



Auszug aus der Niederschrift

Der Ausschuss für Klima- und Umweltschutz der Stadt Hennef hat in seiner Sitzung am 28.04.2015 folgenden Beschluss gefasst:

TOP	Beratungsgegenstand
1.2	Resolution für ein Passagier-Nachtflugverbot Antrag der SPD Fraktion vom 23.02.2015

Der Ausschuss für Klima- und Umweltschutz empfiehlt dem Rat der Stadt Hennef (Sieg) den Beschluss und die Weiterleitung folgender Resolution für ein Passagier-Nachtflugverbot am Flughafen Köln/Bonn:

„ Der Rat der Stadt Hennef (Sieg) spricht sich für ein nächtliches Flugverbot von Passagiermaschinen in einer Kernruhezeit von 0 bis 5 Uhr am Flughafen Köln/Bonn aus und fordert das Bundesverkehrsministerium auf, dieses von der nordrhein-westfälischen Landesregierung beschlossene Verbot zuzulassen. Der Rat der Stadt Hennef (Sieg) fordert die Landesregierung auf, konsequent Rechtsmittel (z.B. in Form von Normenkontrollverfahren) gegen mögliche ablehnende Weisungen des Bundes einzulegen, sich weiterhin für das Nachtflugverbot einzusetzen und darüber hinaus weitere Maßnahmen zur Reduzierung der Lärmbelastung zu ergreifen.

Weiterhin wird die Landesregierung aufgefordert, sich mit der rechtlichen Argumentation in dem am 14. März 2014 Herrn Minister Groschek durch den Vorstand der Lärmschutzgemeinschaft Flughafen Köln/Bonn e.V. persönlich übergebenen Schreiben auseinanderzusetzen und dieses zur Grundlage ihres weiteren Handelns zu machen.

Der Flughafen Köln/Bonn hat inzwischen die meisten Nachtflugbewegungen in Europa, was die Lärmbelastung der Anwohnerinnen und Anwohner auch in den Nachtstunden immer weiter steigert. Auch der Anteil an Passagiermaschinen steigt stetig an. Mittlerweile belegen Studien u.a. des Umweltbundesamtes die gesundheitsgefährdenden Einflüsse von Lärm in der Nacht. Der Rat der Stadt Hennef (Sieg) fordert die politischen Entscheidungsträger/innen deshalb dazu auf, bei der Regelung der Nachtflüge am Flughafen Köln/Bonn nicht einzig die wirtschaftlichen Interessen, sondern auch die Gesundheit und Lebensqualität der Menschen, die rund um den Flughafen von Fluglärm betroffen sind, in die Abwägung mit einzubeziehen. Ein Flugverbot für nächtliche Passagierflüge wäre ein wichtiger und unverzichtbarer Schritt hin zu mehr Lärmschutz.“

Abstimmungsergebnis: einstimmig

Hennef, den 30.04.2015

Schriftführer
Marion Holschbach

Bemerkung: Dieser Antrags-Entwurf unseres Berliner Juristen Karsten Sommer, einem Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Lehrstuhlinhaber für Bau- und Planungsrecht a.d. Brandenburgische Technischer Universität, wurde dem NRW-Verkehrsminister M. Groschek persönlich beim Besuch des Vorstands der Lärmschutzgemeinschaft Flughafen Köln/Bonn e.V. übergeben

Hennef, 28.04.2015, gez.: H. Schumacher, M.i.V. der Lärmschutzgemeinschaft FK/B e.V.

Herrn Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Dr. Peter Ramsauer
Invalidenstraße 44

10115 Berlin

**Einführung einer Kernruhezeit im Passagierflugbetrieb in der Zeit von 00:00 bis 05:00
Uhr am Verkehrsflughafen Köln/Bonn
Entwurf der Neuregelung der Nachtflugbeschränkungen und Begründung**

Anlage: 1

Sehr geehrter Herr Bundesminister Dr. Ramsauer,

den beigefügten Entwurf einer Neuregelung der Nachtflugbeschränkungen für den Verkehrsflughafen Köln/Bonn übersende ich mit der Bitte um Kenntnisnahme und Zustimmung.

Zur Begründung der Neuregelung der Nachtflugbeschränkungen ist auszuführen:

I.

Die Maßnahme erfolgt zur Verminderung der Lärmauswirkungen auf die Umgebung des Verkehrsflughafens Köln/Bonn und ist als solche seit vielen Jahren diskutiert worden und vielfach durch Beschlüsse gewünscht und bei der Novellierung der Nachtflugbeschränkungen für den Verkehrsflughafen Köln/Bonn bereits berücksichtigt.

1. Bereits in der Koalitionsvereinbarung der damaligen Landesregierung 1995 wurde festgehalten, dass der Flughafen Köln/Bonn durch einen Anstieg der Passagierflüge nachts keine Ausweitung des Nachtflugbetriebes erfahren soll und Verhandlungen mit dem Ziel des Einvernehmens über eine Kernruhezeit geführt werden sollen.
2. Der Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen bestätigte am 19.06.1996 einen bereits vom Verkehrsausschuss verabschiedeten sog. 22 Punkte-Katalog zur Minderung der vom Flughafen Köln/Bonn ausgehenden Lärmbelastungen. Unter den Maßnahmen findet sich auch die Einführung einer Kernruhezeit für Passagierflüge zwischen 00:00 und 05:00 Uhr.

3. Die Fluglärmkommission für den Flughafen Köln/Bonn hat im Laufe der Jahre mehrfach den Verkehrsminister aufgefordert, eine Kernruhezeit für den Passagierflugverkehr von 00:00 bis 05:00 Uhr einzuführen.
4. Der Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen hat in einem Entschließungsantrag am 24.08.2007 geschlossen:

„Der Landtag erwartet von der Landesregierung, dass neben den wirtschaftlichen Interessen des Flughafens auch die berechtigten Interessen der Anwohner an einer Verminderung der Lärmbelastung durch Einführung einer Kernruhezeit im Passagierflugbetrieb Berücksichtigung finden.“

5. Auch in dem im Juli 2010 vereinbarten Koalitionsvertrag der neuen Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen ist vereinbart, das vom Landtag beschlossene Verbot nächtlicher Passagierflüge am Flughafen Köln/Bonn zwischen 00:00 und 05:00 Uhr umsetzen und die notwendigen Schritte umgehend einzuleiten.
6. Ein eventuelles Verbot nächtlichen Passagierflugverkehrs zwischen 00:00 und 05:00 Uhr findet seit langem in den Nachtflugbeschränkungen für den Flughafen Köln/Bonn Berücksichtigung: In der Nachtflugbeschränkung vom 26.08.1997 heißt es:

„Nach jeweils 5 Jahren, erstmals im Jahre 2000, wird die Wirksamkeit der Lärmschutzmaßnahmen überprüft und festgestellt. Sollte sich der Nachtfluglärm nicht signifikant vermindert haben, werden – unter strikter Beachtung des Vertrauensschutzes für die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Regelung am Flughafen Köln/Bonn operierende Luftfahrtunternehmen – zusätzliche aktive und passive Lärmschutzmaßnahmen zwingend erforderlich. Eine Verminderung des Nachtfluglärms liegt vor, wenn die Fläche des Gebiets kleiner wird, in dem zur Nachtzeit 6 Fluglärmereignisse im Freien mit einem Maximalpegel (L_{ASmax}) von 75 dB(A) und mehr erreicht werden (sog. Nachtschutzgebiet).

Der Vertrauensschutz gilt nicht für zusätzliche Lärmschutzmaßnahmen zwecks Einschränkung von Passagierflügen sowie des Einsatzes von Strahlflugzeugen mit einer höchstzulässigen Startmasse von mehr als 340 t im Frachtverkehr; die Notwendigkeit dieser Einschränkungen wird spätestens im Jahre 2000 überprüft.

Darüber hinaus bleibt eine vorherige Änderung dieser Beschränkungen vorbehalten, wenn insbesondere neue umwelttechnische oder – rechtliche Rahmenbedingungen, wie z.B. veränderte gesetzliche Vorschriften oder Änderungen der Vorschriften über die Lärmzulassung von Luftfahrzeugen nach ICAO Annex 16, diese geboten erscheinen lassen.“

Die Nachtflugbeschränkungen wurde 2008 bis 2030 verlängert.

7. Der Verkehrsflughafen Köln/Bonn ist der einzige Flughafen in der Bundesrepublik Deutschland, der seine Verkehrsspitze zur Nachtzeit hat. U.a. eine Studie zum Arzneimittelverbrauch im lärmbelasteten Flughafenumfeld lässt auf erhebliche gesundheitliche Auswirkungen des bestehenden Flugbetriebes während der Nachtzeit schließen (sog. Greiser-Studie).

II.

Die beigelegte Neuregelung der Nachtflugbeschränkungen für die Kernruhezeit im Passagierflugverkehr (00:00 bis 05:00 Uhr) hat ihre Rechtsgrundlage in § 6 Abs. 2 des Luftverkehrsgesetzes i.V.m. Ziffer 11 Abs. 4 der geltenden Nachtflugbeschränkung vom 26. August 1997 (dazu nachfolgend zu 1.). Es handelt sich um die derzeit einzige geeignete, erforderliche und im engeren Sinne verhältnismäßige Maßnahme, um den gesetzlichen Vorgaben zum Fluglärmschutz Rechnung zu tragen und die Gesundheitsbelastungen der Anwohnerinnen und Anwohner in der Umgebung des Flughafen Köln/Bonn zu mindern. Maßnahmen des passiven Schallschutzes sind nicht geeignet, den gesetzlichen Maßgaben ausreichend Rechnung zu tragen (dazu nachfolgend u 2.).

1. Der Teilwiderruf der Betriebsgenehmigung des Flughafen Köln/Bonn wird auf § 6 Abs. 2 LuftVG i.V.m. Ziffer 11 der geltenden Nachtflugbeschränkung gestützt.

Nach § 6 Abs. 2 LuftVG ist eine luftverkehrsrechtliche Genehmigung zu versagen u.a. dann, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet wird. Ergäben sich später solche Tatsachen, kann die luftverkehrsrechtliche Genehmigung danach widerrufen werden.

Die Genehmigung kann nach dem Wortlaut der Vorschrift (ganz oder teilweise) widerrufen werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet wird. Mit der klassisch polizeirechtlichen Bezugnahme auf die öffentliche Sicherheit oder Ordnung nimmt die Vorschrift die gesamte Rechtsordnung in Bezug, damit auch die nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ein nächtliches Passagierflugverbot rechtfertigende Vorschrift des § 29 b Abs. 1 Satz 2 LuftVG. Die Tatbestandsalternative der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung eröffnet hier die Widerrufsmöglichkeit.

Der Betrieb des Flughafen Köln/Bonn, hier insbesondere der nächtliche Flugbetrieb, verstößt gegen § 29 b Abs. 1 Satz 2 LuftVG. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinen Urteilen zum Flughafen Leipzig vom 9. November 2006 und vom 24. Juli 2008 zu dieser Vorschrift u.a. ausgeführt, dass jeder nächtliche Flug für die Anwohnerinnen und Anwohner eines Flughafens eine zusätzliche Belastung bedeutet; jeder Flug der unterbleibt, eine Entlastung. Es kommt mithin für die Bewertung der nächtlichen Lärmbelastung nicht allein auf einen äquivalenten Dauerschallpegel an, sondern auch auf Anzahl und Höhe der Einzelschallpegel. Dabei bleiben die Anwohner grundsätzlich auch dann schutzbedürftig, wenn ihre Nachtruhe durch zugelassenen Frachtverkehr ohnehin gestört wird. Diesen Ausführungen ist zu entnehmen, dass die Belastung von Flughafenanwohnerinnen und -anwohnern mit nächtlichem Flugverkehr durch Frachtverkehr die Luftverkehrsbehörde nicht von der Prüfung entbindet, ob eine gewisse Entlastung der Anwohnerinnen und Anwohner dadurch erreicht werden kann, dass nicht zwingend erforderlicher Passagierverkehr während der Kernzeit der Nacht ausgeschlossen wird.

Das Bundesverwaltungsgericht hat weiter ausgeführt, dass Maßnahmen des passiven Schallschutzes allein den Vorgaben des § 29 b Abs. 1 Satz 2 LuftVG nicht Rechnung tragen, da Schutzgegenstand nicht allein der Nachtschlaf sondern die Nachtruhe sei. Die Nacht soll sich danach durch eine Lärmpause vom Tag unterscheiden.

Der Flughafen Köln/Bonn hat ausgerechnet in der gesetzlich durch § 29 b Abs. 1 Satz 2 LuftVG als besonders schutzbedürftig anerkannten Nachtzeit eine Belastungsspitze. Hier steht insgesamt in Frage, ob sich die Lärmbelastung während der Nachtzeit noch von derjenigen während der Tagzeit durch eine (wenn auch möglicherweise nur tendenzielle) Lärmpause unterscheidet. Die Luftverkehrsbehörde sieht sich vor diesem Hintergrund gehalten, jede Möglichkeit zu prüfen, die nächtliche Lärmbelastung auf das geringstmögliche Maß zu senken, um auch für den Flughafen Köln/Bonn den gesetzlichen Anforderungen Genüge zu tun.

Nach der verwaltungsgerichtlichen und sogar verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung steht der Luftverkehrsbehörde für diesen Zweck das Mittel des Teilwiderrufs der Betriebsgenehmigung zur Verfügung.

Das Bundesverfassungsgericht stellt im Beschluss vom 4. Mai 2011 (- 1 BvR 1502/08 – S. 14 des Entscheidungsabdrucks) fest, dass ein (Teil-)Widerruf erteilter Genehmigungen oder Planfeststellungsbeschlüsse aus Gründen des Fluglärmschutzes grundsätzlich möglich ist und verweist insoweit auf eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (Beschluss vom 26. Februar 2004 – 4 B 95/03 -) zum Flughafen Köln/Bonn. In der Vorinstanz zu dem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. Februar 2004 wiederum hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in der Begründung seines (Teil-)Urteils vom 10. Juli 2003 (zum gerichtlichen Az.: 20 D 78/00.AK – Entscheidungsabdruck S. 16) ausgeführt, dass die Duldungswirkung (aus der für den Flughafen Köln/Bonn gesetzlich fiktiv durch § 71 LuftVG angeordneten Duldungswirkung) die Befugnis der Luftfahrtbehörde unangetastet lässt, die Regelung des Flughafenbetriebs bei Vorliegen der Voraussetzungen von Amtswegen – regelmäßig im Wege des (Teil-)Widerrufs – einzuschränken, „etwa um den zulässigen Flugbetrieb den veränderten Verhältnissen anzupassen, wie es der Beklagte am Flughafen der Beigeladenen seit 1972 immer wieder praktiziert hat“.

Der (Teil-)Widerruf von luftverkehrsrechtlichen Betriebsgenehmigungen Deutscher Verkehrsflughäfen ist denn auch jahrzehntelange Praxis der Bundesdeutschen Verkehrsbehörden.

Für den Flughafen Köln/Bonn ist es Praxis der nordrheinwestfälischen Luftverkehrsbehörde seit dem Jahre 1972, Nachtflugbeschränkungen durch (Teil-)Widerruf der Betriebsgenehmigung anzuordnen und ständig zu überprüfen und zu ändern. Diese Praxis hat auch zur derzeit geltenden und bis 2030 verlängerten Nachtflugbeschränkung vom 26.08.1997 geführt, denn in dieser aktuell geltenden Nachtflugbeschränkung wird ausdrücklich ausgeführt, dass ein Vertrauensschutz nicht für zusätzliche Lärmschutzmaßnahmen zwecks Einschränkung von Passagierflügen gilt und dass die Notwendigkeit derartiger Einschränkungen überprüft wird. Darüber hinaus bleibt dort eine vorherige Änderung der Nachtflugbeschränkungen vorbehalten, wenn insbesondere neue umwelttechnische oder rechtliche Rahmenbedingungen, wie z.B. veränderte gesetzliche Vorschriften oder Änderungen der Vorschriften für die Lärmzulassung von Luftfahrzeugen nach ICAO Annex 16, diese geboten erscheinen lassen.

Die oben angeführte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Auslegung der gesetzlichen Verpflichtung aus § 29 b Abs. 1 Satz 2 LuftVG lässt die Anpassung der Nachtflugbeschränkungen zwingend geboten erscheinen.

2. Mit der Anordnung eines Nachtflugverbots für Passagierflüge in der Kernzeit der Nacht zwischen 00:00 und 05:00 Uhr wird auf die Nachtruhe der Bevölkerung am Flughafen Köln/Bonn in nach § 29 b Abs. 1 Satz 2 LuftVG zwingend gebotenen Maße Rücksicht genommen. Insoweit haben die Interessen der Wohnbevölkerung in der Umgebung des Flughafens Köln/Bonn Vorrang und gegenüber den betrieblichen Interessen des Flughafenbetreibers und der Luftverkehrsgesellschaften an einer ungehinderten Ausnutzung der Flughafenkapazitäten auch für den Passagierflugverkehr während der sog. Nachtkernzeit.

Dem steht insbesondere nicht der Vorrang sog. passiver Schallschutzmaßnahmen entgegen. Das Bundesverwaltungsgericht hat in den bereits angeführten Entscheidungen vom 9. November 2006 und 24. Juli 2008 zum Flughafen Leipzig/Halle klargestellt, dass Schutzgegenstand der Regelung des § 29 b Abs. 1 Satz 2 LuftVG nicht allein der Nachtschlaf ist, der möglicherweise durch passive Schallschutzmaßnahmen jedenfalls für „die Durchschnittsbevölkerung“ gewährleistet werden kann. Schutzgegenstand ist hier vielmehr auch die Nachtruhe. Die Nacht soll sich durch eine Lärmpause vom Tag unterscheiden. Am Flughafen Köln/Bonn ist dies bisher durch die sehr hohe Zahl von Nachtflügen im Vergleich zu der Zahl der Flüge tagsüber nicht (mehr) gewährleistet. Passive Schallschutzmaßnahmen sind nicht geeignet, diesem Missstand abzuwenden. Insoweit kommen allein weitere Betriebsbeschränkungen als geeignete Maßnahmen in Betracht.

Der Maßnahme steht auch nicht die Dominanz des nächtlichen Frachtverkehrs auch im Hinblick auf die davon ausgehenden Lärmbelastungen entgegen. Die Luftverkehrsbehörde verkennt dabei nicht, dass die nächtliche Lärmbelastung am Flughafen Köln/Bonn durch die Frachtflüge stark dominiert ist. Jedoch kann die – im Falle des Flughafen Köln/Bonn außerordentlich starke – Lärmbelastung durch nächtlichen Frachtverkehr einer Betriebsbeschränkung hinsichtlich des Passagierverkehrs nicht entgegengehalten werden. Denn für die nächtliche Fluglärmbelastung gilt, dass jeder Flug eine zusätzliche Belastung darstellt und jeder Flug, der unterbleibt, eine Entlastung. Die Flughafenanwohner bleiben auch dann schutzbedürftig, wenn ihre Nachtruhe durch zugelassenen Frachtverkehr ohnehin gestört wird. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Entlastung der Flughafenanwohnerinnen und -anwohner durch ein nächtliches Passagierflugverbot zumindest für die Nachtkernzeit völlig ohne Bedeutung für deren Belastung ist, sodass die Maßnahme geboten ist, um den Vorgaben von § 29 b Abs. 1 Satz 2 LuftVG Rechnung zu tragen. Durch den Wegfall der Starts und Landungen im Passagierflugverkehr in der Kernzeit der Nacht kommt es in den sensibelsten Zeitsegmenten des Fluglärms zu einer Erhöhung der Zahl der Lärmpausen zwischen den Fluglärmergeignissen des Frachtflugbetriebs und dadurch auch zu einer tendenziellen Entlastung der Anwohnerinnen und Anwohner.

Die Maßnahme ist auch im Übrigen verhältnismäßig. Insbesondere konnten von den Einwendern im Rahmen der Anhörung zur Änderung der Nachtflugbeschränkungen kein standortspezifischer Nachtflugbedarf für den Passagierflugbetrieb am Flughafen Köln/Bonn nachgewiesen werden. Gegenüber den betroffenen öffentlichen und privaten Belangen, einschließlich der Forderung nach dem Erhalt einer Ausweichfunktion für verspäteten oder verfrühten Nachtflug, erweist sich das angeordnete Passagierflugverbot im Hinblick auf den damit verfolgten Zweck des Schutzes der Nachtruhe der Bevölkerung am Flughafen Köln/Bonn als geeignet, erforderlich und unter Berücksichtigung insbesondere der Interessen des Flughafenbetreibers und der ansässigen Luftverkehrsunternehmen als angemessen. Das gilt auch mit Blick auf die wirtschaftlichen

und betrieblichen Folgen, die mit der Anordnung des Nachtflugverbots für die betroffenen Unternehmen verbunden sind. Die wirtschaftlichen Folgen der Ausweitung der Nachtflugbeschränkungen sind gering.

Die wirtschaftlichen Interessen von Flughafenbetreiber und Luftverkehrsunternehmen am nächtlichen Passagierflugverkehr während der Kernruhezeit der Nacht müssen hinter den Interessen der Bevölkerung an einem Schutz vor weiterem Nachtfluglärm insbesondere vor dem Hintergrund der gesetzlichen Vorgabe des § 29 b Abs. 1 Satz 2 LuftVG zurücktreten.

Dies gilt umso mehr, als mit der frühzeitigen und außergewöhnlich langen Verlängerung der Nachtflugbestimmungen für den Flughafen Köln/Bonn sowohl der Flughafengesellschaft als auch den betroffenen Luftverkehrsunternehmen in besonderem Umfang Vertrauensschutz für die Durchführung des Nachtflugverkehrs in den kommenden Jahren und sogar Jahrzehnten gewährt wurde.

Mit freundlichen Grüßen

.....