

Az. 66m-04-03-02-05

**Allgemeinverfügung**  
**des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen**

zur Durchführung von Landungen von Luftfahrzeugen auf der Landebahn Nordwest (07L/25R) des  
Verkehrsflughafens Frankfurt Main innerhalb von Betriebsbeschränkungszeiten  
während der NATO-Übung „Air Defender 23“

Auf Grund von § 25 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 Luftverkehrsgesetz (LuftVG) erlässt das Hessische Ministerium für  
Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (HMWEVW) folgende

**Allgemeinverfügung:**

**I. Umfang**

1. Für die neun Übungstage der NATO-Übung „Air Defender 23“, an denen es zu Sperrungen im nationalen Luftraum kommt, d.h. konkret für den 12.06.2023 bis einschließlich 16.06.2023 sowie den 19.06.2023 bis einschließlich 22.06.2023, erteilt das HMWEVW die

**Erlaubnis**

zur Durchführung von Landungen von Luftfahrzeugen auf der Landebahn Nordwest (07L/25R) des Verkehrsflughafens Frankfurt Main im Zeitraum zwischen 23.00 Uhr und 00.00 Uhr nach Maßgabe der in Ziffer II genannten weiteren Nebenbestimmungen.

2. Die sofortige Vollziehbarkeit der Erlaubnis wird angeordnet.

**II. Weitere Nebenbestimmungen**

1. Die Erlaubnis nach Ziffer I ergänzt für die Ausnahmesituation der NATO-Übung „Air Defender 23“ Ziffer 4.II.4.2.1 der geltenden Betriebsgenehmigung des Verkehrsflughafens Frankfurt Main in der konsolidierten Fassung der Bekanntmachung der luftrechtlichen Genehmigung (Betriebsgenehmigung – NfL 1-333-14).

Anknüpfend an die Regelung unter Ziffer 4.II.4.2.2 der Betriebsgenehmigung, welche die Verteilung von nächtlichen Flugbewegungen auf die übrigen Start- und Landebahnen des Verkehrsflughafens Frankfurt Main betrifft, wird mit Blick auf die Landungen auf der Landebahn Nordwest nach Ziffer I dieser Erlaubnis ergänzend geregelt, dass bei der Durchführung der Flugverkehrskontrolle auch der in Ziffer 4.II.4.2.1. der Betriebsgenehmigung zum Ausdruck kommende gesteigerte Schutz der Siedlungsstruktur in den Anflugbereichen auf die Landebahn Nordwest weitestmöglich berücksichtigt wird.

2. Die weiteren Regelungen der geltenden Betriebsgenehmigung bezüglich der Arten von Luftfahrzeugen, die auf der Landebahn Nordwest betrieben werden dürfen, sowie der Flugbetriebsbeschränkungen und flughafenbetrieblichen Regelungen sind zu beachten. Es wird klargestellt, dass die Erlaubnis nur für Landungen verspätet ankommender Luftfahrzeuge i.S.v. Ziffer 4.II.4.1.3 der Betriebsgenehmigung erteilt wird und sich die dieser Erlaubnis zugrundeliegenden Uhrzeitangaben – soweit sie Flugbewegungen betreffen – auf die Lokalzeiten von Landungen (Touch-Down-Zeiten) beziehen.
3. Der vollständige oder teilweise Widerruf dieser Allgemeinverfügung mit Wirkung für die Zukunft bleibt ausdrücklich vorbehalten.

### **III. Inkrafttreten und Hinweise**

1. Die Erlaubnis tritt am 12.06.2023 in Kraft.
2. Die für das Landen innerhalb von Betriebsbeschränkungszeiten für den Verkehrsflughafen Frankfurt Main gemäß § 25 Abs. 1 S. 3 LuftVG erforderliche Zustimmung des Flugplatzunternehmers Fraport AG liegt vor.
3. Diese Allgemeinverfügung ist zusätzlich auf der Internetseite des HMWEVW unter <https://wirtschaft.hessen.de/verkehr/luftverkehr/air-defender-2023> abrufbar.

### **IV. Gründe**

#### **1. Sachverhalt**

Vom 12.06.2023 bis einschließlich 23.06.2023 führt die Bundeswehr gemeinsam mit den NATO-Partnern die militärische Großübung „Air Defender 23“ durch, bei der 25 Nationen im deutschen und angrenzenden europäischen Luftraum gemeinsam trainieren. Es handelt sich um die größte Verlegeübung von Luftstreitkräften seit Bestehen der NATO. Im Zuge der Übung werden an neun Übungstagen (von Montag, 12.06.2023, bis Freitag, 16.06.2023, und von Montag, 19.06.2023, bis Donnerstag, 22.06.2023) zeitlich versetzt jeweils für bis zu vier Stunden drei Übungslufträume im deutschen Luftraum für den zivilen Luftverkehr gesperrt. Zusätzlich werden Korridore für die Zu- und Abführung der militärischen Luftfahrzeuge in die Übungslufträume geblockt. Hierdurch wird es im zivilen Luftverkehr zu längeren Flugzeiten und Verspätungen kommen. Auf Grundlage einer Simulation von EUROCONTROL ist am Verkehrsflughafen Frankfurt Main davon auszugehen, dass an den Übungstagen täglich 770 Flüge von Verspätungen betroffen sein werden; auch ist mit einer deutlichen Verschiebung des Betriebs in die letzten Betriebsstunden, v.a. in die Zeit ab 21.00 Uhr, zu rechnen. Da die Simulation sich über den Tag addierende Folgeverspätungen durch Umläufe von Luftfahrzeugen (sog. Rotationsverspätungen) und sonstige Faktoren, die regelmäßig zu negativen Effekten auf die planmäßige Luftverkehrsabwicklung führen (z.B. Wetterereignisse, Streiks, IT- und Sicherheitsvorfälle), nicht berücksichtigt, ist zu erwarten, dass die Verspätungssituation deutlich gravierender als prognostiziert ausfällt.

Vor diesem Hintergrund haben das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) und das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) mit gemeinsamem Schreiben vom 31.05.2023 die Landesluftfahrtbehörden näher über die zu erwartenden Auswirkungen der Übung informiert und darauf verwiesen, dass ein besonderes öffentliches Interesse am Ausgleich der temporären Störung des zivilen Luftverkehrs durch angemessene Gegenmaßnahmen zu dessen geordneter Aufrechterhaltung bestehe und die Ermöglichung von Starts und Landungen außerhalb der normalen Betriebszeiten der Flugplätze durch die zuständigen Behörden gemäß § 25 Abs. 1 S. 3 LuftVG – wenn dessen Voraussetzungen vorlägen – hierfür ein wesentlicher Beitrag sei.

Mit Schreiben vom 02.06.2023 hat die Fraport AG als Betreiberin des Verkehrsflughafens Frankfurt Main das HMWEVW unter Verweis auf die prognostizierten Auswirkungen der NATO-Übung aufgefordert, Landungen von Luftfahrzeugen auf der Landebahn Nordwest an den neun Übungstagen im Zeitraum zwischen 23.00 Uhr und 00.00 Uhr zuzulassen und zugleich (unwiderruflich) ihre Zustimmung hierfür erteilt. Sie rechne nach den gegenwärtigen Prognosen damit, dass an den Übungstagen nach 23.00 Uhr noch eine mittlere zweistellige Zahl an verspäteten Flügen in Frankfurt starten oder landen müsse. Um diese möglichst vor 00.00 Uhr zügig und vollständig abwickeln zu können und Folgeverspätungen zu verhindern, sei es erforderlich, die volle Kapazität des Start- und Landebahnsystems zu nutzen. Die vom HMWEVW zur Stellungnahme aufgeforderte Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS) hat die Einschätzung der Fraport AG mit Schreiben vom 04.06.2023 bestätigt und unterstützt deren Begehren, auch durch Einsatz personeller Ressourcen. Die DFS hat zudem versichert, im Fall der Erteilung einer entsprechenden Erlaubnis den Anforderungen an den nächtlichen Lärmschutz bestmöglich nachzukommen und Anflüge auf die Landebahn Nordwest nach 23.00 Uhr nur zuzulassen, soweit dies flugsicherungsbetrieblich zwingend erforderlich ist.

## **2. Rechtliche Würdigung**

Anlässlich der in ihrer Art einmaligen außerordentlichen NATO-Übung „Air Defender 23“ und der hierdurch zu erwartenden erheblichen Verspätungen im zivilen Luftverkehr wird auf der Grundlage von § 25 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 LuftVG nach Ausübung pflichtgemäßen Ermessens ausnahmsweise das Landen von Luftfahrzeugen auf der Landebahn Nordwest im Zeitraum von 23.00 Uhr bis 00.00 Uhr erlaubt, d.h. innerhalb der nach Ziffer 4.II.4.2.1 der Betriebsgenehmigung des Verkehrsflughafens Frankfurt Main bzw. der gleichlautenden Regelung in Ziffer A.II.4.2.1 des Planfeststellungsbeschlusses zum Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt Main vom 18.12.2007 bestehenden Betriebsbeschränkungszeit für die Landebahn Nordwest zwischen 23.00 Uhr und 05.00 Uhr. Die Geltung der Erlaubnis ist gemäß § 25 Abs. 1 S. 4 LuftVG beschränkt auf die neun Übungstage der NATO-Übung „Air Defender 23“, an denen es zu Sperrungen im nationalen Luftraum kommt.

Insoweit war insbesondere zu berücksichtigen, dass es sich bei „Air Defender 23“ um eine außerordentliche militärische Großübung handelt, die bei der Festlegung der Betriebs(beschränkungs)zeiten keine Berücksichtigung fand, da sie erstmalig stattfindend nicht absehbar war. Aufgrund der übungsbedingten Luftraumsperrungen ist am Verkehrsflughafen

Frankfurt Main mit erheblichen Auswirkungen, insbesondere einer Vielzahl verspäteter Flüge gerade in den Abendstunden auch durch sog. Rotationsverspätungen aufgrund von Luftfahrzeugumläufen und durch sonstige Einflüsse auf die planmäßige Luftverkehrsabwicklung, zu rechnen. Um Verspätungsflüge möglichst vor 00.00 Uhr sicher und geordnet abwickeln zu können und weitergehende tages- oder flugplatzübergreifende Auswirkungen zu vermeiden, ist es für den begrenzten Zeitraum der NATO-Übung erforderlich, bis 00.00 Uhr ausnahmsweise die volle Kapazität des Start- und Landebahnsystems des Verkehrsflughafens Frankfurt Main zur Verfügung zu stellen. Dabei wird zugleich dem im Interesse der Anlieger liegenden Lärmschutz, insbesondere dem Schutz der Nachtruhe, durch die weiterhin geltenden und in der Ausübung des Ermessens berücksichtigten Regelungen der Betriebsgenehmigung sowie die im Rahmen dieser Erlaubnis verfügte Nebenbestimmung nach Ziffer II.1 Rechnung getragen. Insbesondere sollen gemäß Ziffer II.1 dieser Erlaubnis i.V.m. Ziffer 4.II.4.2.2 der Betriebsgenehmigung weiterhin die Flugbewegungen nach 23.00 Uhr, soweit dies bei der Durchführung der Flugverkehrskontrolle vertretbar erscheint, unter Berücksichtigung der Siedlungsstruktur so auf die Start- und Landebahnen Center (07C/25C) und Süd (07R/25L) sowie die Startbahn West (18) des Verkehrsflughafens Frankfurt Main verteilt werden, dass Überflüge besiedelter Gebiete auf das unumgängliche Maß beschränkt bleiben und auf eine möglichst ausgeglichene Verteilung der Flugbewegungen hingewirkt wird. Ergänzend hierzu ist nach der Nebenbestimmung in Ziffer II.1 dieser Erlaubnis bei der Durchführung der Flugverkehrskontrolle während der Übungstage der in Ziffer 4.II.4.2.1 der Betriebsgenehmigung zum Ausdruck kommende gesteigerte Schutz der Siedlungsstruktur in den Anflugbereichen auf die Landebahn Nordwest weitestmöglich zu berücksichtigen. Damit wird gewährleistet, dass Landungen von Luftfahrzeugen auf der Landebahn Nordwest im Zeitraum zwischen 23.00 Uhr und 00.00 Uhr nur dann und nur soweit erfolgen, wie dies zur Bewältigung von Verspätungssituationen geboten ist. Die DFS hat versichert, den Anforderungen an den nächtlichen Lärmschutz bestmöglich nachzukommen und Anflüge auf die Landebahn Nordwest nur zuzulassen, soweit dies flugsicherungsbetrieblich zwingend erforderlich ist. Zudem ist der Schutz der Kernnacht weiterhin dadurch gegeben, dass die Erlaubnis auf die Zeit bis 00.00 Uhr begrenzt ist.

Der ordnungsgemäße Flughafenbetrieb und die Betriebssicherheit sind auch bei der um eine Stunde verlängerten Öffnungszeit der Landebahn Nordwest im Zeitraum von 23.00 Uhr bis 00.00 Uhr gewährleistet. Fraport AG und DFS haben mitgeteilt, die für den verlängerten Betrieb der Landebahn Nordwest erforderlichen betrieblichen, personellen und infrastrukturellen Vorkehrungen zu treffen.

Vor diesem Hintergrund besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an einer Flexibilisierung des Flughafenbetriebs zur Minimierung von Störungen des zivilen Luftverkehrs und zur Stabilisierung des Luftverkehrssystems zur Aufrechterhaltung der sicheren, geordneten und flüssigen Abwicklung des Luftverkehrs i.S.d. § 27c Abs. 1 LuftVG während der NATO-Übung. Die befristete und auf die Nutzung der Landebahn Nordwest zwischen 23.00 Uhr und 00.00 Uhr

begrenzte Erlaubnis ist insoweit geeignet und verhältnismäßig. Im Hinblick auf die zu erwartende Vielzahl betroffener Flüge, die im Einzelnen noch nicht konkret absehbar sind, war es geboten, die Erlaubnis im Wege einer Allgemeinverfügung zu erlassen.

Die Allgemeinverfügung steht unter einem Widerrufsvorbehalt gemäß § 36 Abs. 2 Nr. 3 Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz (HVwVfG), um schnell und angemessen auf mögliche Abweichungen der tatsächlichen von der erwarteten Verkehrsentwicklung zwischen 23.00 Uhr und 00.00 Uhr reagieren zu können.

Vorsorglich für den Fall, dass die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs nicht schon aufgrund der entsprechenden Anwendung von § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) entfällt, wird die sofortige Vollziehung der Erlaubnis gemäß § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 Alt. 1 VwGO angeordnet. Die Erlaubnis liegt aus den bereits dargelegten Gründen im überwiegenden öffentlichen Interesse und ist verhältnismäßig. Es besteht auch ein besonderes Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit der Erlaubnis. Die NATO-Übung „Air Defender 23“ steht unmittelbar bevor. Die Auswirkungen, deren Minimierung die Erlaubnis dient, sind auf den Zeitraum der NATO-Übung beschränkt. Würde die Bestandskraft der Allgemeinverfügung abgewartet werden, könnte den zu erwartenden Auswirkungen der NATO-Übung nicht im erforderlichen Maße begegnet und eine sichere, geordnete und flüssige Abwicklung des Luftverkehrs nicht ausreichend gewährleistet werden. Es konnte auch nicht früher über die Verhältnismäßigkeit einer zu erlassenden Erlaubnis bzw. deren Umfang entschieden werden, da ausreichend gesicherte Informationen über die oben beschriebenen erheblichen Auswirkungen der Übung dem HMWEVW erst im Verlauf des Mai des Jahres bekannt wurden. Die Verhältnismäßigkeit ist auch im Hinblick auf den Sofortvollzug gewahrt, insbesondere sind die Belange der Anlieger hinreichend berücksichtigt und der Schutz der Nachtruhe durch die Nebenbestimmung unter Ziffer II.1 und die zeitliche Begrenzung der Erlaubnis weitestmöglich gewahrt; auch bleibt der Schutz der Kernnacht nach 00.00 Uhr erhalten.

Für die von Amts wegen im öffentlichen Interesse ergehende Allgemeinverfügung werden keine Kosten festgesetzt.

## V. Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats **Klage** bei dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof, Goethestraße 41 + 43, 34119 Kassel erhoben werden.

Wiesbaden, den 09.06.2023

Im Auftrag

gez.

Bernhard Maßberg

Ministerialdirigent