

Die Festsetzung des Flugverfahrens CINDY/SULUS

- Überblick Flugverfahren und Stand der
Bearbeitung –

**Fachanwältin für
Verwaltungsrecht
Alexandra Fridrich**

Vorbemerkung: Um was geht es?

Bundesgesetzblatt

Teil I

2025

Ausgegeben zu Bonn am 2. Mai 2025

Nr. 124

**Siebzigste Verordnung
zur Änderung der Zweihundertzweifelten Durchführungsverordnung
zur Luftverkehrs-Ordnung
(Festlegung von Flugverfahren für An- und Abflüge nach
Instrumentenflugregeln zum und vom Flughafen Frankfurt am Main)**

Vom 14. April 2025

Vorbemerkung: Um was geht es?

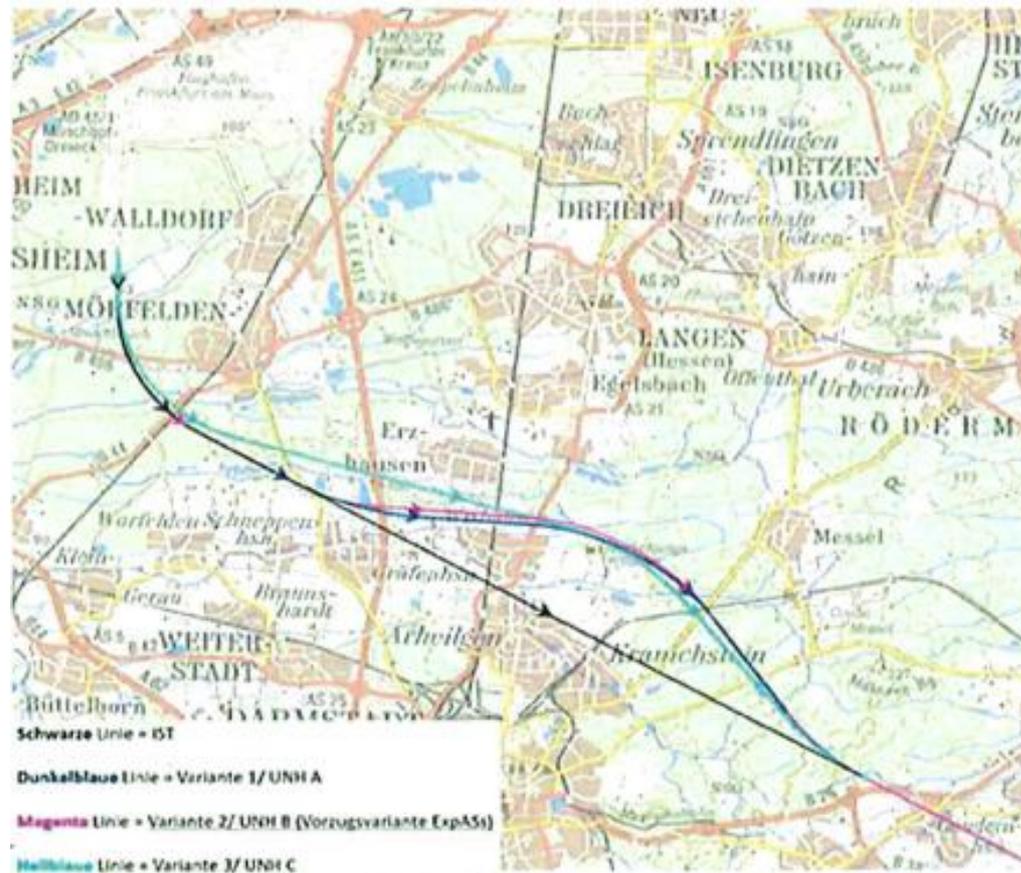


Abbildung 14 Darstellung des CINDY/ SULUS S Abflugverfahrens und die Varianten der ExpASS

Quelle:
Abwägungsvermerk BAF
vom 11.04.2025

A. Grundlagen

§ 33 Abs. 1 und Abs. 2 LuftVO

„(1) Soweit die zuständige Flugverkehrskontrollstelle keine anders lautende Flugverkehrskontrollfreigabe nach § 31 Absatz 3 erteilt, hat der Luftfahrzeugführer bei Flügen innerhalb von Kontrollzonen, bei Anflügen zu und Abflügen von Flugplätzen mit Flugverkehrskontrollstelle sowie bei Flügen nach Instrumentenflugregeln die vorgeschriebenen Flugverfahren zu befolgen.

(2) Das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung wird ermächtigt, die Flugverfahren nach Absatz 1 einschließlich der Flugwege, Flughöhen und Meldepunkte durch Rechtsverordnung festzulegen.“

B. Verfahren

Einleitung des Verfahrens:

- Die Initiative zur Änderung von Flugverfahren geht z.B. aus von
 - Land,
 - FLK (vgl. § 32b Abs. 3 Satz 1 LuftVG),
 - FFR (hier: Expertengremium Aktiver Schallschutz - ExpASS)
 - etc.

- Die DFS führt die Planung und Prüfung durch (vgl. § 27c Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1a) und b) LuftVG). Sie erstellt einen Abwägungsvorschlag incl. Sachverhaltsermittlung, technisch-betriebliche Planung Abwägung etc. (sog. „Designkonzept“).

B. Verfahren

Rechtliche Regelungen:

- Das Verfahren zur Festlegung von Flugverfahren ist nur teilweise geregelt:
 - Die örtliche FLK berät die von der DFS vorgestellten Flugverfahren (§ 32b Abs.1 S.1 LuftVG).
 - Das BAF setzt sich mit dem UBA ins Benehmen (§ 32 Abs.4c S.2 LuftVG)
 - Das BMJ führt eine Rechtsförmlichkeitsprüfung durch.
- Die Verfahrensgestaltung steht im pflichtgemäßen Ermessen des BAF.

B. Verfahren

Quelle: DFS



B. Verfahren

Rechtsprechung zu Beteiligungsrechten:

- Gemeinden und Private haben keinen Anspruch auf Anhörung vor Erlass der Verordnung.
- Der Gesetzgeber hat bewusst keine Regelung zur Anhörung getroffen.
- Art. 28 Abs. 2 GG erfordert die Beteiligung ebenfalls nicht.

(vgl. zuletzt HessVGH, Urt. v. 14.02.2019)

C. Inhaltliche Anforderungen

Ausgangspunkt:

- Die Festlegung von Flugverfahren durch Rechtsverordnungen nach § 33 Abs. 2 LuftVO unterliegt in materieller Hinsicht der Abwägung.

HessVGH, Urt. v. 14.02.2019, 9 C 6512/16.T:

„Da weder im Luftverkehrsgesetz noch in der Luftverkehrs-Ordnung eine Konkretisierung der Abwägungspflicht, die der Beklagten als Normgeber im Rahmen des normgebenden Ermessens obliegt, formuliert worden ist, die Festlegung von Flugverfahren durch Rechtsverordnung gemäß § 33 Abs. 2 LuftVO in materieller Hinsicht einem Abwägungsgebot im Rahmen des rechtsstaatlich unabdingbar Gebotenen, nicht jedoch nach planungsrechtlichen Grundsätzen.“

C. Inhaltliche Anforderungen

In der Abwägung sind zu berücksichtigen:

- Die sichere, geordnete und flüssige Abwicklung des Luftverkehrs ist zu gewährleisten (§ 27c Abs. 1 LuftVG).
- Der Schutz vor unzumutbarem Fluglärm ist zu berücksichtigen (§ 29b Abs. 2 LuftVG). Die Folgen für die Fluglärmsituation sind zu ermitteln, ggf. sind Alternativen zu diskutieren.
- Das Planungsziel (Änderungsbedarf) muss erreicht werden können.
- Die Flugwegelänge ist zu betrachten (CO₂-Reduzierung).

C. Inhaltliche Anforderungen

Zur Lärmbelastung:

- Es erfolgt eine Differenzierung nach unzumutbaren und zumutbaren Lärmeinwirkungen.
 - Die Behörde handelt bei Lärmbelastungen unterhalb der Zumutbarkeitsschwelle schon dann abwägungsfehlerfrei, wenn sich dafür sachlich einleuchtende Gründe anführen lassen.
 - Unzumutbare Lärmwirkungen unterliegen einem besonderen Rechtfertigungszwang. Sie können nur durch sicherheitsbezogene Erwägungen von Gewicht gerechtfertigt werden.

C. Inhaltliche Anforderungen

Zur Lärmbelastung:

- Bei sog. Verteilungsfällen (vergleichbare Lärmbelastungen können bei keinem erwägenswerten Flugverfahren vermieden werden und es nur darum geht, wer die Lärmbelastung zu tragen hat) **gilt** (vgl. z.B. HessVGH, Urt. v. 14.02.2019, 9 C 6512/16.T):

„In diesen Fällen bleibt es dem weiten Gestaltungsspielraum des Bundesaufsichtsamtes bei der Wahl zwischen verschiedenen Alternativen zur Bewältigung der Lärmproblematik überlassen, bei vorrangiger Maßgabe der Aspekte der Sicherheit des Luftverkehrs zu beurteilen, ob die Flugbewegungen eher gebündelt oder gestreut werden, die Lärmbelastungen also nach Art eines großräumigen Lastenausgleichs verteilt werden oder einzelne Gebiete möglichst verschont bleiben sollen. Ebenso ist seiner Entscheidung vorbehalten, ob bei der Bewertung der Belastungsstärke auf den Umfang der räumlichen Betroffenheit oder die Zahl der betroffenen Bewohner abgestellt und welches Gewicht dabei der Stärke der Lärmereignisse zuerkannt werden soll.“

C. Inhaltliche Anforderungen

Unzumutbare Lärmwirkungen:

- Ab wann Fluglärm unzumutbar ist, hat die Rechtsprechung bisher offen gelassen.
- Das BVerwG geht davon aus, dass die einfachgesetzliche Grenzlinie der „Unzumutbarkeit“ in § 29 b Abs. 2 LuftVG nicht anders zu ziehen sei, als im luftverkehrsrechtlichen Planungsrecht. Unterschiedlich geregelt seien lediglich die Rechtsfolgen.

(BVerwG, Urt. v. 24.06.2004, 4 C 11.03, Rn 29 Juris; so auch HessVGH, Urt. v. 14.02.2019, 9 C 6512/16.T, Rn. 90 Juris)

C. Inhaltliche Anforderungen

Gewichtung der Belange:

- Das Gewicht eines Belangs in der Abwägung hängt zum einen vom Grad seiner Beeinträchtigung, aber auch von der Empfindlichkeit des betroffenen Gebiets ab. Je höher der Lärmpegel ist, desto höher ist das Gewicht des Lärmschutzbelangs.
- Jedenfalls dann, wenn eine Gemeinde bzw. Privat-betroffener nicht unmittelbar in der Nachbarschaft zum Flughafen oder in unmittelbarer Verlängerung der Start- und Landebahnachsen liegt, ist dieser nicht über den Grundsatz der Situationsgebundenheit beschränkt.

D. Rechtsschutz – Zulässigkeit

Statthafte Klageart:

- früher:
Es gab keinen Rechtsschutz gegen RVO nach § 33 Abs. 2 LuftVO
- (heute):
Seit dem Beschluss des BVerfG v. 02.04.1997 und dem Urteil des BVerwG v. 28.06.2000 ist die Feststellungsklage nach § 43 VwGO statthaft.

Beklagter:

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das BAF

Zuständiges Gericht:

Hessischer Verwaltungsgerichtshof (HessVGH)

D. Rechtsschutz – Zulässigkeit

Klagebefugnis:

- An das Vorbringen zur Klagebefugnis sind vergleichsweise geringe Anforderungen zu stellen.
- Nach der Rechtsprechung des BVerwG reicht es aus, dass „sich dem Interesse, vor Fluglärm ohne Rücksicht auf den Grad der Beeinträchtigung bewahrt zu bleiben, nicht von vornherein jegliche rechtliche Relevanz absprechen“ lässt.

vgl. BVerwG, Urteil vom 24.06.2004, Az. 4 C 11/03, Rn. 20 Juris; HessVGH, Urt. v. 14.02.2019, 9 C 6512/16.T, Rn. 35 Juris

D. Rechtsschutz – Begründetheit

Rechtlicher Rahmen:

Die Gerichte prüfen deshalb im Rahmen der Begründetheit einer Feststellungsklage, ob

- die konkret zu prüfende Verordnung sich innerhalb der Ermächtigungsgrundlage des § 33 Abs. 2 LuftVO hält,
- formelle Fehler bei der Ausübung der Verordnungsermächtigung durch das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung festzustellen sind,
- die Regelungen gemessen an dem Adressatenkreis, an den sie sich richten, bestimmt genug sind,
- dem Abwägungsgebot Genüge getan wurde und schließlich
- durch eventuell festgestellte Fehler der Kläger in seinen Rechten verletzt wird.

E. Woran arbeiten wir gerade?

Formelle Rechtmäßigkeit:

- Beratung FLK erfolgt?
- Benehmen mit UBA erfolgt?

E. Woran arbeiten wir gerade?

Materielle Rechtmäßigkeit:

- Sicherheit nach Anpassung fly-over zu fly-by Punkt gewährleistet?
- Prognose Flugbewegungszahlen und Belegung?
- Ist die Lärmermittlung korrekt erfolgt? Reichen die vorgenommenen Pauschalierungen aus?
- Ist die Lärmbewertung korrekt erfolgt? Methodik korrekt? Bewertung in Ordnung?

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit !

**Alexandra Fridrich
Fachanwältin für Verwaltungsrecht**

**Kartäuserstraße 51a
79102 Freiburg
Tel. (0761) 38 37 89-0
Fax (0761) 38 37 89-11
fridrich@fb-rae.de**