

Zu welchem Zeitpunkt müssen die passiven Schallschutzmaßnahmen im Rahmen des Schallschutzprogramms für den neuen Flughafen BER hergestellt sein?

Bohm, Rolfdieter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

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

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bohm, R. (2012). *Zu welchem Zeitpunkt müssen die passiven Schallschutzmaßnahmen im Rahmen des Schallschutzprogramms für den neuen Flughafen BER hergestellt sein?* (Wahlperiode Brandenburg, 5/56). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50790-5>

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

Zu welchem Zeitpunkt müssen die passiven Schallschutzmaßnahmen im Rahmen des Schallschutzprogramms für den neuen Flughafen BER hergestellt sein?

Bearbeiter: Rolfdieter Bohm

Datum: 13. März 2012

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.	Aufgabenstellung.....	2
II.	Stellungnahme.....	3
1.	Rechtlicher Hintergrund.....	3
a)	Inhalt des Lärmschutzkonzepts.....	3
aa)	Aktiver Lärmschutz.....	4
bb)	Passiver Lärmschutz.....	5
b)	Abgrenzung zum Fluglärmgesetz.....	7
2.	Ermittlung des maßgeblichen Zeitpunkts für die Herstellung der Schallschutzmaßnahmen.....	9
a)	Keine ausdrückliche Regelung im PFB/PEB.....	9
b)	Keine direkten Hinweise in den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts zum BBI/BER.....	9
c)	Keine ausdrückliche Regelung im Luftverkehrsgesetz, im Fluglärmgesetz oder im Bundes-Immissionsschutzgesetz.....	11
d)	Lösung: Durch Auslegung des PFB/PEB den Zeitpunkt ermitteln.....	12
aa)	Differenzierung zwischen in den Schutzgebieten liegenden Grundstücken und Einzelfallprüfungsfällen.....	12
bb)	Zwischenergebnis.....	14
3.	Sonderproblem: Unwirksame Festsetzung der Schutzbereiche in Anlage 2 zum PFB/PEB.....	15
4.	Verfahrensregelungen.....	18
5.	Zusammenfassung.....	19

I. Aufgabenstellung

In der öffentlichen Diskussion finden sich schon seit einiger Zeit unterschiedliche Auffassungen zur Frage, ab welchem Zeitpunkt die Flughafengesellschaft Berlin-Brandenburg GmbH¹ die Auflagen im Rahmen des sogenannten Schallschutzprogramms, d. h. die baulichen und sonstigen Veränderungen an Gebäuden zum Zwecke des passiven Schallschutzes, umgesetzt haben muss. Von den Betroffenen und verschiedenen Verbänden wird hierzu die Auffassung vertreten, dass diese Maßnahmen (z. B. Schallschutzfenster, Lüfter) bereits zum Zeitpunkt der Betriebsaufnahme des neuen Flughafens Berlin-Brandenburg² am

1 Künftig kurz FBB. Bis Ende 2011 firmierte das Unternehmen unter dem Namen „Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH“ (kurz: FBS). In zahlreichen älteren Dokumenten findet sich daher diese frühere Kurzbezeichnung FBS.

2 Künftig im Gutachten kurz mit dem offiziellen IATA-Code BER bezeichnet.

3. Juni 2012 durchgeführt sein müssten. Seitens der FBB wird dies bestritten und ein deutlich längerer Zeitraum angenommen.

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde daher gebeten, zu dieser Frage rechtlich Stellung zu nehmen und das hierbei zu beachtende Verfahren darzustellen.

II. Stellungnahme

1. Rechtlicher Hintergrund

Zu den grundsätzlichen rechtlichen Fragen bei der Planfeststellung des neuen Flughafens BER sei auf das Gutachten des PBD vom 6. April 2011, „Themenkomplex Nachtflugverbot/ BBI, TEIL I:“³ verwiesen. Für die hier zu entscheidende Frage sind die Festsetzungen im Planfeststellungsbeschluss vom 13. August 2004⁴ in Verbindung mit dem Planergänzungsbeschluss vom 20. Oktober 2009⁵ maßgeblich. Den letztlich als Einheit zu lesenden behördlichen Entscheidungen, die beide durch das Bundesverwaltungsgericht bestätigt wurden, ist das Lärmschutzkonzept zu entnehmen.⁶ Dieses besteht aus mehreren „Säulen“ oder „Elementen“.

a) Inhalt des Lärmschutzkonzepts

Die Regelungen des Lärmschutzkonzepts finden sich im verfügbaren, d. h. dem rechtlich anordnenden und gestaltenden Teil der behördlichen Entscheidungen unter Punkt A. II. 5. („Lärm“). Es enthält Bestimmungen zum aktiven wie – für die hier zu beurteilende Frage entscheidend – zum passiven Lärmschutz.

3 Abrufbar über das Intranet des Landtages Brandenburg unter folgendem Link:
http://10.142.223.6/store/uploads/media/06-04-2011_Nachtflugverbot_BBI_5-42.pdf.
Wichtig sind v.a. die Ausführungen zu II. 1. - 3. (S. 4 – 10).

4 Künftig kurz PFB genannt. In mehreren Teilen abrufbar auf der Homepage des MIL unter folgendem Link:
<http://www.mil.brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb1.c.155609.de>

5 Künftig kurz PEB genannt: Abrufbar auf der Homepage des MIL unter folgendem Link:
<http://www.mil.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.3310.de/PEB%20Laermschutzkonzept%20BBI.pdf>

6 Eine konsolidierte Fassung der rechtlich verbindlichen Anordnungen des Lärmschutzkonzepts, d. h. die ursprünglichen Festlegungen im Planfeststellungsbeschluss vom 13. August 2004 einschließlich aller zwischenzeitlicher Änderungen, insbesondere durch den Planergänzungsbeschluss vom 20. Oktober 2009, kann auf der Homepage des MIL unter folgendem Link abgerufen werden:
<http://www.mil.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/111021%20Auflagen%20L%C3%A4rm%20A%20II%20des%20PFB%20BBI.pdf>.

aa) Aktiver Lärmschutz

Unter aktivem Lärmschutz versteht man Maßnahmen, die darauf abzielen, Lärm erst gar nicht oder jedenfalls in geringerem Umfang oder geringerer Intensität entstehen zu lassen. Hierzu gehören neben Beschränkungen des Flugverkehrs (wie etwa Nachtflugregelungen) auch Bestimmungen über technische Eigenschaften der zum Verkehr zugelassenen Flugzeuge, insbesondere deren Lärmeigenschaften.

Das Fluglärmkonzept sieht zusammengefasst folgende Maßnahmen⁷ vor:

- kein Flugbetrieb zwischen 23:30 und 5:30 Uhr,
- in den Tagesrandzeiten zwischen 22:00 und 23:30 Uhr sowie zwischen 5:30 – 6:00 Uhr eingeschränkter Flugbetrieb nur mit „besonders leisen“ Flugzeugen,
- Ausnahmen von den eben dargestellten Beschränkungen nur für Notfälle, verspätete oder verfrühte Flugzeuge, Postverkehr und Regierungsflüge (z. T. mit weiteren Einschränkungen),
- Ausschluss von regelmäßigen Übungsflügen etc. in der Zeit nach 23:00 Uhr,
- Einschränkungen für Triebwerkstestläufe und den Einsatz von Schubumkehr (die sehr lärmintensiv ist),
- mengenmäßige Beschränkungen von Flügen in der Nachtzeit durch Einführung von „Nachtverkehrszahlen“,
- Verteilung der Flugbewegungen auf die beiden Start- und Landebahnen maßgeblich unter Lärmgesichtspunkten.

Flankiert werden diese Bestimmungen zum aktiven Lärmschutz durch eine Gebührenstufung, die für den neuen Flughafen BER gelten wird.⁸ Nach der Gebührenregelung besteht beispielsweise ein großer Gebührensprung bei besonders lauten Flugzeugen. So wird für die lautesten Flugzeugtypen (z. B. Frachtflugzeug Antonow 124) ein rund 100fach höheres Entgelt berechnet, als für die leisesten.⁹

7 Unter Ziff. 5.1 des verfügenden Teils „Flugbetriebliche Regelungen“ des PFB/PEB.

8 Diese kann unter folgendem Link von der Homepage des Flughafenbetreibers FBB heruntergeladen werden:
http://www.berlin-airport.de/DE/GeschaeftskundenUndPartner/Entgelte/Download/2011_04_01_Entgeltordnung_dt.pdf.

9 Siehe Entgeltordnung (Fn. 8), S. 9 f.

bb) Passiver Lärmschutz

Neben der „Säule“ aktiver Lärmschutz enthält das Lärmschutzkonzept auch ein differenziertes System des passiven Lärmschutzes (= sogenanntes Schallschutzprogramm). Unter passivem Lärmschutz werden Maßnahmen primär baulicher Art (z. B. Schallschutzfenster, verstärkte Schalldämmung von Außenwänden, Einbau von schallgedämpften Lüftungssystemen) verstanden, die dafür sorgen, dass in Gebäuden und baulichen Anlagen bestimmte Lärmgrenzwerte nicht überschritten werden. Während der aktive Lärmschutz auf der Ebene der Lärmstehung ansetzt und den Fluglärm ganz (etwa durch Nachtflugverbote) oder teilweise (z. B. durch Vorgaben über die zugelassenen Flugzeugtypen) zu verhindern sucht, ändern Maßnahmen des passiven Lärmschutzes an der Lärmquelle selbst nichts, sondern reduzieren nur die Auswirkungen auf die betroffenen Menschen, solange diese sich in den Bauten aufhalten. Beeinträchtigungen im Freien (z. B. bei Sportausübung, Nutzung von Garten, Spaziergängen) werden durch den passiven Schallschutz nicht reduziert. Der passive Lärmschutz ergänzt somit in der Regel den aktiven Lärmschutz und verfolgt insbesondere das Ziel, besondere Belastungen im Einzelfall zu verringern oder zu vermeiden. Bei Maßnahmen des passiven Schall- oder Lärmschutzes stellen sich grundsätzlich zwei Fragen:

1. Wer ist überhaupt berechtigt, vom Vorhabenträger, d. h. von der FBB, entsprechende Maßnahmen dem Grunde nach zu verlangen, mithin die Frage nach dem „Ob“, und
2. welche konkreten Maßnahmen sind im Einzelfall am jeweiligen Gebäude bzw. an der baulichen Anlage durchzuführen (= Frage nach dem „Wie“)?

Als Sonderfälle des passiven Lärmschutzes können die Fälle extremer Betroffenheit gewertet werden. Liegen sie vor, wird den Eigentümern ein Anspruch auf Übernahme des Grundstücks/Gebäudes durch den Vorhabenträger eingeräumt. Dies betrifft Grundstücke, die in einem so starken Umfang Lärmimmissionen ausgesetzt sind, dass selbst umfangreiche bauliche Maßnahmen nicht ausreichen, die Grenzwerte einzuhalten.¹⁰ Ähnliches gilt für die sogenannten Entschädigungsgebiete; hier werden zwar passive Schallschutzmaßnahmen durchgeführt, als zusätzliche Kompensation für die Beeinträchtigungen werden hier aber noch Geldzahlungen geleistet (Einmalzahlungen oder eine Lärmrente). Dies gilt

¹⁰ Zu diesem sogenannten „Übernahmegebiet“ siehe im Einzelnen bei 5.1.6. PFB/PEB.

insbesondere für Grundstücke, bei denen zwar im Gebäude die Grenzwerte einhaltbar sind, eine Nutzung der Außenflächen aufgrund des Fluglärms jedoch kaum noch möglich ist.¹¹

Das Schallschutzprogramm des BER enthält ein mehrfach abgestuftes System, das wiederum zwischen der allgemeinen Lärmbelastung und einer besonderen Nachtschutzzone differenziert. Im Einzelnen werden für dieses Schallschutzprogramm als wesentlichem Element des gesamten Lärmschutzprogramms folgende Festlegungen getroffen:

- *Ziffer 5.1.2 (Allgemeiner Lärmschutz)*

Für alle zum längeren Aufenthalt von Menschen bestimmten Räume (Wohnungen, Büros, etc.) ist zu gewährleisten, dass bei geschlossenen Fenstern ein (A-bewerteter) Maximallärmpegel von 55 dB (A) nicht überschritten wird. Zur Vereinfachung der Feststellung der berechtigten Grundstücke wird ein Tagschutzgebiet festgelegt. Zu diesem Gebiet gehören die Grundstücke, bei denen in der Tageszeit (6:00 – 22:00 Uhr) in den sechs verkehrsreichsten Monaten der Dauerschallpegel 60 dB (A) oder höher liegt. In Anlage 2 zum PFB/PEB¹² wird das Gebiet graphisch in einer Karte dargestellt. Soweit Grundstücke innerhalb des Tagschutzgebiets liegen (auch nur teilweise) sind passive Schallschutzmaßnahmen notwendig (d. h. über das „Ob“ ist zugunsten der Betroffenen entschieden); die konkreten Maßnahmen sind im Einzelfall zu klären. Für Grundstücke außerhalb des Tagschutzgebietes ist eine Einzelfallprüfung mittels einer Geräuschaußenmessung durchzuführen. Anhand der Feststellungen ist zu klären, ob und ggf. welche Maßnahmen ergriffen werden müssen.

- *Ziffer 5.1.3 (Nachtschutz)*

Ähnliche Regelungen gelten für den Nachtschutz. Im Einzelnen:

Bei Schlafräumen (auch in Hotels) ist dafür zu sorgen, dass in der Durchschnittsnacht der sechs verkehrsreichsten Monate ein Maximalschallpegel von 55 dB (A) nicht mehr als sechsmal überschritten wird. Für die Nachtzeit (22:00 – 6:00 Uhr) ist ferner zu gewährleisten, dass in den genannten Monaten ein Dauerschallpegel von 35 dB (A) nicht überschritten wird. Sofern dies nur bei geschlossenen Fenstern möglich ist, besteht ausdrücklich ein Anspruch auf Belüftungseinrichtungen. Es wird

11 Hierzu finden sich nähere Ausführungen bei Ziff. 5.1.5 PFB/PEB.

12 Es gab eine erste Festsetzung der Schutzgebiete im PFB. Diese musste überarbeitet werden und wurde im PEB dann neu getroffen. Im Folgenden wird auf die Fassung des PEB abgestellt. Da diese aber weiterhin auf den ursprünglichen PFB zurückgeht, wird die zusammenfassende Darstellung „Anlage 2 zum PFB/PEB“ gewählt.

ein Nachtschutzgebiet festgelegt, das – verkürzt dargestellt – als äußere Grenze durch einen Dauerschallpegel von 50 dB (A) umgrenzt wird oder in dem in der Nachtzeit maximal sechs Maximalpegel von 70 dB (A) erreicht werden. Auch dieses Nachtschutzgebiet wird in der Anlage 2 zum PFB/PEB graphisch in einer Karte dargestellt. Für die Frage der Notwendigkeit von passiven Schallschutzmaßnahmen gilt der eben für das Tagschutzgebiet dargestellte Mechanismus: Innerhalb des Gebietes ist über das „Ob“ entschieden und nur das „Wie“ muss jeweils geklärt werden. Bei Grundstücken außerhalb des Nachtschutzgebietes ist eine Einzelfallprüfung auf Basis einer Außenmessung durchzuführen.

Da das Nachtschutzgebiet im ursprünglichen Planfeststellungsbeschluss vom 13. August 2004 teilweise anders definiert war, als in der neuen Anlage zum Planergänzungsbeschluss vom 20. Oktober 2009, wird in Ziffer 5.1.3 (5) eine Sonderregelung für diejenigen Grundstücke getroffen, die bereits in der ursprünglichen Fassung des Nachtschutzgebietes aufgeführt waren.

Das Lärmschutzkonzept und insbesondere das darin enthaltene Schallschutzprogramm ist für die betroffenen Anlieger wie für den Vorhabenträger, die FBB, verbindlich. Dies ist eine Besonderheit des Planfeststellungsverfahrens und wird in § 9 Abs. 1 Satz 1 LuftVG¹³ ausdrücklich so angeordnet.

b) Abgrenzung zum Fluglärmgesetz

Das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm¹⁴ (im Folgenden: Fluglärmgesetz oder FluLärmG), das ursprünglich aus dem Jahr 1971 stammt, wurde im Jahr 2007 weitgehend neu gefasst.¹⁵ Insbesondere wurden neue Grenzwerte festgesetzt. Das Fluglärmgesetz wird ergänzt durch zwei Rechtsverordnungen.¹⁶ In diesen beiden Verordnungen sind nähere

13 Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 698), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. August 2010 (BGBl. I S. 1126). Diese fachgesetzliche Normierung entspricht inhaltlich der allgemein für Planfeststellungsverfahren geltenden Regelung des § 75 Abs. 1 Satz 2 VwVfG.

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

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

16 Verordnung über die Datenerfassung und das Berechnungsverfahren für die Festsetzung von Lärmschutzbereichen vom 27. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2980) – 1. Fluglärmschutzverordnung (1. FlugLSV) – und Flugplatz-Schallschutzmaßnahmenverordnung vom 8. September 2009 (BGBl. I S. 2992) – 2. Fluglärmschutzverordnung (2. FlugLSV) –.

Einzelheiten zur Berechnung der maßgeblichen Lärmgrenzwerte (1. FlugLSV) und zur Art und Weise der Durchführung der passiven Schallschutzmaßnahmen (2. FlugLSV) enthalten.

Das Fluglärmgesetz sieht die Festsetzung von Lärmschutzbereichen (Tag- und Nacht-Schutzzonen im Wege von Rechtsverordnungen der jeweiligen Landesregierungen vor (§ 4 Abs. 2 i. V. m. § 2). Diese sind weder ihrer Rechtsnatur nach noch hinsichtlich der maßgebenden Lärmgrenzwerte identisch mit der Anlage 2 zum PFB/PEB. Die Grenzwerte des Fluglärmgesetzes liegen höher. Sie stellen mithin geringere Anforderungen an den Lärmschutz. In rechtlicher Hinsicht verlangt § 4 FluLärmG den Erlass einer Rechtsverordnung durch die jeweilige Landesregierung. Diese Lärmschutzbereichsfestsetzungen haben somit rechtlich die Qualität von Rechtsnormen. Die Anlage 2 zum PFB/PEB ist demgegenüber Teil des Planfeststellungsbeschlusses; sie hat somit die Rechtsqualität eines Verwaltungsaktes.¹⁷

Sachlich bleiben auch die Regelungen über die baulichen Lärmschutzmaßnahmen nach den §§ 9 f. FluLärmG hinter denen im PFB/PEB getroffenen Bestimmungen zurück. So werden in § 9 FluLärmG bei lediglich „normalen“ Überschreitungen der gesetzlichen Lärmgrenzwerte Übergangfristen von 5 Jahren nach Festsetzung des Lärmschutzbereichs gewährt, bevor für die Betroffenen der Anspruch auf Ersatz der Kosten für passive Lärmschutzmaßnahmen entsteht. Außerdem liegen die einzuhaltenden Lärmgrenzwerte höher. Daher ist im Ergebnis dem Bundesverwaltungsgericht zuzustimmen, das mit Blick auf die Grundrechtsbetroffenheit der Anwohner die für sie günstigeren autonomen Festsetzungen im Lärmschutzkonzept für maßgeblich erachtet.¹⁸ Ferner ist zu beachten, dass die entscheidende rechtliche Genehmigung für den neuen Flughafen BER, der PFB, aus dem Jahr 2004 stammt und im Prinzip durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2006¹⁹ bestandskräftig wurde. Die Genehmigung liegt also vor dem relevanten

17 Auch Planfeststellungsbeschlüsse sind Maßnahmen einer Behörde auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts zur Regelung eines Einzelfalls mit Außenwirkung (so die gesetzliche Definition eines Verwaltungsaktes in § 35 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG)). Sie stellen insoweit, da im Regelfall eine größere Anzahl von Betroffenen von den Regelungen erfasst wird, eine Allgemeinverfügung i. S. d. § 35 Satz 2 VwVfG dar. Dies ändert aber nichts an der Rechtsqualität. Die Gerichte gehen daher auch stets von Anfechtungsklagen (mit dem Ziel der Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses) oder von Verpflichtungsklagen (mit dem Ziel einer Planergänzung) aus. Beide Klagearten sind nach der Verwaltungsgerichtsordnung nur statthaft, wenn ein Verwaltungsakt angefochten oder der Erlass eines Verwaltungsaktes begehrt wird (Fall der Verpflichtungsklage).

18 So Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011, Az. 4 A 4000.10, Absatz-Nr. 164, abrufbar unter folgendem Link:
<http://www.bverwg.de/pdf/2910.pdf>

19 Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006, Az. 4 A 1073.04, abrufbar auf der Homepage des Bundesverwaltungsgerichts unter folgendem Link:

Stichtag (7. Juni 2007, § 13 Abs. 1 Satz 2 FluLärmG) und geht daher den Regelungen des Fluglärmsgesetzes vor.

Das Fluglärmsgesetz und die auf seiner Grundlage erlassenen beiden Fluglärmschutzverordnungen haben daher für die vorliegende Rechtsfrage nur insoweit Bedeutung, als der PFB/PEB keine eigenständigen Regelungen enthält bzw. die genannten Gesetze/Verordnungen Definitionen (etwa zum Begriff „Aufenthaltsraum“) oder nähere technische Regelungen (etwa zur Berechnung der verschiedenen relevanten Lärmpegel) enthalten. Denkbar erscheint auch, die Verfahrensregelung des § 10 FluLärmG zur Erstattung der Kosten für passive Schallschutzmaßnahmen analog heranzuziehen, soweit weder im PFB noch im PEB das diesbezügliche Verfahren näher geregelt ist.

2. Ermittlung des maßgeblichen Zeitpunkts für die Herstellung der Schallschutzmaßnahmen

a) Keine ausdrückliche Regelung im PFB/PEB

Weder im ursprünglichen PFB noch im für das Lärmschutzkonzept und damit das Schallschutzprogramm so wichtigen PEB findet sich eine klare und eindeutige Bestimmung über den Zeitpunkt, bis zu dem die Schallschutzmaßnahmen vorhanden und nutzbar sein müssen. Selbst die rudimentären Verfahrensregelungen zur Durchführung des Schallschutzprogramms in Ziffer 5.1.7 enthalten hierzu keine näheren Angaben.

b) Keine direkten Hinweise in den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts zum BBI/BER

Das erste Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zum BBI/BER aus dem Jahr 2006 befasst sich sehr ausführlich mit dem Lärmschutzkonzept des ursprünglichen PFB. Dieses wird weitgehend gebilligt, allerdings wird hinsichtlich der Betriebsregelungen auf den grundsätzlichen Vorrang des Lärmschutzes in der Kernnacht (24:00 – 5:00 Uhr) und die Notwendigkeit besonderer Gründe für Flüge im Nachtrandzeitraum (22:00 – 24:00 Uhr und 5:00 – 6:00 Uhr) hingewiesen und insoweit ein Planergänzungsanspruch bejaht. Ein Anspruch

<http://www.bundesverwaltungsgericht.de/media/archive/3830.pdf>.

Für die hier relevanten Lärmschutzfragen siehe auch das Parallelverfahren weiterer Kläger, über das ebenfalls mit Urteil vom 16. März 2006, Az. 4 A 1078.04 entschieden wurde, abrufbar unter folgendem Link:

<http://www.bundesverwaltungsgericht.de/media/archive/3832.pdf>.

Inhaltlich besteht kein Unterschied zur Entscheidung im Verfahren Az. 4 A 1073.04.

wurde auch für die Bestimmungen zum passiven Schallschutz bejaht. Hier erkannte das Gericht in den ursprünglichen Festsetzungen innere Unstimmigkeiten. Der Planergänzungsanspruch umfasste außerdem eine Neufestsetzung der verschiedenen Schutzgebiete (Tagesschutz-, Nachtschutz-, Außenschutz- und Übernahmegebiet).²⁰

Nähere Ausführungen zum Zeitpunkt, zu dem die angeordneten baulichen Maßnahmen des passiven Schallschutzes fertiggestellt sein müssen, finden sich hingegen nicht. Lediglich indirekt nimmt das Gericht in Absatz-Nr. 418 hierzu Stellung, in dem es im Zusammenhang mit den Entschädigungsregelungen feststellt, dass das Vorliegen eines vollziehbaren Planfeststellungsbeschlusses die Voraussetzung für die Umsetzung des Schallschutzprogrammes ist. Dies schließt zwar frühere Maßnahmen seitens des Vorhabenträgers nicht aus, aber jedenfalls bestünde vor diesem Zeitpunkt keine entsprechende Rechtspflicht zum Tätigwerden. Dies gelte jedenfalls für die Fälle, in denen die Frage des „Ob“ aufgrund der Belegenheit des Grundstücks in einem der Lärmschutzgebiete des PFB/PEB geklärt sei. Für Grundstücke außerhalb der festgesetzten Schutzgebiete, mithin für solche mit einer erforderlichen „Einzelfallprüfung“ und damit verbundenem vorherigen Außenmessverfahren, gelte dies aber nicht. Zugleich betont das Gericht das Interesse der Beteiligten an einer zügigen Abwicklung des Schallschutzprogramms.²¹

In seiner jüngsten Entscheidung zum BBI/BER²² hat das Bundesverwaltungsgericht das im PEB getroffene Lärmschutzkonzept und damit auch das Schallschutzprogramm gebilligt. Es hat die festgesetzten Grenzwerte und weiteren Bestimmungen als sachgerecht bestätigt und die Abwägung nicht beanstandet bzw. sie als angemessen gewichtet gewürdigt. Auf den Zeitpunkt der Fertigstellung der vorgesehenen Anlagen geht das Gericht in diesem Zusammenhang – leider – nicht ein.

Auch in anderen Gerichtsentscheidungen zu anderen Vorhaben, in denen Maßnahmen des passiven Schallschutzes relevant sind (andere Flughäfen, Straßen- oder Bahnanlagen etc.) wurde bislang – soweit ersichtlich – zu dieser Frage seitens der Gerichte nicht explizit Stellung genommen.

20 Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006, Az. 4 A 1073.04 (Fn. 19), bei E. (Absatz-Nr. 246 ff., S. 104 ff., zu den betrieblichen Regelungen insbesondere Absatz-Nr. 257 ff. und zum passiven Nachtschutz Absatz-Nr. 291 ff.).

21 Bundesverwaltungsgericht a. a. O. (Fn. 20), Absatz-Nr. 418 und 423.

22 Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 (Fn. 18).

c) Keine ausdrückliche Regelung im Luftverkehrsgesetz, im Fluglärmgesetz oder im Bundes-Immissionsschutzgesetz

In keinem der genannten Gesetze findet sich eine ausdrückliche gesetzliche Regelung über den hier interessierenden Zeitpunkt. Dies gilt auch für das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG),²³ das an sich auf Flughäfen gem. § 2 Abs. 2 BImSchG nicht anwendbar ist. Allerdings kennen das BImSchG und die ergänzenden Rechtsverordnungen ebenfalls passive Lärmschutzmaßnahmen für andere Fälle, so dass etwaige dortige Bestimmungen zur Auslegung herangezogen werden könnten. Jedoch finden sich auch dort keine gesetzlichen Regelungen über den Zeitpunkt, zu dem die Maßnahmen umgesetzt bzw. hergestellt sein müssen.

Allerdings enthält das Fluglärmgesetz in § 9 Abs. 1 Satz 2 FluLärmG für die Tagschutzgebiete und in § 9 Abs. 2 Satz 2 FluLärmG für die Nachtschutzgebiete eine differenzierte Regelung. Der dort geregelte Anspruch auf Erstattung der Aufwendungen für Maßnahmen des passiven Schallschutzes entsteht – bei erheblichen Überschreitungen der in § 2 Abs. 2 FluLärmG festgesetzten Grenzwerte – mit Festsetzung des Lärmschutzbereichs,²⁴ ansonsten erst mit Beginn des 6. Jahres nach dieser Festsetzung. Das Fluglärmgesetz differenziert hierbei also bei Bestandsflughäfen danach, ob ein starkes Überschreiten der Grenzwerte vorliegt (dann unmittelbar ab Festsetzung des Schutzgebietes), oder ob lediglich eine maßvolle Überschreitung gegeben ist, dann wird eine Wartefrist von fünf Jahren vorgeschrieben. Jedoch betrifft dies strenggenommen nur den Zeitpunkt des Entstehens des Anspruchs auf Kostenerstattung und sagt somit – bei enger Betrachtung – nichts darüber aus, zu welchem Zeitpunkt die entsprechenden baulichen Maßnahmen des passiven Lärmschutzes durch den Vorhabenträger physisch vorhanden und funktionsfähig hergestellt sein müssen.

Diese Regelung des Fluglärmgesetzes ist vorliegend aber nicht unmittelbar anwendbar, da der PFB/PEB ein eigenständiges Lärmschutzkonzept vorsieht, das zudem über die Grenzwerte des Fluglärmgesetzes (im Regelfall) hinausgeht.²⁵ Ferner fehlt es – jedenfalls bislang – an einer Festsetzung der Lärmschutzbereiche gem. Fluglärmgesetz für den neuen

23 Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002 (BGBl. I S. 3830), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212).

24 Gem. § 4 FluLärmG durch Rechtsverordnung der Landesregierung.

25 Siehe hierzu oben bei II. 1. b).

BER.²⁶ Eine solche Rechtsverordnung wird erst noch vom insoweit zuständigen Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz erarbeitet.²⁷

d) Lösung: Durch Auslegung des PFB/PEB den Zeitpunkt ermitteln

Da auch in der Fachliteratur zu dieser Frage bislang nicht Stellung genommen wurde, kann letztlich nur durch Auslegung der beiden Beschlüsse eine Lösung gefunden werden.

Hierbei ist insbesondere auf Sinn und Zweck der Regelungen unter Berücksichtigung der maßgeblichen Rechtspositionen und auf die getroffene Regelungssystematik abzustellen. Von besonderer Bedeutung ist die Verwirklichung von Grundrechten der Betroffenen.²⁸ Unter Heranziehung dieser Prinzipien ergibt sich nach Auffassung des Unterzeichners Folgendes:

aa) Differenzierung zwischen in den Schutzgebieten liegenden Grundstücken und Einzelfallprüfungsfällen

Aus der oben dargestellten Regelungssystematik, wonach bei Grundstücken innerhalb der beiden Lärmschutzgebiete gem. Anlage 2 des PFB/PEB das „Ob“ von passiven Schallschutzmaßnahmen keiner weiteren Prüfung bedarf, während bei Grundstücken außerhalb dieser Gebiete eine Einzelfallprüfung vorzunehmen ist, folgt eine Differenzierung hinsichtlich des maßgeblichen Zeitpunkts. Die Einzelfallprüfung setzt nach den jeweiligen Anordnungen in Ziff. 5.1.2 (Tagesschutz) und 5.1.3 (Nachtschutz) die Durchführung von entsprechenden Außenmessungen voraus. Solche Messungen können sinnvollerweise erst nach Betriebsaufnahme des neuen BER (d. h. mit Öffnung der neuen Südbahn am 3. Juni 2012) durchgeführt werden, da dann überhaupt erst Lärmbelastungen durch Starts oder Landun-

26 Wie oben dargelegt (bei II. 1. b)) muss eine solche Festsetzung durch Rechtsverordnung der Landesregierung und somit als Rechtssatz erfolgen. Die Anlage 2 zum PFB/PEB ist damit nicht gleichzusetzen, da sie Teil eines Verwaltungsaktes ist.

Die bisherige Festsetzung für den „Altflughafen Berlin-Schönefeld“ wird mit Inbetriebnahme des BER am 3. Juni 2012 gegenstandslos. Diese Festsetzung wurde noch nach der bis Juni 2007 geltenden Rechtslage durch das Bundesverkehrsministerium erlassen: Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld vom 16. Juni 1997 (BGBl. I S. 1374).

27 Siehe hierzu die entsprechenden Hinweise des MUGV auf seiner Homepage, abrufbar unter folgendem Link:
<http://www.mugv.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.232468.de>

28 Eine solche, insbesondere die Verwirklichung von Grundrechten beachtende grundrechtskonforme Auslegung (im Regelfall von Gesetzen) ist verfassungsrechtlich geboten. Vgl. hierzu etwa Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 20. Februar 2001, Az. 2 BvR 1444/00, bei C. II. 1. c) (1) der Gründe; z. B. BVerfGE 103, S. 142 ff., S. 153; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 11. Auflage, 2011, Einleitung, Rn. 12. m. w. N.

gen auf dieser neuen Süd-Bahn und damit am neuen BER insgesamt festgestellt werden können.²⁹ Aus der Natur der Sache und der Eigenart der getroffenen Regelung folgt, dass gegenwärtig bauliche Schallschutzmaßnahmen noch gar nicht hergestellt werden können, da erst nach der Inbetriebnahme des neuen BER die notwendigen Feststellungen zum „Ob“ und hieran anschließend erforderlichenfalls zum „Wie“ der Ausgestaltung der Lärmschutzmaßnahmen getroffen werden können. Erst danach kann mit der baulichen Realisierung begonnen werden. Die Fertigstellung liegt daher prinzipbedingt (deutlich) nach dem Zeitpunkt der Betriebsaufnahme des BER.

Dies gilt so aber nicht für die innerhalb der jeweiligen (Tag- oder Nacht-)Schutzgebiete der Anlage 2 zum PFB/PEB liegenden Grundstücke. Die grundsätzliche Notwendigkeit von und hieraus korrespondierend der Anspruch der Betroffenen auf bauliche Schallschutzmaßnahmen ist hier durch die räumliche Zuordnung des Grundstücks zu den Lärmschutzbereichen bereits festgestellt und klar definiert. Die bei der Festsetzung der Lärmschutzbereiche maßgeblichen Prognoseverfahren gewährleisten eine hinreichende Sicherheit. Ferner ist zu beachten, dass das Schallschutzprogramm ein maßgeblicher Baustein ist, um das öffentliche Interesse am Single-Airport BER mit seinen unweigerlich verbundenen Auswirkungen durch Fluglärm mit den Grundrechten der Anlieger (v. a. Art. 2 Abs. 2 GG: Gesundheit und Art. 14 GG: Eigentum) in Ausgleich zu bringen. Es war Voraussetzung für eine fehlerfreie Abwägung zwischen den gegenläufigen Interessen und damit notwendige Bedingung für die Zulassung des Vorhabens. Auch wenn die Gerichte entschieden haben, dass entsprechende Mängel das Vorhaben nicht vollständig scheitern lassen, sondern nur ein Anspruch auf Planergänzung besteht, hebt das Bundesverwaltungsgericht³⁰ das Gewicht und die Bedeutung der zugrundeliegenden Rechtspositionen der Betroffenen klar hervor. Bei der Frage des Zeitpunktes, bis zu dem entsprechende Schutzmaßnahmen baulich umgesetzt sein müssen, ist daher diese Grundrechtsrelevanz maßgeblich zu berücksichtigen. Hieraus folgt zur Überzeugung des Unterzeichners, dass maßgeblicher Zeitpunkt die Betriebsaufnahme des neuen BER sein muss, da ab diesem Moment die Belastungen der Grundrechtspositionen der Anlieger/Betroffenen eintreten. Diese Belastungen auszuschließen oder sie jedenfalls auf ein erträgliches Maß zu reduzieren, ist Ziel der Regelungen des Lärmschutzkonzepts und des darin enthaltenen Schallschutzprogramms zum passiven Schallschutz. Diese Schutzregelungen sind letztlich auch notwendige Vor-

29 Der derzeitige Flugverkehr in Berlin-Schönefeld wird ausschließlich über die verlängerte ehemalige „Südbahn“ abgewickelt, die künftig die Nordbahn des BER sein wird. Die frühere Nordbahn des Flughafens Berlin-Schönefeld ist seit Dezember 2007 geschlossen und wurde durch den Bau der BAB 113 durchschnitten. Die künftige Südbahn wird erst ab dem 3. Juni 2012 nutzbar (= Betriebsaufnahme des neuen BER).

30 Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006, a. a. O. (Fn. 20), bei E. der Gründe.

aussetzung dafür gewesen, dass das Vorhaben „Single-Airport BER“ im Rahmen der Abwägung nach dem Luftverkehrsgesetz überhaupt zugelassen werden konnte.

Diese Überlegung wird ferner durch die oben dargestellten Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts in seinem Urteil aus dem Jahr 2006 gestützt. Das Gericht hat darin deutlich zum Ausdruck gebracht, dass der Vorhabenträger mit Vorliegen eines vollziehbaren Planfeststellungsbeschlusses mit der Umsetzung des Schallschutzprogramms beginnen und somit schon die Bauphase für die Umsetzung nutzen kann. Ferner hat es ein berechtigtes Interesse der Beteiligten (der betroffenen Anlieger wie des Vorhabenträgers) an einer zügigen Abwicklung des Schallschutzprogramms anerkannt.³¹

bb) Zwischenergebnis

Das folgende Fazit stützt sich mangels konkreter gesetzlicher Bestimmungen im Wesentlichen auf eine „grundrechtsverwirklichende“ Auslegung der Behördenentscheidungen PFB und PEB und lehnt sich damit an Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts an. Ob und inwieweit ggf. zur Entscheidung berufene Gerichte diese Auffassung teilen, kann allerdings nicht mit Sicherheit beurteilt werden.

Für Grundstücke in den Lärmschutzgebieten gilt, dass im Grundsatz die baulichen Schallschutzmaßnahmen bis zur Betriebsaufnahme der neuen Südbahn umgesetzt sein müssen. Da dies allerdings im Regelfall die Mitwirkung der Betroffenen voraussetzt, kann sich die Umsetzungsphase selbstverständlich länger hinziehen.³² Nach den aktuellen Hinweisen (Stand 7. KW 2012) liegen Vereinbarungen für rund 12.500 Anlieger vor. Das ist bei rund 25.500 betroffenen Haushalten³³ in den Schutzgebieten keinesfalls ein umfassendes Ergebnis, sondern betrifft nur knapp die Hälfte der potentiell Anspruchsberechtigten.³⁴

31 So Bundesverwaltungsgericht a. a. O. (Fn. 21).

32 Der Vorhabenträger FBB macht unter folgendem Link auf seiner Homepage Angaben zum Umsetzungsstand:
http://www.berlin-airport.de/DE/GruenerFlughafen/Schallschutzprogramm_neu/Aktuelles/index.html.

33 Vgl. zu dieser Zahl: „Ganz schön laut“, in Berliner Zeitung vom 13. November 2011, abrufbar unter folgendem Link:
<http://www.berliner-zeitung.de/archiv/experten-kritisieren-das-schallschutzprogramm-fuer-den-grossflughafen—erst-600-einbauten-sind-fertig-ganz-schoen-laut,10810590,10933084.html>.

34 Der Anteil der baulich tatsächlich hergestellten passiven Lärmschutzmaßnahmen ist nach aktuellen Presseberichten noch deutlich geringer. Ferner haben wohl auch nicht alle Anlieger, denen seitens der FBB eine Kostenerstattungsvereinbarung zugesandt wurde, diese auch unterschrieben. Siehe hierzu: „Nicht mal 5 % haben Lärmschutz“, in Berliner Zeitung vom 13. März 2012, abrufbar unter folgendem Link:
<http://www.berliner-zeitung.de/berlin/flughafen-berlin-brandenburg-nicht-mal-fuenf-prozent-haben-schallschutz,10809148,11883826.html>.

Für Grundstücke außerhalb der Lärmschutzgebiete der Anlage 2 zum PFB/PEB gilt, dass eine Einzelfallprüfung auf Basis einer Außenlärmmessung nach Betriebsaufnahme des BER durchzuführen ist. Anhand der Ergebnisse der Messung wird dann zunächst das „Ob“ geklärt. Sofern sich ein Anspruch dem Grunde nach bestätigen sollte, ist im zweiten Schritt das konkrete „Wie“ der passiven Schallschutzmaßnahmen zu klären, und im dritten Schritt sind diese schließlich baulich herzustellen. Damit verschiebt sich der Zeitpunkt der physischen Herstellung systembedingt deutlich „nach hinten“, d. h. spürbar nach Betriebsaufnahme des neuen BER.

3. Sonderproblem: Unwirksame Festsetzung der Schutzbereiche in Anlage 2 zum PFB/PEB

Die in den Anlagen 2 (Schutzgebiete) und 3 (Entschädigungsgebiete) zum PFB in der Fassung des PEB getroffenen Festsetzungen der Lärmschutz- und Entschädigungsgebiete beruhen (noch) auf den Annahmen des ursprünglichen PFB hinsichtlich des Verlaufs der Flugrouten. Damals ging die FBB und ihr insoweit folgend die Planfeststellungsbehörde davon aus, dass Starts und Landungen von bzw. auf den beiden parallelen Bahnen geradlinig in Verlängerung der Start- und Landebahnen des neuen BER verlaufen würden. Dies galt jedenfalls für den besonders fluglärmbeeinträchtigten Bereich in der unmittelbaren Umgebung des Flughafens, in dem eine solche Schutzgebietenfestsetzung wegen Erreichens oder gar Überschreitens der relevanten Grenzwerte in Betracht kommt. Diese Annahme ist zwar für die Anflüge nach wie zutreffend, da ein geradliniger Verlauf auf die anzusteuende Landebahn hin für mindestens 10 nautische Meilen (ca. 18,5 km) vorgeschrieben ist. Für die Abflüge gilt dies aber nicht. Jedenfalls wenn die beiden Start- und Landebahnen im Startbetrieb unabhängig von einander betrieben werden sollen (= sog. unabhängiger Parallelbetrieb), ist im Regelfall eine Verschwenkung von 15° vorzunehmen und zwischen den beiden Abflugrouten aus Sicherheitsgründen ein Winkel von wenigstens 30° vorzusehen. Dies folgt aus den zu beachtenden Sicherheitsvorgaben des internationalen Luftverkehrs.³⁵

35 Vgl. hierzu Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung, Festlegung von Flugverfahren für den Verkehrsflughafen Berlin Brandenburg (BER), Abwägungsvermerk zur Flugroutenbestimmung für den neuen BER vom 26. Januar 2012, bei C. III., S. 20 f., abrufbar unter folgendem Link: http://www.baf.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen_BAF/BAF_Abwaegungsvermerk_BE R.pdf?__blob=publicationFile. Zum rechtlichen Hintergrund insbesondere zur „15°-Verschwenkung“ siehe auch die Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage Nr. 822 des Abgeordneten Schulze (Drs. 5/1984) vom 18. Oktober 2010, Drs. 5/2180, insbesondere zu Frage 1 mit Hinweis auf die ICAO-Regelungen aus dem Jahr 2004.

Infolge der inzwischen durch das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) gem. § 27a Abs. 2 LuftVO³⁶ erfolgten (erstmaligen) Festlegung der An- und Abflugrouten von und zum neuen BER steht fest, dass die bisherigen Schutzgebietsausweisungen, die von der Annahme parallel geführter, geradliniger An- und Abflüge ausgingen, nicht mehr zutreffend sind.³⁷ Aufgrund dieser Umstände hat sich das beklagte Land Brandenburg in der Verhandlung vor dem Bundesverwaltungsgericht am 21. September 2011 dazu bereit erklärt, nach Vorliegen der erstmaligen Flugroutenfestsetzung durch das BAF eine vollständige Neuausweisung der Lärmschutzgebiete etc. gem. Anlagen 2 und 3 zum PFB/PEB vorzunehmen.³⁸ Konsequenterweise wurde aufgrund dieser Prozessklärung von den damaligen Klägern gemeinsam mit dem beklagten Land Brandenburg der Rechtsstreit teilweise übereinstimmend für erledigt erklärt, so dass insoweit keine Sachentscheidung des Gerichts mehr ergehen musste; in der Kostenentscheidung bringt das Gericht aber zum Ausdruck, dass ohne die Erledigungserklärungen die Kläger hinsichtlich der Grenzziehung der Schutzgebiete voraussichtlich erfolgreich gewesen wären.³⁹

Somit fehlt derzeit eigentlich ein räumlich gesicherter Anknüpfungspunkt für den passiven Lärmschutz, in dem das „Ob“ der Notwendigkeit von entsprechenden Maßnahmen pauschal vorab geklärt ist. Die Schutzgebietsfestsetzungen gem. Anlage 2 zum PFB/PEB gehen zum Teil von unzutreffenden Annahmen aus. Es müsste daher – strenggenommen – in allen Fällen auf das Verfahren der Einzelfallprüfung zurückgegriffen werden. Dies hätte aber hinsichtlich der Frage, wann diese Maßnahmen abgeschlossen sein müssen, die für die betroffenen Anlieger negative Konsequenz, dass hier eine Prüfung erst nach Betriebs-

36 Luftverkehrs-Ordnung (LuftVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. März 1999 (BGBl. I S. 580), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Januar 2010 (BGBl. I S. 11).

37 Hiervon geht auch der Abwägungsvermerk des BAF (Fn. 35) aus. Entsprechende Überlegungen finden sich ausdrücklich bei D. V. 3., S. 42. In diesem Sinne hatte sich schon das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 13. Oktober 2011 (Fn. 18) geäußert. Die maßgeblichen Überlegungen zu dieser Problematik finden sich bei B. II. 3.1 der Gründe (Absatz-Nr. 150 ff., v. a. bei Absatz-Nr. 161 f.).

38 Siehe Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 (Fn. 18), Absatz-Nrn. 155 und 161 sowie Ziff. 5.1.10 der konsolidierten Anordnungen „Lärmschutzkonzept“ (Fn. 6) in Verbindung mit der dortigen Fußnote 10.

Nach telefonischer Auskunft des MIL gegenüber dem PBD am 7. März 2012 wird das MIL die Arbeiten für die Neufestsetzung der Schutzgebiete ungefähr ein Jahr nach Betriebsaufnahme des BER (Juni 2012) aufnehmen, das reale Verkehrsgeschehen auswerten und im Jahr 2014 die Lärmschutzgebiete in der Anlage 2 zum PFB/PEB neu festsetzen.

39 Bundesverwaltungsgericht a. a. O. (Fn. 18), bei C. der Gründe (Absatz-Nr. 202).

aufnahme beginnen könnte und sich somit der Abschluss der entsprechenden baulichen Maßnahmen erheblich in die Zukunft verschieben würde.

Zur Lösung dieses Problems wurde von den Prozessvertretern des Landes eine weitere Prozessklärung abgegeben, wonach in der Übergangszeit bis zur Neufestsetzung⁴⁰ der Schutzgebiete eine Übergangsregelung geschaffen werde. Diese Übergangsregelung findet sich in Fußnote 11 der konsolidierten Fassung des Lärmschutzkonzept: Für die Zeit ab Inbetriebnahme des BER am 3. Juni 2012 bis zur Neufestsetzung durch das MIL soll die FBB die Schutz- und Entschädigungsgebiete ausgehend von den Kriterien des PFB/PEB auf Basis der Flugroutenempfehlung der Deutschen Flugsicherung vom 4. Juli 2011 und der rechtlichen Festsetzung durch das BAF ermitteln und der Öffentlichkeit bekannt machen. Zudem sollen insbesondere die unter Umständen neu hinzukommenden Betroffenen zur Stellung entsprechender Anträge aufgefordert werden.⁴¹

Die FBB hat inzwischen eine entsprechende Berechnung und kartenmäßige Darstellung entwickelt und der Fluglärmkommission für deren Sitzung am 30. Januar 2012 vorgestellt.⁴² Diese Berechnung der FBB hat ergeben, dass sich für die Tag- und Nachtschutzgebiete gewisse Erweiterungen, v. a. in der Ortslage Dahlewitz sowie geringfügig in den Ortslagen Schönefeld und Waltersdorf, ergeben.⁴³

Problematisch bei dieser (wohl vom Bundesverwaltungsgericht stillschweigend akzeptierten) Übergangsregelung ist, dass hier letztlich eigene Berechnungen des aus dem Schallschutzprogramm verpflichteten Vorhabenträgers vorübergehend der maßgebende rechtliche Anknüpfungspunkt sind. Eine behördliche Überprüfung der Richtigkeit oder auch nur der Plausibilität der Berechnungen der FBB hat nicht stattgefunden und ist auch – bis zur Neufestsetzung des Schutzgebiete durch das MIL selbst – nicht vorgesehen. Daher erscheint es – sofern es zu einem Rechtsstreit zwischen FBB und einem der betroffenen Anlieger über Art und ggf. Umfang der Lärmschutzmaßnahmen kommt – durchaus fraglich,

40 Entsprechend der Ziffer 5.1.10 der konsolidierten Anordnungen „Lärmschutzkonzept“ (Fn. 6).

41 So Fußnote 11 der konsolidierten Fassung der Anordnungen „Lärmschutzkonzept“ (Fn. 6).

42 „Ergebnisse Lärmberechnung Interimslösung“ der FBB, Anlage zu diesem Gutachten.

43 Siehe hierzu die Berechnung der FBB (Fn. 42), S. 4 zum Tagschutz- und S. 5 zum Nachtschutzgebiet. Die Entschädigungsgebiete (S. 6 und 7) führen zu keiner Neubetroffenheit.

ob die Gerichte diese Übergangslösung als ausreichende rechtliche Grundlage anerkennen werden. Insoweit ist eine gewisse Rechtsunsicherheit eingetreten, die zwar in der Verwaltungspraxis keine nennenswerte Bedeutung erlangen dürfte, im Falle einer gerichtlichen Klärung aber durchaus zu Schwierigkeiten und ggf. erheblichen Verzögerungen führen kann. Für die betroffenen Anlieger könnte dies im ungünstigsten Fall dazu führen, dass die angerufenen Verwaltungsgerichte darauf verweisen, dass vor der Entscheidung über die konkreten passiven Lärmschutzmaßnahmen in Einzelfall eine Klage auf Planergänzung, d. h. auf behördliche Festsetzung der Schutzgebiete in den Anlagen 2 (und 3) zum PFB/PEB durchzuführen sei. Alternativ käme das Verfahren der Einzelfallprüfung in Betracht. Beide Varianten bedeuteten für die betroffenen Anlieger einen erheblichen Zeitverlust, während dessen sie ungeschützt den Lärmeinwirkungen des dann schon im Betrieb befindlichen Flughafens BER ausgesetzt wären.

4. Verfahrensregelungen

Im PFB/PEB finden sich unter Ziffer. 5.1.7 gewisse Regelungen zur Ausgestaltung des Verfahrens des Schallschutzprogramms. Insbesondere kann der Vorhabenträger wählen, ob er selbst den Einbau übernimmt oder Kostenerstattung gegen Nachweis leisten will.⁴⁴ Nähere Regelungen zur Durchführung des Verfahrens bestehen nach dem PFB/PEB nicht. Daher ist eine formlose Antragstellung bei der FBB möglich und wird so praktiziert.⁴⁵

Eine den Regelungen der §§ 9 f. FluLärmG vergleichbare Möglichkeit der Festsetzung der erstattungspflichtigen Maßnahmen durch Verwaltungsakt, ist im PFB/PEB nicht vorgesehen. Diese Verfahrensregelung des Fluglärmgesetzes bietet den Betroffenen die Möglichkeit, Art und Umfang der Maßnahmen von einer unabhängigen Behörde prüfen und im Einzelnen festsetzen zu lassen. Sofern der Betroffene oder der Vorhabenträger mit dieser Behördenentscheidungen nicht einverstanden ist, kann diese vor den Verwaltungsgerichten angefochten und auf dieser Basis einer gerichtlichen Klärung zugeführt werden. Aufgrund der Behördenentscheidung ist in der Regel eine Vorstrukturierung des Sachverhalts

44 Konsolidierte Fassung (Fn. 6), bei 5.1.7, 1).

45 Nähere Hinweise zur Durchführung des Verfahrens finden sich z. B. auf der Homepage der FBB unter folgendem Link:
http://www.berlin-airport.de/DE/GruenerFlughafen/Schallschutzprogramm_neu/Ablauf/index.html.

und der maßgeblichen Argumente bereits erfolgt, was die Arbeit des Gerichts erleichtern und damit beschleunigen kann.

Ein direkter Rückgriff auf dieses Verfahren ist aus den oben genannten Gründen⁴⁶ nicht möglich. Nach hiesiger Auffassung könnte aber aufgrund der lückenhaften Verfahrensregelung im PFB/PEB eine analoge Anwendung dieses Verfahrens in Erwägung gezogen werden. Es bestünde ohne die hier skizzierte Analogie eine aus Sicht der betroffenen Anlieger planwidrige Regelungslücke, die durch die angeregte analoge Anwendung sach- und interesselgerecht geschlossen werden könnte. Soweit allerdings derzeit ersichtlich ist, wird dies derzeit so nicht praktiziert.⁴⁷ Hinzu kommt, dass bislang keine entsprechende Zuständigkeitsregelung für ein solches Verfahren nach dem Fluglärmschutzgesetz besteht.⁴⁸ Eine solche analoge Vorgehensweise würde den Betroffenen ggf. eine frühzeitige neutrale behördliche Prüfung ihrer Ansprüche ermöglichen, die – wie eben beschrieben – auch einen denkbaren nachfolgenden gerichtlichen Rechtsschutz beschleunigen kann.

5. Zusammenfassung

Eine eindeutige und klare Regelung über den Zeitpunkt, zu dem die Maßnahmen des Schallschutzprogramms als Teil des Lärmschutzkonzepts des neuen Flughafens BER hergestellt und nutzbar sein müssen, existiert nicht. Ein solcher Zeitpunkt kann – nach hier vertretener Auffassung – letztlich nur anhand einer auf Grundrechtsverwirklichung ausgerichteten Auslegung der maßgeblichen Behördenentscheidungen (PFB und PEB) unter Heranziehung der hierzu ergangenen Gerichtsentscheidungen gefunden werden. Eine solche Auslegung ergibt, dass wie folgt zu differenzieren ist:

Liegt das betroffene Grundstück in einer der festgesetzten Lärmschutzzonen (Anlage 2 zum PFB/PEB), ist damit über den Anspruch auf bauliche Lärmschutzmaßnahmen dem Grunde nach entschieden. Die entsprechenden baulichen Veränderungen etc. sind im Grundsatz bis zur Inbetriebnahme der neuen Südbahn (3. Juni 2012) durch den Vorhabenträger (= FBB) herzustellen.

46 Siehe oben bei II. 1. b), S. 7 f.

47 Die Hinweise der FBB (Fn. 45) deuten jedenfalls diese Möglichkeit nicht einmal an.

48 Eine solche soll allerdings in Kürze geschaffen werden, siehe § 1 des Entwurfs der Immissionsschutzverordnung; vgl. Unterrichtung des Landtages gemäß Artikel 94 der Verfassung des Landes Brandenburg Nr. 5/73. Nach diesem (von der Landesregierung beschlossenen Entwurf) wäre das Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz für solche Entscheidungen zuständig.

Liegt das betroffene Grundstück außerhalb dieser Lärmschutzzonen, so ist eine Einzelfallprüfung durchzuführen, die eine Außenmessung erfordert. Diese kann sinnvollerweise erst nach Inbetriebnahme des neuen Flughafens BER durchgeführt werden. Demzufolge verschiebt sich die Pflicht zur Herstellung auf einen Zeitpunkt nach der Eröffnung des Flughafens BER, wobei den Vorhabenträger selbstverständlich auch hier eine Förderungspflicht trifft.

In beiden Varianten ist die Mitwirkung der Betroffenen durch Antragstellung und Mithilfe bei den notwendigen Feststellungen vor Ort sowie bei der technischen Umsetzung erforderlich. Soweit hierdurch Verzögerungen entstehen, kann dies eine spätere Herstellung rechtfertigen.

Problematisch ist, dass es derzeit bei strenger Betrachtung keine rechtmäßig festgesetzten Lärmschutzzonen gem. Anlage 2 zum PFB/PEB gibt und damit der Anknüpfungspunkt für das einfachere Verfahren mit einem klar geregelten Anspruch dem Grunde nach fehlt. Die getroffene Übergangsregelung dürfte zwar im Regelfall zu einer praktikablen Lösung führen. Für den Fall von Meinungsverschiedenheiten zwischen Betroffenen und FBB und einer dann notwendigen gerichtlichen Klärung bestehen aber zusätzliche Prozess- und damit verbundene Verzögerungsrisiken für die betroffenen Anlieger.

Die aktuelle Ausgestaltung des Verfahrens zur Durchführung des Schallschutzprogramms ist sehr lückenhaft. Derzeit ist nicht zweifelsfrei erkennbar, ob in Streitfällen zwischen den betroffenen Anliegern und der FBB zunächst eine behördliche Klärung (in analoger Anwendung des Verfahrens gem. §§ 9 f. FluLärmG) herbeigeführt werden kann oder ob von den Betroffenen direkt Klage zum Verwaltungsgericht erhoben werden muss.

gez. Rolfdieter Bohm

Ergebnisse Lärmberechnungen Interimslösung

Schutz- und Entschädigungsgebiete auf Grundlage des Prognoseflugplans 2015

82. Sitzung der Fluglärmkommission Schönefeld

30.01.2012

Flughafen Berlin Brandenburg GmbH

Stabsstelle Umwelt

Dr. Kai Johannsen

DES 2015

Prozesserklärung

Für die Zeit zwischen der Inbetriebnahme von BBI am 3. Juni 2012 und der Festsetzung der Schutz- und Entschädigungsgebiete gemäß Ziffer 1 der vorstehenden Erklärung ist sicherzustellen, dass das Lärmschutzkonzept des Planfeststellungsbeschlusses in der geltenden Fassung umgesetzt wird. Dies soll wie folgt geschehen:

a) Auf der Grundlage des am 4. Juli 2011 von der DFS vorgestellten Entwurfs der Flugroutenplanung und der vom BAF festgelegten Flugrouten werden unverzüglich auf der Basis des für das Jahr 2015 zu erwartenden Flugverkehrsaufkommens nach Maßgabe der Kriterien des Planfeststellungsbeschlusses in der aktuellen Fassung **von der FBS die Schutz- und Entschädigungsgebiete ermittelt**. Die Bemessung des baulichen Schallschutzes richtet sich nach den auf Grundlage der im Gutachten M2 enthaltenen Daten, soweit diese nicht wegen der veränderten Flugstrecken, Flugzeuggruppenzuordnungen und Flugzeugmixes der Anpassung bedürfen.

b) Soweit diese Ermittlungen **ergeben**, dass gegenüber den bisher festgelegten Schutz- und Entschädigungsgebieten **zusätzliche Grundstücke innerhalb dieser Gebiete** liegen, **wird die FBS die Öffentlichkeit** entsprechend **informieren** und die **Anspruchsberechtigten auffordern, Anträge bei der FBS** auf Gewährung von passivem Schallschutz bzw. Entschädigung **zu stellen**.

DES 2015

Datengrundlagen



DES 2015

Ergebnis Tagschutzgebiet



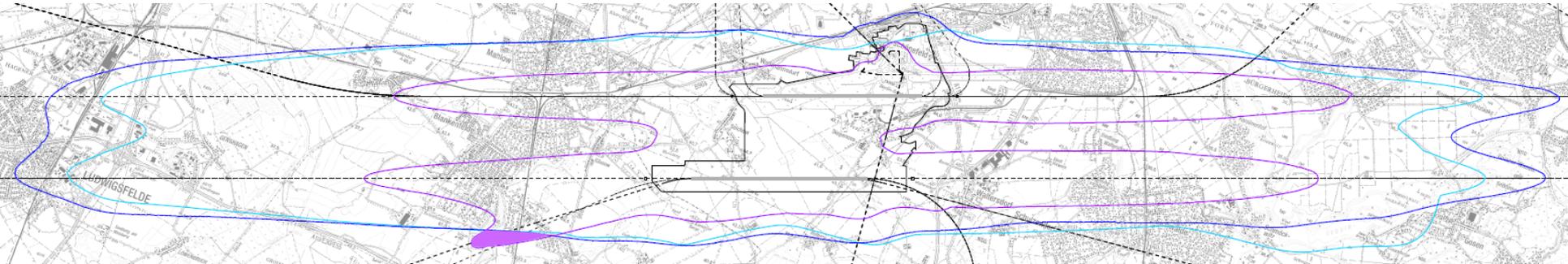
Planfeststellungsbeschluss 2004

DES 2015

Neubetroffenheit: Dahlewitz

DES 2015

Ergebnis Nachtschutzgebiet



Planfeststellungsbeschluss 2004

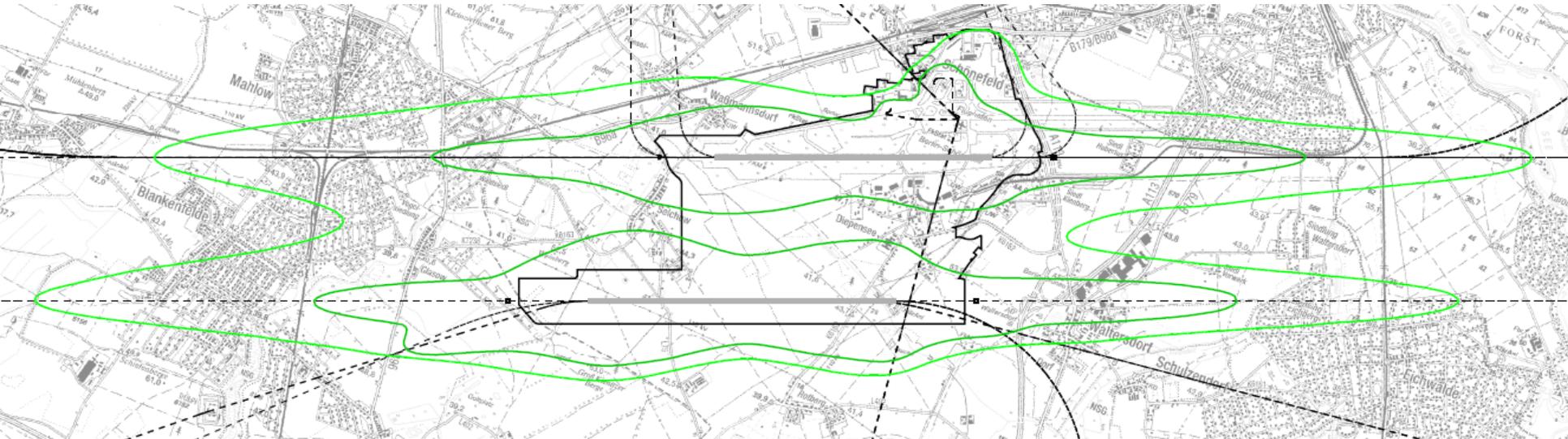
Ergänzender Planfeststellungsbeschluss 2009

DES 2015

Neubetroffenheit: Dahlewitz

DES 2015

Ergebnis Entschädigungsgebiet Außenwohnbereich



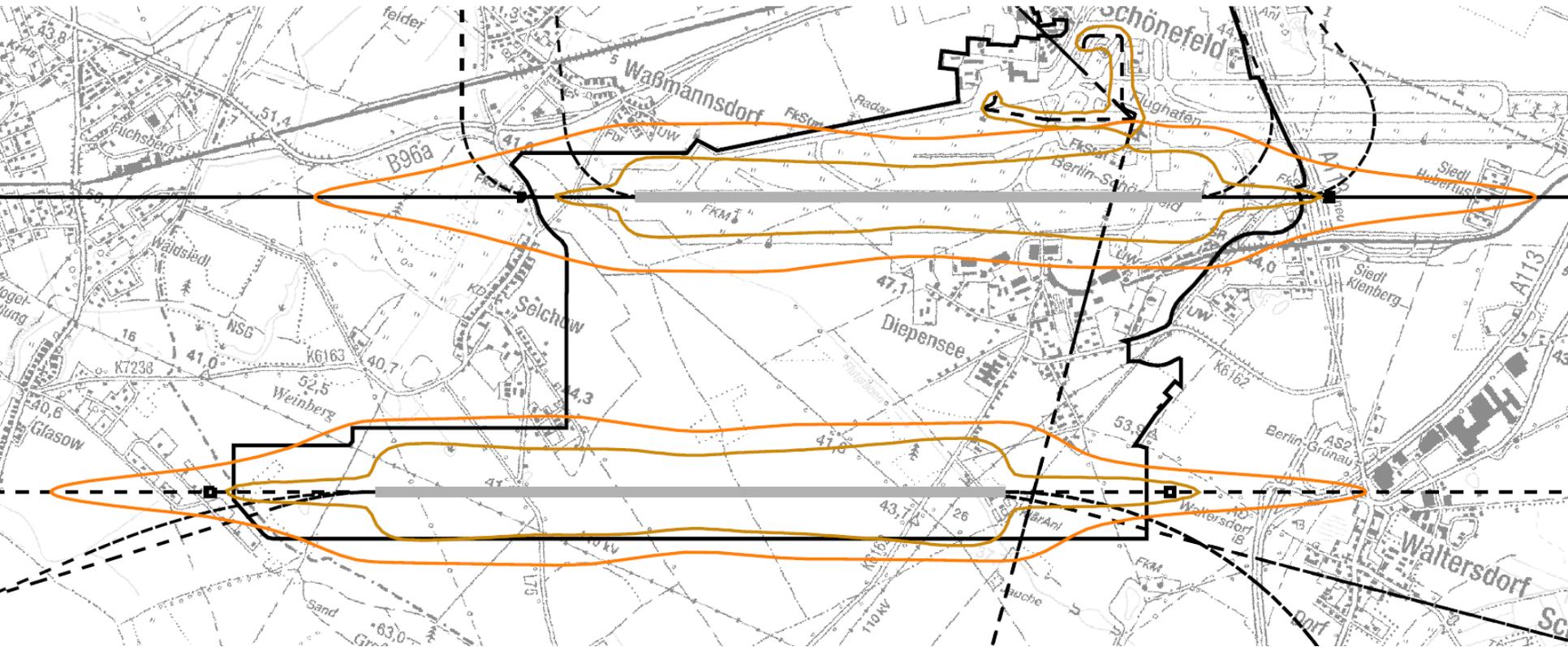
Ergänzender Planfeststellungsbeschluss 2009

DES 2015

Keine Neubetroffenheit

DES 2015

Ergebnis Entschädigungsgebiet Übernahmeanspruch



Planfeststellungsbeschluss 2004

DES 2015

Keine Neubetroffenheit

DES 2015

Information der Öffentlichkeit

- 22.12.2011: Pressemitteilung Neubetroffenheit Dahlewitz
→ 70 betroffene Wohngebäude
- Anfang Januar 2012: Schreiben an Hauseigentümer
- 26.01.2011: Informationsveranstaltung für die Neubetroffenen in Blankenfelde
- Februar 2012: geplante Veröffentlichung in BER Aktuell

DES 2015

Weitere Vorgehensweise

- Auswertung der vom BAF veröffentlichten Flugrouten
- Bei Änderungen gegenüber dem DFS-Vorschlag:
Neuberechnung oder Abschätzung der Abweichungen

BER

**BERLIN
BRANDENBURG
AIRPORT**