

### Themenkomplex Nachtflugverbot/BBI: Teil II: Zulässigkeit einer lenkenden Sonderabgabe für Nachtflüge

Platter, Julia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Platter, J. (2011). *Themenkomplex Nachtflugverbot/BBI: Teil II: Zulässigkeit einer lenkenden Sonderabgabe für Nachtflüge*. (Wahlperiode Brandenburg, 5/42). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50784-3>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

## **Themenkomplex Nachtflugverbot/BBI**

### **Teil II:**

### **Zulässigkeit einer lenkenden Sonderabgabe für Nachtflüge**

Bearbeiterin: Dr. Julia Platter

Datum: 6. April 2011

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

## Inhaltsverzeichnis

I.	Gutachtenauftrag Teil II.....	2
II.	Stellungnahme.....	3
1.	Prüfungsmaßstäbe für die Erhebung von Abgaben.....	3
a)	Zuordnung zu einer herkömmlichen Form der Abgabe (Steuer, Gebühr, Beitrag)?.....	4
b)	Einordnung als Sonderabgabe?.....	6
c)	Zwischenergebnis.....	7
2.	Sachgesetzgebungskompetenz des Landes zur Erhebung einer Nachtflugabgabe gem. den Art. 70 ff. GG.....	8
a)	Lärmschutz als Bestandteil der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG?.....	9
b)	Das FluglärmG als Regelwerk zum passiven Schallschutz auf der Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG als konkurrierender Gesetzgebungskompetenz.....	10
c)	Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Fluglärmbekämpfung mit Hilfe von Konzepten des aktiven Schallschutzes ..	11
d)	Die Nachtflugabgabe als „ergänzende“ Regelung des passiven Lärmschutzes?.....	12
e)	Ergebnis.....	13
3.	Die vorgeschlagene Nachtflugabgabe im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Sonderabgaben.....	13
4.	Zusammenfassung.....	15

### I. Gutachtenauftrag Teil II

Im Rahmen eines mehrere Fragen zum Themenkomplex Nachtflugverbot/BBI umfassenden Gutachtenauftrags wurde der Parlamentarische Beratungsdienst gebeten zu prüfen, ob das Land Brandenburg dazu befugt ist, eine im Sinne der Anwohner wirkende „Nachtflugabgabe“ einzuführen. Diese würde die im Planergänzungsbeschluss von 2009 „Lärmschutzkonzept BBI“<sup>1</sup> bereits angeordneten Betriebsbeschränkungen<sup>2</sup> ergänzen. Die in Be-

1 Planergänzungsbeschluss „Lärmschutzkonzept BBI“ zum Vorhaben „Ausbau Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld“ vom 20. Oktober 2009, Az. 44-6441/114, Kap. A. I 1. 5.1.1, Auflagen zur Vermeidung und Minderung des Fluglärms, Flugbetriebliche Regelung, einsehbar unter <http://www.mil.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.177385.de> [30. März 2011].

2 Derzeit sind durch den Planergänzungsbeschluss 2009 folgende flugbetrieblichen Regelungen angeordnet: (1) In der Kernzeit von 24.00 – 05.00 Uhr darf grundsätzlich nicht geflogen werden, (2) in den halb-

tracht gezogene „Nachtflugabgabe“ soll für Starts und Landungen in der Zeit von 22.00 – 06.00 Uhr gelten. Sie soll einen Fonds zugunsten der vom nächtlichen Fluglärm (ab 45 dB [A] Maximalpegel) betroffenen Einwohner speisen, aus dem bauliche Maßnahmen des passiven Lärmschutzes finanziert werden. Zugleich soll die Nachtflugabgabe die Luftfahrtunternehmen dazu bewegen, Starts und Landungen in den so genannten Randzeiten auf dem Flughafen BBI zu vermeiden (Verhaltenslenkung).

## II. Stellungnahme

### 1. Prüfungsmaßstäbe für die Erhebung von Abgaben

Die Erhebung von Steuern und Abgaben greift in den Schutzbereich von Grundrechten, insbesondere in die Berufsausübungsfreiheit der Unternehmer bzw. der Unternehmen ein (hier: Luftfahrtunternehmen als Transportdienstleister für Personen und Fracht), wenn sie in engem Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs steht und objektiv die Tendenz erkennen lässt, die Ausübung dieses Berufes zu regeln.<sup>3</sup> Die Nachtflugabgabe kann als eine solche Berufsausübungsregelung qualifiziert werden. Sie nimmt Einfluss auf die Art und Weise der unternehmerischen Tätigkeit der Luftfahrtunternehmen. Zugleich würden ihnen durch die Abgabe finanzielle Mittel entzogen, die sie anderweitig investieren könnten.<sup>4</sup> Die Erhebung einer Nachtflugabgabe ist deshalb an Art. 12 Abs. 1, Art. 19 Abs. 3 GG und an Art. 49 Abs. 1 Satz 1, Art. 5 Abs. 3 LV (Berufsfreiheit) zu messen.

In die Berufsfreiheit kann nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes regelnd eingegriffen werden. Eine Berufsausübungsregelung in Form einer Nachtflugabgabe würde deshalb ein entsprechendes Gesetz voraussetzen, das allen aus dem Grundgesetz und der Landesverfassung herrührenden Anforderungen genügen muss.<sup>5</sup>

---

en Stunden vor und nach dieser Kernzeit werden Flüge nur bei Verspätungen/Verfrühungen, für Bereitstellungen von Luftfahrzeugen und für instandhaltungsbedingte Überführungsflüge gestattet, (3) die Zeiten von 22.00 – 23.30 Uhr und von 05.30 – 06.00 Uhr werden für Flüge freigegeben, (4) die Zahl der Flüge zwischen 23.00 Uhr und 06.00 Uhr wird durch ein Kontingent begrenzt, das pro Flugplanperiode über eine „Nachtverkehrszahl“ ermittelt wird, (5) generell darf zwischen 22.00 und 06.00 Uhr nur mit lärmarmen Flugzeugen geflogen werden (siehe auch die zusammenfassende Darstellung in der Präsentation des Ministeriums für Infrastruktur und Raumordnung vom 20. Okt. 2009, einsehbar unter der in Fn. 1 genannten Internetadresse).

3 BVerfG, Urt. vom 6. Juli 2005, 2 BvR 2335/95, 2 BvR 2391/95, juris, Rn. 100 – Solidarfonds Abfallrückführung.

4 BVerfG, Urt. vom 6. Juli 2005, 2 BvR 2335/95, 2 BvR 2391/95, juris, Rn. 104 – Solidarfonds Abfallrückführung.

5 BVerfG, Urt. vom 7. Mai 1998, 2 BvR 1876/91 und weitere, juris, Rn. 117, 118 – Landesabfallgesetz, Öko-Abgabe; Urt. vom 6. Juli 2005, 2 BvR 2335/95, 2 BvR 2391/95, juris, Rn. 100 – Solidarfonds Abfall-

Der Kompetenzordnung gem. Art. 70 ff., Art. 105 f. GG kommt in einem steuer- bzw. abgaberechtlichen Zusammenhang individualschützende Funktion in der Weise zu, als der Bürger nur die kompetenzgemäße Auferlegung von Geldleistungspflichten hinzunehmen braucht. Dadurch wird verhindert, dass die verschiedenen staatlichen Ebenen mehrfach auf bestimmte Ressourcen der Bürger zugreifen.<sup>6</sup>

Deshalb muss sich der Landesgesetzgeber zunächst auf eine ihm zustehende Kompetenz zur Erhebung einer solchen Abgabe stützen können. Das gilt auch dann, wenn der Landesgesetzgeber die Kommunen ermächtigen will, Steuern zu erheben (siehe Art. 105 Abs. 2a GG).<sup>7</sup> Die Gesetzgebungskompetenzen für die Erhebung von Steuern sind grundsätzlich losgelöst von den Sachgesetzgebungskompetenzen in der so genannten Finanzverfassung des Grundgesetzes in Art. 105 und 106 GG niedergelegt.<sup>8</sup> Nur die so genannten nichtsteuerlichen Abgaben (die herkömmlichen Gebühren und Beiträge einerseits und sonstige Abgaben andererseits) unterliegen den allgemeinen kompetenzrechtlichen Regeln der Art. 70 ff. GG.<sup>9</sup> Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht folgend muss daher für die hier zu prüfende kompetenzrechtliche Zuordnung zunächst festgestellt werden, ob es sich bei der in den Blick genommenen Nachtflugabgabe um eine Steuerabgabe im Sinne des Art. 105 GG oder um eine zulässige nichtsteuerliche Abgabe der herkömmlichen Art (Gebühren und Beiträge) oder um eine Abgabe außerhalb dieser Typologie („Sonderabgabe“) handelt.

a) Zuordnung zu einer herkömmlichen Form der Abgabe (Steuer, Gebühr, Beitrag)?

Entsprechend der Legaldefinition in § 3 der Abgabenordnung (AO)<sup>10</sup> handelt es sich bei Steuern um Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für besondere Leistungen darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen

---

rückführung.

- 6 BVerfG, Urt. vom 6. Juli 2005, 2 BvR 2335/95, 2 BvR 2391/95, juris, Rn. 104 – Solidarfonds Abfallrückführung.
- 7 BVerfG, Kammerbeschl. vom 1. März 1997, 2 BvR 1599/89 u. w., juris, Rn. 40 – Erhebung von kommunalen Vergnügungssteuern auf das Halten und Betreiben von Spielautomaten und vergleichbaren Geräten durch eine kommunale Vergnügungssteuersatzung.
- 8 BVerfG, Urt. vom 6. Juli 2005, 2 BvR 2335/95, 2 BvR 2391/95, juris, Rn. 101 – Solidarfonds Abfallrückführung.
- 9 Siehe zu den Gebühren und Beiträgen *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), GG – Kommentar zum Grundgesetz, 12. Aufl. 2011, Art. 105 Rn. 48.
- 10 Zwar kann der verfassungsrechtliche Begriff der Steuer nicht unmittelbar dem im Rechtsrang nachgeordneten einfachen Recht entnommen werden. Jedoch beschreibt § 3 AO auch den verfassungsrechtlichen Steuerbegriff relativ genau.

allen auferlegt werden, bei denen der gesetzliche Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Die Erzielung von Einnahmen darf dabei auch Nebenzweck sein.

Zu den nichtsteuerlichen öffentlichen Abgaben zählen dagegen Gebühren und Beiträge. Beide müssen im Hinblick auf besondere staatliche oder kommunale Gegenleistungen entrichtet werden. Während Gebühren als gesetzlich festgelegte Entgelte für individuell zurechenbare, konkret in Anspruch genommene Leistungen zu zahlen sind,<sup>11</sup> dürfen Beiträge bereits dann erhoben werden, wenn für den Beitragsschuldner die abstrakte Möglichkeit besteht, eine bestimmte Leistung oder Einrichtung des Erhebungsberechtigten (Staat, Kommune) in Anspruch zu nehmen.<sup>12</sup> Die Zulässigkeit der Erhebung von Gebühren und Beiträgen als Finanzierungsformen ist allgemein anerkannt. Sie gehören zu den hergebrachten staatlichen Finanzierungsformen und lassen sich damit rechtfertigen, dass die erbrachte oder vorgehaltene staatliche Leistung zumindest auch im privaten Interesse des Zahlungspflichtigen liegt, diesem also im Gegenzug ein Sondervorteil gewährt wird.<sup>13</sup> Allerdings dürfen sie nicht beliebig festgesetzt werden. Andernfalls gerieten sie in Konflikt mit dem Finanzierungsinstrument „Steuer“.<sup>14</sup> Grenzen für die Erhebung von Gebühren und Beiträgen setzen insbesondere das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip.<sup>15</sup> Für kommunale Gebühren und Beiträge auf der Grundlage von Satzungen gilt von vornherein, dass sie nur für Lasten aus gemeindlichen Leistungen und Einrichtungen erhoben werden dürfen.<sup>16</sup>

Die Nachtflugabgabe kann nicht als Steuer eingeordnet werden, denn die durch sie aufgebrachten Einnahmen sollen nicht dem Landeshaushalt oder dem Haushalt einer Kommune zur allgemeinen Finanzierung öffentlicher Aufgaben zufließen. Vielmehr sollen die Abgaben einem speziellen Fonds zur Finanzierung von Schallschutzmaßnahmen zugute kommen.

---

11 Siehe hierzu die Legaldefinition im Landesrecht für Kommunalabgaben, § 4 Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg (KAG) in der Fassung der Bek. vom 31. März 2004 (GVBl. I S. 174), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Mai 2009 (GVBl. I S. 160).

12 Siehe hierzu beispielsweise die Definition für Beiträge zu öffentlichen Anlagen und Einrichtungen in § 8 Abs. 2 Satz 2 KAG.

13 BVerfG, Urt. vom 6. Juli 2005, 2 BvR 2335/95, 2 BvR 2391/95, juris, Rn. 103 – Solidarfonds Abfallrückführung; siehe auch *Sieckmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, 5. Aufl. 2009, Vor Art. 104, Rn. 107.

14 *Sieckmann*, aaO. (Fn. 13), Rn. 101.

15 *Sieckmann*, aaO. (Fn. 13), Rn. 101

16 *Nierhaus*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 28 Rn. 53.

Aber auch die Qualifikation der Nachtflugabgabe als Gebühr oder Beitrag ist nicht möglich. Die Nachtflugabgabe kann insbesondere nicht als „Nutzungsgebühr“<sup>17</sup> für Starts und Landungen während der Randzeiten auf dem Flughafen BBI gerechtfertigt werden, weil das Land Brandenburg nicht Betreiber des Flughafens BBI ist. Betreiberin des Flughafens ist die Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH (FBS), eine juristische Person des Privatrechts, bei der das Land Brandenburg Anteilseigner ist. Die FBS wird im Übrigen selbst Entgelte, allerdings auf privatrechtlicher Basis, als Gegenleistung für die Benutzung der Flughafeneinrichtungen (hier: Starts und Landungen) verlangen.<sup>18</sup> Der von einem Luftfahrtunternehmen zu leistenden Nachtflugabgabe stünde somit keine individuell zurechenbare Leistung des Landes an das jeweilige Luftfahrtunternehmen gegenüber.

b) Einordnung als Sonderabgabe?

Obwohl das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung betont, dass die grundgesetzliche Finanzverfassung ihre Funktion verlöre, wenn unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern beliebig nichtsteuerliche Abgaben begründet werden könnten,<sup>19</sup> hat es in engen Grenzen zugelassen, dass dem Bürger auch nichtsteuerliche Abgaben außerhalb von Gebühren und Beiträgen, so genannte Sonderabgaben, auferlegt werden.

Sonderabgaben sind hoheitlich auferlegte Geldleistungspflichten, denen keine unmittelbare Gegenleistung gegenüber steht. Sie unterscheiden sich von Steuern dadurch, dass ihr Verwendungszweck näher festgelegt ist und dieser wiederum der Erfüllung besonderer Sachaufgaben dient. Angesichts dieser Definition bereits von einer eigenständigen Kategorie der Finanzierungsform „Sonderabgabe“ zu sprechen, wäre dennoch nicht angemessen.

---

17 Überlegungen, ob es sich um eine Form der Verwaltungsgebühr (Vornahme von Amtshandlungen) handeln könnte, dürften eher fernliegend sein. Abgesehen davon sind die Verwaltungsgebühren-Tatbestände vom Bund wohl bereits abschließend geregelt worden, siehe § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 LuftVG in Verbindung mit der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung (LuftKostV) vom 14. Feb. 1981 (BGBl. I S. 346), zul. geänd. durch Verordnung vom 19. Aug. 2010 (BGBl. I S. 1224).

18 Die FBS ist gem. § 43a LuftVZO verpflichtet, ihre Entgeltordnung für Starts und Landungen von der zuständigen Luftfahrtbehörde (Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft) genehmigen zu lassen. Da bei der Entgeltkalkulation auch Interessen des Lärmschutzes zu berücksichtigen sind (§ 29b LuftVG), enthält die nun genehmigte Entgeltordnung auch Nachtzuschläge und Entgeltdifferenzierungen nach der Lärmwirkung unterschiedlicher Flugzeugmuster (Pressemeldung des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft vom 6. April 2011); siehe weiterführend zu Rechtsfragen der Entgeltordnung *Herrmann*, Regulierung von Flughafenentgelten, in: Aktuelle Probleme des Luftverkehrs-, Planfeststellungs- und Umweltrechts. Vorträge auf den Zehnten Speyerer Planungsrechtstagen und dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag vom 5. bis 7. März 2008 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, hrsg. von Jan Ziekow, 2008, S. 9 ff.

19 BVerfG, Urt. vom 6. Juli 2005, 2 BvR 2335/95, 2 BvR 2391/95, juris, Rn. 104 – Solidarfonds Abfallrückführung.

sen, weil das Grundgesetz die Finanzierungsform der „Sonderabgabe“ nicht kennt. Bund und Länder haben unter diesem Etikett vielmehr zahlreiche einzelfallbezogene Sonderfinanzierungsgesetze erlassen, die sich nur schwer systematisch zusammenfassen lassen. Unter den bisher vom Bundesverfassungsgericht als zulässig anerkannten „Sonderabgaben“ sind beispielsweise solche, die als Haupt- oder Nebenzweck der Einnahmenerzielung dienen, aber auch solche, die vorrangig oder ausschließlich auf eine Wirtschafts-, Umwelt-, oder Soziallenkung zielen.<sup>20</sup> Die Voraussetzungen, die das Bundesverfassungsgericht für die Zulässigkeit einer Sonderabgabe sowohl auf bundes- wie auf landesgesetzlicher Grundlage<sup>21</sup> formuliert hat, dürften ungeachtet aller Besonderheiten im Detail im Grundsatz Folgende sein:

Zur Finanzierung einer besonderen Aufgabe darf eine Sonderabgabe nur erhoben werden (a) von einer homogenen Gruppe, wenn (b) Sachnähe zwischen den Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabe verfolgten Zweck besteht, aus der sich (c) eine Gruppenverantwortung für die Erfüllung dieses Zweckes ergibt. Das Abgabeaufkommen muss (d) in der Regel gruppennützig verwendet werden. Von der Anforderung (d) hat das Bundesverfassungsgericht in einigen wenigen Fällen wiederum Ausnahmen (Umweltschutz, soziale Ziele) zugelassen, bei denen nicht die Finanzierungsfunktion im Vordergrund stand, sondern der mit der Abgabe verfolgte Lenkungszweck.<sup>22</sup> Als fiskalisches Ausnahmeinstrument bedarf die Sonderabgabe darüber hinaus (e) der fortlaufenden (und fortlaufend zu evaluierenden) Legitimation.<sup>23</sup>

### c) Zwischenergebnis

Die Nachtflugabgabe lässt sich nicht den herkömmlichen Abgaben zuordnen. Das Konzept einer Nachtflugabgabe legt allerdings nahe, es an den Vorgaben, die das Bundesverfassungsgericht zu Sonderabgaben entwickelt hat, zu messen: Die Luftfahrtunternehmen, die in den Randzeiten starten oder landen wollen, sollen als homogene Gruppe mit einer Gruppenverantwortung für die Vermeidung von Fluglärm einerseits und die Finanzierung von passiven Lärmschutzmaßnahmen andererseits behandelt werden. Daher ist das vom Bundesverfassungsgericht aufgestellte Prüfungsprogramm für Sonderabgaben auf die

---

20 Henneke, aaO. (Fn. 9), Art. 105 Rn. 49.

21 Betonung der Geltung dieser Grundsätze sowohl für den Bund als auch für die Länder beispielsweise in BVerfG, Beschl. vom 17. Juli 2003, 2 BvL 1/99 und weitere, juris, Rn. 121 – Altenpflegeausbildungsumlage.

22 Grundlegend hierzu BVerfGE 57, 139 (166 ff.) – Ausgleichsabgabe für unbesetzte Pflichtarbeitsplätze für Schwerbehinderte.

23 Die Aufzählung folgt Henneke, aaO. (Fn. 9), Art. 105 Rn. 49.



Nachtflugabgabe anzuwenden. Für die eingangs aufgeworfene Frage der Gesetzgebungskompetenz bedeutet dies, dass nach einer Sachkompetenz gem. Art. 70 ff. GG gesucht werden muss, die das Land zur Regelung von Fragen des Schutzes der Bevölkerung vor Fluglärm ermächtigt (2.). Ergänzend soll auch untersucht werden, ob die geplante Nachtflugabgabe im Übrigen den inhaltlichen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an Sonderabgaben entspricht (3.)

## 2. Sachgesetzgebungskompetenz des Landes zur Erhebung einer Nachtflugabgabe gem. den Art. 70 ff. GG

Das mit einer Nachtflugabgabe verfolgte Regelungsziel ist der (verstärkte) Schutz der Anwohner vor Fluglärm. Vor der kompetenzrechtlichen Prüfung der Nachtflugabgabe sei mit Blick auf dieses Regelungsziel vorausgeschickt, dass in der Fachdiskussion um die Fluglärmbekämpfung ganz überwiegend die Auffassung vertreten wird, die bisherige vorwiegend richterlich vorangetriebene Entwicklung von flugbetrieblichen Lärmschutzkonzepten<sup>24</sup> im Zusammenhang mit Großflughäfen stelle keine gesetzgeberisch befriedigende Lösung dar, vielmehr bestehe offenkundig weiterer Regelungsbedarf. Unabhängig davon bleibt die Frage, wer sich dieses Regelungsziels annehmen darf – der Bund oder die Länder.

Die Gesetzgebungskompetenzen der Länder ergeben sich in negativer Abgrenzung zu den positiv im Grundgesetz geregelten Gesetzgebungskompetenzen des Bundes. Das Grundgesetz unterscheidet zwischen verschiedenen Typen von Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, unter anderem zwischen der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz (Art. 73 Abs. 1 GG), bei der bereits die Zuweisung einer Materie an den Bund den Ländern die Möglichkeit nimmt, in diesem Bereich selbst gesetzgeberisch tätig zu werden, und der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74, 72 Abs. 1 GG), bei der erst dann eine so genannte Sperrwirkung für die Länder eintritt, wenn und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz tatsächlich „erkennbar Gebrauch“<sup>25</sup> gemacht hat.

---

24 Siehe hierzu prägnant *Schulze-Fielitz*, Fluglärmbekämpfung: Regelungsbedarf – aus der Sicht eines Verwaltungsjuristen, Vortrag, gehalten auf der Fachtagung des Umweltbundesamtes „Nachtfluglärm“, 20. April 2010 in Berlin, Redemanuskript, S. 4 f., einsehbar unter <http://www.umweltbundesamt.de/laermprobleme/veranstaltungen/nachtfluglaerm/schulze-fielitz.pdf> [31. März 2011].

25 BVerfG, Urt. vom 27. Okt. 1998, 1 BvR 2306/96, 1 BvR 2314/96, 1 BvR 1108/97, 1 BvR 1109/97, 1 BvR 1110/97, E 98, 265 (301) – Bayerisches Schwangerenilfeergänzungsgesetz, zur Voraussetzung der „Erkennbarkeit“.

a) Lärmschutz als Bestandteil der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG?

In der Literatur wird ganz überwiegend davon ausgegangen, dass die Bekämpfung des Fluglärms zur Regelungsmaterie der Zulassung und des Betriebs von Flughäfen und sonstigen Bodenanlagen für den Luftverkehr gehört und damit der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG (Luftverkehr) unterfällt.<sup>26</sup> Eine ausgreifende Diskussion zu dieser Frage ist derzeit nicht erkennbar. Folgt man dieser Auffassung, wäre eine eigene Gesetzgebungskompetenz des Landes für eine Nachtflugabgabe ausgeschlossen.

Jedoch könnten bei genauerer Untersuchung der bereits existierenden Vorschriften zum Fluglärm noch in der einen oder anderen Richtung Abschichtungen möglich sein. Von Interesse sind hier die kompetenzrechtlichen Grundlagen des so genannten Fluglärmgesetzes (FluglärmG)<sup>27</sup> des Bundes. Insbesondere die Gesetzgebungsmaterialien zur 2007 erfolgten Novelle geben Anlass zur näheren Betrachtung. Bemerkenswerterweise hat sich die Bundesregierung als Initiatorin der Novelle<sup>28</sup> laut der Begründung zum Regierungsentwurf hierfür nicht auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG gestützt, sondern auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Lärmbekämpfung).<sup>29</sup> Nur für die mit dieser Novelle verbundenen Änderungen des Luftverkehrsgesetzes stützte sie sich auf die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG. Im Folgenden wird deshalb untersucht, ob sich aus dieser vom Bund selbst vorgenommenen Abschichtung der Gesetzgebungskompetenzen für das FluglärmG Spielräume für den Landesgesetzgeber im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz zur Lärmbekämpfung ergeben könnten. Nicht zuletzt weisen die im FluglärmG gewährten Entschädigungsansprüche zugunsten des passiven Schallschutzes auf den ersten Blick Parallelen zum Finanzierungszweck der geplanten Nachtflugabgabe auf, so dass sich die entscheidende Grenzziehung zwischen Bundes- und Länderkompetenz aus der Reichweite der Sperrwirkung dieses Gesetzes ergeben könnte.

---

26 Siehe beispielsweise *Kunig*, in: v.Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3 (Art. 70 bis 146 und Gesamtregister), 2003, Art. 73 Rn. 27 f.; *Heintzen*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2 Artikel 20 bis 82, 2005, Art. 73 Rn. 52 f.; *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 73 Rn. 26, jeweils m.w.N.

27 Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm in der Fassung der Bek. vom 31. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2550).

28 Gesetz zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen vom 1. Juni 2007 (BGBl. I S. 986).

29 GesEntw BReg „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen“, BT-Drs. 16/508, Begr. S. 14.

b) Das FluglärmG als Regelungswerk zum passiven Schallschutz auf der Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG als konkurrierender Gesetzgebungskompetenz

Das FluglärmG verfolgt das Ziel, einem unverträglichen Nebeneinander von lärmemittierendem Flughafen und immissionsempfindlicher (Wohn-)Nutzung durch Bauverbote und Baubeschränkungen für die künftige Bebauung vorzubeugen. Außerdem wird der Flughafenbetreiber zur Erstattung von Aufwendungen für baulichen Schallschutz an bestehenden Wohngebäuden und schutzbedürftigen Einrichtungen in der näheren Umgebung des Flugplatzes verpflichtet. In bestimmten Fällen werden Entschädigungsansprüche gegen ihn gewährt.<sup>30</sup>

Das FluglärmG auf der Grundlage einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz ist folglich, entgegen den Erwartungen, die seine Bezeichnung wecken könnte, kein „vollständiges“ Fluglärmschutzgesetz, das beispielsweise mit dem Regelungskonzept des Bundesimmissionsschutzgesetzes zum Verkehrslärm auf Straße und Schiene vergleichbar wäre (Kombination von Vorschriften zum aktiven und zum passiven Lärmschutz).<sup>31</sup> Fragen des aktiven Lärmschutzes, wie z. B. die Festsetzung von Grenzwerten für Lärmemissionen der Anlage „Flughafen“ oder der einzelnen Nutzungsformen der Anlage (Betriebsbeschränkungen, An- und Abflugverfahren, Lärmkontingente) werden vom FluglärmG nicht geregelt.<sup>32</sup> Soweit im FluglärmG überhaupt Emissionswerte genannt sind, dienen sie nur zur Festlegung regionaler Lärmschutzbereiche (mit entsprechenden baulichen Beschränkungen für die Zukunft). Zur Bewertung einer individuellen Beeinträchtigung der Anwohner eines Flughafens sind sie nicht gedacht. Sie sind in diesem Sinne keine Grenzwerte, die einen Maßstab für die Zumutbarkeit der Beeinträchtigung für Anwohner liefern.<sup>33</sup>

---

30 BT-Drs. 16/508, Einleitung S. 1 und Begr. S. 13.

31 Siehe hierzu §§ 41, 42 Bundesimmissionsschutzgesetz in der Fassung der Bek. vom 26. Sept. 2002 (BGBl. I S. 3830), zul. geänd. durch Gesetz vom 1. März 2011 (BGBl. I S. 282), in Verbindung mit der Verkehrslärmschutzverordnung vom 12. Juni 1990 (BGBl. I S. 1036), zul. geänd. durch Gesetz vom 19. September 2006 (BGBl. I S. 2146): Ineinandergreifen von **passivem Schallschutz** (Baumaßnahmen) und **aktivem Lärmschutz** (Betriebsvorschriften und Grenzwerte für die Lärmbelastung); zu einem Ausbau der bundesrechtlichen Fluglärmbestimmungen siehe *Gronfeld*, Stellungnahme in der öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen – BT-Drs. 16/508 –, Ausschussdrucksache 16(16) 22 (Teil III), Kap. 2.3.; *Schultze-Fielitz*, aaO. (Fn. 24), S. 5.

32 *Giemulla/Rathgeb*, Das neue Fluglärmgesetz, DVBl 2008, 669 (669).

33 Die dort genannten Lärmgrenzwerte ergeben sich nicht aus Messungen an Ort und Stelle, sondern müssen nach einer Reihe von Daten errechnet werden, zu denen z. B. Schätzungen über das künftige Verkehrsaufkommen des Flughafens gehören, siehe zum oftmals kritisierten Konzept des FluglärmG vor der Novelle *Storost*, Umweltprobleme bei der Zulassung von Flughäfen – Materielle Schutzstandards, NVwZ 2004, 257 (257 ff.); *Schwenk/Giemulla*, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 3. Aufl. 2005, S. 157 ff.; zu der auch nach der Novelle von 2007 fehlenden Komplettierung mit aktiven Lärmschutzmaßnahmen *Giemulla/Rathgeb*, aaO. (Fn. 32), 669 f.

c) Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Fluglärmbekämpfung mit Hilfe von Konzepten des aktiven Schallschutzes

Wie sich allerdings in der weiteren Betrachtung zeigt, liegt der im FluglärmG nicht geregelte, aktive Schallschutz auf einem Gebiet, das von einer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes besetzt ist. Maßnahmen des aktiven Schallschutzes im Zusammenhang mit dem Flugverkehr, also insbesondere die Festlegung von Grenzwerten für die Geräuschemissionen bei Starts und Landungen sowie beim Überfliegen besiedelter Gebiete, können nach ganz überwiegender Meinung innerhalb der Kompetenzordnung des Grundgesetzes nur vom Bundesgesetzgeber auf der Grundlage von Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG getroffen werden. Denn sie stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Flugbetrieb auf der Anlage „Flughafen“ und gehören deshalb, anders als möglicherweise Regelungen zum passiven Schallschutz, schon dem Wortsinne nach zum „Flugverkehr“. Diese „Leerstellen“ eröffnen also keine Spielräume für den Landesgesetzgeber.

So bestimmt § 32 Abs. 1 Nr. 15 Luftverkehrsgesetz (LuftVG)<sup>34</sup> kompetentiell korrekt:

*Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung erlässt mit Zustimmung des Bundesrats [...] Rechtsverordnungen über:*

*[...]*

*Nr. 15 den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm, insbesondere [...] beim Starten und Landen und beim Überfliegen besiedelter Gebiete einschließlich der Anlagen zur Messung des Fluglärms und zur Auswertung der Messergebnisse, ...*

Das oben angedeutete gesetzgeberische Problem der gebotenen, aber fehlenden Regulierung rührt also daher, dass das hierzu ermächtigte Bundesverkehrsministerium auf der Grundlage dieser Ermächtigungsnorm noch keine Fluglärmschutzverordnung oder vergleichbare Regelungen geschaffen hat. Aufgrund der Zuordnungen der Kompetenzen im Grundgesetz darf der Landesgesetzgeber diese Lücke indes nicht füllen.

Selbst wenn man, abweichend von der bisher herrschenden Meinung, die Sachmaterie Fluglärmbekämpfung auch im Bereich des aktiven Lärmschutzes dem Kompetenztitel Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG („allgemeine“ Lärm bekämpfung) zuordnete, wären die Länder in Bezug auf den Erlass eigener Lärmschutzregelungen gem. Art. 72 Abs. 1 GG durch § 32 Abs. 1 Nr. 15 LuftVG jedenfalls gesperrt. Denn der Bund dürfte mit dieser Vorschrift von seiner Gesetzgebungskompetenz abschließend Gebrauch gemacht haben. Für den Eintritt der Sperrwirkung wäre es unerheblich, ob der zuständige Verordnungsgeber von der Ermäch-

---

<sup>34</sup> Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bek. vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 698), zul. geänd. durch Gesetz vom 5. Aug. 2010 (BGBl. I S. 1126).

tigung Gebrauch gemacht hat oder, wie in diesem Fall, eine entsprechende Verordnung noch aussteht.<sup>35</sup>

Als Zwischenergebnis lässt sich damit Folgendes festhalten: Ein Spielraum des Landesgesetzgebers könnte, wenn überhaupt, nur für ergänzende Regelungen zum baulichen Schallschutz (passiver Lärmschutz) bestehen. Ein Spielraum in Bezug auf Maßnahmen des aktiven Schallschutzes besteht nicht. Die Frage eines Spielraumes für den Landesgesetzgeber zur Regelung einer Nachtflugabgabe stellt sich somit nur noch dann, wenn die geplante Nachtflugabgabe in ihrem Schwerpunkt den passiven Schallschutz regeln würde.

d) Die Nachtflugabgabe als „ergänzende“ Regelung des passiven Lärmschutzes?

Mit der Nachtflugabgabe soll das Ziel verfolgt werden, den Anwohnern über einen Fonds zum Schutz vor Lärmbelastung Baumaßnahmen für den passiven Schallschutz zu finanzieren, sobald ein bestimmter Grad von Belastung erreicht wird (Finanzierungszweck). Dadurch erhält die Nachtflugabgabe einen ganz wesentlichen Bezug zum Thema „passiver Schallschutz“.

Neben bzw. hinter diesem Finanzierungszweck steht aber ein Lenkungszweck. Dieser wird durch den im Abgabentatbestand festgelegten Grenzwert, die Anknüpfung an bestimmte Nachtzeiten sowie die bewusst hoch angesetzte Abgabenlast definiert. Der Tatbestand, auf dessen Grundlage die Abgabe von den Luftfahrtunternehmen erhoben werden soll, basiert im Kern auf einem Konzept des aktiven Schallschutzes. Zunächst soll die Gruppe der Belasteten (Luftfahrtunternehmen) aus der Gruppe derjenigen gebildet werden, die durch ihr Verhalten für die Lärmemission verantwortlich sind (Verursacherprinzip). Zu ihren Lasten und zugleich zugunsten der Anwohner soll ein Grenzwert (< 45 dB [A] Maximalpegel) für bestimmte Zeitabschnitte in der Nacht festgelegt werden, ab dem die Abgabe fällig wird. Die Abgabepflicht als Rechtsfolge soll so hoch ausfallen, dass sie gegenüber den Luftfahrtunternehmen eine lenkende Wirkung von annähernd ähnlicher Kraft wie ein Flugverbot entfaltet (prohibitive Wirkung). Sie dient hier gewissermaßen als Ersatz für ein im Planfeststellungsverfahren von der zuständigen Planfeststellungsbehörde in dieser Strenge nicht ausgesprochenes, vollständiges Nachtflugverbot zwischen 22.00 und 6.00 Uhr.

---

35 Siehe dazu beispielsweise *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 72 Rn. 26 m.w.N.; unerheblich für die Sperrwirkung wäre auch, ob die Bestimmung als Ermächtigungsgrundlage den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG (Inhalt, Zweck und Ausmaß) genügt, siehe *Degenhart*, aaO., Rn. 34; zweifelnd in Bezug auf die Frage der Konformität mit Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG im Übrigen *Storost*, aaO. (Fn. 10), in Fn. 1 m.w. N. und *Schultze-Fielitz*, aaO. (Fn. 24), S. 7.

Die zuständige Planfeststellungsbehörde dagegen hatte ihre Entscheidung über Betriebsbeschränkungen im Flugbetrieb ausschließlich auf der Grundlage der einschlägigen Bestimmungen des Bundesrechts zu fällen (§ 8 Abs. 1 Satz 1 und 2, § 29 b FlugVG) und hat im Rahmen ihrer Abwägungsentscheidung von einem „umfassenden“ Nachtflugverbot ausdrücklich Abstand genommen.<sup>36</sup>

Würde eine bundesrechtlich determinierte Entscheidung (hier: Ergänzungsbeschluss) durch die Einwirkung des Landesgesetzgebers in ihrem Regelungsziel (hier: flugbetriebliche Regelungen für Randzeiten) gewissermaßen konterkariert, so wäre dies, wie das Bundesverfassungsgericht in einem vergleichbaren kompetenzrechtlichen Zusammenhang formuliert, ein sicheres Anzeichen dafür, dass die betreffende landesrechtliche Bestimmung sich auf einem Feld bewegt, das der Bundesgesetzgeber durch eigene Vorschriften bereits besetzt hat.<sup>37</sup> Nicht das Regelungsinstrument oder -mittel, sondern das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel ist für die Kompetenzabgrenzung entscheidend.

#### e) Ergebnis

Der Landesgesetzgeber würde mit der Nachtflugabgabe eine von ihm als nicht hinnehmbar betrachtete Unzulänglichkeit des LuftVG und des FluglärmG sowie des auf diese Gesetze gestützten Planergänzungsbeschlusses von 2009 im Bereich des aktiven Schallschutzes (fehlende bzw. unzureichende Grenzwerte und betriebliche Einschränkungen zum Schutz der Anwohner und daraus folgende unzureichende Abwägungsentscheidung) mithilfe eines mittelbaren Regelungsinstruments (Lenkungsabgabe) gesetzlich „nachbessern“. Hierfür hat er nicht die erforderliche Gesetzgebungskompetenz.

### 3. Die vorgeschlagene Nachtflugabgabe im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Sonderabgaben

Unabhängig von der Frage der Sachgesetzgebungskompetenz des Landes (hier verneint) müsste die Nachtflugabgabe auch den bereits dargestellten, vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen an eine Sonderabgabe genügen.

Vertretbar erscheint es, diejenigen Luftfahrtunternehmen, die den Flughafen BBI zu den Randzeiten des jetzigen Nachtflugverbotes in Anspruch nehmen, als homogene Gruppe

---

<sup>36</sup> Siehe Planergänzungsbeschluss 2009, aaO. (Fn. 1), S. 160 ff.

<sup>37</sup> BVerfG, Beschl. vom 29. März 2000, 2 BvL 3/96, E 106, 99 (115) – Landesabfallgesetz Nordrhein-Westfalen.

einzuordnen, da sie durch eine gemeinsame Interessenlage (Inanspruchnahme des Flughafens als Dienstleister für Transportdienstleistungen während einer Randzeit) sowohl von der Allgemeinheit als auch von den übrigen Nutzern der Anlage (Fluggäste einerseits und „Tagflieger“ andererseits) abgrenzbar sind. Ebenso wird man bei ihnen von einer Sachnähe zum Erhebungszweck ausgehen können. Die von der Anlage Flughafen ausgehenden, besonders belastenden Lärmemissionen zur Nachtzeit sind auf ihr Verhalten zurückzuführen.

Erkennbar dürfte indes auch sein, dass die geplante Verwendung des Abgabenaufkommens nicht in ihrem Sinne gruppennützig ist. Das Aufkommen der Abgabe wird nicht unmittelbar oder mittelbar in ihrem Sinne verwandt.

Die Luftfahrtunternehmen werden zunächst nicht von einer ihnen zukommenden Aufgabe entlastet.<sup>38</sup> Es gehört insbesondere über die gesetzlich oder behördlich aufgrund von Gesetzen festgesetzten Pflichten, Auflagen, Betriebsbeschränkungen und Verbote hinaus nicht zu ihren Aufgaben, Starts und Landungen in den Randzeiten zu vermeiden. Die Randzeiten selbst sind bereits diejenigen Beschränkungen, die sie als Nutzer des Flughafens zu beachten haben. Die Ausgestaltung der Betriebsbeschränkungen in den Randzeiten wiederum ist das Ergebnis der Abwägung der verschiedenen Interessen (wirtschaftlicher Betrieb des Flughafens contra Lärmschutz), die die Planfeststellungsbehörde vorzunehmen verpflichtet war.

Die Luftfahrtunternehmen dürften überdies keinen mittelbaren Nutzen daraus ziehen, dass die Anwohner des Flughafens infolge der Erhebung der Nachtflugabgabe besser gegen Fluglärm geschützt sind. Ein mittelbarer Zusammenhang dergestalt, dass „zufriedenere“, weil weniger belastete Anwohner sich wenigstens mittelbar auch in Gestalt eines besseren wirtschaftlichen Ergebnisses für die Luftfahrtunternehmen bemerkbar machen, kann mit aller Wahrscheinlichkeit nicht hergestellt werden.<sup>39</sup>

---

38 Siehe zum Fall einer solchen Aufgabenentlastung BVerfG, Beschl. vom 18. Mai 2004, 2 BvR 2374/99, – Klärschlamm-Entschädigungsfonds: Die Einrichtung eines abgabefinanzierten Haftungsfonds erleichtert es den Klärschlammproduzenten, ihren Klärschlamm an landwirtschaftliche Betriebe im Sinne der vom Gesetzgeber gewollten Abfallkreislaufwirtschaft abzugeben, weil evtl. Risiken der Klärschlammverbringung, die der Landwirt eingeht, damit abgesichert sind.

39 Beispiel für eine Sonderabgabe, deren Gruppennutzen das BVerfG vor diesem Hintergrund akzeptiert hat: die mit der Altenpflege-Ausbildungsumlage von den Altenpflegeeinrichtungen zu finanzierende Ausbildungsvergütung für Altenpfleger, die dem Fachkräftemangel in den Berufen der Altenpflege über eine Steigerung der Attraktivität der Ausbildung entgegenwirken soll, BVerfG, Beschl. vom 17. Juli 2003, 2 BvL 1/99 u.w., juris, Rn. 134 ff. – Altenpflegeausbildungsumlage.

Bei Sonderabgaben mit Lenkungsfunktion hat das Bundesverfassungsgericht in einigen wenigen Fällen die von ihm selbst aufgestellten Erfordernisse der Gruppenverantwortung und der Gruppennützigkeit wiederum gelockert, weil der Anlass der Abgabe nicht die Finanzierung einer besonderen Aufgabe sei. Beispielsweise hat es im Falle der Schwerbehindertenabgabe (Ausgleichsabgabe für Arbeitgeber, die ihrer Pflicht zur Beschäftigung von Schwerbehinderten nicht nachkommen) die Anreiz- und Ausgleichsfunktion gerade dieser Abgabe als Rechtfertigung genügen lassen.<sup>40</sup> Inwieweit diese Entscheidung überhaupt auf sonstige Lenkungsabgaben übertragbar ist, kann jedoch dahin gestellt bleiben. Denn die darin formulierte „Ausnahme der Ausnahme“ soll nur bei Abgaben gelten, die ausschließlich Lenkungsfunktion (bzw. Anreiz- oder Gestaltungsfunktion) haben: Verfolgt eine Sonderabgabe neben dem Lenkungszweck einen Finanzierungszweck – sei es als Haupt- oder als Nebenzweck –, so sollen die eingangs angeführten Kriterien der Gruppenshomogenität und des Gruppennutzens in vollem Umfang gelten. Hier gibt das Bundesverfassungsgericht dem Gedanken der Sicherung der bundesstaatlichen Finanzverfassung und der Abgrenzung gegenüber Gemeinlasten, die über das Aufkommen aus Steuern und nach Maßgabe der steuerlichen Ertragsverteilung zu finanzieren sind, auf jeden Fall den Vorrang.<sup>41</sup>

#### 4. Zusammenfassung

Eine Nachtflugabgabe, mit der den Luftfahrtunternehmen eine besondere Abgabe für Starts und Landungen in der Zeit zwischen 22.00 und 06.00 Uhr auferlegt würde, muss anhand der strengen Maßgaben geprüft werden, die das Bundesverfassungsgericht für die nicht als Steuer, Gebühr oder Beitrag zu qualifizierenden so genannten Sonderabgaben aufgestellt hat. Diese Maßgaben erfüllt die Nachtflugabgabe in verschiedenen Punkten nicht.

Für die Erhebung einer Sonderabgabe muss sich der Landesgesetzgeber zunächst auf eine dem Land zustehende Sachgesetzgebungskompetenz gem. Art. 70 ff. GG stützen können. Für die Erhebung einer „Nachtflugabgabe“ steht dem Land jedoch eine solche nicht zur Verfügung. Die Erhebung einer Nachtflugabgabe würde vielmehr in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG (Luftverkehr) übergreifen.

---

40 BVerfG, Urt. vom 26. Mai 1981, 1 BvL 56, 57, 58/78, E 57, 139 (167) – Schwerbehindertenabgabe.

41 BVerfG, Urt. vom 6. Nov. 1984, 2 BvL 19, 20/83, 2 BvR 363, 491/83, E 67, 256 (278) – Investitionshilfeabgabe.



Die Nachtflugabgabe würde abgesehen davon auch die vom Bundesverfassungsgericht für Sonderabgaben geforderte Anforderung der Gruppennützigkeit des Finanzierungszwecks nicht erfüllen. Die Finanzierung von Schallschutzmaßnahmen für Anwohner ist nicht gruppennützig für diejenigen Luftfahrtunternehmen, die in den so genannten Randzeiten starten oder landen wollen. Denn weder erleichtert der Finanzierungszweck der Nachtflugabgabe es den Luftfahrtunternehmen, den gerade ihnen obliegenden Lärmschutzverpflichtungen als Nutzer des Flughafens nachzukommen, noch entstehen den Luftfahrtunternehmen durch die geplante Verwendung des Abgabenaufkommens wenigstens mittelbar wirtschaftliche Vorteile.

gez. Dr. Julia Platter