



Kroll/Dreher¹

Fluglärm – ein rechtliches und tatsächliches Hemmnis für die Krankenhausentwicklung?

Das Gesetz zum Schutz vor Fluglärm könnte ohne weitere Handlungsoption eines Klinikbetreibers zu einer Beeinträchtigung der Baufreiheit für deutsche Krankenhäuser führen. Es gilt daher seitens der betroffenen Krankenhäuser, rechtzeitig entsprechende Schritte in die Wege zu leiten.

Schutzbedürfnis von Krankenhäusern und vergleichbaren Einrichtungen vor Umwelteinwirkungen

Krankenhäuser und vergleichbare Einrichtungen medizinischer Versorgung und Rehabilitation sind aufgrund ihrer Zweckbestimmungen Orte, die in besonderem Maße vor Umwelteinwirkungen wie Lärm oder Luftschadstoffen zu schützen sind. Dementsprechend wird sich jede Einrichtung im Rahmen ihrer standortplanerischen oder baugestalterischen Möglichkeiten darum bemühen, den Einfluss von Umwelteinwirkungen möglichst gering zu halten. Gerade an bestehenden, gewachsenen Standorten sind diese Möglichkeiten jedoch oft aus unterschiedlichen tatsächlichen und wirtschaftlichen Gründen stark eingeschränkt.

Offensichtlich erschwert wird der Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen insbesondere dann, wenn städtebaulich oder fachplanerisch eine Erweiterung der Verkehrsinfrastruktur forciert wird oder wenn im Nahbereich emissionsträchtige industrielle Anlagen errichtet werden sollen. Dann ist es Aufgabe der jeweils betroffenen Einrichtung, sich rechtzeitig im entsprechenden Verwaltungsverfahren zu beteiligen und auf die Betroffenheit hinzuweisen. Schon diese Obliegenheit – die seit den Protesten zu Stuttgart 21 allgegenwärtig unter dem Begriff der Bürgerbeteiligung firmiert – hinreichend wahrzunehmen, erweist sich im alltäglichen Geschäft oftmals als sehr schwieriges Unterfangen. Sie wird oft nicht allzu ernst genommen und gerät nicht selten gänzlich aus dem Blickfeld.

Besonders nachteilig für Kliniken – vor allem an gewachsenen Standorten – werden die Bemühungen um den Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen aber dann, wenn der Gesetzgeber neue Schutzvorschriften erlässt, die ohne weitere Handlungsoption eines Klinikbetreibers zu einer Veränderung des Schutzstatus und zu einer Beeinträchtigung der Ausnutzung der grundrechtlich garantierten Baufreiheit führen. Derartige Regelungen finden sich in jüngster Zeit im neugeregelten Gesetz zum Schutz vor Fluglärm (FluglärmG), dessen Wirkungen nachfolgend näher erläutert werden und sich naturgemäß auf Einrichtungen im Umfeld von Flugplätzen beziehen.

¹ Zu den Autoren:

Tobias Kroll ist Rechtsanwalt in der Sozietät Philipp-Gerlach • Teßmer, Frankfurt; Frau Stephanie Dreher ist Beraterin der Unternehmensberatung ANDREE CONSULT, Siegburg. Die Autoren haben sich aus Anlass eines Klageverfahrens gegen den Ausbau des Frankfurter Flughafens intensiv mit der Wirkung des Bauverbotes für eine schutzbedürftige Einrichtung auseinandergesetzt.



Regelungsgehalt des FluglärmG – passiver Schallschutz und Bauverbot

Zweck des FluglärmG ist der Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen durch Fluglärm. Um diesen Zweck zu erreichen, werden für die Umgebung von Flugplätzen² sog. Lärmschutzbereiche ausgewiesen. Dabei besteht ein Lärmschutzbereich aus drei Zonen, nämlich den Tagschutzzonen 1 und 2 sowie der Nachtschutzzone. Die Ausweisung des Lärmschutzbereichs führt zu zwei wesentlichen Folgen, die dem Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft dienen sollen:

Als vermeintlich günstige Folge ist zu nennen, dass in der Tagschutzzone 1 und in der Nachtschutzzone ein Anspruch auf Ersatz von Aufwendungen für passiven Schallschutz entsteht. Damit ist gemeint, dass ein Eigentümer unter näher im Gesetz bzw. den Verordnungen zur Durchführung des FluglärmG bestimmten Anforderungen sein Gebäude mit schalldämmenden Bauteilen versehen und die hierfür erforderlichen Kosten bis zu einem Höchstsatz vom Flughafenbetreiber zurückverlangen kann³.

Zweite, für Krankenhäuser und ähnliche Einrichtungen gravierende Folge ist die gesetzliche Anordnung des § 5 Abs. 1 Satz 1 FluglärmG. Dort wird für den gesamten Lärmschutzbereich ein generelles Bauverbot für schutzbedürftige Einrichtungen angeordnet. Nur ausnahmsweise kann gem. § 5 Abs. 1 Satz 3 FluglärmG eine Ausnahme zugelassen werden, wenn dies zur Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Einrichtungen oder sonst im öffentlichen Interesse dringend geboten ist. Wann das der Fall ist, ist in der Rechtsprechung noch nicht abschließend höchstrichterlich geklärt. Es gibt bislang erst ein obergerichtliches Urteil, dass sich – zur alten Rechtslage – eingehend mit dieser Frage beschäftigt hat.

Nach der Rechtsprechung des OVG Münster⁴ kann eine Ausnahme vom Bauverbot nur dann „dringend geboten“ sein, wenn die Hinnahme fluglärmbedingter Beeinträchtigungen die einzige realistische Möglichkeit darstellt, die in der Vorschrift genannten gewichtigen öffentlichen Interessen zu befriedigen. Hieran seien strenge Anforderungen zu stellen. Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahme lassen sich danach nur in abstrakter Weise umreißen. Denn ob die Erteilung einer Ausnahme vom Bauverbot dringend geboten ist, könne nur unter Berücksichtigung aller Umstände des jeweiligen Einzelfalles entschieden werden⁵. Einerseits sind im konkreten Fall die Fragen zu klären, welches Gewicht den zu befriedigenden öffentlichen Interessen an einem Krankenhausbau zukommt und wie das Interesse am Bau im Lärmschutzbereich innerhalb welchen Zeitraums im Verhältnis zum Bau an anderer Stelle zu bewerten ist. Dabei soll selbst der Umstand, dass etwa eine Kommune, deren Gebiet überwiegend innerhalb des Lärmschutzbereichs liegt und die trotz dieses Lagenachteils verpflichtet ist, die erforderlichen medizinischen Infrastruktureinrichtungen zu schaffen, für sich genommen noch nicht eine Ausnahme vom Bauverbot rechtfertigen. Ebenso sollen wirtschaftliche Vorteile oder Gründe der Praktikabilität für sich genommen die Erteilung einer Ausnahme nicht erfordern.

² Das Umweltbundesamt hat auf seiner Webseite eine pdf-Datei bereitgestellt, aus der alle Flugplätze, für die eine Pflicht zur Ausweisung eines Lärmschutzbereiches gilt, kenntlich gemacht sind: www.umweltbundesamt.de > Lärm - Aktuelles > Lärmprobleme > Luftverkehrslärm > Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm.

³ Maßgeblich sind hier vor allem § 9 FluglärmG und die 2. FlugLSV. Auf die Darstellung der Einzelheiten wird an dieser Stelle verzichtet, um den Blick auf das eigentliche Problem nicht zu verstellen.

⁴ Oberverwaltungsgericht Münster, Urteil vom 08.04.2008, 10 D 113/06.NE, Rn 77 nach juris.

⁵ Oberverwaltungsgericht Münster, Urteil vom 08.04.2008, 10 D 113/06.NE, Rn 80 nach juris für den gesamten weiteren Absatz.



Dieses Urteil erscheint zwar unter Berücksichtigung des Zwecks, des Wortlautes und der Begründung des Gesetzes sowie unter Berücksichtigung der Regel-Ausnahme-Systematik in juristischer Hinsicht durchaus plausibel und adäquat. Für die Praxis sind mit diesen rechtlichen Vorgaben allerdings erhebliche Probleme verbunden (s. u.).

Das Urteil des VGH Kassel zum Ausbau des Frankfurter Flughafens⁶, das das Bundesverwaltungsgericht zur Überprüfung vorliegen hat⁷, verhält sich zu dieser Fragestellung erstaunlicherweise so gut wie nicht. Für die Planfeststellung genügte es dem VGH Kassel, dass die Planfeststellungsbehörde die Bauverbote – offensichtlich wohl nur in ihrer bloßen abstrakten Existenz – als mittelbare Auswirkungen des Planvorhabens in der planerischen Abwägung berücksichtigt habe. Eine tatsächliche und rechtliche Untersuchung der konkreten, einzelfallbezogenen Folgen des Flughafenausbaus und der damit notwendigerweise verbundenen Ausweitung des Lärmschutzbereiches in Bezug auf die Bauverbote für die jeweils betroffenen schutzbedürftigen Einrichtungen war nicht erkennbar.

Entwicklungsrisiken für betroffene Krankenhäuser aus dem Bauverbot

Ein Bauverbot kann somit gravierende Folgen für die strategischen Planungsmöglichkeiten eines Krankenhausbetriebes in Bezug auf bauliche Veränderungen und Kooperationen haben, sofern sich das Krankenhaus in einer Lärmschutzzone befindet⁸.

Die sich fortwährend ändernden Marktbedingungen im Krankenhauswettbewerb, einschließlich der Vorschriften der Krankenhausplanung und -finanzierung erfordern kontinuierliche Marktanpassungsmaßnahmen, die nicht selten eine bauliche Veränderung oder Erweiterung bedingen. Ein Bauverbot verhindert es schlicht, dass sich eine betroffene Einrichtung der spezifischen Markt- und Rechtsdynamik anpassen kann. Es kann sehr schnell zu einem einschneidenden und existenzvernichtenden Wettbewerbsnachteil erwachsen. Damit kann der mit einem Klinikstandort verbundene Sicherstellungsauftrag der öffentlichen Hand konkret gefährdet werden.

Vor diesem Nachteil schützt auch die Ausnahmemöglichkeit des § 5 Abs. 1 Satz 3 FluglärmG angesichts der in der Rechtsprechung bislang entwickelten Kriterien nur sehr bedingt. Existiert für eine Einrichtung ein in einem Krankenhausplan determinierter Sicherstellungsauftrag, der zudem keinen anderen Klinikstandort zulässt (wie z. B. ein für die Notfallversorgung als unverzichtbar ausgewiesener Standort), so besteht einige Aussicht, dass diejenigen baulichen Änderungen, die für die Gewährleistung dieses Auftrages erforderlich werden, auch im dringenden öffentlichen Interesse liegen und damit zugelassen werden können. Nichtsdestotrotz verbleiben beachtliche Risiken.

Im Bereich der Notfallversorgung etwa ist eine hinreichend gute und qualifizierte Krankenpflege nur dann sinnvoll und gleichzeitig wirtschaftlich tragfähig zu erreichen, wenn neben die Behandlung von Notfällen die Behandlung von planbaren medizinischen Eingriffen tritt.

⁶ Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 21.08.2009, 11 C 227/08.T u. a. nach juris.

⁷ Es ist zu erwarten, dass sich das Bundesverwaltungsgericht mit den in diesem Artikel aufgeworfenen Rechtsfragen im Rahmen der anhängigen Revisionsverfahren zum Ausbau des Frankfurter Flughafens beschäftigen wird. Das Problem wurde in der Revision hinreichend erörtert.

⁸ Die (Neu-)Festlegung der Lärmschutzzonen durch die zuständigen Länder sollte bis Ende 2009 erfolgt sein. Festgelegt wurden diese Zonen nach hiesigem Kenntnisstand bislang lediglich für die Flugplätze Bremen, Hannover, Frankfurt, Stuttgart, Baden-Baden, Friedrichshafen und Mannheim. Mit der Festlegung der Lärmschutzbereiche für die weiteren beim UBA gelisteten Flugplätze ist jederzeit zu rechnen.



Auch ist dies als Grundvoraussetzung eines Notfallstandorts in den Krankenhausplanungen verankert. Planbare medizinische Eingriffe haben den für eine Notfallversorgung enorm wichtigen Effekt der ständigen Übung für das für die Notfallversorgung erforderliche medizinische Personal. Zum anderen fangen planbare medizinische Behandlungen die zeitlichen und wirtschaftlichen Leerläufe zwischen Notfallbehandlungen auf. Ein Risiko bleibt daher, ob dieser zwingende und krankenhauplanerisch gegebene Zusammenhang zwischen unverzichtbarem Notfallstandort und der Durchführung planbarer Behandlungsleistungen im Zuge eines Baugenehmigungsverfahrens hinreichend berücksichtigt würde, sodass die Gesamtentwicklung des Krankenhauses nicht gefährdet wird.

Darüber hinaus ist für die Wirtschaftlichkeit eines Klinikbetriebs ein ergänzendes Angebot über den stationären Versorgungsauftrag hinaus von wesentlicher Bedeutung. Diese Aufgaben werden oftmals auch in Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern erbracht. Nur durch entsprechende ergänzende Leistungsangebote und Kooperationen ist ein Klinikbetrieb in der gegenwärtigen Wettbewerbssituation überhaupt dauerhaft wirtschaftlich tragbar. In der betrieblichen Praxis ist damit jede Nutzung eines Klinikstandortes, die für die Steigerung der Wirtschaftlichkeit des Klinikbetreibers erforderlich ist, auch aus Gründen der Standortsicherung und damit zur Sicherung des öffentlichen Versorgungsauftrages erforderlich. Insofern müsste zum Schutz eines Klinikstandortes jede genehmigungsbedürftige bauliche Veränderung bzw. jeder Neubau, die unter das grundsätzliche Bauverbot fallen, gleichermaßen auch von der Ausnahmegesetzgebung eines Bauverbots erfasst werden. Auch in diesem Punkt besteht daher ein nennenswertes Risiko aus dem gesetzlich vorgesehenen Bauverbot.

Wenn man zukünftig nicht zu einer – weit jenseits der Rechtsprechung des OVG Münster liegenden – „General Ausnahme“ kommen könnte, verbleibt daher ein nicht zu vernachlässigender Wettbewerbsnachteil. Dies gilt auch dann, wenn wegen eines bestehenden Sicherstellungsauftrages aus dem Krankenhausplan im Einzelfall für jedes konkrete Bauvorhaben grundsätzlich von der Erteilung einer Ausnahmeregelung ausgegangen werden kann.

So macht es z. B. für die Gewinnung von Kooperationspartnern, die für den Fortbestand der wirtschaftlichen Tätigkeit eines Klinikbetreibers erforderlich sind und deren Beteiligung in Abhängigkeit einer baulichen Erweiterung oder eines Neubaus steht, einen merklichen Unterschied, ob in einer Ausschreibung erklärt wird, dass ein geplantes Projekt unter dem Vorbehalt einer positiven Beurteilung in einem Ausnahmegenehmigungsverfahren steht oder ob es insoweit keinen Beschränkungen unterliegt. Sofern es in jedem Einzelfall einer Prüfung der Ausnahmeregelung bedarf, lässt sich die Versagung einer Ausnahmegenehmigung nicht rechtssicher ausschließen. Damit bleibt aber die gerade im ohnehin dynamischen Gesundheitsmarkt für eine Projektierung notwendige Planungs- und Rechtssicherheit untergraben.

Hinzu tritt, dass die Erteilung einer Ausnahme durch den Flughafenbetreiber angegriffen werden kann. Es liegt also nicht allein in der Hand der Kommunen bzw. der Bauaufsichtsbehörden und des jeweiligen Antragstellers, sich über die Gesetzmäßigkeit der Ausnahmeerteilung zu einigen oder zu streiten. Vielmehr steht es dem durch eine Ausnahmeerteilung unter Umständen beeinträchtigten Flughafenunternehmer frei, seinerseits die Gesetzmäßigkeit einer Ausnahme überprüfen zu lassen.



Handlungsempfehlung

Wenn ein Lärmschutzbereich ausgewiesen ist und ein Krankenhaus in einen Lärmschutzbereich fällt, so wird die Entwicklungsmöglichkeit des Standortes durch das Bauverbot erheblich eingeschränkt. Auch mit der gesetzlich vorgesehenen Ausnahmemöglichkeit vom Bauverbot verbleiben nicht zu vernachlässigende Risiken. Als sinnvolle Lösung, um auftretende Konflikte zu vermeiden und damit die Unwägbarkeiten bei der Projektentwicklung zu minimieren bzw. kalkulierbar zu machen, erscheint hier nur der frühzeitige Dialog mit allen Beteiligten.

Solange ein Lärmschutzbereich noch nicht festgesetzt ist, hat es ein Klinikbetreiber in der Hand, seine Entwicklungsmöglichkeiten vorausschauend durch Bauleitplanung und/oder Baugenehmigung abzusichern. Denn nach § 5 Abs. 4 FluglärmG gilt das Bauverbot nicht, wenn vor der Festsetzung des Lärmschutzbereichs eine Baugenehmigung erteilt worden ist bzw. mit der Errichtung eines nicht genehmigungsbedürftigen Bauwerks nach Maßgabe des Bauordnungsrechts vor der Festsetzung des Lärmschutzbereichs hätte begonnen werden dürfen.

Berücksichtigt man, dass die Festsetzung eines Lärmschutzbereiches spätestens nach zehn Jahren überprüft werden muss, dass der Flugverkehr nach den bislang von amtlicher Seite anerkannten Prognose langfristig weiterhin zunehmen soll, dass die für einen Flugplatz bestehenden Flugrouten verändert werden können und schließlich, dass auch ein Flugplatz sich seinerseits entwickeln bzw. erweitern kann, so wird deutlich, dass die auf Grundlage des novellierten FluglärmG erstmalige Festsetzung von Lärmschutzbereichen keineswegs einen Schlusspunkt für die Betroffenheit durch ein Bauverbot darstellt. Daher ist allen Betreibern von schutzbedürftigen Einrichtungen, die knapp außerhalb eines Lärmschutzbereiches bzw. in der Nähe eines Lärmschutzbereiches liegen, ans Herz zu legen, die Entwicklungen am benachbarten Flugplatz aufmerksam zu verfolgen und frühzeitig vorausschauend oder gar vorsorglich die eigene bauliche und damit wirtschaftliche Entwicklung durch einen Bebauungsplan und eine Baugenehmigung oder einen Bauvorbescheid abzusichern.

Zu beachten ist allerdings, dass Baugenehmigungen und Bauvorbescheide nur eine befristete Geltungsdauer von wenigen Jahren haben, wenn Sie nicht ausgenutzt oder verlängert werden. Eine entsprechende gesetzliche Wirksamkeitsdauer von Bebauungsplänen existiert zwar nicht. Aber auch Bebauungspläne können nachträglich unwirksam werden, wenn sie nicht ausgenutzt werden. Eine Absicherung „ins Blaue“ hinein kann die mit dem FluglärmG verbundenen Risiken nur schwerlich vermeiden.

Nachtrag 19.03.2012:

Das Bundesverwaltungsgericht hat in der mündlichen Verhandlung zum Ausbau des Frankfurter Flughafens recht klar angedeutet, dass es selbst den Neubau von bloßen Wellnessbereichen als klinikaffine Vorhaben unter Rückgriff auf die Ausnahmeregelung des § 5 Abs. 1 Satz 3 FluglärmG für zulässig erachten würde. Da es sich hierbei aber nur um mündlichen Andeutungen des Gerichts handelt, lässt sich eine verbindliche Aussage zur Tragweite der Ausnahmeregelung im Allgemeinen und im speziellen streitigen Fall erst treffen, wenn die Urteilsbegründung schwarz auf weiß vorliegt. Die Urteilsbegründung wird frühestens im Juni 2012 erwartet. Bis dahin bleibt die Reichweite der Ausnahmeregelung nur Spekulation.



Ansprechpartner

Stephanie Dreher

ANDREE CONSULT GmbH

Wilhelmstraße 26

53721 Siegburg

s.dreher@andreeconsult.de

Tel: + 49 (22 41) 127 397 21

Fax: + 49 (22 41) 127 397 99

Tobias Kroll

Rechtsanwälte Philipp-Gerlach & Teßmer

Niddastraße 74

60329 Frankfurt am Main

Tel: +49 (69) 4003 400 13

Fax: +49 (69) 4003 400 23