

# **Gesellschaft für humane Luftfahrt Mainz e.V.**

Gemeinnütziger Verein gegen Fluglärm seit 1996

**Geschäftsstelle : 55126 Mainz, Domitianstr. 40 ; Tel. : 06131/478247**  
**E-mail: st.ma-geowiss@web.de ; Bankverbind. : 588574012 Mainzer Volksbank**

## **Rechte der Kommunen**

bei einer wesentlichen Änderung oder einer Neufestsetzung von **Flugrouten**

**Das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF)** legt bekanntlich die An- und Abflugrouten nach §27a, Abs. 2, S 1 Luftverkehrsordnung (LuftVO) durch **Rechtsverordnungen fest**. Die **konkrete Ausarbeitung übernimmt i.d.R. die Deutsche Flugsicherung**. Nach einem Urteil des BVerWG aus 2000 handelt es sich bei der **Routenfestlegung um eine Planungsentscheidung, die dem Abwägungsgebot unterliegt**. Das BAF (früher LBA) muss daher **alle abwägungsrelevanten öffentlichen und privaten Belange in seine Analyse einbeziehen und danach ordnungsgemäß abwägen**.

**Das LuftVG** sieht ausdrücklich in § 10 Abs.2 Nr.1 **eine gemeindliche Beteiligung** für die durch ein Vorhaben berührten Gemeinden **nur im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens vor**. Das BVerWG erkennt jedoch ein gemeindliches Beteiligungsrecht auch in Genehmigungsverfahren gemäß § 6 LuftVG an.

Dieses Recht umfasst sowohl einen Anspruch auf eine Durchführung eines Verwaltungsverfahrens als auch die ordnungsgemäße Beteiligung an einem solchen Verfahren. Die Gemeinden müssen über Vorhaben und Umfang sowie über Alternativen aufgeklärt werden. Erforderlich ist die gemeindliche Beteiligung nach der Sicht des BVG, **weil die Planungsentscheidungen in einem weiten behördlichen Ermessen stünden und daher gerichtlich nur begrenzt überprüfbar sind**. Ein Verstoß gegen dieses gemeindliche Beteiligungsrecht führt zur **Rechtswidrigkeit der überörtlichen Planung**.

Das Bundesverfassungsgericht hat sogar ein solches gemeindliches Beteiligungsrecht bei der Festsetzung der Lärmschutzbereiche in Flughafennähe aufgrund des § 4 des Gesetzes zum Schutz gegen den Fluglärm anerkannt.

Für ein gemeindliches Beteiligungsrecht und dessen gesetzliche Verankerung im LuftVG oder in der LuftVO bei der **Festlegung von Flugrouten** spricht, dass es sich hierbei **um eine überörtliche Planungsentscheidung handelt**. Der Planungsauftrag des BAF erfordert eine sorgfältige Zusammenstellung und Gewichtung der vielfältigen örtlichen, öffentlichen und privaten Belange. Dies können aber LBA und DFS sicher nur sehr eingeschränkt leisten. **Die Beteiligung der Gemeinden in einem solchen Planungsverfahren diene gemäß BVerWG der Vervollständigung der Information der Behörde, der Gewährung rechtlichen Gehörs und der Erhöhung der Akzeptanz der Verwaltungsentscheidung**, desgleichen diene eine hinreichende und frühzeitige Beteiligung betroffener Gemeinden der Gewährleistung sachlich richtiger Entscheidungen und darüber hinaus einer rechtlichen Absicherung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechtes.

Die **teilweise Einbindung von Kommunen in die Fluglärmkommissionen nach § 32 b LuftVG genügt sicherlich nicht**, denn solche Kommissionen sind nicht an allen Flughäfen eingerichtet und darüber hinaus sind i.d.R. nicht alle von den Flugrouten abwägungserheblich betroffenen Gemeinden darin vertreten.

**Die Rechtsprechung verlangt im verwaltungsgerichtlichen Verfahren einen Anknüpfungspunkt für die Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO). Die Gemeinden können sich nicht auf die Belange Dritter berufen, etwa auf die Belange der Bevölkerung. Deren Rechte, insbesondere das Grundrecht auf Eigentum und auf körperliche Unversehrtheit geben den Kommunen keine eigenen Rechtspositionen.** Daher ist es zweckmäßig, bei der Klage gegen Flugrouten Kommunen und ausgewählte Bürger in dem Verfahren gleichzeitig Klage erheben zu lassen. Die Kommunen können ihre Klagebefugnis auch nicht mit öffentlichen Belangen begründen, etwa die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes.

Die Beeinträchtigung von abwägungserheblichen Belangen können Kommunen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren **also nur begrenzt geltend machen.** Die abwägungserheblichen Belange von Kommunen, welche diesen eine Klagebefugnis vermitteln, sind:

**Die gemeindliche Planungshoheit** (geschützt durch Art. 28, Abs. 2 GG), die durch die Festlegung von Flugrouten beeinträchtigt werden kann. Betroffene kommunale Belange müssen sich allerdings bereits in verbindlichen Bauleitplänen, möglichst mit aktuellem Kartenmaterial, niedergeschlagen haben. Eine Beeinträchtigung der Planungshoheit ist nach der Rechtsprechung dann gegeben, wenn das geplante Vorhaben wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren Planung der Gemeinde entzieht.

Wesentliche Veränderungen der **gemeindlichen Entwicklungsmöglichkeiten** und des örtlichen Gepräges sind ebenfalls abwägungserhebliche kommunale Belange. Aus dem Selbstverwaltungsprinzip der Kommunen folgt das Recht und die Pflicht zur Vorsorge für die Bürger und damit zum Betrieb öffentlicher Einrichtungen, z.B. Schulen, Kindergärten, Krankenhäuser. Auch deren erhebliche Beeinträchtigung durch Flugverkehr ist ein abwägungs-erheblicher Belang.

Schließlich ergibt sich eine Rechtsverletzung aus der Position der **Gemeinde als Eigentümerin betroffener Grundstücke.** Sofern das gemeindliche Eigentum der Erfüllung kommunaler Aufgaben dient, ist es im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung verfassungsrechtlich geschützt. Beeinträchtigungen dieses Eigentums sind also ebenfalls Abwägungsbelange, die vom BAF zu berücksichtigen sind und bei Nichtberücksichtigung den Gemeinden eine Klagebefugnis geben kann.

Die oben genannten **kommunalen Belange** müssen in die Abwägung nur eingebracht werden - und nur dann vermitteln sie einer Gemeinde die Klagebefugnis - wenn sie **“nicht lediglich als nur geringfügig” einzustufen sind. Erst oberhalb dieses Grades der Beeinträchtigung sind die kommunalen Belange abwägungserheblich. Für eine Schwelle der Abwägungserheblichkeit gibt es (noch) keine normativen gesetzlichen Grenzwerte.** In einer Entscheidung des BVG in 1998 wird zum Ausdruck gebracht, dass sich das Abwägungsgebot nicht allein auf den Schutz vor unzumutbaren Fluglärm beschränkt. **Als abwägungserheblich sei vielmehr jede Lärmbelastung einzustufen, die nicht lediglich als nur geringfügig einzustufen sei.** Hierunter falle auch der unterhalb der (ebenfalls normativ nicht definierten) Zumutbarkeits-Schwelle liegende, aber “nicht unerhebliche” Fluglärm.

Der Hessische VGH hat äquivalente Dauerschaltpegel von 50 dB(A) am Tag und 43dB(A) in der Nacht als abwägungserheblich angenommen, da diese “nicht nur geringfügig “ seien. Die Überschreitung dieser Werte begründet daher die Zulässigkeit einer kommunalen Klage gegen die Festlegung einer Flugroute.

**Das Bundesamt für Flugsicherung (BAF) muss bei der Flugroutenfestlegung spezifische Belastungsunterschiede betroffener Gebiete in einer Abwägungsentscheidung berücksichtigen. Bebauungszusammenhänge mit ihren jeweiligen Besiedlungsdichten sind zu erfassen und zu bewerten.** Die völlige Nichtberücksichtigung der Besiedlung führt zu einem so genannten „Abwägungsausfall.“

Hinsichtlich der Flughöhe sind Ermittlungen und Bewertungen der realen Überflughöhe unter Berücksichtigung der Topografie erforderlich. Eine Abwägung ist fehlerhaft, wenn ein erheblicher Geländeanstieg nicht berücksichtigt wurde.

**Die Prüfung von Alternativrouten ist ein wichtiger Aspekt des Abwägungsgebotes.**

**Die Nichtberücksichtigung von Alternativen führt zu Abwägungsfehlern.**

Dies gilt aber nur, sofern sich Planungsalternativen aufdrängen oder wenn diese rechtzeitig in das Verfahren eingebracht werden. Daher ist es notwendig, möglichst konkrete Streckenalternativen bereits außergerichtlich vorzutragen.

**Dem BAF verbleibt bei der Abwägung ein erheblicher Gestaltungsspielraum.**

**Diese sogenannte eigentliche Abwägung,** bei der es vor allem um Lärmverteilungsprinzipien geht, ist der gerichtlichen Kontrolle leider entzogen, **etwa die Frage, in welchem Zusammenhang Bevölkerungsdichte und Lärmbelastung stehen sollen.**

**Auch die Beibehaltung einer Altbelastung steht grundsätzlich in der Entscheidungsfreiheit des LBA, ebenso die Frage, ob die Bündelung oder die Streuung von Flugbewegungen den Vorzug erhält.**

**Sofern die Abwägung nun ordnungsgemäß erfolgt sein sollte, bedeutet die Überschreitung der Zumutbarkeitsgrenze nach der Rechtsprechung noch nicht die Rechtswidrigkeit der Entscheidung.**

Ein unzumutbar Lärmbetroffener muss dann gegen die Planfeststellung oder Genehmigung rechtlich vorgehen. Das BAF (die DFS) orientiert sich bei der Flugroutenplanung an Ergebnissen computer-simulierter Optimierungsverfahren, welche die Faktoren Schallimmission und Bevölkerungsdichte berücksichtigen. Mathematische Optimierungsverfahren oder Simulationsmodelle dürfen jedoch die Abwägung nicht ersetzen, sie sind nur Hilfsmittel.

**Das BVG hat ein unmittelbares kommunales Beteiligungsrecht bei der Festlegung von Flugrouten leider abgelehnt.** In der Novelle zum Fluglärmgesetz findet sich hinsichtlich der Beteiligung der Gemeinden ebenfalls nichts. Trotzdem ist es für die betroffenen Gemeinden ratsam, sich möglichst weitgehend und frühzeitig in den Planungsprozess einzuschalten, denn prinzipiell hat eine Kommune im Rahmen einer formalen Beteiligung eine Mitwirkungslast. Darüber hinaus müssen die Gemeinden die sie betreffenden Belange bezeichnen und vorlegen, um sie überhaupt in den Planungsprozess einfließen lassen zu können.

In einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren müssen sich die betroffenen Kommunen in jedem Falle auf eigene Rechtspositionen berufen. **Sie können weder die Belange ihrer Einwohner noch andere öffentliche Belange wie etwa den Natur- oder Landschaftsschutz geltend machen. Kommunale Rechtspositionen ergeben sich aus der Planungshoheit, Veränderung des örtlichen Gepräges, Beeinträchtigungen öffentlicher Einrichtungen und des gemeindlichen Eigentums. In allen Fällen muss eine Abwägungserheblichkeit vorliegen.**

i.A. des Vorstands der GhL Friedrich Herzer (1.Vors.)