

**Bedeutung der durch die DFS geänderten Grobplanung der Flugverfahren für den Planfeststellungsbeschluss vom 13.08.2004 und den Planergänzungsbeschluss vom 20.10.2009 zum Flughafenausbau BBI**

**I. Planfeststellung und Flugverfahren**

**1. Festlegung von Flugverfahren**

**a) Rechtsverordnung und Zuständigkeit**

Auf der Grundlage von § 27 a Abs. 2 Luftverkehrs-Ordnung (LuftVO) werden Flugverfahren einschließlich der Flugwege, Flughöhen und Meldepunkte nach § 27 a Abs. 1 LuftVO durch Rechtsverordnung außerhalb der luftrechtlichen Planfeststellung vom Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) nach Vorarbeiten der Deutschen Flugsicherung GmbH (DFS) festgelegt (vgl. dazu Lübben, in: Hobe/von Ruckteschell, Kölner Kompendium Luftrecht Band 2, 2009, Teil I G, Rn. 74 ff., S. 911 ff.). Der Planfeststellungsbehörde ist es insofern durch die Vorschriften des Bundes verwehrt, eigene Planungen für Flugverfahren zu betreiben.

Regelungen für Flugverfahren gestalten das konkrete zu befliegende Flugwegenetz, auf dem der Flugverkehr durch die Flugsicherung geleitet wird. Sie enthalten für den verantwortlichen Luftfahrzeugführer verbindliche Vorgaben für die einzuhaltenden Flugwege, soweit die zuständige Flugverkehrskontrollstelle keine abweichende Flugverkehrskontrollfreigabe nach § 26 Abs. 2 LuftVO erteilt hat.

**b) Anforderungen**

Die Festlegung von Flugverfahren, insbesondere der An- und Abflugstrecken, unterliegt dem rechtsstaatlichen Abwägungsgebot, durch das die in der räumlichen Umgebung des Flughafens auftretenden Probleme und Interessenkonflikte bewältigt werden müssen. Bei der Festlegung von Flugverfahren hat das BAF keinen Einfluss auf den Umfang des Flugbetriebs und damit über das Lärmpotenzial. Über den Nut-

zungsumfang eines Flughafens kann es nicht mitbestimmen. Vielmehr bestimmen die planfestgestellte Verkehrskapazität des Flughafens (Start- und Landebahnen, Rollbahnen, Vorfeldflächen) und die Art der eingesetzten Luftfahrzeuge sowie die Art des Flugbetriebs den Nutzungsumfang und damit das Lärmpotenzial. Das BAF ist darauf beschränkt, den genehmigten Lärm zu verteilen.

Das Lärmpotenzial des Flugplatzes stellt sich damit aus der Entscheidungsperspektive des BAF als unvermeidbare Folge der vorausgegangenen Verfahren dar. Darüber, ob im Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren dem Gesichtspunkt des Lärmschutzes in optimaler Weise Rechnung getragen worden ist, hat das BAF nicht zu befinden. Über den der Bevölkerung und den betroffenen Gemeinden zumutbaren Nutzungsumfang kann es nicht mitbestimmen. Die Quelle des Fluglärms ist seiner Einwirkung entzogen. Insoweit bestimmt die luftseitige Verkehrskapazität des Flughafens nach Maßgabe der luftrechtlichen Zulassungsentscheidung das Lärmpotenzial. Das BAF ist darauf beschränkt, den vorhandenen Lärm zu „bewirtschaften“ (BVerwGE 121, 152, 159).

Bei der Festlegung von Flugverfahren handelt es sich nach der gesetzgeberischen Konzeption in erster Linie um ein sicherheitsrechtliches Instrument, das der Verhaltenssteuerung insbesondere bei An- und Abflügen zu und von näher bezeichneten Flugplätzen dient; zugleich ist der Lärmschutz der Bevölkerung zu berücksichtigen (BVerwGE 123, 322, 327; 121, 152, 158). Insoweit kommt dem Abwägungsgebot bei Erlass der Rechtsverordnung nach Maßgabe sachspezifischer Einschränkungen Drittschutz zu (BVerwGE 111, 276, 281 f.; 121, 152, 159 ff.; 123, 322, 330 ff.).

### **c) Rechtsschutz**

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts besteht Rechtsschutz gegen die Festlegung von Flugverfahren einschließlich bestimmter An- und Abflugstrecken von und zu Flugplätzen gemäß § 27 a Abs. 2 S. 1 LuftVO durch Rechtsverordnung für die betroffenen Flughafenanwohner im Wege der Feststellungsklage, mit der die Unwirksamkeit der Rechtsverordnung wegen Verstoßes gegen das drittschützende Abwägungsgebot geltend gemacht werden kann (BVerwGE 111, 276; 121, 152; 123, 322).

## **2. Planfeststellung**

### **a) Gegenstand**

Gegenstand der luftrechtlichen Planfeststellung sind nach § 8 Abs. 1 LuftVG die Errichtung und der Betrieb des Flughafens. Gemäß § 9 Abs. 1 S. 1 LuftVG ersetzt die Planfeststellung alle nach anderen Rechtsvorschriften notwendigen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse und Zustimmungen.

Die Festlegung von Flugverfahren einschließlich der Flugwege, Meldepunkte und der Flughöhen durch Rechtsverordnung wird davon nicht erfasst. Die Entscheidung über die Flugverfahren liegt außerhalb der Regelungsgegenstände des luftrechtlichen Planfeststellungsverfahrens. Dasselbe gilt für das luftrechtliche Genehmigungsverfahren. In beiden Verfahren wird nicht über die Flugverfahren entschieden oder auch nur vorentschieden. Die Festlegung der Flugverfahren erfolgt regelmäßig erst nach Abschluss des luftrechtlichen Verfahrens, zumeist kurz vor Aufnahme des Instrumentenflugbetriebs (Wysk, ZLW 1998, 285, 291).

### **b) Abwägung**

Zentrales Element der luftrechtlichen Planfeststellung wie auch der (isolierten) luftrechtlichen Genehmigung ist das Abwägungsgebot. Zu ihm gehört unverzichtbar die Ermittlung und Beurteilung der Lärmbelastung als Folge des zur Planfeststellung/Genehmigung gestellten Vorhabens. Deshalb ist gemäß § 40 Abs. 1 Nr. 10 Buchstabe a) LuftVZO mit dem Genehmigungsantrag das Gutachten eines technischen Sachverständigen über das Ausmaß des Fluglärms, der in der Umgebung des Flughafens zu erwarten ist, vorzulegen, außerdem gemäß Buchstabe b) das Gutachten eines medizinischen Sachverständigen über die Auswirkungen dieses Lärms auf die Bevölkerung.

Diese Gutachten und die Abwägung können nicht auf verbindlich festgelegten Flugverfahren beruhen, da bei Erstellung der Gutachten und Erlass der Planfeststellung bzw. der Genehmigung die Flugverfahren nicht durch Rechtsverordnung festgelegt sind. Gutachten und Abwägung beruhen deshalb auf einer von der DFS sachverständig als realistisch eingeschätzter Planung. Deshalb bleiben Flugstrecken, die aufgrund der geplanten Flugverfahren zu erwarten sind, „im Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren zentrale, mit Unsicherheitsmomenten behaftete und nur mittelbar zu kritisierende Elemente der Prognose über die Lärmauswirkungen“

(Wysk, a.a.O., S. 291 f.). Im Hinblick auf diese Unsicherheiten ist die Behörde befugt, sich eine nachträgliche Überprüfung und die Anordnung weiterer Schutzmaßnahmen vorzubehalten (§ 74 Abs. 3 VwVfG bzw. § 6 Abs. 1 S. 4 LuftVG). Fehlt ein entsprechender Auflagenvorbehalt, kann die nachträgliche Änderung der Flugrouten gemäß § 75 Abs. 2 S. 2 bis 4 VwVfG in Verbindung mit § 9 Abs. 2 LuftVG einen nachträglichen Anspruch auf Schutzvorkehrungen auslösen (Wysk, a.a.O., S. 292).

Wysk (a.a.O., S. 292) weist darauf hin, die rechtliche Unabhängigkeit von Zulassung und Flugverfahren könne sich für die Anlieger des Flugplatzes als misslich erweisen, wenn das ursprüngliche Flugbetriebsmodell Änderungen unterworfen wird, was jederzeit denkbar sei. Eine Verlegung der Strecken könne in großflächigen Bereichen zu erheblichen Verschiebungen der Schalllast führen, ohne dass dies von den nachträglich und damit erstmalig Betroffenen in das Zulassungsverfahren eingebracht werden konnte. Diese Folge wird durch vorbehaltene nachträgliche Auflagen bzw. nachträgliche Schutzvorkehrungen nach § 75 Abs. 2 S. 2 bis 4 VwVfG „aufgefangen“.

## **II. Planfeststellungsbeschluss vom 13.08.2004 (PFB)**

Der PFB trägt der Tatsache Rechnung, dass die Flugverfahren einschließlich der An- und Abflugverfahren für den ausgebauten Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld im Zeitpunkt der Planfeststellung nicht feststanden und dass sich insoweit Änderungen ergeben können:

### **1. Auflagenvorbehalt**

Nach Abschnitt A II 5.1.9 (S. 110 PFB) bleibt die nachträgliche Festsetzung, Änderung oder Ergänzung von Auflagen zum Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm vorbehalten. Insbesondere werden bei geänderten An- und Abflugverfahren am Flughafen die festgelegten Schutz- und Entschädigungsgebiete neu ausgewiesen, wenn sich der energieäquivalente Dauerschallpegel an der äußeren Grenze der Gebiete an den Schnittpunkten mit den An- und Abflugstrecken um mehr als 2 dB(A) ändert.

Dazu haben die Träger des Vorhabens auf Anforderung der Planfeststellungsbehörde die für Überprüfungen notwendigen Unterlagen vorzulegen und Messungen vorzunehmen.

Der Auflagenvorbehalt wird auf S. 668 f. PFB wie folgt begründet:

„Der Vorbehalt weiterer Auflagen zum Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm ist im Hinblick auf § 6 Abs. 2 Satz 3 i. V. m. Satz 1 LuftVG erforderlich, um auf künftige negative Entwicklungen bei der Lärmbelastung der betroffenen Anwohner angemessen reagieren zu können. Die künftige Änderung der Schutz- und Entschädigungsgebiete dient der Anpassung an die gemäß § 27 a LuftVO außerhalb der Zuständigkeit der Planfeststellungsbehörde durch Rechtsverordnung festzulegenden An- und Abflugverfahren. Durch die fortlaufende Aktualisierung der Schutzgebiete im Fall einer Änderung der im Ausbavorhaben zu Grunde gelegten An- und Abflugwege bleibt der Schutzzweck der Schutzgebiete in Form einer Erleichterung der Geltendmachung von Ansprüchen auf passiven Schallschutz erhalten.“

## **2. Begründung**

In der Begründung des PFB wird an zahlreichen Stellen deutlich darauf hingewiesen, dass die An- und Abflugverfahren nicht von der Planfeststellungsbehörde festgelegt werden, sondern dass sie gemäß § 27 a LuftVO durch Rechtsverordnung des Luftfahrt-Bundesamtes (heute Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung, BAF) kurz vor Inbetriebnahme des Flughafens festgelegt werden (insbesondere S. 414 ff, 631, 995 PFB, s. a. S. 332, 587, 755 PFB). Da die An- und Abflugverfahren eine wichtige Eingangsgröße insbesondere für die Ermittlung der Geräuschmissionen darstellten, habe die DFS eine Grobplanung für die Flugverfahren erstellt. Die Flugrouten basierten auf den derzeit für den Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld festgelegten An- und Abflugrouten sowie der Lage vorhandener Funknavigationsanlagen der Flugsicherung. Sie gewährleisteten eine umfassende Einbindung des ausgebauten Flughafens in das nationale und internationale Flugroutensystem der Flugsicherung. Sie stellten aus Sicht der Planfeststellungsbehörde eine durchaus plausible und auch hinreichend konkrete Grundlage für die Ermittlung der Auswirkungen des Ausbavorhabens dar (vgl. S. 414 PFB).

## **3. Abwägung**

Grundlage für die Ermittlung und Bewertung der Fluglärmmissionen und die Abwägung war die von der DFS seinerzeit erstellte Grobplanung für die Flugverfahren einschließlich der An- und Abflugrouten. Diese Routen basierten auf den für den Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld festgelegten An- und Abflugrouten sowie der Lage vorhandener Funknavigationsanlagen der Flugsicherung. Deshalb waren sie nach Auffassung der Planfeststellungsbehörde eine durchaus plausible und hinreichend konkrete Grundlage für die Ermittlung der Auswirkungen des Ausbavorhabens (S. 414 PFB) und für die Abwägung.

### **III. Fehlerfreie Abwägung**

Die Abwägung der Planfeststellungsbehörde im PFB vom 13.08.2004 und im Planergänzungsbeschluss vom 20.10.2009 (PEB) ist fehlerfrei:

#### **1. Maßgebender Zeitpunkt**

Maßgebender Zeitpunkt für die Rechtmäßigkeit des PFB, insbesondere der Abwägung, ist der Erlass des PFB, somit der 13.08.2004.

Maßgebender Zeitpunkt für die Rechtmäßigkeit des PEB ist der 20.10.2009.

#### **2. Fehlerfreie Annahme der Planfeststellungsbehörde**

##### **a) Grundlage des PFB und des PEB**

Grundlage des PFB und des PEB ist der Antrag der FBS vom 17.12.1999. Er beruht auf der damaligen Grobplanung des BMV und der DFS für Flugverfahren in der Fassung vom 30.03.1998. Das mit dem Planfeststellungsantrag vorgelegte Flugstreckenkonzept, insbesondere für den Flugbetrieb nach Instrumentenflugregeln (IFR), wurde dem Planfeststellungsbeschluss unverändert zugrunde gelegt. Und zwar aus folgenden Gründen: Im Anhörungsverfahren des durchgeführten Planfeststellungsverfahrens wurden sowohl das Luftfahrt-Bundesamt als auch die DFS und das BMV bzw. BMVBS beteiligt. Zu keinem Zeitpunkt haben sie in dem mehrere Jahre dauernden Planfeststellungsverfahren geltend gemacht, dass die mit dem Antrag vorgelegten, der Lärmermittlung und Lärmbewertung zugrundeliegenden An- und Abflugstrecken überholt sein könnten und nicht mehr ihren (Grob-) Planungen entsprechen. Die DFS wurde zuletzt im Planergänzungsverfahren „Lärmschutzkonzept BBI“ hierzu nochmals befragt. Erst nach Erlass des PEB hat die DFS dann am 6. September 2010 eine neue Grobplanung bekannt gemacht.

Bei Erlass des PFB und des PEB ging die Planfeststellungsbehörde deshalb zu Recht davon aus, dass die von der FBS vorgelegten, dem damaligen Grobkonzept der DFS entsprechenden An- und Abflugstrecken „eine durchaus plausible und auch hinreichend konkrete Grundlage für die Ermittlung der Auswirkungen des Ausbavorhabens“ darstellen (S. 414 PFB). Die zugrunde gelegten An- und Abflugstrecken entsprachen der von der DFS „sachverständig als realistisch eingeschätzten

Planung“ und konnten deshalb der Abwägung zugrunde gelegt werden. Die DFS hatte als Planungsträger für Flugverfahren jederzeit die Möglichkeit, ihre Planungen zu verändern. Davon hat sie jedoch keinen Gebrauch gemacht.

## **b) Vorausgegangene Abstimmung**

Die Annahme der Planfeststellungsbehörde war abgesichert durch die vorausgegangenen Abstimmungen.

Mit Schreiben vom 14.10.1997 hatte die Flughafengenehmigungs- und Planfeststellungsbehörde das Bundesverkehrsministerium (BMV) gebeten, durch die DFS einen ersten Planungsentwurf für die Flugverfahren am ausgebauten Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld erarbeiten zu lassen und vorzulegen, um die Flughafenplaner in die Lage zu versetzen, die notwendigen Fluglärmrechnungen durchzuführen. Die erste Planung der DFS wurde im Dezember 1997 vom BMV vorgelegt. Diese Planung sah bei den Flugrouten keine Divergenz der Abflugrouten im Nahbereich des Flughafens vor. Die DFS-Planung folgte dem Prinzip der Bündelung der Flugrouten und damit des entstehenden Fluglärms. Diese Herangehensweise führt generell zu geringen Betroffenzahlen aber hohen Lärmbelastungen für Betroffene.

Im Rahmen der 3. Sitzung der Arbeitsgruppe „An- und Abflugverfahren EDDB“ am 30.03.1998 legte die DFS eine überarbeitete Grobplanung vor. Diese enthielt ebenfalls keine divergierenden Abflugflugrouten.

Am 20.08.1998 teilte die DFS der Planfeststellungsbehörde mit, dass nach gegenwärtiger Regelungslage und voraussehbarer technischer Ausstattung der Flugsicherung ein uneingeschränkter Parallelbetrieb bis zu einem minimalen Achsabstand von 1525 m möglich sei. Die gleichzeitige unabhängige Durchführung von IFR-Abflügen von beiden Start- und Landebahnen erfordere unmittelbar nach dem Start eine Divergenz der Abflugkurse von mindestens 15 Grad. Ebenso müssen die Abflugkurse um mindestens 30 Grad von den Fehlanflugkursen der jeweils anderen Bahn abweichen. Da die übergebene Grobplanung dies nicht vorsehe, sei bei weiterer Verwendung dieser Unterlagen ein entsprechender Toleranzbereich vorzusehen. Eine überarbeitete Flugroutenplanung wurde nicht übersandt.

Am 02.09.1998 informierte die Planfeststellungsbehörde die Flughafenplaner über das Schreiben der DFS und bat sie, die Forderung der DFS bei den Planungen zu berücksichtigen. Um zu klären, ob die bisherige Grobplanung weiterhin Bestand hat,

fand am 29.09.1998 bei der DFS-Zentrale ein Gespräch zwischen Planfeststellungsbehörde, DFS und Flughafenplaner statt.

Unter Bezugnahme auf das Gespräch vom 29.09.1998 teilte die DFS mit Schreiben vom 26.10.1998 als Ergebnis der Planfeststellungsbehörde mit, dass die den Flughafenplanungen zugrundeliegenden Flugstrecken grundsätzlich den Planungen der DFS entsprechen. Die DFS teilte ferner mit, dass eine zusätzliche Prüfung ergeben habe, dass bei dem geplanten Bahnabstand IFR-Anflüge unabhängig voneinander auf beiden Bahnen durchgeführt werden können. Um allerdings auch parallele IFR-Abflüge gleichzeitig von beiden Bahnen gewährleisten zu können, wäre generell eine Divergenz der Abflugwege von 15 Grad erforderlich. Dies bedeute, dass es bei den vorliegenden Abflugwegen (ohne Divergenz) während Verkehrsspitzenzeiten zu Abflugverzögerungen kommen könnte. Die DFS wies ferner darauf hin, die Flugverfahren könnten nicht Gegenstand der Planfeststellung sein, sie könnten jederzeit optimiert werden, wenn die Verkehrsentwicklung, der Umweltschutz (Fluglärm) oder sich ändernde navigatorische Möglichkeiten dies erfordern. Ihre Festlegung erfolge erst kurz vor Betriebsaufnahme unter Berücksichtigung der genannten Gesichtspunkte in enger Zusammenarbeit mit allen Betroffenen. Dieser Sachverhalt wurde von der Luftfahrtbehörde dem Planungsträger des Flughafenausbaus, der Flughafengesellschaft umgehend mitgeteilt.

Im Anhörungsverfahren wurde die DFS als Träger öffentlicher Belange gehört und gab eine Stellungnahme ab. Die Erörterung der Stellungnahme fand am 26.04.2001 statt. Der Vertreter der DFS führte aus, dass die DFS mit der beantragten Konfiguration der Start- und Landebahnen einverstanden ist. Es seien parallele simultane Instrumenten-Anflüge möglich. Bei den Abflügen reiche der Achsabstand von 1900 m ohne weitere Eingriffe der Flugsicherung nicht für gleichzeitige parallele Instrumenten-Abflüge aus. Er wies darauf hin, dass die Festlegung der An- und Abflugstrecken noch nicht erfolgt ist und erst kurzfristig vor Inbetriebnahme des Flughafens durch das Luftfahrtbundesamt vorgenommen wird. Auf Nachfrage der Bundesvereinigung gegen Fluglärm, ob bei parallelen Starts, die nur mit Flugsicherung möglich sind, eine Divergenz der Abflugwege notwendig ist, erklärte der DFS-Vertreter, dass nur bei den zeitgleichen Starts eine Aufspaltung um 15 Grad erfolgen muss. Zeitgleich sei alles, was keine Längsstaffelung beinhaltet, diese liege bei gleichwertigen Flugzeugen bei einer Minute. Auf Nachfrage der Bundesvereinigung gegen Fluglärm zu möglichen Auswirkungen divergierender Flugwege auf die Lärmausbreitungsgebiete erklärte der Vertreter der FBS, dass der Geradeausflug

den Normalfall darstellt, in der Regel werde nicht parallel gestartet, er verwies auf den Flughafen München. Dieser Regelfall sei in den Lärmuntersuchungen berücksichtigt worden. Die Flugsicherung führte aus, dass sich bei den Flugverfahren noch vieles ändern kann. Für die Zukunft könne eher mit einer Lärminderung gerechnet werden, als umgekehrt. Die Gemeinde Zeuthen fragte, warum die An- und Abflugverfahren erst nach der Planfeststellung festgelegt werden. Die DFS führte dazu aus, künftig würden neue Navigationsmöglichkeiten bestehen, wenn die Festlegung der Flugrouten jetzt bereits in allen Einzelheiten erfolge, könne später auch keine Navigationsverbesserung berücksichtigt werden.

Das Thema Flugrouten wurde auch im Rahmen der Erörterungen mit den Einwendern und Betroffenen behandelt und zwar am 12.06.2001, 02.07.2001, 06.07.2001, 10.07.2001, 13.07.2001, 31.07.2001, 09.08.2001, 17.08.2001, 21.08.2001, 04.09.2001, 25.09.2001 und 27.09.2001. Von der Verhandlungsleitung wurde immer wieder betont, dass die An- und Abflugrouten vom Luftfahrt-Bundesamt erst später in einer Rechtsverordnung festgelegt werden und dass das Luftfahrt-Bundesamt die Routen theoretisch auch anders festlegen kann, als im Antrag vorgesehen. Es würde auch keine erhöhte Rechtssicherheit geben, wenn die Flugrouten bereits jetzt feststehen würden, weil Änderungen jederzeit möglich sind. Wichtig ist, dass die Plausibilität der vom Träger des Vorhabens in Abstimmung mit der Deutschen Flugsicherung angenommenen Flugrouten gegeben ist. Der Anhörungsleiter wies darauf hin, dass es neueste Rechtsprechung zum Rechtsschutz der Betroffenen bei der Festlegungen von Flugrouten gibt, nach der die Betroffenen die Möglichkeit haben, Rechtsmittel gegen die Festlegung von Flugrouten einzulegen.

Die DFS wurde letztmalig im Jahr 2008 von der Planfeststellungsbehörde zum Planungsstand der BBI-Flugverfahren angeschrieben. Die DFS teilte am 15.04.2009 der Planfeststellungsbehörde mit, dass sie derzeit keine konkreten Angaben zur weiteren Flugverfahrensplanung machen kann. Erst am 06.09.2010 legte die DFS ein neues Grobkonzept der Flugrouten vor, das nicht mehr von einer generellen Lärmbündelung, sondern nunmehr im Westen des Flughafens mit einer Spreizung der Flugrouten mit bis zu 52 Grad von einer großräumigen Verteilung des Fluglärms ausgeht. Dieser Planungsansatz war bei der Beschlussfassung nicht erkennbar.

### c) **Kein Änderungsbedarf**

Während des Planfeststellungsverfahrens ergab sich für die Planfeststellungsbehörde keine Veranlassung, die dem Planfeststellungsantrag zugrunde liegenden Flugrouten in Frage zu stellen. Während der umfangreichen Anhörungen brachten weder das BMV, noch das Luftfahrt-Bundesamt noch die DFS insoweit Änderungswünsche vor.

Die Flughafenplanung obliegt nicht der Planfeststellungsbehörde, sondern dem Träger des Vorhabens. Dieser hat dem Planfeststellungsantrag vom 17.12.1999 die vom BMV vorgelegte Grobplanung der DFS zugrunde gelegt. Die Planung der Träger des Vorhabens war mit der DFS abgestimmt. Sie konnte deshalb von der Planfeststellungsbehörde auch dem Planfeststellungsbeschluss zugrunde gelegt werden.

Aufgabe der Planfeststellungsbehörde war es, sicherzustellen, dass die beantragte Flughafenanlage den Anforderungen für unabhängigen Parallelbetrieb nach ICAO Annex 14 genügt. Wie das Bahnsystem im Einzelnen auch in Verkehrsspitzenzeiten von der Flughafengesellschaft und der Flugsicherung durch Festlegung geeigneter Betriebs- und Flugverfahren bewirtschaftet wird, obliegt alleine ihnen.

Das mit dem Antrag auf Planfeststellung eingereichte Grobkonzept für die Flugverfahren baut auf dem im Jahr 1998 gegebenen Stand der Navigationstechnik und der damaligen Vorschriftenlage auf. Eventuelle künftige Navigationstechnik wie z.B. globale Satellitensysteme zur Positionsbestimmung oder Mikrowellennavigationsysteme konnten von der Flugsicherung nicht berücksichtigt werden. Insofern ist auch derzeit noch nicht vorhersehbar, wie die Flugverfahren im Endausbauszenario 20XX (Prognosejahr 2023) aussehen werden. Die künftigen Möglichkeiten hängen auch von der technischen Entwicklung und Ausrüstung der Luftfahrzeuge ab. Die aktuelle öffentliche Diskussion befasst sich mit den Flugverfahren, die bei Inbetriebnahme des Verkehrsflughafens Berlin-Brandenburg im Jahr 2012 Geltung haben sollen. Offen ist, ob diese Verfahren auch im Endausbauszenario (im Jahr 2023) unverändert Anwendung finden werden.

Die ICAO gibt in Annex 14 zwar einen Wert von 760 m als Mindestabstand für Startbahnen bei zeitgleichen Abflügen vor, sie definiert jedoch keinen Abstand, ab welchem auf divergierende Abflugwege bei zeitgleichen Abflügen verzichtet werden kann. Theoretisch wären insofern divergierende Abflugwege selbst bei Startbahnen

erforderlich, die einen Abstand von mehr als 3 Nautischen Meilen (entspricht der lateralen Mindestseparation zwischen zwei Luftfahrzeugen im Luftraum) aufweisen. Dies zeigt, dass im Hinblick auf die erforderliche Divergenz der Abflugwege bei zeitgleichen Abflügen durchaus ein gewisser Spielraum gegeben ist. Diesen gilt es immer wieder neu auszuloten und zwar unter Berücksichtigung der jeweils aktuell zur Verfügung stehenden Navigationstechnik.

Die Planfeststellungsbehörde hat die Hinweise der Deutschen Flugsicherung auf eine in Verkehrsspitzenzeiten möglicherweise erforderliche Divergenz bei den Abflugwegen in ihre Überlegungen einbezogen. Die Planfeststellungsbehörde hat u.a. auch die Abflugverfahren am Verkehrsflughafen München betrachtet. Das Bahnsystem des Verkehrsflughafens München hat eine mit dem zukünftigen Flughafen Berlin-Brandenburg vergleichbare Konfiguration, auch wenn der Abstand der Bahnen dort mit 2300 m ca. 400 m größer ist. Am Verkehrsflughafen München kommen bei zeitgleichen Abflügen Flugverfahren mit einem parallelen Verlauf der Abflugwege zur Anwendung. Dies ist möglich, da das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung im Fall München einer Abweichung von der ICAO-Empfehlung, wonach divergierende Abflugwege bei zeitgleichen Abflügen zur Anwendung kommen sollen, zugestimmt hat. Auch für die BBI-Flugverfahren sind solche Ausnahmen grundsätzlich möglich. Orientiert hat sich die Planfeststellungsbehörde ferner an den Vorgaben der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) für die Gestaltung von Flugverfahren. Das Dokument 8168 der ICAO (Procedures for Air Navigation Services, Aircraft Operations, Volume II, Construction of Visual and Instrument Flight Procedures) enthält in Kapitel 3 unter Punkt 3.2.1.1 die Festlegung, dass ein Abflug, der nicht mehr als 15 Grad von der verlängerten Grundlinie der Startbahn abweicht, als Geradeausflug zu bewerten ist. Die in den Schreiben der Deutschen Flugsicherung aus dem Jahr 1998 erwähnte Divergenz von 15 Grad bei zeitgleichen Abflügen wurde somit als Hinweis der Flugsicherung darauf gewertet, dass die Flugsicherung bei Flugverkehrskontrollfreigaben gem. § 26 Abs. 2 LuftVO den Luftfahrzeugführern operativ für zeitgleiche Abflüge ggf. divergierende Abflugwege zuweisen wird. Dabei ist es für die Flugsicherung grundsätzlich möglich, zwischen den „Maximalvarianten“ mit einer Divergenz von 15 Grad auf der einen und 0 Grad auf der anderen Startbahn alle möglichen Zwischenvarianten für die operative Zuweisung von Flugwegen zu wählen (beispielsweise auf beiden Startbahnen um 7,5 Grad divergierende Flugwege). Die Planfeststellungsbehörde ist zu der Auffassung gelangt, dass die in die Planfeststellung eingebrachten Flugverfahren im Sinne einer Grobplanung eine durchaus plausible und hinreichend konkrete Grundlage für

einen unabhängigen, parallelen Flugbetrieb auf den beiden Startbahnen darstellen und der Deutschen Flugsicherung ausreichende Flexibilität einräumen, sofern erforderlich auch divergente Abflugwege in der anschließenden Feinplanung zu nutzen.

Wie die aktuelle Diskussion im Zuge der 71. Sitzung der Kommission nach § 32b LuftVG (Fluglärmkommission) für den Flughafen Berlin-Schönefeld am 17.01.2011 gezeigt hat, ist auch derzeit noch völlig offen, ob die zum Zeitpunkt der Eröffnung des Flughafenausbaus BBI geltenden Flugverfahren bei Abflügen in Richtung Westen tatsächlich Divergenzen von bis zu 52 Grad aufweisen werden. Die Flugsicherung hat jedenfalls angekündigt, eine Bewertung für verschiedene Varianten von Abflugverfahren vorzunehmen, die für beide Bahnen und beide Betriebsrichtungen (Westwindbetrieb und Ostwindbetrieb) die gesamte Bandbreite der aktuell zur Diskussion stehenden Flugwegdivergenzen von 0 Grad (Abflug entlang der verlängerten Grundlinie) über 7,5 Grad und 15 Grad bis hin zu 35 Grad bei Abflügen von der Nordbahn in Richtung Westen abdecken soll. Allerdings stellt sich die Frage, ob die Flugsicherung nach der Vorlage einer Grobplanung auf der Basis der Bündelung aller Flugrouten später ohne weiteres zum Prinzip der breiten Auffächerung übergehen kann, zumal die Rahmenbedingungen im Umfeld des Flughafens schon damals bekannt waren.

Die DFS hat auf der letzten Sitzung der Fluglärmkommission am 14.02.2011 nunmehr verkündet, eine dritte Grobplanung für BBI-Flugverfahren am 14.03.2011 vorzulegen.

Wie die Flugsicherung in ihrem Schreiben vom 26.10.1998 ausführt, wird eine Divergenz der Abflugwege von 15 Grad nur bei zeitgleichen Abflügen in Verkehrsspitzenzeiten benötigt. Nach den der Planfeststellungsbehörde vorliegenden Informationen treten derartige Verkehrsspitzen in der Nacht zwischen 22:00 Uhr und 06:00 Uhr nicht auf. Insofern ist keine Divergenz der Abflugwege in der Nacht erforderlich.

Im Hinblick auf die Ermittlung der aus dem Ausbaivorhaben resultierenden zukünftigen Fluglärmimmissionen am Tag hat sich die Planfeststellungsbehörde von der Überlegung leiten lassen, dass die Belastung durch Fluglärm für Betroffene am höchsten ist, wenn Flugwege „gebündelt“ werden, da sich in diesem Fall die Fluglärmimmissionen der einzelnen Flugwege überlagern können. Eine Auffächerung der Flugwege führt in der Regel dazu, dass sich die Überlagerungseffekte verringern oder sogar ganz entfallen. Die Planfeststellungsbehörde hat sich deshalb dafür entschieden, im Hinblick auf die Fluglärmimmissionen am Tage den möglichen

Worst-Case zu betrachten und die Fluglärmbelastung durch parallel verlaufende Abflugwege, die jeweils einen Flugkorridor links und rechts des Flugwegs zur Berücksichtigung von Toleranzen beinhalten, in die Abwägung einzustellen.

Die DFS ist als Planungsträger der Flugverfahren gehalten, die für sie maßgeblichen Bestimmungen einzuhalten. Flugverfahren werden erst kurz vor Inbetriebnahme neuer oder wesentlich geänderter Start- und Landebahnen festgelegt. Dabei ist dann auch z.B. die Notwendigkeit einer Divergenz der Abflugkurse bei Parallelabflügen von mindestens 15 Grad durch die DFS zu prüfen. Sind parallele IFR-Abflüge nicht möglich, können Abflüge auf parallelen Startbahnen nur mit Zeitversatz durchgeführt werden. Dies kann zu Verzögerungen führen, wie die DFS in ihrem Schreiben vom 26.10.1998 zutreffend erwähnt. Mit der von der DFS im Jahr 1998 vorgelegten Grobplanung für das den Planungen zugrunde liegende Prognosejahr 2023 (Verkehrsszenario 20XX) wären möglicherweise Verzögerungen im Flugbetriebsablauf verbunden, wenn die weitere Entwicklung der Flugführungsmöglichkeiten nicht zum Wegfall der heute notwendigen Divergenz der Abflugwege von 15 Grad führt. Andererseits hat die Flugsicherung die Möglichkeit, durch Eingriffe nach § 26 Abs. 2 LuftVO die notwendigen Stafflungsabstände durch eine Spreizung der Abflugkurse oder zeitlich versetztes Starten herzustellen. Der Flughafen setzt in seinem Antrag jederzeit möglichen parallelen Flugbetrieb voraus. Das BAF ist daher gehalten, die derzeitigen Anforderungen aus dem Flugbetrieb zur Inbetriebnahme des Flughafenbaus im Jahr 2012 zu prüfen und im Sinne einer sicheren und flüssigen Verkehrsabwicklung die Flugverfahren zur Inbetriebnahme zu gestalten und das Parallelbahnsystem im Sinne der Flughafennutzer zu bewirtschaften. Grundsätzlich hat das BAF drei Möglichkeiten der Flugverfahrensplanung für zeitgleiche Abflüge:

- Herstellung der Divergenz von Abflugkursen durch Flugverkehrskontrollfreigaben im Einzelfall nach § 26 Abs. 2 LuftVO in Verkehrsspitzenzeiten bei geraden Abflügen als Regelfall,
- Festlegung spezieller Flugrouten mit einer entsprechenden Divergenz für zeitgleiche Abflüge in den Verkehrsspitzenzeiten durch Rechtsverordnung gemäß § 27 a LuftVO oder
- Festlegung von Flugrouten mit einer entsprechenden Divergenz für alle Abflüge, unabhängig von der jeweiligen Verkehrslage und der Notwendigkeit zeitgleichen Abfliegens durch Rechtsverordnung gemäß § 27 a LuftVO.

Bis heute ist letztendlich offen, wie die endgültigen Flugverfahren aussehen werden.

Weitere Ausführungen der Planfeststellungsbehörde zu den hier maßgeblichen Regelungsinhalten für die Planung von Flugverfahren, insbesondere der Flugstrecken- und Abflugdivergenz bei zeitgleichen IFR-Abflügen, sind den „Erläuterungen der Planfeststellungsbehörde zu den Planungen der Deutschen Flugsicherung GmbH (DFS) für Flugverfahren am Verkehrsflughafen Berlin-Brandenburg (Grobplanung BBI vom 30.03.1998)“, vom 14.02.2011 zu entnehmen.

### **3. Anpassung an geänderte Flugstrecken**

Dass sich die An- und Abflugstrecken gegenüber der dem Planfestbeschluss zugrundeliegenden Grobplanung der DFS ändern können, hat die Planfeststellungsbehörde gesehen, in ihre Abwägung eingestellt und durch die Nebenbestimmung A II 5.1.9 „aufgefangen“. Führt die Änderung der An- und Abflugstrecken zu einer maßgeblichen Änderung des energieäquivalenten Dauerschallpegels an der äußeren Grenze der festgesetzten Schutz- und Entschädigungsgebiete, werden diese neu ausgewiesen.

### **4. Fehlerfreie Abwägung**

Dass die Flugrouten erst nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses festgelegt werden, ist rechtlich vorgegeben und von der Planfeststellungsbehörde nicht zu ändern. Verlässliche Kenntnisse liegen erst vor, wenn die Flugrouten durch Rechtsverordnung des Bundes festgelegt sind. Dies geschieht regelmäßig kurz vor Aufnahme des Instrumentenflugbetriebs, somit einige Zeit nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses. Das geltende Recht führt zwingend dazu, dass im Zeitpunkt der Planfeststellung die An- und Abflugverfahren nicht verbindlich festgelegt sind. Die Planfeststellungsbehörde kann deshalb nur eine von der DFS bzw. dem Luftfahrt-Bundesamt „sachverständig als realistisch eingeschätzte Planung“ (Wysk, a.a.O. S. 291) zugrunde legen. Dies hat die Planfeststellungsbehörde aufgrund der Abstimmung mit dem BMV, der DFS, dem Luftfahrt-Bundesamt und der Vorhabenträgerin getan. Die dem PFB und dem PEB zugrunde liegende Planung entsprach der damaligen Grobplanung der DFS. Im Verfahren wurden insoweit keine Änderungsvorschläge unterbreitet.

Dass die Flugverfahren und damit die An- und Abflugstrecken im Zeitpunkt der Planfeststellung nicht feststehen, hat die Planfeststellungsbehörde erkannt und in der Begründung

zum Planfeststellungsbeschluss ausdrücklich erläutert. Um etwaigen künftigen Abweichungen Rechnung zu tragen, hat sie einen entsprechenden Auflagenvorbehalt verfügt.

Bei Erlass des PFB vom 13.08.2004 und des PEB vom 20.10.2009 bestanden keine Anhaltspunkte dafür, dass das diesen Entscheidungen zugrunde liegende Grobkonzept der DFS aufgegeben und nicht realisiert wird. Es war weder erforderlich noch mit vernünftigem Aufwand möglich, alle denkbaren Varianten der An- und Abflugstrecken im Planfeststellungsverfahren unter Beteiligung der DFS zu ermitteln und der Abwägung zugrunde zulegen. Es war rechtmäßig und entsprach der üblichen Praxis, die abgestimmte Grobplanung der DFS der Abwägung zugrunde zu legen.

## **5. Keine Rechtsschutzlücke**

Gegen die Festlegung der Flugverfahren gibt es – wie oben dargestellt – Rechtsschutzmöglichkeiten im Wege der Feststellungsklage nach § 43 VwGO. Betroffene sind deshalb bei einer neuen Festlegung von Flugverfahren nicht rechtsschutzlos.

Soweit sich an der äußeren Grenze der im Planfeststellungsbeschluss festgesetzten Schutz- und Entschädigungsgebiete maßgebliche Änderungen ergeben, sind diese neu auszuweisen. Der Regelungszweck wird deshalb auch bei geänderten Flugverfahren erreicht.

Änderungen können sich im Hinblick auf die der Abwägung zugrunde liegende Zahl der Be- und Entlasteten ergeben sowie im Hinblick auf Lärmauswirkungen unterhalb der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze. Die Möglichkeit solcher Änderungen ist durch die Trennung von Planfeststellung einerseits und Festlegung der Flugverfahren einschließlich der An- und Abflugstrecken durch Rechtsverordnung andererseits rechtlich zwingend und unvermeidbar vorgegeben. Sie ist nicht geeignet, die Rechtmäßigkeit der Abwägung im Planfeststellungsbeschluss nachträglich in Zweifel zu ziehen.