentwurf weit über die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hinaus und birgt nach Auffassung der deutschen Luftverkehrswirtschaft erhebliche Risiken. Hier besteht notwendiger Änderungsbedarf. Die deutsche Luftverkehrswirtschaft fordert den Bundestag auf, den vorgelegten Gesetzentwurf auf das eigentliche Anliegen – die 1:1-Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts – zurückzuführen und genau darauf im Interesse von Rechtsklarheit und -sicherheit auch zu begrenzen.

1. **Beträchtliche Sicherheitsrisiken**

Durch die im Gesetzentwurf bislang vorgesehene Formulierung zur Änderung von § 8 Absatz 1 LuftVG erhält die Planfeststellungsbehörde rechtlich die Möglichkeit, Gebiete für **jedweden** Überflug zu sperren. Bei sicherheitsrelevanten Vorfällen, wie etwa Luftnotlagen, Notlandungen, Funkausfall, Ausfall von Navigations-technik, Ausweichen vor extremen Wetterlagen u.ä. wäre es dem Fluglotsen zukünftig nicht mehr gestattet, die betroffenen Luftfahrzeuge in diese „Flugverbotszonen“ zu führen. Dies würde eine ohnehin durch einen Vorfall angespannte Sicherheitslage weiter verschärfen und ist nach Auffassung der deutschen Luftverkehrswirtschaft aus Gründen der Flugsicherheit nicht vertretbar.

2. **Problematische Kompetenzverschiebung**

Gleichzeitig verschiebt die vorgesehene weitreichende Formulierung Kompetenzen und, damit einhergehend, Verantwortung für Luftraum, Flugsicherheit und Flugsicherung vom Bund auf das Land. So wird einem Land Verantwortung zuteil, das weder über das entsprechende Know-how noch über Eingriffsmöglichkeiten auf die Praxis der Flugverkehrskontrolle besitzt. Die deutsche Luftverkehrswirtschaft lehnt diese Kompetenz-

verschiebung ab und plädiert dafür, an der bewährten Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern festzuhalten. Andernfalls könnte es auch bei länderübergreifendem An- und Abflugverkehr zu Konflikten kommen, wenn es beispielsweise durch Flugverbotszonen in einem Bundesland zu vermehrtem Flugbetrieb in einem anderen Bundesland käme.

3. Erhebliche Kapazitätseinschränkung an Flughäfen

Die vorgesehene Möglichkeit der Einrichtung von Flugverbotszonen durch die Planfeststellungsbehörde kann zu erheblichen Kapazitätseinschränkungen und damit zu Problemen für die Flughäfen bei der Bewältigung des steigenden Luftverkehrsaufkommens führen. So könnte es auch bereits bei Ereignissen wie schlechtem Wetter zu massiven Kapazitätseinschränkungen an Flughäfen kommen, da es dem Fluglotsen dann nicht mehr gestattet wäre, die betroffenen Luftfahrzeuge in diese Flugverbotszonen zu führen. Die Folgen wären lange Warteschleifen, Umleitungen und eine noch höhere Komplexität des Verkehrs in der Luft, was letztlich zu Lasten der Kapazität des Flughafens ginge. Diese Kapazitätseinschränkung „durch die Hintertür“ lehnt die deutsche Luftverkehrswirtschaft ab.

4. Gravierende Abweichung von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts

Laut Gesetzesbegründung hat die Änderung von § 8 Absatz 1 LuftVG rein „klarstellenden Charakter“ (Gesetzesentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 18/6988, S. 3 und 22). Der Entwurf verfolgt mit der Neufassung von § 8 Absatz 1 LuftVG das Anliegen, die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Verhältnis von Flugverfahren, Planfeststellung, UVP- und FFH-Prüfung in Gesetzesform zu gießen. Der konkrete Gesetzesentwurf geht jedoch weit über die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, damit über die geltende Rechtslage und sein eigentliches Ziel hinaus, so insbesondere durch folgende Regelungen:

- Nach dem Gesetzesentwurf sollen im Rahmen der UVP-Prüfung **nicht nur Flugverfahren** („Flugrouten“), sondern **jeder An- und Abflugverkehr** in die Betrachtung des möglichen Einwirkungsbereichs einbezogen werden.
- Die **Planfeststellungsbehörde** erhält nach dem Gesetzesentwurf praktisch die Ermächtigung, **Flugverbotszonen** festzulegen. An diese Festlegung wäre auch der Fluglotse gebunden. Flugverkehrskontrollfreigaben für den Überflug dieser Gebiete wären damit nicht mehr möglich. Damit erhält die Planfeststellungsbehörde eine Regelungskompetenz für den Luftraum, die ihr bislang nicht zusteht – auch nicht nach den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts.

C. Bewertung des Entwurfs zu § 8 Absatz 1 LuftVG im Einzelnen

Nach Auffassung der deutschen Luftverkehrswirtschaft geht der Gesetzesentwurf der Bundesregierung – entgegen der Gesetzesbegründung – weit über die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hinaus und birgt erhebliche Risiken. Dies betrifft im Gesetzesentwurf konkret die Formulierungen in § 8 Abs. 1 Sätze 4 bis 7 LuftVG; die aus Sicht des BDL besonders kritischen Formulierungen sind hier hervorgehoben:

*„⁴Die Prüfung der Umweltverträglichkeit und der Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen von Natura 2000-Gebieten muss sich räumlich auf den gesamten Einwirkungsbereich des Vorhabens erstrecken, in dem **entscheidungserhebliche Auswirkungen** möglich sind. ⁵Hierbei sind in der Umgebung der in Satz 1 bezeichneten Flugplätze alle die Bereiche zu berücksichtigen, in denen An- und Abflugverkehr weder aus tatsächlichen noch aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen werden kann. ⁶Lässt sich die Zulassung des Vorhabens nur rechtfertigen, wenn bestimmte schutzwürdige Gebiete von erheblichen Beeinträchtigungen durch An- und Abflugverkehr verschont bleiben, legt die Planfeststellungsbehörde fest, dass **An- und Abflugverkehr über diesen Gebieten nicht abgewickelt werden darf**. ⁷Die Planfeststellungsbehörde kann auch **Bedingungen für die Zulässigkeit** von Überflügen über bestimmten schutzwürdigen Gebieten festlegen.“*

1. Verwendung unklarer Rechtsbegriffe (Satz 4)

Nach Satz 4 muss sich die Prüfung der Umweltverträglichkeit und der Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen von Natura 2000-Gebieten räumlich auf den gesamten Einwirkungsbereich des Vorhabens erstrecken, in dem „entscheidungserhebliche Auswirkungen“ möglich sind. Unklar ist, was mit „entscheidungserhebliche Auswirkungen“ gemeint ist. Nach Auffassung des BDL ist mit „entscheidungserhebliche Auswirkungen“ „abwägungserheblich“ gemeint. Der Begriff „abwägungserheblich“ ist in der Rechtsprechung etabliert, wirft also keine neuen Auslegungsfragen auf, was für alle Beteiligten mehr Rechtssicherheit bedeutet. Wenn mit „entscheidungserheblich“ also eigentlich „abwägungserheblich“ gemeint ist, sollte dies auch präzise so bezeichnet und die Formulierung entsprechend geändert werden.

2. Sachliche Erweiterung der Definition des Einwirkungsbereichs (Satz 5)

Gravierend ist die inhaltliche Erweiterung, die Satz 5 für die UVP- und die FFH-Prüfung enthält. Satz 4 erstreckt die Prüfung und damit auch die Abwägung auf den Einwirkungsbereich des Vorhabens. Das entspricht der höchstrichterlichen Rechtsprechung. Satz 5 jedoch definiert den Einwirkungsbereich als „alle die Bereiche“, in denen „An- und Abflugverkehr“ nicht „ausgeschlossen werden kann“ – und zwar „weder aus tatsächlichen noch aus rechtlichen Gründen“.

Damit verlässt der Gesetzestext den Rahmen der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die Hintergrund der Gesetzesänderung sein soll. Es stellt eine erhebliche Erweiterung der Definition des Einwirkungsbereichs dar, wenn nicht nur Gebiete betrachtet werden sollen, in denen Flugverfahren („Flugrouten“) erwartet werden können, sondern generell Gebiete, in denen An- und Abflüge erwartet werden. Anstelle einer Prognose der Gebiete, in denen An- und Abflüge in signifikanter („abwägungserheblicher“) Größe zu erwarten sein können, ist nach dieser Formulierung zu prüfen, wo An- und Abflüge (nicht) auszuschließen sind. Der Einwirkungsbereich wird negativ bestimmt und damit denkbar weit gezogen. Für die Planfeststellungsbehörde ist dies noch einmal eine Erweiterung ihrer Sachverhaltsermittlung.

3. Festlegung von Gebieten, in denen An- und Abflugverkehr nicht abgewickelt werden darf (Satz 6)

Gemäß Satz 6 hat die Planfeststellungsbehörde zu klären, welche Gebiete besonders schutzwürdig sind. Stellt die Planfeststellung ein entsprechendes Schutzbedürfnis fest, ist die Rechtsfolge nach dem Gesetzesentwurf zwingend: Die Behörde muss in diesem Fall festlegen, dass An- und Abflugverkehr nicht abgewickelt werden darf. Voraussetzung ist, dass sich die Vorhabenzulassung nur mit einer Verschonung der Gebiete von erheblichen Beeinträchtigungen „rechtfertigen“ lässt. Der Begriff „rechtfertigen“ ist nicht gleichbedeutend mit dem der Planrechtfertigung. Vorliegend ist offenbar gemeint, dass es eine entscheidende Grundlage bzw. eine tragende Erwägung der Planung sein soll, dass das Gebiet bei Zulassung des Vorhabens nicht mit erheblichem Lärm von An- und Abflugverkehr belastet werden soll.

Die Rechtsfolge ist der Ausschluss „der Abwicklung von An- und Abflugverkehr“. Dies würde eine massive Ausweitung der Kompetenzen der Planfeststellungsbehörde bedeuten, die weit über die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts hinausgeht. Die Planfeststellungsbehörde erhielte damit eine Regelungskompetenz für den Luftraum, die ihr bislang nicht zusteht – auch nicht nach den Urteilen. Ihre Regelung betrifft nicht nur Flugverfahren, sondern ist offenbar auch für die Fluglotsen bindend. Sie betrifft jegliche „Abwicklung“ von Luftverkehr. Damit geht sie weiter als ein Flugverfahren nach § 33 LuftVO, das Standards für den Luftfahrzeugführer setzt. Sie betrifft auch nicht zusätzlich nur noch die sogenannten „faktischen Flugrouten“. Die Festlegung nach Satz 6 betrifft der Formulierung nach auch die Einzelweisung des Fluglotsen, jedenfalls bei der An- und Abflugkontrolle.

Nach den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts sind derartige „Tabuzonen“ etwas anderes: Die Planfeststellungsbehörde kann hiernach klarstellen, dass der Schutz bestimmter Gebiete zu den tragenden Gründen des Planfeststellungsbeschlusses gehört, zu denen sich das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) bei der nachfolgenden Festlegung der Flugverfahren nicht in Widerspruch setzen darf.

Nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfs scheint die Planfeststellungsbehörde, ein Überflugverbot verfügen zu können, das generell wirksam ist. Dies entspricht einem Flugsperregebiet, das nach der Kompetenzordnung im Luftrecht nur vom BMVI festgelegt werden kann (§ 17 LuftVO). Es sieht so aus, als könnte die Planfeststellungsbehörde demnach selbst ein Flugsperregebiet gegenüber den Luftfahrzeugführern, dem Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) und der Deutschen Flugsicherung (DFS) festlegen.

Die Regelung des Luftraums ist bislang Sache des BMVI, das auch Flugsperre- oder Flugbeschränkungsgebiete nach § 17 LuftVO festlegt. Die Festlegung von Flugverfahren nach § 33 LuftVO ist Aufgabe des Bundesaufsichtsamts für Flugsicherung (BAF). Die Erteilung von Flugverkehrskontrollfreigaben ist Sache der Flugsicherungsorganisation nach § 27c LuftVG und § 31 Abs. 3 LuftVO. Flugverfahren nach § 33 LuftVO gelten nur für den Regelfall. Sie können durch eine abweichende Einzelfreigabe des Fluglotsen nach § 31 Abs. 3 LuftVO im Einzelfall unbeachtlich werden. Der Fluglotse selbst ist nicht an die Flugverfahren gebunden, kann sie aber in seine Lotsentätigkeit einbinden, soweit dies zweckmäßig ist.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene neue Festlegung von An- und Abflugverbotszonen durch die Planfeststellungsbehörde nach § 8 Abs. 1 Satz 6 LuftVG ist hier ein Fremdkörper, weil sie einen Teil der Luftraumplanung nun der Landesbehörde überantwortet, ohne dass dies in § 31 Abs. 2 LuftVG Erwähnung findet. Sie schießt auch dann über das Ziel hinaus, wenn man – was offensichtlich ein Anliegen des Gesetzentwurfs ist – auch Phänomene wie „faktische Flugrouten“ erfassen will, also Routenführungen, die durch ständig wiederkehrende Einzelfreigaben abweichend von Flugverfahren entstehen. Es kann auch dann nur um die Lärm- und sonstigen Auswirkungen von Flugverfahren oder – wenn man „faktische Flugrouten“ einbinden wollte – von regelmäßig gebündelten Verkehren gehen, nicht um den einzelnen An- und Abflugverkehr und dessen Abwicklung.

Die vorgesehenen Regelungen zur Einrichtung von Flugverbotszonen durch die Planfeststellungsbehörde sind nach Auffassung der deutschen Luftverkehrswirtschaft insbesondere im Hinblick auf mögliche Sicherheitsrisiken und erhebliche Kapazitätseinschränkungen an Flughäfen hochproblematisch. Bei sicherheitsrelevanten Vorfällen (z.B. Luftnotlagen, Notlandungen, Funkausfall, Ausfall von Navigationstechnik, Ausweichen vor extremen Wetterlagen) wäre es dem Fluglotsen nicht mehr gestattet, die betroffenen Luftfahrzeuge in diese Zonen zu führen. Eine ohnehin angespannte Sicherheitslage würde so weiter verschärft. Dies ist schon aus Gründen der Flugsicherheit nicht vertretbar.

Auch für die Flughäfen entstünden durch die Flugverbotszonen erhebliche Nachteile bei der Flughafenplanung: Wichtige Voraussetzungen, wie Flexibilität und kurzfristige Anpassungen im Luftraum, gingen auch zum Nachteil der Bevölkerung verloren. Kurzfristige Änderungen für einen besseren Lärmschutz würden so unmöglich gemacht. Darüber hinaus könnte der Flughafen sein Potenzial nicht effizient ausschöpfen. Bereits bei schlechter Wetterlage könnte es aufgrund der Flugverbotszonen zu erheblichen Kapazitätseinschränkungen kommen. Die Folgen wäre lange Warteschleifen und Umleitungen, was letztlich zu Lasten der Kapazität des Flughafens ginge. Eine solche Kapazitätseinschränkung „durch die Hintertür“ lehnt die deutsche Luftverkehrswirtschaft ab.

4. Festlegungen von Bedingungen für An- und Abflugverkehr (Satz 7)

Die Planfeststellungsbehörde kann nach Satz 7 Bedingungen für An- und Abflugverkehr festlegen. Diese neue Vorschrift führt eine zusätzliche Befugnis der Planfeststellungsbehörde in Form einer Ermessensnorm ein. Satz 7 ermächtigt die Planfeststellungsbehörde auch insoweit zur Luftraumregulierung, die eigentlich dem Bund zusteht. Auch die Festlegung derartiger „Bedingungen“ geht über die planerische Einflussnahme auf spätere Flugverfahren weit hinaus. Die Bedingungen betreffen allgemein An- und Abflugverkehr.

Welche Bedingungen die Planfeststellungsbehörde festlegen darf, ist im Gesetzentwurf nicht weiter konkretisiert und auch nicht beschränkt. Es gibt weder auf tatbestandlicher noch auf der Rechtsfolgen- seite Einschränkungen. „Bedingungen“ für den An- und Abflugverkehr könnten so Vorgaben für die Luft- raumnutzung machen. Die An- und Abflugplanung könnte insofern zu einem weiteren Instrument plane- rischer Gestaltung und Abwägung für die Planfeststellung werden. Die einzige Voraussetzung ist nach dem Gesetzestext, dass die Bedingungen „für bestimmte schutzwürdige Gebiete“ formuliert werden.

Die entsprechende Formulierung in Satz 7 des vorgelegten Gesetzentwurfs geht nach Auffassung der deutschen Luftverkehrswirtschaft viel zu weit. Das eigentliche Anliegen von Satz 7 ist offenbar, solche Vorgaben zu erlauben, die an die Stelle einer absoluten „Tabu-Zone“ nach Satz 6 treten können, wenn sie ausreichen, um die jeweiligen Schutzziele zu verwirklichen. Dies ist bereits heute Praxis. Wenn allein dies das Regelungsziel wäre, müsste also ein Konnex zum vorhergehenden Satz 6 geschlagen werden.

Bleibt es hingegen bei der im Gesetzentwurf vorgesehenen Formulierung, werden Bedingungen für An- und Abflüge ein Steuerungsinstrument der Planfeststellung für jegliches – nicht näher definiertes – „be- stimmtes schutzwürdiges Gebiet“. Dies kann nach Auffassung der deutschen Luftverkehrswirtschaft we- der im Sinne des Gesetzes sein noch hinreichend die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern berücksichtigen. Denn zur Luftraumplanung ist allein der Bund zuständig – ebenso zum Erlass von Flug- beschränkungs- und Flugsperregebieten. Allein die Zuständigkeit für die ortsgebundene Zulassung der In- frastruktur und die Verkehrszulassung am Boden ist Aufgabe der Länder im Rahmen der Auftragsverwal- tung. Diese bewährte Kompetenzabgrenzung sollte nach Auffassung der deutschen Luftverkehrs- wirtschaft strikt gewahrt bleiben.

D. Zusammenfassung des Änderungsbedarfs zum Entwurf zu § 8 Absatz 1 LuftVG

An dem vorgelegten Entwurf zur Änderung von § 8 Absatz 1 LuftVG besteht dringend notwendiger Ände- rungsbedarf. Die deutsche Luftverkehrswirtschaft fordert den Bundestag auf, den vorgelegten Gesetzent- wurf auf das eigentliche Anliegen – die 1:1-Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts – zurückzuführen und genau darauf im Interesse von Rechtsklarheit und -sicherheit auch zu begrenzen. Dies lässt sich durch einige wenige Änderungen im Gesetzentwurf zu § 8 Absatz 1 Sätze 4 ff. erreichen, die im folgenden Vorschlag zusammengefasst und im Text entsprechend hervorgehoben sind:

Änderungsbedarf zum Entwurf von § 8 Absatz 1 Sätze 4 ff. i.d.F. des Regierungsentwurfs:

⁴Die Prüfung der Umweltverträglichkeit und der Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen von Natura 2000-Gebieten muss sich räumlich auf den gesamten Einwirkungsbereich des Vorhabens erstrecken, in dem ~~entscheidungserhebliche~~ **abwägungserhebliche** Auswirkungen möglich sind. ⁵Hierbei sind in der Umgebung der in Satz 1 bezeichneten Flugplätze alle die Bereiche zu berücksichtigen, in denen An- und Abflugverkehr weder aus tatsächlichen noch aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen werden kann. ⁶Lässt sich die Zulassung des Vorhabens **nach dem Abwägungskonzept der Planfeststellungsbehörde** nur rechtfertigen, wenn bestimmte schutzwürdige Gebiete von erheblichen Beeinträchtigungen durch An- und Abflugverkehr verschont bleiben, **kann die Planfeststellungsbehörde dies klarstellen**. ~~legt die Planfeststellungsbehörde fest, dass An- und Abflugverkehr über diesen Gebieten nicht abgewickelt werden darf.~~ ⁷Die Planfeststellungsbehörde kann **aus denselben Gründen** auch Bedingungen für die Zulässigkeit von ~~Überflügen~~ **Flugverfahren** über bestimmten **besonders** schutzwürdigen Gebieten festlegen. ⁸**Hierzu darf sich die nachfolgende Festlegung von Flugverfahren nicht in Widerspruch setzen.**

Kontakt

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)
Michael Kandora, Leiter Infrastruktur
– Haus der Luftfahrt –
Friedrichstraße 79, 10117 Berlin
E-Mail: Michael.Kandora@bdl.aero
Telefon: 030 / 520 077-125

Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) wurde 2010 als gemeinsame Interessenvertretung der deutschen Luftverkehrswirtschaft gegründet. Mitglieder des Verbandes sind die Fluggesellschaften, Flughäfen, die Deutsche Flugsicherung und weitere Leistungsanbieter im deutschen Luftverkehr. Die Luftverkehrswirtschaft ermöglicht Mobilität für jährlich über 200 Mio. Fluggäste und trägt mit dem Transport von Waren im Wert von über 200 Mrd. EUR zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland bei. Die Luftfahrt beschäftigt in Deutschland mehr als 800 000 Menschen.