

Vorab per Telefax und E-Mail

9 Seiten

**Noerr**

Noerr LLP | Postfach 10 11 21 | 80085 München

**Einschreiben/Rückschein**

An den Vorsitzenden des Haushaltsausschusses  
des Hessischen Landtags  
Herrn Geschäftsführer Hanns Otto Zinßer  
Schlossplatz 1 – 3  
65183 Wiesbaden

Dr. Martin Schröder  
Rechtsanwalt

Noerr LLP  
Briener Str. 28  
80333 München  
Deutschland  
www.noerr.com

01.06.2012

Sekretariat Jeanette Barwasser  
T +49 89 28628374  
T +49 89 286280 (Zentrale)  
F +49 89 280110  
Martin.Schroeder@noerr.com  
Unser Zeichen: M-2206-2009  
MSD/jbw

**Aktenzeichen: I A 2.7**

**Drucksache 18/5592**

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU  
und der FDP für ein Gesetz zur Einrichtung eines Regional-  
fonds im Rahmen der Allianz für Fluglärmschutz „Gemein-  
sam für die Region“ (Regionalfondsgesetz – RegFondsG)**

ALICANTE  
BERLIN  
BRATISLAVA  
BUDAPEST  
BUKAREST  
DRESDEN  
DÜSSELDORF  
FRANKFURT/M.  
KIEW  
LONDON  
MOSKAU  
MÜNCHEN  
NEW YORK  
PRAG  
WARSCHAU

Sehr geehrter Herr Zinßer,

wir bedanken uns für die Beteiligung an der öffentlichen Anhö-  
rung des Haushaltsausschusses des Hessischen Landtages zu  
dem oben genannten Gesetzentwurf.

Namens und im Auftrag der Städte Flörsheim, Hattersheim und  
Hochheim am Main sowie der Landeshauptstadt Mainz nehmen  
wir die Gelegenheit wahr, zu dem übersandten Gesetzentwurf  
für ein Regionalfondsgesetz (im Folgenden: RegFondsGE)  
schriftlich Stellung zu nehmen:

Noerr LLP ist eine Limited Liability Partnership  
mit Sitz in Tower 42, 25 Old Broad Street,  
London EC2N 1HQ, registriert in England und  
Wales unter der Registernummer OC349228. Die  
Gesellschaft ist im Partnerschaftsregister des  
Amtsgerichts München unter der Nummer  
PR 945 eingetragen. Weitere Informationen fin-  
den Sie im Internet unter www.noerr.com

## **I. Grundsätzliches**

### **1. Vorrang des aktiven Schallschutzes**

Nach § 1 Abs. 1 Satz 1, 3 RegFondsGE soll ein nicht rechtsfähiger Regionalfonds für passiven Fluglärmschutz eingerichtet werden. Aus diesem Fonds sollen Maßnahmen des passiven Fluglärmschutzes in der Region um den Flughafen Frankfurt/Main für natürliche und juristische Personen des Privatrechts und für juristische Personen des öffentlichen Rechts durch Gewährung von Zuschüssen und Darlehen finanziert werden.

Mit Nachdruck weisen wir darauf hin, dass der massive, durch den Fluglärm ausgelöste Raumnutzungskonflikt in der Umgebung des Flughafens Frankfurt am Main durch Maßnahmen des passiven Schallschutzes nicht gelöst werden kann. Unverzichtbarer und grundgesetzlich garantierter Teil des menschlichen Lebens ist die ungefährdete Nutzung des Außenbereichs. Dies gilt insbesondere für Kinder, für deren gesunde Entwicklung die Bewegung im Freien von besonderer Bedeutung ist. Im Hinblick auf die Schutzgüter der Flughafenanrainer (insbesondere Leben und Gesundheit, Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, Eigentum, Art. 14 Abs. 1 GG, Berufsausübung, Art. 12 Abs. 1 GG) ist die Gewährung passiven Schallschutzes lediglich ein höchst unvollkommenes Mittel, das den Schutzbedarf gegen den Fluglärm nicht befriedigt. In der Rangfolge der Fluglärmschutzmaßnahmen steht der passive Lärmschutz als ultima ratio daher an letzter Stelle.

Der Schwerpunkt der Bemühungen um Lärminderung muss bei aktiven Lärmschutzmaßnahmen liegen, die an der Quelle ansetzen. Dazu gehören lärmbedingte Betriebsbeschränkungen, insbesondere ein konsequentes Nachtflugverbot zwischen 22.00 Uhr und 06.00 Uhr und klar definierte Bewegungs- und Lärmobergrenzen, die der Betrieb des Flughafens nicht überschreiten darf.

Das entworfenen Regionalfondsgesetz sehen wir gleichwohl als dringend notwendige landesrechtliche Ergänzung des Fluglärmrechts des Bundes, das nicht nur den aktiven Fluglärmschutz sträflich vernachlässigt, sondern auch die passiven Fluglärmschutzmaßnahmen gänzlich unzureichend regelt. Denn es hat sich herausgestellt, dass das von Fluglärmschutzgesetz

und 2. Fluglärmenschutzverordnung gewährte Schallschutzniveau die an den passiven Schallschutz zu stellenden Anforderungen weit unterschreitet.

In diesem Zusammenhang wenden wir uns auch gegen die in der Begründung des Gesetzentwurfs (S. 4, Ziff. I., 1. Abs.) aufgestellte Behauptung, nach der Inbetriebnahme der Landebahn Nordwest am 21.10.2011 hätten „Kommunen und Privatpersonen aus der Region um den Flughafen ihre subjektive Betroffenheit wegen des Fluglärms deutlich gemacht“. Mitnichten haben die in Bezug genommenen Kommunen und Privatpersonen ihre „subjektive“ Betroffenheit zum Ausdruck gebracht. Die Schäden durch den Fluglärm liegen keineswegs in den „Subjekten“ begründet. Der Fluglärm und seine schädlichen Wirkungen sind empirisch feststellbar und objektiv gegeben.

## **2. Notwendige Mittel für siedlungs- und sozialstrukturelle Maßnahmen**

Zahlreiche Städte und Gemeinden in der unmittelbaren Umgebung des Flughafens Frankfurt am Main sind durch den Lärmschutzbereich nach dem Fluglärmgesetz und zusätzlich durch den in dem Regionalplan Südhessen ausgewiesenen Siedlungsbeschränkungsbereich in ihrer Entwicklungstätigkeit stark beschränkt. Manche Kommunen, wie z. B. die Stadt Flörsheim am Main, werden dadurch nahezu „eingefroren“. Zusätzlich erzeugt der Fluglärm gerade in diesen Kommunen einen Migrationsdruck: v.a. junge und leistungsfähige Familien, aber auch andere Bürger und auch Unternehmen, die einen Umzug finanziell ermöglichen können, verlassen die verlärmten Gebiete und ziehen in ruhigere Gegenden um. In Flörsheim wird diese Wanderungsbewegung durch die Programme CASA-I und CASA-II befördert. Ohne Gegensteuerung wird dieser Migrationsdruck zu einem Umbau der Sozialstruktur in den betroffenen Kommunen führen, die deshalb dringend und vorbeugend in die Lage versetzt werden müssen, in kommunale Infrastruktur zu investieren, um im Wettstreit der Kommunen um hochwertige Arbeitsplätze, ein lebendiges gesellschaftliches und kirchliches Leben und zufriedene Bürger bestehen zu können.

Aus diesem Grund soll der Regionalfonds nicht nur passive Schallschutzmaßnahmen finanzieren. Er muss vielmehr den von fluglärmbedingten Siedlungsbeschränkungen betroffenen Kommunen zusätzliche Mittel für siedlungs- und sozialstrukturelle Maßnahmen zur Verfügung stellen. Für

diesen weiteren Zweck ist eine Aufstockung der Regionalfondsmittel erforderlich.

## **II. Zu den einzelnen Regelungen des RegFondsGE**

### **1. Defizitäre Zweckbestimmung**

Aus dem einzurichtenden Regionalfonds sollen „*Maßnahmen des passiven Fluglärmschutzes in der Region um den Flughafen Frankfurt Main für natürliche und juristische Personen des Privatrechts und für juristische Personen des öffentlichen Rechts finanziert*“ werden (§ 1 Abs. 1 S. 3 RegFondsGE).

Als Empfänger von Leistungen aus dem Fonds kommen nach dem Entwurf sämtliche Rechtssubjekte „*in der Region um den Flughafen Frankfurt*“ in Betracht. Der Umgriff der im Entwurfstext gemeinten „*Region*“ wird nicht konkretisiert. Sachlich sind nach dem Entwurf unterschiedslos alle Maßnahmen, die sich unter den weiten Begriff des passiven Schallschutzes fassen lassen, vom Zweck des Gesetzes erfasst.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Zweckbestimmung ist von uferloser Weite. Die Mittel des Fonds sind jedoch beschränkt. Sie werden voraussichtlich nicht einmal ausreichen, um alle dringlichen Maßnahmen des baulichen Schallschutzes zu finanzieren.

Das Gesetz sollte Zielkonkretisierungen enthalten, die es erlauben, Projekte und Antragsteller in eine Rangfolge zu bringen. Wir schlagen daher vor, den § 1 Abs. 1 RegFondsGE um den folgenden Satz 4 zu ergänzen:

„Die aus dem Fonds finanzierten Maßnahmen gewähren insbesondere zusätzlichen Fluglärmschutz in dem gemäß § 2 Abs. 1 FlugLG in der Umgebung des Flughafens Frankfurt am Main eingerichteten Lärmschutzbereich und dienen vor allem dem Schutz von Kindern, kranken und alten Menschen.“

### **2. Keine Beteiligung kommunaler Gebietskörperschaften an der Dotierung des Fonds**

§ 1 Abs. 1 S. 2 HS 2 RegFondsGE erklärt, dass kommunale Gebietskörperschaften ergänzende Beiträge leisten können. In der Begründung des Gesetzesvorschlages wird das Forum Flughafen und Region „*aufgefordert, den Vorschlag*

*des Vorsitzenden der Fluglärmkommission zu prüfen, eine Beteiligung der Umlandkommunen zu erreichen (...)*“.

Einen Grund für die vom Verfasser des Gesetzentwurfs angestrebte Beteiligung der Umlandkommunen an dem Regionalfonds sucht man in der Entwurfsbegründung vergeblich. Er ist auch nicht ersichtlich. Denn die Beteiligung der Umlandkommunen an der Dotierung des Fonds würde das Verursacherprinzip negieren. Die Umlandkommunen und ihre Einwohner werden durch den Fluglärm geschädigt. Sie tragen in keiner Weise zu seiner Entstehung bei. § 1 Abs. 1 S. 2 HS 2 RegFondsGE ist daher zu streichen.

### **3. Keine Ausarbeitung der Vergaberichtlinien durch das Forum Flughafen und Region**

In § 2 Abs. 1 RegFondsGE ist vorgesehen, dass die Vergabe der Mittel des Fonds nach Richtlinien erfolgt, die auf Empfehlung des Forums Flughafen und Region (FFR) von dem für den Luftverkehr zuständigen Ministerium erlassen werden.

Nach der Begründung des Regionalfondsgesetzes (S. 5 der Drs. 18/5592) soll das FFR *„als Vertreter der Region schnellstmöglich einen Kriterienkatalog erarbeiten und zudem Empfehlungen zur sach- und wirkungsorientierten Mittelvergabe vorlegen.“*

Wortlaut und Begründung von § 2 Abs. 1 RegFondsGE schließen nicht aus, dass das für den Erlass der Vergaberichtlinien formell zuständige Ministerium an die Empfehlung des FFR gebunden sein soll. Selbst wenn die Autoren des Gesetzentwurfs keine rechtliche Bindung des formell zuständigen Ministeriums beabsichtigen, ist offensichtlich, dass die von dem FFR vorzuschlagenden Kriterien und Richtlinien von zentraler Bedeutung und jedenfalls faktisch bindend sind, zumal der Gesetzentwurf selbst kaum Vorgaben für die Mittelverwendung vorsieht (vgl. oben Ziff. II.1.).

Der Gesetzentwurf überlässt damit dem FFR die Macht, nahezu ohne Einschränkung durch das Gesetz über die Verwendung der Mittel aus dem Fonds zu bestimmen. Dies stößt auf unseren entschiedenen Widerspruch.

Zunächst ist klarzulegen, wer nach der entworfenen Regelung innerhalb des FFR über die Empfehlung der Vergaberichtlinien tatsächlich entscheidet. Der Konvent des FFR, in dem zahlreiche Vertreter der Region – allerdings nur als

natürliche Personen und nicht als rechtliche Vertreter von Institutionen, vgl. § 5 Abs. 1 der Geschäftsordnung des FFR (GeschO FFR) – sitzen, entscheidet darüber nicht. Nach § 11 Abs. 1 S. 4 GeschO FFR ist der Konvent ausdrücklich kein Beschlussgremium. Der Konvent ist lediglich „Kommunikationsplattform“ (§ 11 Abs. 1 S. 2 GeschO FFR).

Die abschließende Beschlussfassung zur Arbeit des FFR und seiner Gremien obliegt gem. § 6 Abs. 1 S. 2 lit. b) GeschO FFR vielmehr dem Koordinierungsrat. Dieses Organ des FFR würde nach dem RegFondsGE auch über den Inhalt der Richtlinien für die Vergabe der Mittel des Regionalfonds mit jedenfalls faktischer Bindungswirkung bestimmen. Nach den Angaben des FFR auf seiner Homepage ([www.forum-flughafen-region.de/forum/ffr/koordinierungsrat](http://www.forum-flughafen-region.de/forum/ffr/koordinierungsrat), zuletzt aufgesucht am 23.05.2012) und der GeschO FFR gehören dem Koordinierungsrat derzeit die folgenden 9 stimmberechtigten Personen an:

- Prof. Dr. Ing. Wörner (Vorsitzender des Vorstandes des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt e.V., DLR)
- Dr. Schulte (Vorstandsvorsitzender der Fraport AG)
- Herr Kratky (Deutsche Lufthansa AG)
- Herr Gebauer (Deutsche Flugsicherung GmbH, DFS)
- Dr. Sewering (Hessische Staatskanzlei)
- Herr Massberg (HMWVL)
- Herr Quilling (Landrat des Landkreises Offenbach)
- Herr Jühe (Vorsitzender der Fluglärnkommision)
- Dr. Rottmann (Stadt Frankfurt)

Nach § 9 Abs. 1 S. 2, 3 GeschO FFR gilt ein Beschluss des Koordinierungsrates als gefasst, wenn ihm eine qualifizierte Mehrheit zustimmt. Die qualifizierte Mehrheit ist erreicht, wenn eine Mehrheit der anwesenden Mitglieder zustimmt und keiner der anwesenden Vorsitzenden des Forums den Beschlussvorschlag ablehnt.

Die Vorsitzenden des FFR (Prof. Wörner, Dr. Schulte, Landrat Quilling) haben also ein Vetorecht. Sie können jeden ihnen nicht genehmen Inhalt der Richtlinien für die Vergabe der Fondsmittel verhindern. Es ist nicht nachvollziehbar, warum Dr. Schulte als Vorstandsvorsitzender der Fraport AG oder Prof. Wörner als Vorsitzender des Vorstandes des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt e.V. (DLR) eine solche Befugnis haben sollen, wenn es um die Verteilung von Regionalfondsmitteln geht, die den Flughafenanrainern zugute kommen und ihren Fluglärmschutzinteressen dienen sollen. Stimmberechtigt sind außerdem Repräsentanten der Deutschen Lufthansa und der DFS, die ebenfalls nicht zur fluglärmbeeinträchtigten Region gehören. Zudem stimmen zwei Repräsentanten des Landes Hessen und eine Repräsentantin der Stadt Frankfurt über die Vergaberichtlinien ab und damit Repräsentanten von Großaktionären, die der Fraport AG gesellschaftsrechtlich verbunden sind. Als unabhängige Vertreter der Region können in dem 9 stimmberechtigten Mitglieder zählenden Koordinierungsrat nur Herr Landrat Quilling und Herr Bürgermeister Jühe angesehen werden.

Der RegFondsGE spricht davon, dass „*das Forum Flughafen und Region*“ die maßgebliche Empfehlung für die Vergaberichtlinien ausspricht und verschleiert damit, dass tatsächlich der Koordinierungsrat des FFR und damit ein Gremium entscheidet, das nicht der „*Vertreter der Region*“ ist, wie die Begründung des Gesetzentwurfs auf S. 5 der Drs. 18/5592 behauptet.

Der Plan des RegFondsGE, dem Koordinierungsrat des FFR die Erarbeitung der Richtlinien für die Vergabe der Regionalfondsmittel zu übertragen, wirft auch erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel auf. Denn in dem FFR werden die Interessen der Kommunen und Privatpersonen aus der Region um den Flughafen, denen die Zuschüsse und zinsgünstigen Darlehen aus dem Regionalfonds primär zukommen sollen, nicht angemessen repräsentiert. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts muss jedoch die Organisationsstruktur von mit bestimmten öffentlichen Aufgaben betrauten Einheiten durch hinreichende institutionelle Vorkehrungen sicherstellen, dass die jeweils betroffenen Interessen angemessen berücksichtigt und nicht einzelne Interessen bevorzugt werden (BVerwG, Beschluss vom 05.12.2002 – 2 BvL 5/98 u. a. –, NVwZ 2003, 974, 977 m.w.N.).

Schließlich ergibt sich die Ungeeignetheit des Forums Flughafen und Region für die Erarbeitung der Förderrichtlinien für den Regionalfonds auch aus der Aufgabenbeschreibung und Geschäftsordnung des Forums Flughafen und Region. Nach der Präambel und § 1 der Geschäftsordnung ist Aufgabe des Forums Flug-

hafen und Region die Fortsetzung des Dialogs zwischen der Region und der Luftverkehrswirtschaft. Für (Vor-)Entscheidungen über die Vergabe von Fördergeldern ist das Forum Flughafen und Region seiner gesamten Organisationsstruktur nach ersichtlich nicht geschaffen.

Lediglich am Rande sei angemerkt, dass gem. § 20 GeschO FFR auch bereits ein Regionalfonds existiert, der der Finanzierung und Förderung aller beschlossenen Maßnahmen und betrieblichen Kosten des Forums Flughafen und Region dient und von der Umwelthaus GmbH verwaltet wird.

Auch nach unserer Auffassung sollen die Richtlinien für die Vergabe der Fondsmittel von einem Gremium, das die *betroffene* Region repräsentiert, erarbeitet werden. Mitglieder dieses Gremiums, das *Regionalfondsbeirat* heißen könnte, sollen die Bürgermeister und Landräte der Kommunen sein, deren Gebiete von der Tagschutzzone 1 oder der Nachtschutzzone nach der Lärmschutzbereichsverordnung für den Flughafen Frankfurt berührt werden. Für diese Lösung spricht, dass die Bürgermeister und Landräte direkt gewählt sind und damit über eigene, unmittelbare demokratische Legitimation verfügen. Sie können sowohl für die Kommunen, die sie vertreten, als auch für ihre Bürger und Unternehmen sprechen.

#### **4. Härtefallkommission**

Die Funktion der in § 2 Abs. 2 RegFondsGE vorgesehenen Härtefallkommission soll der Regionalfondsbeirat (vgl. soeben Ziff. II. 3.) erfüllen. Die von den Autoren der Gesetzesbegründung dafür vorgesehene Fluglärmmmission ist dafür nicht geeignet.

#### **5. Nachhaltigkeit**

Der Schutz vor Fluglärm in der Umgebung des Flughafens Frankfurt ist eine Daueraufgabe. Dementsprechend sollte auch der Regionalfonds nach der Ausreichung der jetzt vorgesehenen Mittel in einer zweiten Phase auf Dauer angelegt werden. Der dauerhafte Charakter (zweite Phase) sollte in der Rechtsform des Regionalfonds Ausdruck finden. Wir bitten um Prüfung, ob dafür eine

Noerr LLP

rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts – etwa analog dem gem. Art. 50 des Bayerischen Naturschutzgesetzes von dem Freistaat Bayern errichteten Bayerischen Naturschutzfonds – dafür geeignet wäre.

Mit freundlichen Grüßen

Noerr LLP

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Schröder', written in a cursive style.

Dr. Martin Schröder

Rechtsanwalt