

Fluglärm in der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts – Alles neu nach Berlin-Schönefeld? –

Mathias Hellriegel

1.	Einführung.....	154
2.	Lärmschutzrechtliche Anforderungen in Raumordnung und Planfeststellung.....	154
2.1.	Standort des Flughafens	154
2.1.1.	Standortauswahl auf Raumordnungsebene.....	155
2.1.2.	Bindung der Planfeststellungsbehörde an raumordnerische Standortwahl	156
2.1.3.	Flugroutenprognose und Abwägungsentscheidung.....	157
2.1.4.	Zwischenergebnis.....	162
2.2.	Nachtflugbetrieb.....	162
2.2.1.	Flugroutenprognose.....	163
2.2.2.	Umfang des Nachtflugbetriebs.....	163
2.2.3.	Zwischenergebnis.....	165
2.3.	Bahnkonfiguration.....	165
2.4.	Lärmschutz- und Entschädigungsgebiete	166
2.4.1.	Flugroutenprognose.....	167
2.4.2.	Festlegung der Lärmschutz- und Entschädigungsgebiete	167
2.4.3.	Zwischenergebnis.....	168
2.5.	Konsequenzen der Flugroutenrechtsprechung für Verfahren und Rechtsschutz	168
2.5.1.	Rechtsschutz: Klagebefugnis.....	168
2.5.2.	Verfahren – Auslegung der Planunterlagen.....	169
2.6.	Ergebnis.....	170
3.	Lärmschutzrechtliche Anforderungen bei der Flugroutenfestsetzung	170
3.1.	Planungsgrundsätze.....	171
3.2.	Vertrauensschutz.....	173
3.3.	Beteiligung im Flugroutenfestsetzungsverfahren	175
4.	Fazit.....	176

1. Einführung

Flughafen- und Flugroutenplanungen provozieren seit jeher Widerstand: In den 1980er Jahren kulminierten die Demonstrationen gegen den Ausbau der Startbahn West am Flughafen Frankfurt Main; auch der Bau des Münchener Flughafens Franz Josef Strauß rief umfassenden Protest und langjährige Rechtsstreitigkeiten auf den Plan. Aktuell machen Klagen gegen die Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main um eine weitere Landebahn sowie den Bau und die Flugroutenfestsetzung für den Flughafen Berlin-Schönefeld (neu: Flughafen Berlin Brandenburg) Schlagzeilen. Angesichts der gravierenden Lärmauswirkungen auf das Umland – häufig auch nachts – ist dieser Protest nachvollziehbar. Mit diesen Lärmproblemen umzugehen, stellt die zuständigen Luftverkehrs- und Flugsicherheitsbehörden vor besondere Herausforderungen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich in drei Entscheidungen zum Ausbau des Flughafens Berlin-Brandenburg aus den Jahren 2006 (Schönefeld I)¹, 2011 (Schönefeld II)² und 2012 (Schönefeld III)³ zu wesentlichen lärmschutzrechtlichen Fragen für die Planung von Flughäfen geäußert (vgl. 2.). Auch zur Flugroutenfestsetzung scheint das Gericht Schönefeld III-Urteil neue, zusätzliche Planungsmaßstäbe zu befürworten (vgl. 3.).

2. Lärmschutzrechtliche Anforderungen in Raumordnung und Planfeststellung

Die Planung von Flughäfen erfolgt idealerweise zweistufig in einem Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren. Im Zentrum der Verfahren und der dort zu treffenden Abwägung stehen die Wahl des Standorts, die Festlegung der Start- und Landebahnkonfiguration und der Lärm- und Entschädigungsgebiete sowie die Frage des Nachtflugbetriebs (vgl. 2.1. bis 2.4.). Grundlage dieser Abwägung ist die Flugroutenprognose; dementsprechend ist zu untersuchen, welche Anforderungen an den Planungsprozess aus der Verpflichtung zur Erstellung der Flugroutenprognose erwachsen.

2.1. Standort des Flughafens

Im Schönefeld I-Urteil hat das Bundesverwaltungsgericht umfassend zu der Frage Stellung genommen, wie ein Flughafenstandort unter Lärmschutzgesichtspunkten auszuwählen ist. Dabei müssen bereits die Träger der Landesplanung mit den Lärmkonflikten umgehen (vgl. 2.1.). Die Planfeststellungsbehörde ist an die raumordnerische Entscheidung im nachfolgenden Planfeststellungsverfahren gebunden (vgl. 2.2.) und kann nur noch innerhalb eines verbleibenden fachplanungsrechtlichen Spielraumes über den Standort entscheiden (vgl. 2.3.).

¹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04.

² Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10.

³ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 31. Juli 2012 – 4 A 7001.11 bis 7003.11 u.a.

2.1.1. Standortauswahl auf Raumordnungsebene

Das Bundesverwaltungsgericht hat deutlich gemacht, dass die Wahl des Standorts für einen internationalen Verkehrsflughafen vorrangig eine raumordnerische Entscheidung ist.⁴ Sie wird also maßgeblich auf der übergeordneten Ebene von den Trägern der Landesplanung getroffen. Wie jede planerische Entscheidung muss auch die Standortfindung für einen Flughafen den allgemeinen Anforderungen an Abwägungsentscheidungen genügen. Der Träger der Landesplanung muss daher zunächst die möglichen Standortalternativen ermitteln, bewerten und anschließend die Vor- und Nachteile abwägen.⁵ Wie allgemein im Planungsrecht ist auch hier das Abwägungsergebnis erst dann rechtswidrig, wenn sich eine andere Alternative als vorzugswürdig aufdrängen musste oder die Behörde die Belange fehlerhaft ermittelt, gewichtet oder abgewogen hat und dieser Fehler erheblich war.⁶ Das Schönefeld I-Urteil zeigt auf, wie die Landesplanung diesen abstrakten Anforderungen im konkreten Raumordnungsverfahren gerecht werden kann:

Wie detailliert die Träger der Landesplanung die Lärmauswirkungen ermitteln müssen, hängt davon ab, wie genau der Standort raumordnerisch festgelegt werden soll. Denn der Sachverhalt muss nur in dem Umfang aufgeklärt werden, wie dies nach den Zielvorstellungen für eine sachgerechte Entscheidung nötig ist.⁷ Will sich die Raumordnungsbehörde bereits auf einen konkreten Standort gebietsscharf festlegen (und nicht nur einen größeren Bereich abstecken), so muss sie in der Regel aufklären, wie sich der Fluglärm räumlich und zahlenmäßig an den in Betracht kommenden Standorten ausdehnen wird. Dazu muss sie die Siedlungsstruktur um den Flughafenstandort grob analysieren. Unter Umständen dürfen die Träger der Landesplanung jedoch darauf verzichten, die Anzahl der Lärmbetroffenen numerisch zu ermitteln. Dies ist der Fall, wenn sich ein Standort trotz einer geringeren Lärmbelastung offensichtlich nicht gegen andere Standorte durchsetzen könnte. Ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, beurteilt sich nach der planerischen Konzeption des Trägers der Landesplanung. Das Bundesverwaltungsgericht billigte in diesem Zusammenhang das folgende Vorgehen der Landesplanung: Für einen stadtfernen Standort brauchte die Behörde in die Abwägung lediglich einzustellen, dass dort deutlich weniger Lärmbetroffene im Umfeld leben als in den stadtnahen Alternativstandorten; eine Betroffenenanzahl musste die Behörde nicht ermitteln. Denn der stadtnahe Standort war nach der insoweit unbeanstandet gebliebenen Abwägungsentscheidung auf der Raumordnungsebene wegen der räumlichen Nähe zur Großstadt, der verkehrsgünstigen Anbindung sowie den zu erwartenden wirtschaftlichen Impulsen trotz der erhöhten Belastung durch Fluglärm vorzugswürdig.⁸

⁴ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04, 1. Leitsatz.

⁵ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04, Rn. 98 m.w.N.

⁶ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04, Rn. 98 m.w.N.

⁷ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04, Rn. 74.

⁸ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04, Rn. 156.

Besteht – abgesehen von diesen Fällen – die Verpflichtung zur Ermittlung von Betroffenenzahlen, stellt sich die Frage, wie die Planfeststellungsbehörde vorgehen sollte. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts genügt es, für den jeweiligen Standort die Anzahl der Anwohner innerhalb der Lärmkontur des 62 dB(A)-Dauerschallpegels zu bestimmen (zu der Frage, welche Flugrouten(prognosen) hierfür zugrunde zu legen sind, vgl. unten 2.1.3.).⁹ Denn auf der Ebene der Raumplanung müssen die Nutzungsverträglichkeiten nur unter einem überregionalen Blickwinkel abgeschätzt werden. Die Landesplanung ist nicht verpflichtet, darüber hinaus den fachplanungsrechtlichen Maßstäben für aktive und passive Lärmschutzmaßnahmen gerecht zu werden. Daher ist es nicht erforderlich, Maximalpegel für Tag und Nacht zu ermitteln und in die Standortabwägung einfließen zu lassen.¹⁰

Stellt sich bei der Grobanalyse der Siedlungsstruktur heraus, dass gravierende Unterschiede in der Größenordnung der Lärmbetroffenheiten bestehen, muss die Behörde dies bei der Abwägung der Standortalternativen berücksichtigen. Solche Unterschiede werden – wie sich der Urteilsbegründung entnehmen lässt – insbesondere dann vorliegen, wenn die Bevölkerungsdichte um mehrere 10.000 Einwohner differiert.¹¹

Der Träger der Landesplanung muss des Weiteren prüfen, ob und wie die absehbaren Lärmkonflikte am favorisierten Standort zu lösen sind. Dafür kann er sich der Mittel bedienen, die das Raumordnungsrecht vorsieht; das sind insbesondere Planungszonen und Siedlungsbeschränkungen.¹² Daneben muss er vorausschauend prüfen, ob die Lärmschutzprobleme auf der Fachplanungsebene mit den Instrumenten des Fachplanungsrechts (Umsiedlungen, aktiver und passiver Lärmschutz, Kompensationen) grundsätzlich beherrschbar sein werden.¹³ Ob und wie ein Lärmschutzkonzept fachplanerisch im Einzelnen ausgestaltet werden muss, braucht der Träger der Landesplanung nicht prüfen. Dies ist Aufgabe der Planfeststellungsbehörde.¹⁴

2.1.2. Bindung der Planfeststellungsbehörde an raumordnerische Standortwahl

Legt die Landesplanung einen Standort gebietsscharf fest, muss die Planfeststellungsbehörde diese Entscheidung hinnehmen; sie darf selbst nicht noch einmal in die Standortalternativenprüfung einsteigen¹⁵. Sie ist nur berechtigt – und verpflichtet – zu

⁹ So das – gebilligte – Vorgehen der Träger der Landesplanung für das Raumordnungsverfahren für den Flughafen Berlin-Schönefeld. Als Berechnungsgrundlage können das Fluglärmgesetz und die Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen (AzB) herangezogen werden (vgl. auch unten 2.4.2).

¹⁰ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04, Rn. 161.

¹¹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04, Rn. 109.

¹² Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04, Rn. 155.

¹³ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04, Rn. 155.

¹⁴ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04, Rn. 155.

¹⁵ Die Planfeststellungsbehörde hat allenfalls dann einen echten Spielraum, einen Standort auszuwählen, wenn die Träger der Landesplanung keinen Standort, sondern nur ein *Zielgebiet* festgelegt haben, Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04, Rn. 73.

prüfen, ob das Vorhaben an dem vorgegebenen Standort aus fachplanungsrechtlicher Sicht den lärmschutzrechtlichen Anforderungen genügt (dazu 2.1.3.). Diese Bindung lässt sich § 4 Abs. 1 ROG i.V.m. § 3 Nr. 6 ROG entnehmen. Danach sind die Ziele der Raumordnung bei raumbedeutsamen Maßnahmen von öffentlichen Stellen sowie den privatrechtlich organisierten Trägern des Flughafenvorhabens zu beachten. Die Planfeststellungsbehörde darf die vorangegangene raumordnerische Abwägung nicht durch eine eigene, ergebnisoffene Abwägung der nach ihrer Auffassung maßgeblichen Standortanforderungen ersetzen. Dies folgt nach dem Bundesverwaltungsgericht auch aus dem Zweck der Landesplanung: Diese Planungsebene soll die durch einen Flughafen ausgelösten überörtlichen Nutzungskonflikte abschließend lösen. Könnte diese Entscheidung durch eine fachplanerische Entscheidung auf der nachgeordneten Planungsebene in Frage gestellt werden, entfielen der gesamtäumliche Geltungsanspruch sowie der Abschichtungseffekt der Raumordnungsplanung.¹⁶

Die Bindungswirkung hat allerdings nur zur Folge, dass die Planfeststellungsbehörde sich nicht für einen anderen als den landesplanerisch ausgewählten Standort entscheiden darf. Sie ist jedoch nicht verpflichtet, das Flughafenvorhaben an dem von der Landesplanung zielförmig festgelegten Standort zuzulassen. Vielmehr muss sie prüfen, ob dem Vorhaben dort unüberwindbare Hindernisse oder überwiegende öffentliche oder private Belange – Gesundheit, Eigentum – entgegenstehen.¹⁷ Gelangt die Planfeststellungsbehörde bei ihrer Abwägung zu diesem Ergebnis, kann und muss sie das Vorhaben an diesem Standort ablehnen. Raumordnerische Belange, die den Ausschlag zugunsten des Standorts geben, können also in der Planfeststellung überwunden werden.¹⁸

Für den Rechtsschutz ist diese gestaffelte Standortentscheidung nicht nachteilhaft. Denn Gerichte können die Standortentscheidung der Landesplanung im Rahmen der Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses inzident überprüfen.¹⁹

2.1.3. Flugroutenprognose und Abwägungsentscheidung

Die Planfeststellungsbehörde darf (und muss) also prüfen, ob das vom Vorhabenträger geplante Lärmschutzkonzept die Lärmkonflikte bewältigen kann, die die Standortentscheidung ausgelöst hat. Den gesetzlichen Rahmen dafür bildet § 8 Abs. 1 LuftVG. Zu den im Rahmen der planerischen Abwägung zu berücksichtigenden privaten Belangen (§ 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG) gehört auch das Interesse der Nachbarschaft, von Verkehrslärmimmissionen bewahrt zu bleiben. Die Planfeststellungsbehörde hat einen planerischen Gestaltungsspielraum, wie sie diese Lärmschutzinteressen mit den anderen relevanten Belangen in Einklang bringen will.²⁰ Dafür muss sie die von dem Vorhaben betroffenen Belange ermitteln, bewerten und gegeneinander abwägen.

¹⁶ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04, Rn. 72.

¹⁷ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04, Rn. 77.

¹⁸ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04, Rn. 78 f.

¹⁹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04, Rn. 80 ff.

²⁰ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 45.

Um die vom beantragten Flughafen zukünftig ausgehenden Fluglärmimmissionen bestimmen zu können, muss die Planfeststellungsbehörde Flugrouten zugrunde legen. Nur dann kann sie ermitteln, wie die Hauptlärmquelle – die Flugzeuge – im Flughafenumfeld wirken. Die Flugrouten sind jedoch selbst nicht Teil der Planfeststellung, sondern in einem vom Planfeststellungsverfahren getrennten und nachgelagerten Verfahren von der BAF in einer Rechtsverordnung festzulegen (§ 32 Abs. 4 Nr. 8 und Abs. 4c LuftVG in Verbindung mit § 27a Abs. 2 Satz 1 LuftVO). Die Kompetenzen zwischen Bau des Flughafens einerseits und Flugroutenfestsetzung andererseits sind also aufgespalten; dies bedingt, dass Planfeststellung und Flugrouten nicht aus einem Guss sein können.²¹ Da Planfeststellungsbehörde und Vorhabenträger dem Vorhaben nicht die fertige Flugroute zugrunde legen können, müssen sie mit einer Flugroutenprognose arbeiten.²²

Nach ständiger Rechtsprechung sind Prognosen generell nur dann ordnungsgemäß, wenn sie auf realistischen Annahmen beruhen, methodisch einwandfrei ermittelt und das Prognoseergebnis einleuchtend begründet ist.²³ Das Bundesverwaltungsgericht hat im Schönefeld II-Urteil erstmals diese allgemeinen Anforderungen für Flugroutenprognosen konkretisiert und damit auf die Zuständigkeitsspaltung zwischen Planfeststellung und Flugroutenfestsetzung reagiert.

2.1.3.1. Anforderungen des Bundesverwaltungsgerichts

Die Prognose müsse zum einen mit den Flugsicherheitsbehörden, d.h. der Deutschen Flugsicherung GmbH (DFS) und dem Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) abgestimmt sein.²⁴ Durch diese Anforderung will das Bundesverwaltungsgericht sicherstellen, dass sich die fachkompetenten Behörden dazu äußern können, mit welchen Flugrouten bei Inbetriebnahme des Flughafens zu rechnen ist.²⁵ Die Planfeststellungsbehörde könne sich darauf beschränken, mit dieser abgestimmten Flugroutenprognose zu planen; sie müsse nicht weitere, realistischerweise in Betracht kommende Flugrouten auf die zu erwartenden Lärmbeträchtigungen untersuchen.²⁶

Zum zweiten müsse die Flugroutenprognose die Modalitäten des Flugbetriebs hinreichend genau abbilden. Die Prognose muss damit nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts geeignet sein, aussagekräftige und passgenaue Lärmdaten für die Abwägung zu ermitteln. Wie detailliert die Planfeststellungsbehörde den Sachverhalt dafür aufklären muss, hänge vom jeweils zu beurteilenden Aspekt des untersuchten

²¹ Diesen Umstand bezeichnete die Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts am 12. November 2010 als *rechtsstaatliches Ärgernis*, vgl. Grußwort der Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts Marion Eckertz-Höfer anlässlich der 34. Umweltrechtlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. im Bundesverwaltungsgericht in Leipzig am 12. November 2010, im gleichnamigen Tagungsband, Seite 30.

²² Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 147.

²³ Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 27. Oktober 1998 – 11 A 1.97, Urteil vom 2. Oktober 2002 – 9 VR 11.02 sowie Urteil vom 24. November 2004 – 9 A 42.03.

²⁴ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 149.

²⁵ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 151.

²⁶ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 147.

Lärmschutzkonzeptes ab²⁷. Mit anderen Worten komme es maßgeblich auf den jeweiligen Abwägungsbelang an, wie genau die Anzahl der betroffenen Anwohner und die Schwere ihrer Belastung bestimmt werden müssen, um eine ordnungsgemäße Abwägung zu ermöglichen:

Für die Standortentscheidung genüge es, wenn die Planfeststellungsbehörde eine Grobplanung der Flugrouten zugrunde lege. Anhand dieser müsse sie ermitteln können, (i) wie viele Anwohner betroffen sein werden und (ii) wie schwer die jeweilige Betroffenheit sein wird. Die Prognose brauche nicht so genau sein, dass die Behörde auch ermitteln könne, welche Anwohner betroffen sein werden.²⁸ Eine Flugroutenprognose sei folglich bereits dann ausreichend, wenn sie den Umfang der Lärmbelastung auch für andere Flugrouten und damit andere überflogene Gebiete zutreffend abbildet. Dies sei der Fall, wenn diese Gebiete *nicht oder jedenfalls nicht erheblich dichter besiedelt [sind] als diejenigen, die von den [prognostizierten] Flugrouten betroffen wären*.²⁹

Aus dem Schönefeld II- und dem Schönefeld III-Urteil lässt sich ableiten, wie das Gericht diese *Grob*-Abschätzung der Betroffenheiten begründet: Die Standortentscheidung kann im Gegensatz zur Flugroutenführung nicht ständig an (neue) Bedürfnisse angepasst werden. Sie muss auch dann Bestand haben können, wenn das BAF nachträglich andere An- und Abflugverfahren festgelegt, als im Planfeststellungsverfahren prognostiziert.³⁰ Die Planfeststellungsbehörde muss somit die gesamte potentiell betroffene Bevölkerung einbeziehen. Dabei genüge es jedoch, die Betroffenheiten ungefähr zu ermitteln, weil für die Entscheidung für einen Flughafenstandort die Siedlungsstruktur in der Flughafenumgebung³¹, nicht aber individualisierte Betroffenheiten maßgeblich seien. Dementsprechend genüge es, wenn anhand der Flugroutenprognose Lärmbetroffenheiten simuliert werden können, die ein realistisches Bild der Lärmbetroffenheiten vermitteln.

Um beurteilen zu können, ob die Flugroutenprognose ein realistisches Bild vermittele, hat das Bundesverwaltungsgericht geprüft, ob die Gebiete, für die die Flugrouten prognostiziert waren, nicht oder nicht erheblich dichter besiedelt sind, als diejenigen Gebiete, über denen die Flugrouten voraussichtlich festgesetzt werden (dies war ausnahmsweise möglich, weil die Flugrouten im Zeitpunkt der Entscheidung über den Planfeststellungsbeschluss schon absehbar waren). Dazu hat das Gericht die Siedlungsstruktur grob analysiert. Maßgeblich sei zum einen, ob dicht besiedelte, etwa großstädtische Gebiete,

²⁷ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 149 f.

²⁸ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 159 i.V.m. Pressemitteilung des Bundesverwaltungsgerichts im Schönefeld III-Verfahren (4 A 7001.11 bis 7003.11 u.a.) vom 31. Juli 2012. Die ausgefertigten Urteilsgründe lagen bei Einreichung des Manuskripts noch nicht vor.

²⁹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 159; Pressemitteilung des Bundesverwaltungsgerichts im Schönefeld III-Verfahren (4 A 7001.11 bis 7003.11 u.a.) vom 31. Juli 2012.

³⁰ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 150; Pressemitteilung des Bundesverwaltungsgerichts im Schönefeld III-Verfahren (4 A 7001.11 bis 7003.11 u.a.) vom 31. Juli 2012.

³¹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 150; Pressemitteilung des Bundesverwaltungsgerichts im Schönefeld III-Verfahren (4 A 7001.11 bis 7003.11 u.a.) vom 31. Juli 2012.

oder nur dünn besiedelte Gebiete (im Stadtrandbereich) von den anderen Flugrouten überflogen werden würden.³² Anschließend hat das Bundesverwaltungsgericht geprüft, welche Orte und Ortsbereiche (jeweils im dünnbesiedelten Stadtumland) entlastet und welche neu belastet werden.³³

2.1.3.2. Bewertung

Das Bundesverwaltungsgericht verlangt, dass das Planungsergebnis auch bei anderen als zuvor prognostizierten Flugrouten Bestand hat. Es trägt damit dem Umstand Rechnung, dass – wie es der Vorsitzende Richter des 4. Senats in der mündlichen Verhandlung umschrieben hat – Flugrouten flüchtig sind. Planfeststellungsbehörden können sich daher zukünftig nicht mehr auf den Standpunkt zurückziehen, sie hätten die im Zeitpunkt der Planfeststellung absehbaren Lärmkonflikte bewältigt, indem sie eine bestimmte Flugroute prognostiziert haben. Vielmehr müssen sie jetzt die Flüchtigkeit der Flugrouten berücksichtigen und mit dieser Unsicherheit bereits in der Planfeststellung umgehen und sie bewältigen. Im Ergebnis hat das Bundesverwaltungsgericht damit geklärt, dass eine Flugroutenänderung voraussehbar ist und daher keine nicht voraussehbare Wirkung im Sinne des § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG darstellt. Die Planfeststellungsbehörde muss prüfen, ob die abgestimmte Flugroutenprognose repräsentativ ist für alle möglichen weiteren realistischen Flugrouten. Dies ist im Ergebnis zu begrüßen.

Klar ist damit, wie Flugrouten zu prognostizieren sind. Offen bleibt jedoch, wie die Planfeststellungsbehörde das Flughafenumfeld räumlich abgrenzen soll, dessen Siedlungsstruktur sie zu untersuchen hat.

Den Urteilsgründen lässt sich ebenfalls nicht entnehmen, wann Unterschiede in der Siedlungsstruktur als abwägungserheblich zu qualifizieren und die Flugroutenprognosen damit nicht repräsentativ für das gesamte Flughafenumfeld sind.³⁴ In der mündlichen Verhandlung zum Schönefeld III-Verfahren wurde diese Frage vertieft thematisiert; auch in diesem Zusammenhang nannte das Gericht keine numerische Grenze oder Zielgröße.

2.1.3.3. Konsequenzen für die fachplanerische und raumordnerische Praxis

Den Planfeststellungsbehörden – und den Vorhabenträgern – ist vor diesem Hintergrund Folgendes zu raten, um Flughäfen gerichtsfest zu planen und zu genehmigen:

Für die Standortabwägung³⁵ sollte die Planfeststellungsbehörde mit den Flugsicherheitsbehörden abgestimmte Flugrouten prognostizieren und die Lärmauswirkungen nach Grad der Betroffenheiten und Anzahl der Betroffenen anhand dieser ermitteln. Im

³² Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 159.

³³ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 159.

³⁴ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 159.

³⁵ Für weitere Teilaspekte der Planung vgl. im Folgenden unter 2.2 bis 2.4.

Planfeststellungsverfahren für den Flughafen Berlin-Schönefeld hatte die Planfeststellungsbehörde die Auswirkungen anhand der Lärmkontur des 62 dB(A) Dauerschallpegels bestimmt. Diese methodische Vorgehensweise hatte das Bundesverwaltungsgericht nicht beanstandet.³⁶

In einem zweiten Schritt sollte die Planfeststellungsbehörde untersuchen, ob sich das gefundene Abwägungsergebnis auch aufrecht erhalten lässt, wenn später andere als die prognostizierten Flugrouten festgesetzt werden. Im Ergebnis dürfte dies auf eine worst case-Betrachtung hinauslaufen. Eine worst case-Betrachtung ist stets dann erforderlich, wenn nicht abschließend geklärt werden kann, wo und in welchem Umfang Beeinträchtigungen zu erwarten sind; dann muss jeweils der ungünstigste Fall der Auswirkungen prognostiziert werden.³⁷ Da die Flugrouten erst bei Inbetriebnahme des Flughafens festgesetzt werden, ist bei Erlass des Planfeststellungsverfahrens noch unklar, wo und in welchem Umfang Lärm entstehen wird. Diese Unkenntnis kann dadurch abgefedert werden, dass die potentiellen Lärmauswirkungen für das gesamte Umland analysiert werden.

Das Bundesverwaltungsgericht fordert zwar eine worst case-Betrachtung nicht in dieser Deutlichkeit. Es setzt dies aber faktisch voraus: Denn das Gericht hat selbst im Wege einer Grobanalyse der Siedlungsstruktur geprüft, ob sich die Anzahl und der Grad der Lärmbetroffenheiten abwägungserheblich verändert, wenn die Flugrouten später anders als prognostiziert festgesetzt werden. Auch andere Passagen der Urteilsgründe sprechen für eine solche worst case-Betrachtung. So führt das Bundesverwaltungsgericht zur Klagebefugnis der Lärmbetroffenen aus: *Unabhängig von der für das Planfeststellungsverfahren erstellten Flugroutenprognose [können] jeder Klage gegen die Anlegung oder den Ausbau eines Flughafens erheben, der durch Fluglärm abwägungserheblich betroffen ist. Das ist der Fall, wenn sein Grundstück innerhalb des Einwirkungsbereichs des Flughafens liegt und weder aus tatsächlichen noch aus rechtlichen Gründen auszuschließen ist, dass ein zu seiner Betroffenheit führendes Flugverfahren festgelegt wird*³⁸. Sind aber Auswirkungen auch außerhalb der prognostizierten Flugroutenkorridore abwägungserheblich, müssen sie im Umkehrschluss auch von der Planfeststellungsbehörde ermittelt werden.

Die Planfeststellungsbehörde sollte daher alternative Lärmverteilungsmodelle prognostizieren, d.h. prüfen, welche Lärmauswirkungen entstehen, wenn andere als die prognostizierten Flugrouten festgesetzt werden. Bei der dabei durchzuführenden Grobanalyse der Siedlungsstruktur sollte die Planfeststellungsbehörde vordringlich die Anzahl und den Grad der Betroffenen ermitteln, bewerten und gegen andere Standortbelange abwägen.³⁹

³⁶ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04, Rn. 109.

³⁷ So Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04, Rn. 492.

³⁸ Pressemitteilung des Bundesverwaltungsgerichts im Verfahren 4 A 7001.11 bis 7003.11 vom 31. Juli 2012.

³⁹ Mit einem gleichbleibenden Gesamtlärmaufkommen sollte die Planfeststellungsbehörde allenfalls hilfswise argumentieren. Denn das Gesamtlärmaufkommen dürfte von der Wahl der Flugrouten unabhängig sein und stets gleich bleiben. Für das Gesamtlärmaufkommen ist vielmehr das Flugaufkommen am Flughafen ausschlaggebend.

Da das Bundesverwaltungsgericht offen lässt, wie der räumliche Umfang der zu untersuchenden Siedlungsstruktur zu bestimmen ist, ist der Planfeststellungsbehörde zu raten, sich hierüber mit DFS und BAF abzustimmen. Die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts legen zwar nicht nahe, dass in diesem Zusammenhang weitere (realistische) Flugrouten zu prognostizieren sind; denn es hat ausdrücklich herausgestellt, eine Prognose genüge. Sollte die Planfeststellungsbehörde jedoch unsicher sein, wie weit das Flughafenumfeld zu ziehen ist, sollte sie sich mit DFS und BAF über mögliche Alternativflugrouten verständigen. Auch wenn es sich dabei um eine recht aufwendige Methode handelt, dürfte sie jedoch tauglich sein, um den Einwirkungsbereich des Flughafens sachgerecht zu bestimmen.

Nachdem die Planfeststellungsbehörde bei der vergleichenden worst case-Betrachtung alternative Lärmbetroffenheiten im Einwirkungsbereich des Flughafens ermittelt hat, muss sie diese in die Abwägung einstellen – allerdings nur alternativ und nicht kumulativ. Denn objektiv werden die Lärmbetroffenheiten nur einmal, d.h. durch eine, im Idealfall die prognostizierte Flugroute ausgelöst. Die Planfeststellungsbehörde sollte in ihrer Entscheidung daher deutlich machen, dass sie die Belange nur alternativ berücksichtigt hat.

Das Bundesverwaltungsgericht lässt auch offen, bei welcher Größenordnung die Umlandgebiete abwägungserheblich dichter oder geringer besiedelt sind. Es bleibt daher abzuwarten, welcher Maßstab sich in Praxis und Rechtsprechung zukünftig herausbildet. Im Zweifel sollte die Planfeststellungsbehörde jedoch bereits geringere Abweichungen in der Besiedelungsdichte als abwägungserheblich einstufen und eine Standortwahl entsprechend detaillierter begründen. Zumindest Abweichungen, die im Rahmen der Raumordnungsplanung eine andere Standortentscheidung begründen können, d.h. Differenzen von mehreren 10.000 Einwohnern (vgl. oben 2.1.1.) dürften abwägungserheblich sein.

2.1.4. Zwischenergebnis

Festzuhalten bleibt: Legen die Träger der Landesplanung den Flughafenstandort gebiets-scharf fest, ist die Planfeststellungsbehörde an diese Entscheidung gebunden. Sie darf nur noch prüfen, ob die aufgeworfenen Lärmkonflikte auf fachplanerischer Ebene lösbar sind. Hierbei dürfte sich aufgrund der Rechtsprechung zu den Flugrouten(prognosen) zukünftig ein erhöhter Planungsaufwand ergeben. Denn die Planfeststellungsbehörden sollten nicht nur die Lärmauswirkungen einer Flugrouten(prognose) ermitteln. Sie sollten die mit der Flugroutenfestlegung verbundenen Unsicherheiten in einem größerem Maße bereits im Planfeststellungsverfahren bewältigen; hierzu sollten sie die gesamte Siedlungsstruktur im Flughafenumfeld analysieren und alternativ eine worst case-Flugroute im Rahmen der Abwägung prüfen. Dies kann dazu beitragen, Planfeststellung und Flugroutenplanung trotz der Verfahrenstrennung besser aufeinander abzustimmen.

2.2. Nachtflugbetrieb

Mit Blick auf den Nachtflugbetrieb ergeben sich aus den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts ebenfalls Neuerungen. Dies betrifft zum einen die Flugroutenprognosen (vgl. 2.2.1.) und zum anderen die Voraussetzungen, unter denen ein Nachtflugbetrieb zugelassen werden kann (vgl. 2.2.2.).

2.2.1. Flugroutenprognose

Für die Flugroutenprognose zur Festlegung des Nachtflugbetriebs wendet das Bundesverwaltungsgericht den gleichen Maßstab an, wie bei der Standortentscheidung. Auch hier erfolge die Abwägung der Lärmbetroffenheiten unabhängig davon, welche Anwohner genau betroffen seien.⁴⁰ Die Planfeststellungsbehörde müsse daher ebenfalls anhand einer mit BAF und DFS abgestimmten Flugroute zunächst nur prüfen, wie viele Anwohner ungefähr durch Fluglärm betroffen sein werden und wie schwer die jeweilige Betroffenheit sein wird (vgl. oben 2.1.3.1.).⁴¹ Die planerische Entscheidung zum Flugbetrieb soll aber auch dann Bestand haben, wenn andere Flugrouten festgelegt werden; die Planfeststellungsbehörde sollte daher ermitteln, ob die anderen möglicherweise überflogenen Siedlungsbereiche dichter besiedelt sind. Um dies zu beurteilen, muss sie nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts die Siedlungsstruktur grob analysieren. Das Bundesverwaltungsgericht nennt auch für den Nachtflugbetrieb keine Zahlen, wann ein Gebiet als dichter besiedelt gilt. Zur Zeit ist es damit unklar, wann die Besiedlung abwägungserheblich anders strukturiert ist.

Die Planfeststellungsbehörde sollte der prognostischen Unsicherheit mit der zuvor dargestellten worst case-Betrachtung begegnen (vgl. 2.1.3.3.). Sie sollte – entsprechend dem Vorbild im Planfeststellungsbeschluss für den Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld⁴² – zusätzlich aber auch mit einem Auflagenvorbehalt dem Umstand vorbeugen, dass sich die Lärmbelastung anders entwickelt.⁴³ Damit würde sie dem aus den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts herauszulesenden Ansatz entsprechen, dass Flugroutenänderungen voraussehbar sind (vgl. bereits oben 2.3.1.2.). Mit dem Auflagenvorbehalt kann sie sich die nachträgliche Festsetzung, Änderung oder Ergänzung von Auflagen zum Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm vorbehalten und sich insbesondere dazu verpflichten, die flugbetrieblichen Regelungen anzupassen. Hierbei sollte die Behörde darauf achten, den Vorbehalt dritt-schützend zugunsten der Lärmbetroffenen auszugestalten⁴⁴, so dass diese nachträgliche Schutzmaßnahmen einklagen können.

2.2.2. Umfang des Nachtflugbetriebs

Bei der Entscheidung, ob und in welchem Umfang der Nachtflugbetrieb zugelassen werden darf, muss die Planfeststellungsbehörde die Lärminteressen gegen den Nachtflugbedarf abwägen. Hierbei gelten nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts folgende Grundsätze:

⁴⁰ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 159.

⁴¹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 150.

⁴² Planfeststellungsbeschluss für den Ausbau Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld vom 13. August 2004, Seite 110.

⁴³ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 200, Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04, Rn. 356.

⁴⁴ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04, Rn. 356.

Nach § 9 Abs. 2 LuftVG ist die Planfeststellungsbehörde nicht nur verpflichtet, unzumutbare Lärmbeeinträchtigungen (durch aktiven und passiven Schallschutz) zu verhindern. Sie muss den Lärmschutzinteressen der Anwohner gegebenenfalls auch unterhalb dieser Zumutbarkeitsschwelle Rechnung tragen, indem sie etwa Flugverbote oder sonstige Betriebsbeschränkungen verfügt; je dichter der Lärm an die Zumutbarkeitsschwelle heranreicht, desto gewichtiger sind diese Belange.⁴⁵ Des Weiteren muss der Verkehrsbedarf umso dringlicher sein, je größer die Zahl der Lärmbetroffenen ist.⁴⁶

Das Gericht macht ferner deutlich, dass § 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG eine Vorgabe enthält, wie Lärmschutzbelange zu gewichten sind. Aus der Norm folge, dass Lärmschutzinteressen während der gesamten Nachtzeit von 22.00 Uhr bis 6.00 Uhr nur zurückgedrängt werden dürfen, wenn der Nachtflugbetrieb besonders gerechtfertigt werden kann.⁴⁷ In der Nachtkernzeit (0.00 bis 5.00 Uhr) sind sie im höchsten Maße rechtfertigungsbedürftig.⁴⁸ Die Lärmschutzinteressen setzen sich in diesem Zeitraum schon dann gegen das Verkehrsinteresse durch, wenn der Vorhabenträger keinen standortspezifischen Nachtverkehrsbedarf (beispielsweise Militär- oder Regierungsflüge) nachweisen kann.⁴⁹ In den Nachtrandzeiten (22.00 bis 23.00 Uhr und 5.00 bis 6.00 Uhr) ist ein standortspezifischer Nachtflugbedarf zwar nicht darzulegen. Die Planfeststellungsbehörde muss allerdings begründen, warum der Verkehrsbedarf nur in den Nachtrandzeiten und nicht am Tag abgewickelt werden kann. Dies können betriebliche oder strukturelle Gründe sein, die sich aus den Gegebenheiten des Luftverkehrsmarktes ableiten, wie etwa Interkontinentalverkehr, die Abwicklung von Verspätungen oder die Bedürfnisse von Fluggesellschaften, die den Flughafen als Heimatflughafen nutzen. Entscheidend ist, ob im Ergebnis das Verkehrsangebot ohne die in Rede stehenden Nachtflugverbindungen noch als befriedigend angesehen werden kann.⁵⁰ Bei der Prüfung, ob die Regelung des Flugbetriebs dem besonderen Gewicht der Nachtruhe hinreichend Rechnung trägt, ist schließlich entscheidend, ob das Lärmschutzkonzept bei einer Betrachtung der Gesamtnacht ausreichend Rücksicht auf die Nachtruhe der Bevölkerung nimmt.⁵¹

⁴⁵ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04, Rn. 268 f.; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 166.

⁴⁶ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 174.

⁴⁷ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 173.

⁴⁸ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 47.

⁴⁹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 47.

⁵⁰ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04, Rn. 288; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 51.

⁵¹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 190. Diese Grundsätze zum Nachtflugbetrieb hat das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 4. April 2012 – 4 C 8.09 (BeckRS 2012, 56810) zum Flughafen Frankfurt Main bestätigt. Die Planfeststellungsbehörde darf Nachtflugbetrieb nur dann genehmigen, wenn der Lärm abschwilt, je näher die Nachtrandzeit an die Nachtkernzeit grenzt. Überdies muss sie tagähnliche Belastungsspitzen vermeiden, indem sie den Nachtflugbetrieb in den Nachtrandstunden durch geeignete Maßnahmen effektiv und konkret begrenzt.

Schließlich hält das Bundesverwaltungsgericht fest, dass das Lärmschutzkonzept sich vorrangig an dem Ziel auszurichten hat, durch Fluglärm ausgelöste Aufwachreaktionen zu vermeiden. Zur Erreichung dieses Zwecks stellt die Festsetzung eines um einen Dauerschallpegel ergänzten Maximalpegels ein grundsätzlich geeignetes Mittel dar.⁵²

2.2.3. Zwischenergebnis

Auch für (nacht-)flugbetriebliche Regelungen gilt, dass sie bei anderen als den prognostizierten Flugrouten Bestand haben müssen. Dementsprechend darf die Planfeststellungsbehörde nicht nur prüfen, welche Lärmauswirkungen die mit DFS und BAF abgestimmte Prognose hat. Bevor sie die Nachtflugregelungen festlegt, sollte sie in einem zweiten Schritt die Siedlungsstruktur außerhalb der prognostizierten Flugroutenkorridore grob analysieren. Des Weiteren gilt es, den Nachtflugbedarf fundiert zu begründen und den Lärmschutzinteressen in der Nacht ein besonders hohes Gewicht beizumessen.

2.3. Bahnkonfiguration

Mit Blick auf die Festlegung der Bahnkonfiguration ist den Planfeststellungsbehörden ebenfalls zu raten, zweischrittig vorzugehen:

Die Planfeststellungsbehörde sollte zunächst anhand einer mit DFS und BAF abgestimmten Flugroutenprognose ermitteln, welche Betroffenheiten verschiedene Bahnkonfigurationen auslösen und sich unter Abwägung auch der Lärmschutzgesichtspunkte für eine Variante entscheiden. Das Schönefeld I-Urteil zeigt hierfür einen gangbaren Weg.⁵³ Für den Flughafen Berlin- Schönefeld wurde die Anzahl der Lärmbetroffenen innerhalb der 69, der 65 sowie der 62 dB(A)-Dauerschallkontur bei unterschiedlichen Konfigurationsvarianten ermittelt und miteinander verglichen. Bei der Suche nach der lärmschonendsten Konfigurationsvariante wurde zunächst ein Raster für den Achsabstand und den Versatz zwischen den Start- und Landebahnen gebildet und die Lärmauswirkungen auf die Umgebung untersucht; die Maschenweiten für Versatz und Achsabstand betragen dabei jeweils circa 200 m. Varianten, die sich (nicht nur unter Lärmschutzgesichtspunkten) als ungeeignet herausgestellt haben, wurden nach diesem Untersuchungsschritt ausgeschlossen. In einem zweiten Schritt wurden im Wege einer Feinanalyse die verbleibenden Lagevarianten detaillierter untersucht. Um dabei die erforderliche Aussageschärfe zu erreichen, wurde das Raster für Abstand und Versatz innerhalb des eingegrenzten Lagefensters weiter verdichtet. Die Verdichtung der Maschen erfolgte dabei selektiv und zwar solange, bis für die konkreten Abwägungsbelange eine hinreichende Aussageschärfe erreicht ist. Dies führte zu Maschenweiten von 25 bis 50 m.⁵⁴

⁵² Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04, Rn. 311 f.

⁵³ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04, Rn. 262 in Verbindung mit dem Planfeststellungsbeschluss für den Ausbau Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld vom 13. August 2004, Seite 634ff.

⁵⁴ Planfeststellungsbeschluss für den Ausbau Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld vom 13. August 2004, Seite 636.

Mit einer solchen Vorgehensweise dürfte sichergestellt sein, dass die lärmschutzrechtliche Abwägung zur Bahnkonfiguration der gerichtlichen Überprüfung standhält, wenn die Flugrouten später sowie prognostiziert festgesetzt werden. Jedoch ist es wahrscheinlich, dass das Bundesverwaltungsgericht auch hier prüfen wird, ob die Bahnkonfiguration bei anderen Flugrouten Bestand haben kann. Denn wie die Standortentscheidung kann auch die Start- und Landebahninfrastruktur nur schwer nachträglich geändert werden. Auch sie muss letztlich bei geänderten Flugrouten lärmverträglich sein. Der Vorhabenträger und die Planfeststellungsbehörden sollten daher untersuchen, ob die Flugroutenprognose repräsentativ für andere, realistischerweise festsetzbare Flugrouten ist. Allerdings dürfte eine Grobanalyse der Siedlungsstruktur nicht ausreichen, sondern vielmehr eine Feinanalyse erforderlich sein. Denn eine Flugroutenprognose, die allein den Anforderungen des weiten Maßstabs für die Standortabwägung genügt, kann nicht hinreichend genau diejenigen Modalitäten des Flugbetriebs abbilden, die für die Ermittlung der Bahnkonfiguration erforderlich sind. Ob sich die Bahnkonfiguration unter Lärmgesichtspunkten in die Umgebung einfügt, bedarf einer wesentlich detaillierteren Tatsachenkenntnis. Allein das Wissen darüber, wie viele Anwohner ungefähr von Fluglärm betroffen sein werden und wie schwer diese Betroffenheit sein wird, genügt nicht. Anders als bei der Entscheidung zum Standort- und den Betriebsregelungen können bereits Änderungen von wenigen hundert Betroffenen ausschlaggebend bei der Auswahl der Bahnkonfiguration sein. So war die Erhöhung der Betroffenenanzahl von 400 auf 800 Personen innerhalb der 69 dB(A)-Lärmkontur und um 550 Personen innerhalb der 62 dB(A)-Lärmkontur maßgeblicher Faktoren gegen eine bestimmte Bahnkonfiguration.⁵⁵ Geringe Verschiebungen der Flugrouten können damit ein anderes Abwägungsergebnis bewirken.

Ausschlaggebend bei der Feinanalyse sollte aber nicht nur sein, ob sich die Anzahl der Betroffenen innerhalb der untersuchten Dauerschallpegel (im dreistelligen Bereich) ändert, wenn sich die Flugrouten verschieben. Daneben sollte die Planfeststellungsbehörde gegebenenfalls auch prüfen, ob lärmempfindliche Einrichtungen (wie etwa Schulen, Kindergärten, Krankenhäuser) zusätzlich betroffen sein würden. Denn auch dies kann unter Umständen ausschlaggebend für die Entscheidung gegen eine bestimmte Bahnkonfiguration sein.⁵⁶

2.4. Lärmschutz- und Entschädigungsgebiete

Auch mit Blick auf die Festlegung der Lärmschutz- und Entschädigungsgebiete hat das Bundesverwaltungsgericht erörtert, wie exakt die Flugrouten zu prognostizieren sind (vgl. 2.4.1.). Daneben hat das Gericht allgemeine Grundsätze zur Ermittlung der Lärmgrenzwerte und der Schutzgebietsgrenzen aufgestellt, die im Folgenden überblicksartig wiedergegeben werden (vgl. 2.4.2.).

⁵⁵ Vgl. Planfeststellungsbeschluss für den Ausbau Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld vom 13. August 2004, Seite 639.

⁵⁶ Vgl. Planfeststellungsbeschluss für den Ausbau Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld vom 13. August 2004, Seite 639.

2.4.1. Flugroutenprognose

Während das Bundesverwaltungsgericht für die Standortfestlegung und die (Nacht-) Flugbetriebsregelungen eine grobe Prognose und eine Grobanalyse der Siedlungsstruktur für ausreichend erachtet, muss die Planfeststellungsbehörde für die Lärmschutz- und Entschädigungsgebiete eine weitaus präzisere Flugroutenprognose zugrunde legen und dementsprechend auch die Lärmbetroffenheiten detaillierter aufklären: Sie muss so genau sein, dass auf ihrer Grundlage exakt ermittelbar ist, (i) welche Anwohner (ii) in welchem Umfang von Fluglärm betroffen sein werden. Denn nur, wenn die Prognose diese detaillierte Sachverhaltsaufklärung ermöglicht, können Individualansprüche auf Lärmschutz und Entschädigung bestimmt und durchgesetzt werden.⁵⁷ Im Ergebnis entfällt damit die vergleichende worst case-Betrachtung. Denn schon bei geringen Abweichungen der Flugkorridore verschieben sich die Lärmschutz- und Entschädigungsgebiete. Eine Flugroute ist somit in der Regel nicht repräsentativ für andere mögliche Flugrouten.

Damit stellt sich die Frage, ob und wie die Planfeststellungsbehörde mit dem Umstand umgehen sollte, dass die Flugrouten – trotz ordnungsgemäßer Prognose – später anders festgesetzt werden können. Wie bereits dargestellt (vgl. oben 2.1.3.2.), tendiert das Bundesverwaltungsgericht dazu, die Unsicherheiten der Flugroutenprognose bereits im Planfeststellungsverfahren zu bewältigen. Für die Lärmschutz- und Entschädigungsgebiete hat es sogar ausdrücklich anerkannt, dass die Planfeststellungsbehörde mit einem drittschützendem Auflagenvorbehalt für absehbare Flugroutenänderungen Vorsorge treffen sollte. In diesem kann sie sich die nachträgliche Festsetzung von Auflagen zum Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm vorbehalten und sich insbesondere dazu verpflichten, die festgelegten Schutz- und Entschädigungsgebiete bei geänderten An- und Abflugverfahren am Flughafen neu auszuweisen (vgl. oben 2.2.1.).⁵⁸

2.4.2. Festlegung der Lärmschutz- und Entschädigungsgebiete

Für die Bestimmung der Gebietsgrenzen für Lärmschutz und Entschädigungen lassen sich den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts zum Flughafen Berlin-Schönefeld unter anderem die folgenden wichtigen Grundsätze entnehmen:

Die fachplanungsrechtlichen Lärmzumutbarkeitsgrenzen sind seit 2007 in § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG i.V.m. § 2 Abs. 2 Satz 2 Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (FluglSchG) verbindlich und in verfassungskonformer Weise⁵⁹ festgelegt.⁶⁰ Damit liegen die Grenzwerte bei einem Dauerschallpegel von 60 dB(A) tags und, seit dem 1. Januar 2011, bei einem Dauerschallpegel von 50 dB(A) nachts. Die Berechnungsmethode für die

⁵⁷ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 150 und 158.

⁵⁸ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 158; Pressemitteilung des Bundesverwaltungsgerichts im Schönefeld III-Verfahren (4 A 7001.11 bis 7003.11 u.a.) vom 31. Juli 2012.

⁵⁹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 169.

⁶⁰ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 167.

Lärmbelastung folgt nun ebenfalls aus gesetzlichen Vorgaben; einschlägig sind § 3 Abs. 2 FluglSchG i.V.m. § 4 Abs. 2 der 1. Fluglärmschutzverordnung i.V.m. der Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen (AzB) vom 19. November 2008.⁶¹ Auch der Innenpegelunterschied von 15 dB(A), der zuvor nur wissenschaftlich und gerichtlich anerkannt war⁶², ist jetzt für alle Planfeststellungsverfahren verbindlich in Anlage 3 zu § 3 FluglSchG festgeschrieben.⁶³

Für die Tagschutzgebiete hat das Bundesverwaltungsgericht als zulässig erachtet, den äquivalenten Dauerschallpegel als vorrangiges Lärmschutzkriterium zu werten und den Maximalpegeln⁶⁴ lediglich eine ergänzende Funktion beizumessen.⁶⁵

Mit Blick auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse zu Fluglärmauswirkungen hat das Bundesverwaltungsgericht schließlich festgehalten, dass diese der luftverkehrsrechtlichen Planungs- oder Zulassungsentscheidung in der Regel erst dann zu Grunde zu legen sind, wenn sie sich in der wissenschaftlichen Diskussion durchgesetzt und allgemeine Anerkennung – nicht notwendig einhellige Zustimmung – gefunden haben.

2.4.3. Zwischenergebnis

Damit bleibt festzuhalten, dass die Lärmschutz- und Entschädigungsgebiete rechtmäßigerweise nur festgelegt werden können, wenn die Flugroutenprognose die Betroffenheiten nach Anzahl und Grad präzise abbildet. Für die Festlegung der Gebietsgrenzen und die Berechnungsmethoden enthält das Fluglärmschutzgesetz seit 2007 die maßgeblichen Vorgaben.

2.5. Konsequenzen der Flugroutenrechtsprechung für Verfahren und Rechtsschutz

Die neue Flugroutenrechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ändert nicht nur das materielle Prüfprogramm der Planfeststellungsbehörden. Sie ist auch mit Änderungen für den Rechtsschutz (vgl. 2.5.1.) und das Verwaltungsverfahren (vgl. 2.5.2.) verbunden.

2.5.1. Rechtsschutz: Klagebefugnis

Die Rechtsschutzmöglichkeiten für luftverkehrsrechtliche Planfeststellungen werden erheblich erweitert. Klagebefugt seien nicht nur diejenigen Flughafenanwohner, die

⁶¹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 163.

⁶² Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04, Rn. 320 f.

⁶³ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 168.

⁶⁴ Der Planfeststellungsbeschluss enthielt für den Tag die Vorgabe, dass der Maximalpegel von 55 dB(A) nicht ein einziges Mal überschritten werden dürfe. Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg bestätigte, dass der Planfeststellungsbeschluss auch nur so ausgelegt werden könne (Beschluss vom 12. Juni 2012 – OVG 12 S 27.12). Es widersprach damit der Auffassung der Flughafenbetreiberin und der Planfeststellungsbehörde. Diese meinten, eine Pegelüberschreitung bis zu sechs Mal pro Tag sei zuzulassen, insbesondere weil nur so die Kosten für den Schallschutz auf ein verhältnismäßiges Maß begrenzt werden können.

⁶⁵ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04, Rn. 319. Anders beim Nachtflugbetrieb, dazu 2.2.2.

mit Lärmauswirkungen der prognostizierten Flugrouten rechnen müssten. Darüber hinaus können auch all jene klagen, die innerhalb des Einwirkungsbereichs des Flughafens wohnen und weder aus tatsächlichen noch rechtlichen Gründen ausgeschlossen ist, dass sie später durch eine (abweichend festgesetzte) Flugroute von Lärm betroffen sein könnten.⁶⁶

Diese Rechtsprechung dürfte im Einklang stehen mit dem System des subjektiv-öffentlichen Rechtsschutzes (§ 42 Abs. 2 VwGO). Zwar wird die Planfeststellungsbehörde die Lärmbetroffenheiten nur alternativ für jeweils eine Flugroute und nicht kumulativ für den gesamten Einwirkungsbereich des Flughafens in die Entscheidung einstellen dürfen (vgl. oben 2.1.3.3.). Der Planfeststellungsbeschluss stellt damit auf den ersten Blick die Lärmbetroffenheiten nur *aggregiert* und nicht individualisiert dar. Daher ließe sich argumentieren, die Anwohner könnten keine individualisierten Lärmschutzbelange geltend machen.

Dagegen spricht jedoch, dass das Bundesverwaltungsgericht eine Rechtsposition aller potentiell von Flugrouten betroffenen Anwohner ausdrücklich anerkannt hat. Diese Rechtsposition ist im Planfeststellungsverfahren zu berücksichtigen. Denn die Planfeststellungsbehörde prüft, ob die Lärmbetroffenheit vergleichbar wäre mit derjenigen, die durch die prognostizierte Flugroute ausgelöst wird. Damit ist die Rechtsposition auch individualisiert. Die Anwohner außerhalb des prognostizierten Flugroutenkorridors können damit wohl sogar zwei – individualisierte – Rechtspositionen geltend machen. Zum einen können sie rügen, dass ihre Lärmbetroffenheiten nicht vergleichbar sind mit den Lärmbetroffenheiten innerhalb des prognostizierten Flugroutenkorridors, d.h. die Siedlungsstruktur abwägungserheblich abweicht. Zum anderen können sie – bei unterstellter Vergleichbarkeit – beanstanden, dass die Lärmbelange im Verhältnis zu den anderen privaten und öffentlichen Belangen falsch gewichtet wurden.

2.5.2. Verfahren – Auslegung der Planunterlagen

Die neue Rechtsprechung zur Klagebefugnis bedingt auch Änderungen in der Durchführung des Planfeststellungsverfahrens. Das Bundesverwaltungsgericht hat in der Pressemitteilung zum Schönefeld III-Urteil festgestellt, dass die Planunterlagen im gesamten Einwirkungsbereich des Flughafens ausgelegt werden müssen. Denn es müsse jeder im Planfeststellungsverfahren beteiligt werden, der auch klagebefugt sei.⁶⁷ Damit konkretisiert das Gericht die Regelung des § 10 Abs. 2 Nr. 2 LuftVG. Danach muss der Plan in den Gemeinden ausgelegt werden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt. Dieser Bereich wird nun nicht mehr durch die – eine – prognostizierte Flugroute und ihre Lärmauswirkungen determiniert. Er umfasst vielmehr den gesamten Bereich, in dem weder aus tatsächlichen noch aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen ist, dass ein Flugverfahren festgesetzt und zu abwägungserheblichen Lärmauswirkungen führt.

⁶⁶ Pressemitteilung des Bundesverwaltungsgerichts im Schönefeld III-Verfahren (4 A 7001.11 bis 7003.11 u.a.) vom 31. Juli 2012; vgl. auch schon oben 2.1.3.3.

⁶⁷ Pressemitteilung im Schönefeld III-Verfahren (4 A 7001.11 bis 7003.11 u.a.) vom 31. Juli 2012.

Die Planfeststellungsbehörde wird in der Regel nicht abschätzen können, wo realistischere Flugrouten festgesetzt werden können, wie weit sich also der Einwirkungsbereich erstreckt. Um das Verfahren fehlerfrei zu gestalten, sollte sie sich auch hierzu mit DFS und BAF abstimmen (vgl. auch 2.1.3.3.). Im übrigen sollte die Behörde den Kreis der Gemeinden, in denen sie die Planunterlagen auslegt, eher weit als eng ziehen.

2.6. Ergebnis

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Weichen für die luftverkehrsrechtliche Planfeststellung neu gestellt; Planfeststellungsbehörden müssen mit den Unsicherheiten, die Flugroutenprognosen aufwerfen, zukünftig anders umgehen. Sie müssen die Lärmauswirkungen anhand einer mit den Flugsicherheitsbehörden abgestimmten Flugroutenprognose ermitteln. Die Prognose muss dabei so genau sein, dass die Planfeststellungsbehörde aussagekräftige und passgenaue Lärmdaten für die jeweilige Entscheidung ermitteln kann. Sie sollte aber dabei nicht stehen bleiben. In einem weiteren Schritt sollte sie prüfen, ob ihre Entscheidung auch bei sich ändernden Flugrouten Bestand haben kann. Im Rahmen der Standortentscheidung, der Festlegung der (nacht-)flugbetrieblichen Regelungen und der Bahnkonfiguration sollte sie ermitteln, ob andere Flugrouten andere Lärmauswirkungen hervorrufen; hierzu ist die Siedlungsstruktur im gesamten Einwirkungsbereich des Flughafens auf seine Vergleichbarkeit zu analysieren. Da die Behörde diesen Einwirkungsbereich in der Regel nicht aus eigener Kompetenz ermitteln können dürfte, wird sie sich auch hierzu mit DFS und BAF abzustimmen haben.

Mit dem erweiterten materiellen Prüfprogramm geht auch die Ausdehnung der Klagebefugnis einher. Klagebefugt ist jeder, dessen Grundstück im potentiellen Einwirkungsbereich des Flughafens liegt. In diesem räumlichen Umfang sind auch die Planungsunterlagen auszulegen.

Für die Kompetenzverteilung von Planfeststellungsbehörde und Träger der Landesplanung bleibt festzuhalten, dass die Standortentscheidung im Wesentlichen eine raumordnerische Entscheidung ist. Die Landesplanung muss damit die überörtlichen Konflikte abschließend bewältigen; dabei kann sie sich für einen Standort entscheiden, der zwar einen schlechte Lärmbilanz aufweist, im Ergebnis aber den Zielvorstellungen der Planung mehr entspricht. Der Planfeststellung obliegt es anschließend, die örtlichen Lärmkonflikte auf fachplanerischer Ebene zu bewältigen; ist dies nicht möglich, kann sie den Flughafen am Standort verbieten.

Mit Blick auf die Lärmermittlung, -gewichtung und -abwägung steht nach den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts fest, dass der Nachtflugbetrieb nur unter strikten Voraussetzungen genehmigt werden kann. Für die Lärmschwellenfestlegung und Lärmberechnungen stehen mit dem Fluglärmschutzgesetz sowie den darin in Bezug genommenen Vorschriften nunmehr verbindliche Regelwerke zur Verfügung, auf die Behörden zurückgreifen müssen.

3. Lärmschutzrechtliche Anforderungen bei der Flugroutenfestsetzung

Das Bundesverwaltungsgericht hatte sich im Zuge der Klageverfahren gegen den Flughafen Berlin-Schönefeld nicht nur mit der Frage zu befassen, wie sich Lärmkonflikte trotz der Trennung von Flugrouten- und Flughafenplanung planfeststellungsrechtlich

bewältigen lassen. Es musste mittelbar auch prüfen, ob eine stimmige Planung im Flugroutenfestsetzungsverfahren erreicht werden kann. Bevor diese Frage untersucht wird (vgl. 3.2.), werden im Folgenden zunächst die in der jüngeren, wenn auch schon ständigen Rechtsprechung anerkannten Planungsgrundsätze beleuchtet (vgl. 3.1.). Dass nicht nur das materielle Prüfprogramm, sondern auch das Verfahrensrecht einer Novellierung bedarf, wird abschließend aufgezeigt (vgl. 3.3.).

3.1. Planungsgrundsätze

Ausgangspunkt für die Planungsgrundsätze für Flugrouten ist die bereits beschriebene gesetzliche Kompetenzverteilung zwischen Luftverkehrs- und Luftsicherheitsbehörden (vgl. oben 2.1.3.). Die Flugroutenfestlegung ist vorrangig ein sicherheitsrechtliches Instrument und dient nicht primär dem Ziel die Infrastruktur zu verbessern. Das BAF als Luftsicherheitsbehörde hat daher grundsätzlich nicht die Kompetenz, über die flugbetriebliche Konzeption und die fachplanerischen Aspekte des Flughafens zu entscheiden; dies ist der Planfeststellungsbehörde vorbehalten. Das Bundesverwaltungsgericht führt hierzu in ständiger Rechtsprechung aus: *Die Quelle des Fluglärms ist seiner Einwirkung entzogen. Insoweit bestimmt die luftseitige Verkehrskapazität des jeweiligen Flughafens [...] nach Maßgabe der luftrechtlichen Zulassungsentscheidung das Lärmpotenzial.*⁶⁸ Das BAF ist damit darauf beschränkt, den durch den Flughafen verursachten Lärm zu verteilen; es darf die Störquelle nicht beseitigen oder einschränken.

Obwohl die Flugroutenplanung vordringlich der Luftverkehrssicherheit dient, kommt aus § 29 Abs. 1 Satz 1 und 3 LuftVG sowie § 29b Abs. 2 LuftVG zum Ausdruck, dass das BAF bei seiner Entscheidung auch andere, insbesondere Lärmbelange berücksichtigen muss. Es muss daher eine Abwägungsentscheidung treffen.⁶⁹ Das BAF muss – und soweit es die Planungen der DFS übernimmt, auch die DFS – (i) überhaupt eine Abwägung der von der Flugroute betroffenen Belange vornehmen, (ii) alle Belange ermitteln und in die Abwägung einbeziehen, die nach Lage der Dinge hätten einbezogen werden müssen, und (iii) die Bedeutung der einzelnen Belange erkennen und gewichten. Erfüllen sie diese Anforderungen nicht, so liegt ein Abwägungsausfall, ein Abwägungsdefizit und eine Abwägungsfehlschätzung oder -disproportionalität vor. Die Pflicht zur Ermittlung, Gewichtung und Abwägung der betroffenen Interessen und Belange ist im Vergleich zur Planfeststellung des Flughafens jedoch verringert.⁷⁰

Das Bundesverwaltungsgericht legt dar, dass unterschiedliche Prüfungsmaßstäbe gelten, je nachdem, ob durch die Flugroutenführung Fluglärm hervorgerufen wird,

⁶⁸ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 24. Juni 2004 – 4 C 11.03, NVwZ 2004, 1229 (1231); vgl. auch Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 28. Juni 2000 – 11 C 13.99, BeckRS 2000, 30119761.

⁶⁹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 28. Juni 2000 – 11 C 13.99, BeckRS 2000, 30119761, Urteil vom 24. Juni 2006 – 4 C 11.03, NVwZ 2004, 1229 (1230); Urteil vom 24. Juni 2006 – 4 C 15.03, BeckRS 2004, 24217; Beschluss vom 7. April 2006 – 4 B 69.05, BeckRS 2006, 22781; 18. Oktober 2005 – 4 B 43.50, BeckRS 2005, 30285.

⁷⁰ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 28. Juni 2000 – 11 C 13.99, BeckRS 2000, 30119761 und Urteil vom 24. Juni 2006 – 4 C 11.03, NVwZ 2004, 1229 (1230); vgl. auch Stürer, Bau- und Fachplanungsrecht, 4. Auflage (2009), Rn. 3556, der von einer *Sparabwägung* spricht.

der oberhalb oder unterhalb der Zumutbarkeitsschwelle liegt. Für eine Flugroute, die unzumutbaren Fluglärm verursacht, darf sich das BAF nur entscheiden, *wenn überwiegende Gründe zur sicheren, geordneten und flüssigen Abwicklung des Luftverkehrs dies gebieten*.⁷¹ Das Gericht stützt diesen Prüfungsmaßstab insbesondere auf § 29b Abs. 2 Luftverkehrsgesetz (LuftVG), wonach die Luftfahrtbehörden auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken haben. Daraus folge, dass unzumutbarer Fluglärm ein besonderes, wenn auch nicht unüberwindbares Gewicht, in der Abwägungsentscheidung habe. Fraglich bleibt damit, wann Lärm unzumutbar ist in diesem Sinne; hierzu hält das Bundesverwaltungsgericht fest, dass die Grenze zur Unzumutbarkeit für die Planfeststellung und Flugroutenfestsetzung gleich zu ziehen ist.⁷² Die planfeststellungsrechtliche Unzumutbarkeitsgrenze ergibt sich wegen des Verweises in § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG mittlerweile aus § 2 Abs. 2 Fluglärmschutzgesetz.⁷³ Daher spricht viel dafür, diese Werte auch bei der Flugroutenplanung anzuwenden.⁷⁴ Die Unzumutbarkeitsgrenze läge dann bei einem Dauerschallpegel von 60 dB(A) tags und 50 dB(A) nachts, zumindest dann wenn die Flugrouten für einen neuen oder wesentlich baulich erweiterten Flughafen festgesetzt werden (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 1 LuftVG).

Ein anderer Prüfungsmaßstab gilt bei zumutbarem Fluglärm, d. h. in der Regel, wenn der zu erwartende Lärmpegel unterhalb eines Dauerschallpegels von 60 dB(A) tags und 50 dB(A) nachts liegt. In diesem Fall trifft das BAF eine noch weiter abgeschwächte Prüfungs- und Begründungspflicht. Diese (nochmals) verringerten Abwägungsanforderungen leitet das Bundesverwaltungsgericht daraus ab, dass § 29b Abs. 2 LuftVG nur für unzumutbaren Fluglärm gilt und es keine mit der Fachplanungsnorm für Flughäfen (§ 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG) vergleichbare einfachgesetzliche Regelung gibt, die vorschreibt, öffentliche und private Belange gegeneinander abzuwägen.⁷⁵

Damit sind DFS und BAF jedoch nicht generell von dem Erfordernis entbunden, Flugroutenvarianten und deren wesentliche Parameter zu ermitteln und zu prüfen. Denn eine Variantenprüfung ist grundlegende Voraussetzung dafür, dass eine Abwägungsentscheidung überhaupt stattfinden kann. Das Bundesverwaltungsgericht fordert, dass das BAF die Augen vor Alternativen nicht verschließen darf, die sich unter Lärmschutzgesichtspunkten als eindeutig vorzugswürdig aufdrängen, ohne zur Wahrung der für den Flugverkehr unabdingbaren Sicherheitserfordernisse weniger geeignet zu sein.⁷⁶

Um ihrer Aufklärungs- und Abwägungspflicht zu genügen, müssen die Flugsicherheitsbehörden des Weiteren evaluieren, welche Lärmbetroffenheiten diese Flugrouten

⁷¹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 24. Juni 2004 – 4 C 11/03, NVwZ 2004, 1229, 4. Leitsatz.

⁷² Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 24. Juni 2004 – 4 C 11/03, NVwZ 2004, 1229 (1231).

⁷³ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10, Rn. 167.

⁷⁴ So auch das BAF im Gutachten, Festlegung von Flugverfahren für den Verkehrsflughafen Berlin Brandenburg (BER), 26. Januar 2012, LFR/1.3.10/0013/11, Seite 22.

⁷⁵ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 24. Juni 2004 – 4 C 11.03, NVwZ 2004, 1229 (1232); Urteil vom 24. Juni 2004 – 4 C 15.03, Beck RS 2004, 24217.

⁷⁶ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 24. Juni 2004 – 4 C 11.03, NVwZ 2004, 1229 (1232).

hervorrufen. Das Bundesverwaltungsgericht verlangt dabei nicht, die exakte Schallausbreitung durch computergestützte Simulationsverfahren (NIROS-Verfahren) zu ermitteln; dies sei nur eine von mehreren Varianten. Verzichtet das BAF aber darauf, muss es den Kreis der Lärmbetroffenen auf andere Weise in ausreichendem Umfang ermitteln, etwa anhand von aktuellem Kartenmaterial, das zuverlässig Aufschluss über die Siedlungsstruktur bietet.⁷⁷

Die Rechtmäßigkeit einer Flugroutenverordnung setzt neben einer ordnungsgemäßen Ermittlung der Tatsachengrundlage voraus, dass DFS und BAF die so ermittelten Belange in ihrer Bedeutung für die Abwägungsentscheidung richtig erkennen und gewichten. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts genügt es dabei, wenn die Flugsicherheitsbehörden sachlich einleuchtend begründen, warum sie in der Abwägungsentscheidung dem einen Belang Vorrang einräumen. Eine Begründung ist sachlich einleuchtend, wenn sie sich mit vertretbaren Argumenten untermauern lässt.⁷⁸ Die Flugsicherheitsbehörden müssen also plausibel darlegen, warum sie sich unter Lärm-, Sicherheits- und Wirtschaftlichkeitsaspekten für oder gegen eine Flugroute entschieden haben. Die sicherheitsrechtlichen Anforderungen ergeben sich insbesondere aus den Regelwerken der International Civil Aviation Organization (ICAO).

Die – sachlich einleuchtenden – Begründungen der Flugsicherheitsbehörden müssen im Übrigen bereits im Findungsprozess für die Flugroutenführung eine Rolle spielen. Es genügt nicht, dass die Argumente erst nach Inkrafttreten der Flugroutenverordnung zur nachträglichen Rechtfertigung des bereits gefundenen Ergebnisses dienen.⁷⁹

Damit bleibt festzuhalten, dass die Flugaufsichtsbehörden eine Abwägungsentscheidung treffen müssen. Diese muss zwar in ihrer Abwägungstiefe nicht der Planfeststellung entsprechen, muss jedoch die Lärmbetroffenheiten zutreffend anhand verschiedener Flugroutenalternativen ermitteln und gegen Sicherheitsbelange – abhängig von der Un-/Zumutbarkeit der Immissionen – abwägen.

3.2. Vertrauensschutz

Das Bundesverwaltungsgericht hat bis zu seiner letzten Entscheidung zum Flughafen Schönefeld jedoch noch nicht dazu Stellung bezogen, ob und wie die Flugsicherheitsbehörden darauf hinwirken können, dass Flughafenplanung (d.h. die prognostizierte Lärmverteilung) und Flugroutenfestlegung (d.h. der tatsächlichen Lärmverteilung) aufeinander abgestimmt werden. In seiner mündlichen Urteilsbegründung zum Schönefeld III-Urteil hat das Gericht jedoch erkennen lassen, wie das BAF hier vorgehen kann. So könne die Flugsicherheitsbehörde *berechtigte Erwartungen* von Lärmbetroffenen im Flugroutenfestsetzungsverfahren berücksichtigen. Mit den berechtigten Erwartungen bezieht sich das Gericht auf den Umstand, dass die Flugrouten- und Lärmprognose

⁷⁷ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 28. Juni 2000 – 11 C 13.99, BeckRS 2000, 30119761 und Urteil vom 18. Oktober 2005 – 4 B 43.05, BeckRS 2005, 30285.

⁷⁸ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 24. Juni 2004 – 4 C 11.03, NVwZ 2004, 1229 (1232).

⁷⁹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 26. November 2003 – 9 C 6.02, NVwZ 2004, 473 (477).

für die Gemeinden und die Bevölkerung im Umkreis eines Flughafens den Eindruck vermitteln, das in der Planfeststellung – und auch Raumordnungsplanung – ermittelte Lärmniveau spiegle die zukünftige Lärmbelastung realistisch wider.

Im Ergebnis spricht das Bundesverwaltungsgericht damit den Grundsatz des Vertrauensschutzes an. Das Vertrauen (die berechtigten Erwartungen) der Gemeinden und Anwohner resultiert dabei in der Regel nicht nur aus dem Planfeststellungsverfahren⁸⁰, sondern gegebenenfalls auch aus dem Raumordnungsverfahren, wenn dort ersichtlich gerade Flugrouten für die Standortauswahl zugrunde gelegt wurden. Das in diesen Planungsverfahren erweckte und häufig auch durch gemeindliche und private Planungs- und Investitionsentscheidungen betätigte Vertrauen sollte daher auch im nachfolgenden Flugroutenverfahren berücksichtigt werden.⁸¹

Die Berücksichtigung des Vertrauens würde auch nur eine denklogische Erweiterung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bedeuten. Denn – wie soeben dargestellt (vgl. 3.1.) – die Flugsicherheitsbehörde muss die der Planungsentscheidung für den Flughafenbau zugrunde gelegten Prämissen aufgreifen. Dies muss insbesondere für die Flugroutenprognosen gelten, da diese unter Beteiligung der Flugsicherheitsbehörden erstellt werden müssen (vgl. 2.1.3.1.). Wie das Bundesverwaltungsgericht diese Fragen im Detail beantworten wird, bleibt abzuwarten; möglicherweise wird es in den schriftlichen Urteilsgründen zum Schönefeld III-Verfahren – zumindest in groben Zügen – Stellung nehmen.

Bis das Bundesverwaltungsgericht hierzu entschieden hat, sollten in der Planungspraxis die berechtigten Erwartungen bei der Ermittlung und Gewichtung der Lärmbelange einbezogen werden. Die Flugsicherheitsbehörden müssten dann untersuchen, ob und inwieweit die Flugroutenprognose aus der Planfeststellung und aus dem Raumordnungsverfahren ein Vertrauen in einen bestimmten Routenverlauf begründen. Der Vertrauensschutz würde dann den Lärmbetroffenheiten außerhalb der prognostizierten Flugroutenkorridore ein starkes Gewicht verschaffen; dies gilt zum einen im Verhältnis zu den sicherheitsrechtlichen und wirtschaftlichen Interessen. Dies gilt aber auch im Verhältnis zu den Lärmbelangen innerhalb der prognostizierten Flugroutenkorridore, denn die dort angesiedelten Anwohner und belegenen Gemeinden mussten bereits wegen der Planfeststellung mit erhöhten Belastungen durch Fluglärm rechnen.

Die Tatsache, dass Vertrauen bei der Flugroutenplanung berücksichtigt wird, hat jedoch nicht zwingend zur Folge, dass sich Lärmschutzinteressen generell durchsetzen und nur solche Flugrouten festgelegt werden können, die mit den Flugroutenprognosen aus der Planfeststellung übereinstimmen. Der Vertrauensschutz muss etwa dann zurückstehen, wenn neue, zum Zeitpunkt der Planfeststellung noch nicht absehbare Sicherheitsbelange auftreten. Ändern sich jedoch weder die Sicherheitsanforderungen noch die wirtschaftlichen Interessen des Flughafenbetreibers dürften sich in der Regel nur solche Flugrouten durchsetzen, die bereits im Planfeststellungsverfahren abgestimmt waren.⁸² In Sonderkonstellationen scheint es möglich, die im Planfeststellungsverfahren

⁸⁰ Vgl. auch Klinger, LKV 2011, 8 (11).

⁸¹ Vgl. Klinger, LKV 2011, 8 (11).

⁸² Klinger, LKV 2011, 8 (11 f.).

prognostizierten Flugrouten sogar dann umzusetzen, wenn damit betriebliche Einschränkungen für den Flughafen verbunden sind. Das BAF vertritt dagegen die Auffassung, dass die grundsätzliche betriebliche Konzeption auch der Flugverfahrensplanung zugrunde zu legen ist. Betriebliche Einschränkungen des Flughafenbetriebs dürfen durch die Flugverfahrensfestlegung nicht bewirkt werden.⁸³

Festzuhalten bleibt: Das Spannungsverhältnis zwischen Flughafen und Flugroutenplanung lässt sich auch im Rahmen der Flugroutenplanung lösen, indem bei den Lärmbelangen auch Vertrauensschutzgesichtspunkte einbezogen und abgewogen werden. Diese Vorgehensweise hat das Bundesverwaltungsgericht – zumindest mündlich – gebilligt; sie würde sich im Übrigen in die bisherige Rechtsprechung zur *quasi-planerischen* Abwägung einfügen.

3.3. Beteiligung im Flugroutenfestsetzungsverfahren

Nicht nur das materielle Prüfprogramm der Flugsicherheitsbehörden bedarf einer Erweiterung. Auch die Ausgestaltung des Verfahrens zur Flugroutenfestsetzungen sollte überdacht werden. Zur Zeit haben Anwohner kein einfachgesetzliches Recht, ihre Lärmbelange geltend zu machen. Ein Anhörungsrecht enthält § 32b Abs. 4 LuftVG nur für Gemeinden, nicht aber für einzelne Bürger. Jedoch folgt ein Anhörungsrecht der Anwohner im Umkreis des Flughafens aus verfassungsrechtlichen Grundsätzen⁸⁴:

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss das Verfahren für staatliche Entscheidungen so ausgestaltet sein, dass es den Erfordernissen der jeweils betroffenen Grundrechte genügt. Daher folgen Anhörungsrechte zum einen aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG, insbesondere aus dem Gebot des fairen Verfahrens, und zum anderen aus der in Art. 19 Abs. 4 GG verankerten Rechtsschutzgarantie. Zusätzlich begründen auch die materiellen Verfassungsgarantien (Gesundheitsschutzes aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und des Eigentumsschutzes aus Art. 14 Abs. 1 GG) ein Recht zur Anhörung.⁸⁵

Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg hat diese Grundsätze kürzlich in seinem Urteil zum sogenannten Bombodrom Wittstock für Verfahren zu Planungsentscheidungen präzisiert und festgestellt, dass es *vor Erlass der planerischen Entscheidung (...) über ein raum- und umweltrelevantes Vorhaben (...) der Durchführung eines Verfahrens (bedarf), das durch eine rechtzeitige und sachangemessene Beteiligung der von dem Vorhaben Betroffenen sowie der in ihren Aufgabenbereichen berührten Träger öffentlicher*

⁸³ Gutachten des BAF, Festlegung von Flugverfahren für den Verkehrsflughafen Berlin Brandenburg (BER), 26. Januar 2012, LFR/1.3.10/0013/11, Seite 20.

⁸⁴ Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 12. Dezember 2002 – 2 A 717.01 und Urteil vom 11. Februar 2003 – 2 A 1569.01, jeweils zitiert nach juris.

⁸⁵ Vgl. nur Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 20. Dezember 1979 – 1 BvR 385/77, BVerfGE 53, 30 und Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 370/84, NJW 1986, 244 (245); Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 27. März 2009 – 2 B 8.08, NJOZ 2009, 4809 (4825); Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage (2008), § 73 Rn. 6.

*Belange die vollständige und zutreffende Ermittlung der abwägungserheblichen Belange sicherstellt und seinen Abschluss in einer Gesamtabwägung findet, die dem Grundsatz der Problembewältigung Rechnung trägt.*⁸⁶ Die Durchführung eines ordnungsgemäßen Beteiligungsverfahrens sei eine *zentrale Verfahrensvoraussetzung, die in jedem Fall eingehalten werden müsse; die Anhörung ist nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts ein wesentliches und unverzichtbares Element jeglicher planerischer Entscheidung.*⁸⁷ Nur so sei die Feststellung der öffentlichen und privaten Belange gewährleistet. Das Oberverwaltungsgericht betont dabei, dass selbst dort, wo entsprechende gesetzliche Vorschriften nicht bestehen, eine Beteiligung der Öffentlichkeit jedenfalls besonders naheliegt, wenn die planerische Regulationssituation komplex und die betroffenen Interessen sehr gegensätzlich seien.

Von Lärm betroffene Gemeindeangehörige sind weder in der Fluglärmkommission vertreten noch werden sie anderweitig in das Verfahren miteinbezogen. Im Fall des Flughafens Berlin-Schönefeld erfolgte eine sachangemessene Beteiligung der lärmbeeinträchtigten Anwohner auch nicht bereits im Planfeststellungsverfahren. Die innerhalb dieses Verfahrens gezeigten An- und Abflugrouten wurden gerade prognostiziert, nun sind sie jedoch abgeknickt festgesetzt. Den Flughafenanwohnern war daher nicht bewusst, welcher Lärm auf sie zukommen würde; die Planfeststellungsunterlagen *entfalteten (insoweit) nicht die erforderliche Anstoßwirkung.*⁸⁸

Ein Anhörungsrecht der Anwohner erscheint auch vor folgendem Hintergrund einzig angemessen: In allen Fachplanungsverfahren, die Verkehrsstrassen betreffen, sind Beteiligungsrechte der Bürger vorgesehen. Es ist nicht erklärbar, warum Verkehrsstrassen in der Luft – hier die Flugrouten – eine andere rechtliche Bewertung nach sich ziehen sollten.

4. Fazit

Mit seinen Urteilen zum Flughafen Berlin-Schönefeld hat das Bundesverwaltungsgericht wichtige Fragen zur Bewältigung von Lärmkonflikten geklärt. Zu bestimmten Rechtsfragen hat es darüber hinaus auch die Weichen neu gestellt. Dies betrifft insbesondere die Problematik, wie mit dem Auseinanderfallen zwischen Flughafenplanung und Flugroutenplanung umzugehen ist.

Hier hat es für die Planfeststellung einen tauglichen Weg aufgezeigt – die Planfeststellungsbehörden müssen sich mit den Flugsicherheitsbehörden über die Flugroutenprognose abstimmen und so planen, dass die Planung auch bei anderen Flugrouten Bestand haben kann. Im Ergebnis dürfte dies auf eine worst case-Betrachtung hinauslaufen, bei der die Planfeststellungsbehörde unterschiedliche Lärmszenarien miteinander

⁸⁶ Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 27. März 2009 – 2 B 9.08, NJOZ 2009, 4809 (Leitsatz); Klinger, LKV 2011, 8 (9).

⁸⁷ Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 27. März 2009 – 2 B 9.08, NJOZ 2009, 4809 (4826).

⁸⁸ Vgl. Klinger, LKV 2011, 8 (9).

vergleicht. Mit der Ausweitung des materiellen Prüfumfangs verbindet das Bundesverwaltungsgericht konsequenterweise auch eine Ausdehnung der Beteiligungs- und Klagerechte im Planfeststellungsverfahren.

Zugleich lässt das Gericht erkennen, dass ein Gleichlauf von Planfeststellung und Flugroutenplanung auch im Rahmen der Flugroutenplanung erreicht werden kann. Eine Abstimmung beider Planungsergebnisse kann erfolgen, indem die Flugsicherheitsbehörden berechnete Erwartungen an die Lärmverteilung, d.h. das Vertrauen der Gemeinden und Bürger in die Flugroutenprognosen, berücksichtigen. Auch in diesem Verfahren sollten die Anhörungsrechte (einfachgesetzlich) erweitert und an andere Infrastrukturplanungen angepasst werden.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Immissionsschutz – Band 3

– Aktuelle Entwicklungen im anlagenbezogenen

Planungsprozess und Immissionsschutz –

Karl J. Thomé-Kozmiensky, Andrea Versteyl, Stephanie Thiel,
Wolfgang Rotard, Markus Appel.

– Neuruppin: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky, 2012

ISBN 978-3-935317-90-0

ISBN 978-3-935317-90-0 TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky

Copyright: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky
Alle Rechte vorbehalten

Verlag: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky • Neuruppin 2012

Redaktion und Lektorat: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky,

Dr.-Ing. Stephanie Thiel, M. Sc. Elisabeth Thomé-Kozmiensky, Ulrike Engelmann LL. M.

Erfassung und Layout: Petra Dittmann, Sandra Peters,

Martina Ringgenberg, Ginette Teske

Druck: Mediengruppe Universal Grafische Betriebe München GmbH, München

Foto auf dem Buchdeckel: www.bajstock.com (bearbeitet)

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

Sollte in diesem Werk direkt oder indirekt auf Gesetze, Vorschriften oder Richtlinien, z.B. DIN, VDI, VDE, VGB Bezug genommen oder aus ihnen zitiert worden sein, so kann der Verlag keine Gewähr für Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität übernehmen. Es empfiehlt sich, gegebenenfalls für die eigenen Arbeiten die vollständigen Vorschriften oder Richtlinien in der jeweils gültigen Fassung hinzuzuziehen.