



Sachstand

Nachtflugverbote an bestehenden Flughäfen

Hans Anton Hilgers

Nachtflugverbote an bestehenden Flughäfen

Verfasser/in: Regierungsdirektor Hans Anton Hilgers/
geprüfter Rechtskandidat Jan-Christoph Pohl/
geprüfte Rechtskandidatin Juliane Mudrack
Aktenzeichen: WD 7 – 3000 – 330/12
Abschluss der Arbeit: 7. Januar 2013
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht,
Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Telefon: +49 (0)30 227-38638

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Durchsetzbarkeit eines Nachtflugverbots	4
2.1.	Antrag auf Änderungsgenehmigung	5
2.2.	(Teil-)Widerruf der Zulassung	6
2.2.1.	Widerruf der Genehmigung	6
2.2.2.	Widerruf des Planfeststellungsbeschlusses	7
2.2.3.	Fazit	8
3.	Möglichkeit des „Zwangs“ zum Änderungsverfahren	8
4.	Nachtflugverbote durch Auflagen im Planfeststellungsbeschluss	8
5.	Einwirkungsmöglichkeiten des BMVBS als Aufsichtsbehörde	10
6.	Schadensersatzpflichten bei Einführung eines Nachtflugverbots	11
6.1.	Widerruf auf Antrag des Flughafenbetreibers	11
6.2.	Widerruf ohne Antrag des Flughafenbetreibers	12

1. Einleitung

In Ergänzung zu einer Ausarbeitung des Fachbereichs WD 3¹ werden in dem vorliegenden Sachstand verschiedene Fragen zur Durchsetzbarkeit eines Nachtflugverbots an bestehenden Flughäfen erörtert.

Im Einzelnen liegen diesem Sachstand folgende Fragestellungen zugrunde:

- a) Wie kann man zu Nachtflugverboten an bestehenden Flughäfen (bzw. solche mit rechtskräftigem Planfeststellungsbeschluss) kommen, wenn noch längere Betriebszeiten festgelegt sind? Müsste hierfür die jeweilige Flughafengesellschaft einen Antrag stellen oder könnte dies (auch) die jeweils zuständige Planfeststellungsbehörde über ein Planänderungsverfahren o.ä. auf den Weg bringen?
- b) Könnte die zuständige Planfeststellungsbehörde ggf. zur Eröffnung eines solchen Planänderungsverfahrens „gezwungen“ werden? Wenn ja, durch welche Institution (z.B. Landtagsbeschluss, Kabinettsbeschluss der Landesregierung o.ä.)?
- c) Wären z.B. die in einigen Planfeststellungsbeschlüssen implementierten Auflagenvorbehalte (zum Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm) ein Ansatzpunkt, dies innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens rechtssicher gestalten zu können?
- d) Kann ein durch Planänderungsbeschluss rechtskräftiges Nachtflugverbot seitens des BMVBS aufgehoben werden bzw. VOR Inkrafttreten durch die Rechts- und Fachaufsicht „gestoppt“ werden (wie in Köln/Bonn)?
- e) Wäre damit zu rechnen, dass Airlines o.a. betroffene Dritte Schadensersatz geltend machen können? Wenn ja, unter welchen Bedingungen und auf welcher rechtlichen Basis?

2. Durchsetzbarkeit eines Nachtflugverbots

In der Fragestellung zu lit. a) wird nach den rechtlichen Möglichkeiten zur Durchsetzung eines Nachtflugverbots an bestehenden Flughäfen gefragt.

Um Flughäfen anzulegen und zu betreiben bedarf es sowohl einer Genehmigung, vgl. § 6 Abs. 1 Satz 1 LuftVG², als auch eines Planfeststellungsbeschlusses, § 8 Abs. 1 Satz 1 LuftVG. Beschränkungen des Verkehrs auf Flughäfen, wie etwa Nachtflugverbote, stellen in zulassungsrechtlicher Hinsicht eine Regelung des Betriebs eines Flughafens dar. Grundsätzlich sind betriebsbezogene Regelungen in der Genehmigung anzuordnen. Der Planfeststellungsbeschluss befasst sich demgegenüber mit anlagenbezogenen Bestimmungen. Dennoch können auch Planfeststellungsbeschlüs-

1 Einführung eines gesetzlichen Nachtflugverbots, WD 3 – 3000 – 405/11 (Anlage).

2 Luftverkehrsgesetz vom 1. August 1922 (RGBl. 1922 I S. 681), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 5. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2454), im Internet abrufbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/luftvg/gesamt.pdf> [Stand: 20.12.2012].

se betriebliche Regelungen enthalten. Um ermessensfehlerfrei über anlagenbezogene Anforderungen zu entscheiden, sind nämlich auch betriebliche Aspekte mit einzubeziehen.³ § 8 Abs. 4 Satz 1 LuftVG lässt daher betriebliche Regelungen auch im Planfeststellungsbeschluss ausdrücklich zu. Regelungen über ein Nachtflugverbot können sich demzufolge sowohl aus der Genehmigung als auch aus dem Planfeststellungsbeschluss ergeben.

Im Fall einer bestehenden bestandskräftigen Zulassung von Nachtflügen (durch Genehmigung oder Planfeststellungsbeschluss) kommen rechtstechnisch, je nach Initiator, zwei Wege zur Durchsetzung eines Nachtflugverbots in Betracht. Einerseits könnte der Betreiber eine Änderungsgenehmigung beantragen, andererseits könnte die zuständige Behörde die Zulassung der Nachtflüge widerrufen. Beide Wege sollen im Folgenden dargestellt werden.

2.1. Antrag auf Änderungsgenehmigung

Es besteht in der Regel ein öffentliches Interesse am Betrieb eines Flughafens. Ist einer Gesellschaft der Betrieb eines Flughafens gestattet worden, korrespondiert daher mit dem Recht zum Betrieb gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 LuftVZO⁴ immer auch eine inhaltsgleiche Pflicht. Ein Flughafenbetreiber darf deswegen den (Nachtflug) Betrieb nicht nach seinem Belieben einstellen.⁵

Besteht von Seiten des Betreibers trotz bestandskräftiger Zulassung der Wunsch, nachts den Flugverkehr einzustellen, so muss er eine Änderungsgenehmigung nach § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG beantragen. Gemäß § 8 Abs. 4 Satz 2 LuftVG gilt dies unabhängig davon, ob sich die Gestattung von Nachtflügen im konkreten Fall ursprünglich aus der Genehmigung oder dem Planfeststellungsbeschluss ergibt. Ein neues Planfeststellungsverfahren kann und muss der Betreiber nicht einleiten.⁶

Gemäß § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG ist eine Änderungsgenehmigung erforderlich, wenn der Betrieb des Flughafens wesentlich geändert werden soll. Eine Änderung ist wesentlich, wenn durch sie die in § 6 Abs. 2 und 3 LuftVG genannten Belange, beispielsweise also der Schutz vor Fluglärm, in rechtserheblicher Weise berührt wird oder berührt werden kann.⁷ Dies ist bei Nachtflugverboten regelmäßig der Fall. Der Charakter eines Flugplatzes wird durch Flugbeschränkungen berührt.⁸

3 Giemulla, in: Giemulla/Schmid, Luftverkehrsgesetz, 43. Aktualisierung, München/Unterschleißheim 2005, § 9 LuftVG Rn. 10.

4 Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung vom 19. Juni 1964 (BGBl. I S. 370), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 8. Mai 2012 (BGBl. I S. 1032), im Internet abrufbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/luftvzo/gesamt.pdf> [Stand: 20.12.2012].

5 OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12. Februar 2007, Az. OVG 12 A 2.05, Rn. 48.

6 Giemulla, in: Giemulla/Schmid, Luftverkehrsgesetz, 43. Aktualisierung, München/Unterschleißheim 2005, § 6 Rn. 9.

7 Giemulla, in: Giemulla/Schmid, Luftverkehrsgesetz, 43. Aktualisierung, München/Unterschleißheim 2005, § 6 Rn. 9.

8 OVG Bremen, Beschluss vom 5. November 1993, Az. 1 (G) T 2/93 = NVwZ-RR 1994, 189, 190.

Aufgrund des Antrags entscheidet die Genehmigungsbehörde über die Festlegung eines Nachtflugverbots. Grundsätzlich ist ihr hinsichtlich betrieblicher und anlagenbezogener Regelungen eine gerichtlich nur begrenzt überprüfbare planerische Gestaltungsfreiheit eingeräumt. Diese Freiheit gilt in einem rechtsstaatlichen Verfahren indes nicht unbegrenzt. Besonders für Nachtflüge besteht eine differenzierte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, das Nachtflüge tendenziell nur ausnahmsweise für genehmigungsfähig erklärt. Diese Rechtsprechung hat die Behörde zu beachten.⁹

Die Festlegung eines Nachtflugverbotes erfolgt in der Regel in Form einer allgemeinen Auflage im Sinne des § 6 Abs. 1 Satz 4 LuftVG innerhalb der Änderungsgenehmigung.

2.2. (Teil-)Widerruf der Zulassung

Ohne Antrag des Flughafensbetreibers besteht für die zuständige Behörde nur in engen Grenzen die Möglichkeit, trotz bestandskräftiger Zulassung, ein Nachtflugverbot einzuführen. In Betracht kommt eine solche Einführung in diesen Fällen durch (teilweisen) Widerruf der Genehmigung bzw. des Planfeststellungsbeschlusses.

Grundsätzlich hat der Eintritt der Bestandskraft zur Folge, dass die Zulassung durch die Behörde nicht mehr entzogen werden kann. Hierdurch soll der Begünstigte (Flughafensbetreiber) geschützt werden. Eine risikoarme und ökonomische Planung ist für ihn nur möglich, wenn er sich auf die Zulassung verlassen kann.

Von diesem Grundsatz gibt es sowohl für die Genehmigung als auch für den Planfeststellungsbeschluss Ausnahmen.

2.2.1. Widerruf der Genehmigung

Der Widerruf der Genehmigung ist gemäß § 6 Abs. 2 Satz 4 LuftVG und §§ 48 Abs. 1 Satz 2, 53 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 60 LuftVZO unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Bei einem Widerruf der Genehmigung sind zudem die §§ 48, 49 VwVfG¹⁰ zu beachten.

Diesen Vorschriften ist zu entnehmen, dass die Genehmigung widerrufen werden kann, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet wird (§ 6 Abs. 2 Satz 3 LuftVG) oder erteilte Auflagen nicht eingehalten werden (§ 48 Abs. 1 Satz 3 LuftVZO); sie ist zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen für ihre Erteilung nachträglich nicht nur vorübergehend entfallen sind (§ 48 Abs. 1 Satz 2 LuftVZO) oder die Genehmigungsvoraussetzungen bei der Erteilung der Genehmigung nicht vorgelegen haben (§ 48 Abs. 1 Satz 1 LuftVZO).

9 Siehe zu den von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien BVerwG, Urteil vom 13. Oktober 2011, Az. 4 A 4001/10, Rn. 44-53.

10 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Modernisierung von Verfahren im patentanwaltlichen Berufsrecht vom 14. August 2009 (BGBl. I S. 2827), im Internet abrufbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/> [Stand: 4.1.2013].

Sollte nachträglich festgestellt werden, dass die Genehmigungsvoraussetzungen bei der Erteilung der Genehmigung nicht vorgelegen haben (§ 48 Abs. 1 Satz 1 LuftVZO), sind die Vorschriften der §§ 48, 49 VwVfG zu beachten. Hiernach sind ein Ausgleich des durch das Vertrauen auf den Bestand der Genehmigung erlittenen Vermögensnachteils und die Rücknahmefrist von einem Jahr nach Kenntnisnahme zu beachten.¹¹

Ein Entfallen der Genehmigungsvoraussetzungen nach § 48 Abs. 1 Satz 2 LuftVZO liegt insbesondere dann vor, wenn der Flugbetrieb derart zugenommen hat, dass er Grundrechtsrelevanz (z.B. durch Gesundheitsverletzungen) erlangt hat. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass aufgrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ein (Teil-)Widerruf nur gestattet ist, wenn andere Maßnahmen des passiven Schallschutzes nicht geeignet sind, das Ziel des Gesundheitsschutzes durch eine Lärmminimierung zu erreichen. Der (Teil-)Widerruf darf im Übrigen nur soweit gehen, dass die Lärmbeeinträchtigungen unter der Schwelle der Gesundheitsbeschädigung herunter geführt werden. Nachtflugbeschränkungen dürften angesichts dessen möglich sein, nicht jedoch ein Nachtflugverbot.¹²

2.2.2. Widerruf des Planfeststellungsbeschlusses

Zum Widerruf des Planfeststellungsbeschlusses hat das Bundesverwaltungsgericht grundlegend festgestellt:¹³

„Die Anwohner eines auf der Grundlage eines Planfeststellungsbeschlusses angelegten Flughafens sind unter den in § 9 Abs. 3 LuftVG bezeichneten Voraussetzungen mit Beseitigungs- oder Änderungsansprüchen gegenüber festgestellten Anlagen ausgeschlossen. Diese Duldungspflicht hat indes gegebenenfalls zurückzutreten, wenn die mit dem Anlagenbetrieb verbundenen Fluglärmmissionen ein Ausmaß erreichen, durch das der Gewährleistungsgehalt des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG¹⁴ oder des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG angetastet wird. Die staatlichen Organe sind verpflichtet, sich schützend und fördernd vor Rechtsgüter zu stellen, die Verfassungsrang genießen. An der Entstehung oder der Aufrechterhaltung verfassungswidriger Zustände dürfen sie nicht mitwirken (vgl. BVerwG, Urteile vom 28. Oktober 1998 - BVerwG 11 A 3.98 - BVerwGE 107, 350 und vom 15. September 1999 - BVerwG 11 A 22.98 - Buchholz 442.40 § 8 LuftVG Nr. 17). Als eine zur Abwehr fluglärmbedingter Gesundheits- oder Eigentumsbeeinträchtigungen geeignete Maßnahme stellt sich nach § 49 VwVfG der (Teil-)Widerruf des Planfeststellungsbeschlusses dar. Von dieser für den Flughafenunternehmer einschneidenden Möglichkeit darf die Luftfahrtbehörde allerdings mit Rücksicht auf die Anforderungen, die sich aus dem ebenfalls mit Verfassungsrang ausgestatteten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergeben, nur Gebrauch machen, wenn sich der Grundrechtsverstoß nicht unter Einsatz schonenderer Mittel beseitigen lässt. Als weniger

-
- 11 Giemulla, in: Giemulla/Schmid, Luftverkehrsgesetz, 43. Aktualisierung, München/Unterschleißheim 2005, § 6 Rn. 90.
- 12 Giemulla, in: Giemulla/Schmid, Luftverkehrsgesetz, 43. Aktualisierung, München/Unterschleißheim 2005, § 6 Rn. 90.
- 13 BVerwG, Urteil vom 26. Februar 2004, Az. 4 B 95/03, Rn. 4, juris.
- 14 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung der Bekanntmachung von 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 des Änderungsgesetzes vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478), im Internet abrufbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html> [Stand: 4.1.2013].

*belastender Eingriff kommen nachträgliche Lärmschutzauflagen in Anwendung des § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG in Betracht. Erst wenn Lärmschutzvorkehrungen auf der Grundlage dieser Vorschrift nicht ausreichen, um dem aus der Verfassung ableitbaren Schutzanspruch gerecht zu werden, **darf sich die Luftfahrtbehörde des (Teil-)Widerrufs als letzten Mittels bedienen** (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Mai 1997 - BVerwG 11 C 1.96 - BVerwGE 105, 6; Beschlüsse vom 19. August 1997 - BVerwG 11 B 2.97 - Buchholz 442.40 § 9 LuftVG Nr. 8, vom 10. Oktober 2003 - BVerwG 4 B 83.03 - und vom 16. Dezember 2003 - BVerwG 4 B 75.03 - zur Veröffentlichung vorgesehen).“*

2.2.3. Fazit

Die Bestandskraft der Genehmigung bzw. des Planfeststellungsbeschlusses kann sowohl vom Begünstigten (Flughafenbetreiber) als auch in engen Grenzen durch die zuständige Behörde durchbrochen werden.

3. Möglichkeit des „Zwangs“ zum Änderungsverfahren

In der Fragestellung zu lit. b) sollen die Möglichkeiten erörtert werden, ob und durch wen eine Planfeststellungsbehörde zur Planänderung „gezwungen“ werden kann.

Wie bereits oben ausgeführt, muss die Behörde auf einen Antrag des Flughafenbetreibers hin ein Änderungsverfahren einleiten.

Zudem wird die jeweilige Rechtsaufsichtsbehörde der Zulassungsbehörde diese unter Umständen zum Eingreifen zwingen können, wenn Fälle vorliegen, in denen die Zulassung teilweise widerrufen werden kann (wie unter 2.2 beschrieben) und die Zulassungsbehörde nicht einschreitet.

4. Nachtflugverbote durch Auflagen im Planfeststellungsbeschluss

Die Fragestellung zu lit. c) zielt darauf ab, ob es möglich wäre, einen Auflagenvorbehalt in den Planfeststellungsbeschluss aufzunehmen, der die Aufhebung der Nachtfluggenehmigung zum Inhalt hat.

Grundsätzlich sind sowohl gemäß § 6 Abs. 1 Satz 4 LuftVG als auch gemäß § 36 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG Auflagen und Befristungen der Genehmigung zulässig und nach § 36 Abs. 2 VwVfG darüberhinaus Bedingungen und Widerrufsvorbehalte.

Von besonderer Bedeutung ist der gemäß § 36 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG zulässige Vorbehalt zur nachträglichen Aufnahme, Änderung oder Ergänzung einer Auflage. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass der Auflagenvorbehalt nicht abstrakt formuliert ist, sondern mit ausreichender Bestimmtheit das Ziel und den Inhalt möglicher künftiger Auflagen erkennen lässt.

Der hessische Verfassungsgerichtshof führt zudem aus, dass Lärmschutzmaßnahmen auch ohne Auflagenvorbehalt nachträglich eingeführt werden können:¹⁵

*„Als gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für die Lärmschutzaufgabe vom 16. November 1989 kommen daher allein die für die luftverkehrsrechtliche Genehmigung geltenden Vorschriften in Betracht. Nach § 6 Abs. 1 Satz 2 LuftVG kann die Genehmigung mit Auflagen verbunden werden. Eine solche Auflage kann Betriebsregelungen zum Schutze der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm zum Gegenstand haben, weil dieser Aspekt zu den gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzungen und den abwägungserheblichen Belangen zu zählen ist (vgl. § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG). Eine Lärmschutzaufgabe in Form einer Betriebsregelung kann der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung auch nachträglich beigelegt werden (vgl. Giemulla/Schmid, a.a.O., Anm. 85 zu § 6). **Nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen kann eine nachträgliche Auflage unter anderem dann erlassen werden, wenn mit der Genehmigung ein Auflagenvorbehalt ausgesprochen ist oder wenn die Genehmigung ohne die entsprechende Einschränkung durch eine Auflage widerrufen werden müsste** (vgl. Kopp, VwVfG, 4. Aufl., Rdnr. 44 zu § 36).*

Hier sind beide Tatbestände gegeben. Die Genehmigungsbehörde hat sich in der Genehmigung zur Anlegung und zum Betrieb des Verkehrslandeplatzes Kassel-Calden die Festlegung weiterer Auflagen zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorbehalten (vgl. Teil B Nr. 16 der Neufassung der Genehmigung vom 22. September 1975). Der Einwand der Antragstellerin, dieser Vorbehalt rechtfertige nicht den Erlass nachträglicher Lärmschutzaufgaben, ist nicht begründet. Richtig ist, dass in der aktuellen Fassung des § 6 Abs. 2 LuftVG der Gesichtspunkt des Lärmschutzes neben der Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausdrücklich genannt ist. Diese Fassung hat § 6 Abs. 2 LuftVG durch § 15 Nr. 1 des Gesetzes zum Schutze gegen Fluglärm vom 30. März 1971 (BGBl. I S. 282) erhalten. Aber auch ohne diese ausdrückliche Regelung wäre der Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm unter dem Aspekt der Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Sinne des § 6 Abs. 2 Satz 2 LuftVG als abwägungserheblicher Belang zu berücksichtigen (vgl. Giemulla/Schmid, a.a.O., Rdnr. 14 zu § 6). In diesem Sinne ist auch der Auflagenvorbehalt in der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung des Verkehrslandeplatzes Kassel-Calden zu interpretieren; er lässt nachträgliche Auflagen zur Wahrung aller Belange zu, die auch bei der Erteilung einer neuen Genehmigung zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung hätten berücksichtigt werden müssen.

Darüber hinaus wäre die Genehmigungsbehörde, wenn sie notwendige Lärmschutzaufgaben nicht mehr erlassen könnte, zu einem zumindest teilweisen Widerruf der Genehmigung des Flugplatzes berechtigt (vgl. § 6 Abs. 2 Satz 3 LuftVG i.V.m. § 49 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes - HVwVfG - vom 1. Dezember 1976, GVBl. I S. 454). Die Jahresfrist des § 48 Abs. 4 i.V.m. § 49 Abs. 2 Satz 2 HVwVfG steht dem nicht - wie die Antragstellerin meint - entgegen. Der Senat schließt sich der Auffassung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (Urteil vom 22. Juli 1983, a.a.O., S. 49) an, nach der Lärmschutzregelungen für einen Flugplatz auf komplexen Erwägungen beruhen, die ständig vielfältigen Veränderungen - von den technischen Möglichkeiten der Lärmbekämpfung bis zu den Anforderungen an den Umweltschutz - unterliegen. Ein solches "Dauerproblem" erfordert eine ständige Kontrolle durch die Genehmigungsbehörde. Insoweit lässt sich

15 HessVGH, Beschluss vom 25. Februar 1991, Az. 2 TH 2506/90; Giemulla, in: Giemulla/Schmid, Luftverkehrsgesetz, 43. Aktualisierung, München/Unterschleißheim 2005, § 6 Rn. 89.

keine eindeutige Veränderung der Sach- und Rechtslage feststellen, die geeignet wäre, die Jahresfrist der §§ 48 Abs. 4, 49 Abs. 2 Satz 2 HVwVfG in Gang zu setzen.“

Problemlos lassen sich in zukünftig zu erteilenden Nachtfluggenehmigungen Auflagenvorbehalte zum beschränken der Genehmigung aufnehmen. Ebenso ist es durchaus möglich, auch ohne einen Auflagenvorbehalt Nachtflugbeschränkungen nachträglich anzuordnen, nicht jedoch Nachtflugverbote (siehe 2.2.1.).

5. Einwirkungsmöglichkeiten des BMVBS als Aufsichtsbehörde

Die Fragestellung zu lit d) hat zum Gegenstand, ob durch ein Planänderungsbeschluss ein rechtskräftiges Nachtflugverbot seitens des BMVBS aufgehoben bzw. vor Inkrafttreten durch die Rechts- und Fachaufsicht „gestoppt“ werden kann.

Dem Bundesgesetzgeber ist in Art. 87d Abs. 2 GG die Befugnis eingeräumt, durch Bundesgesetze Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung den Ländern als Auftragsverwaltung zu übertragen.¹⁶ Nach den §§ 39 Abs. 1, 50 Satz 1 und 55 Satz 1 LuftVZO wird die Genehmigung eines Flugplatzes von der Luftfahrtbehörde des Landes erteilt, in dem das Gelände liegt. Die Erteilung der Genehmigung ist gemäß § 31 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG Bundesauftragsverwaltung der Länder. Daneben ist aber das BMVBS für die Prüfung und Entscheidung zuständig, inwieweit durch den Betrieb eines Verkehrsflughafens die öffentlichen Interessen des Bundes berührt werden.¹⁷

So soll beispielsweise das BMVBS anlässlich eines Planfeststellungsbeschlusses zum Flughafen Frankfurt/Main in einem Schreiben vom 10. September 2007 folgendes geltend gemacht haben:

"Zum jetzigen Stand des Planfeststellungsverfahrens kann eine Haltung des Bundes zu einzelnen Inhalten des zu erlassenden Beschlusses noch nicht abschließend feststehen. Für das BMVBS ist aber bereits jetzt klar, dass der Flughafenstandort Frankfurt/Main als größter europäischer Frachtflughafen und drittgrößter Flughafen im Passagierbereich eine elementare Bedeutung für die deutsche Volkswirtschaft und für den Luftverkehrsstandort Deutschland hat.

Für den Fall, dass der Planfeststellungsbeschluss ein absolutes Nachtflugverbot in der Zeit zwischen 23 und 5 Uhr vorsehen sollte, weise ich daher vorsorglich darauf hin, dass es nicht ausgeschlossen werden kann, dass der Bund bei der Prüfung des Beschlusses sein Bundesinteresse an einem nächtlichen Flugbetrieb im Rahmen des § 31 Abs. 2 Nr. 4 in Verbindung mit § 6 Abs. 3 Luftverkehrsgesetz erklärt.“

16 Vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 29. Januar 1991, Az. 4 C 51/89 (München), Neu Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport (NVwZ – RR) 1991, S. 601 (602).

17 Giemulla, in: Giemulla/Schmid, Luftverkehrsgesetz, 43. Aktualisierung, München/Unterschleißheim 2005, § 6 Rn. 47.

Das BMVBS soll hiervon dann wieder in einer nachfolgenden Stellungnahme abgerückt sein.¹⁸ Eine ähnliche Einflussnahme des BMVBS soll auch anlässlich des nächtlichen Passagierflugverbots am Flughafen Köln/Bonn erfolgt sein.¹⁹

Im Ergebnis ist festzustellen, dass das BMVBS durchaus als Aufsichtsbehörde in der Lage ist, auf eine Änderung bestands- oder rechtskräftiger Nachflugverbote hinzuwirken. Derartige Nachtflugverbote können allerdings nicht vom BMVBS selbst, sondern nur durch die Genehmigungsbehörde des jeweiligen Landes aufgehoben werden.

In seinem Urteil vom 29. Januar 1991 weist das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich darauf hin, dass die beigeladene Bundesrepublik Deutschland gegen ein im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zur Überprüfung eines luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses ergangenes Urteil selbständig Rechtsmittel einlegen kann. Eine materielle Beschwerde ist dann gegeben, wenn die gerichtliche Entscheidung Auswirkungen auf die vom Bund im Rahmen der Luftverkehrsverwaltung als eigenständiger Aufgabenkreis wahrgenommene Koordinierung des nationalen und internationalen Luftverkehrs auf den Flughäfen der Bundesrepublik Deutschland haben kann.²⁰

6. Schadensersatzpflichten bei Einführung eines Nachtflugverbots

Die Fragestellung zu lit. e) betrifft die Problematik eines Schadensersatzes von Fluggesellschaften im Falle eines Nachtflugverbotes. Hierbei ist zu differenzieren, wer eine Änderung der bestehenden Nachtflugregelungen „verursacht“ hat. Demgemäß kommen Ansprüche entweder gegen den Flughafenbetreiber oder die zuständige Behörde in Betracht.

Ob jedoch Schadensersatzansprüche vorliegen, kann nur im jeweiligen Einzelfall unter Einbeziehung sämtlicher Umstände beurteilt werden.

6.1. Widerruf auf Antrag des Flughafenbetreibers

Im Falle des Widerrufs auf Antrag des Flughafenbetreibers haben Fluggesellschaften grundsätzlich keine Schadensersatzforderung gegen die Behörde, da sie nicht die Adressaten des Widerrufs der Nachtfluggenehmigung sind. Gleichwohl gilt jedoch, dass grundsätzlich bei jedem staatlichen Handeln mit Außenwirkung Amtshaftungsansprüche denkbar sind. Voraussetzung für einen entsprechenden Anspruch ist, dass ein Beamter vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten

18 Vgl. hierzu www.Flughafen.Unser-Forum.de, als private Informations-Austausch-Plattform zum Thema Ausbaupläne für den Frankfurter Flughafen und verwandte Aspekte, abrufbar unter (Stand: 4.1.2013): <http://www.flughafen.unser-forum.de/?show=|cvu> – zu Weisungen bezüglich Flughafen Frankfurt

19 Vgl. Schreiben vom 28. September 2012 der Bundesvereinigung gegen Fluglärm e.V., abrufbar unter (Stand: 4.1.2013): http://www.dudoni-online.de/nachtflugverbot-ber/downloads/mpinkraft_12_09_28.pdf.

20 Vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Januar 1991, Az. 4 C 51/89 (München), NVwZ – RR 1991, S. 601 (602). Zu den Voraussetzungen für einen (Teil-)Widerruf des Planfeststellungsbeschlusses durch die Luftfahrtbehörde, vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. Februar 2004, Az. 4 B 95/03, Rn. 4 mit weiteren Nachweisen, juris.

gegenüber obliegende Amtspflicht verletzt hat und hieraus dem Dritten ein Schaden entstanden ist, § 839 BGB²¹. Die Haftung trifft dann grundsätzlich die Körperschaft, für die der Beamte handelte, Art. 34 GG.

Ein Anspruch gegen den Flughafenbetreiber ist jedoch beispielsweise aufgrund von Vertragsverletzungen möglich. Dieser Anspruch ist jedoch vom Einzelfall abhängig.

6.2. Widerruf ohne Antrag des Flughafenbetreibers

Wird die Behörde ohne Antrag des Flughafenbetreibers tätig und widerruft die Nachtfluggenehmigung, ergeben sich keine Schadensersatzansprüche gegen den Flughafenbetreiber.

In Betracht kommen in diesem Falle jedoch Amtshaftungsansprüche, wenn ein Beamter vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht verletzt hat und hieraus dem Dritten ein Schaden entstanden ist, § 839 BGB. Bei ordnungsgemäßer Amtsausübung ohne Amtspflichtverletzung scheidet ein Schadensersatzanspruch aus.



Hans Anton Hilgers

gez. Jan-Christoph Pohl



Juliane Mudrack

²¹ Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Juli 2008 (BGBl. I S. 1188), im Internet abrufbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/bgb/> [Stand: 4.1.2013].