

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 C 15.03
VGH 2 A 1569/01

Verkündet
am 24. Juni 2004
Ott
Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

der Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch das Luftfahrt-Bundesamt
- Verwaltungsstelle Flugsicherung -,
Am DFS Campus 2, 63225 Langen,

Beklagten und Revisionsklägerin,

- Prozessbevollmächtigte:
Rechtsanwälte White & Case, Feddersen,
Kurfürstendamm 32, 10719 Berlin -

g e g e n

1.

2.

3.

4.

Kläger und Revisionsbeklagten,

- Prozessbevollmächtigte zu 1 bis 4:
Rechtsanwälte Caemmerer Bender Lenz,
Weiherhofstraße 2, 79104 Freiburg -

Beigeladene:

Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide,
vertreten durch den Vorstand,
60547 Frankfurt,

- Prozessbevollmächtigte:
Rechtsanwälte Freshfields Bruckhaus Deringer,
Taunusanlage 11, 60329 Frankfurt -

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 24. Juni 2004
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. P a e t o w
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht H a l a m a , Prof. Dr. R o j a h n ,
G a t z und Dr. J a n n a s c h

für Recht erkannt:

Auf die Revision der Beklagten wird das Urteil des Hessischen
Verwaltungsgerichtshofs vom 11. Februar 2003 geändert.

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kläger tragen zu je 1/4 die Kosten des Verfahrens beider
Rechtszüge einschließlich der außergerichtlichen Kosten der
Beigeladenen.

G r ü n d e :

I.

Die Kläger wenden sich im Wege der Feststellungsklage gegen die Festsetzung
neuer Abflugverfahren in dem Bereich nordwestlich von Frankfurt/Main.

Die neuen Flugrouten bilden den Regelungsgegenstand der 5. Änderungsverordnung des Luftfahrt-Bundesamts zu der 212. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrs-Ordnung - 5. ÄndVO - vom 18. Mai 2004, die sich insoweit inhaltlich nicht von der 212. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrs-Ordnung - 212. DVO-LuftVO - vom 13. November 2002 (BAZ S. 25 489) unterscheidet. Beide Verordnungen bauen auf der 11. ÄndVO vom 26. Juli 2000 auf, durch die eine Erprobungsphase eingeleitet wurde. Die Neuerung, die diese Verordnung mit sich brachte, bestand in Folgendem: Bis dahin wurde der Abflugverkehr in nördliche Richtungen im Wesentlichen so abgewickelt, dass die Flugzeuge im Bereich Wicker/Massenheim/Wiesbaden-Delkenheim nach Norden in Richtung Funkfeuer TAUNUS (TAU) bei Hünstetten geleitet wurden. Durch die 11. ÄndVO wurde ein Abflugverfahren eingeführt, das einen festen mit variablen Drehpunkten kombinierte. Luftfahrzeuge mit ausreichender Steigrate (im Wesentlichen Flugzeuge der Wirbelschleppenkategorien "Medium" und "Light"), die an dem Punkt R (Radial) 260 FFM eine Mindestflughöhe von 3 500 Fuß (ca. 1 070 m) über NN erreicht hatten, mussten dort nach Norden abdrehen und im Wesentlichen parallel zur Autobahn A 3 einen Kurs in Richtung des Navigationspunktes TAU aufnehmen (F-Routen). Luftfahrzeuge, die am Punkt R unter dieser Höhe blieben, im Wesentlichen der Wirbelschleppenkategorie "Heavy", mussten dagegen wie bisher den Kurs beibehalten. Sie durften abhängig davon, wo sie die Höhe von 3 500 Fuß erreichten, erst in dem Bereich zwischen der Ortschaft Wicker und der Stadt Mainz abdrehen, um den Punkt TAU anzusteuern (G- und J-Routen). Während für die Zeit vor In-Kraft-Treten der 11. ÄndVO eine breite Streuung des Hauptverkehrsstroms zu verzeichnen gewesen war, führte das neue Verfahren dazu, dass die Mehrzahl der Flugbewegungen in Richtung Norden fortan auf die F-Routen verlagert wurde.

Die 13. ÄndVO brachte zwei Modifikationen mit sich: Die zweite Phase der Abflugverfahren wurde insofern geändert, als die Flugzeuge nach dem Abdrehen in Richtung Norden nicht mehr den Navigationspunkt TAU, sondern nach Erreichen einer Höhe von 4 400 Fuß den weiter nordöstlich gelegenen Punkt TABUM bei Schmitten anzufliegen haben. Diese über TABUM führenden Flugrouten wurden ohne sachliche Änderung, aber mit anderen Bezeichnungen (ARP 9G, 2F und 3J, WRB 1G, 2F und 3J sowie SUGIT 2G, 2F und 2J) in die 212. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsverordnung - 212. DVO-LuftVO - vom 13. November 2002 (BAZ S. 25 489)

aufgenommen. Daneben wurden weitere Abflugverfahren zu dem Navigationspunkt TABUM festgelegt, die von der Start- und Landerichtung 25 (Ost-West-Verkehr) bzw. 18 (Nord-Süd-Verkehr) zunächst nach Süden bzw. Südwesten führen, um danach in einer großen Rechtskurve über die Städte Mainz und Wiesbaden den Kurs in Richtung TABUM aufzunehmen (ARP 4N, 5T und 4S, WRB 4N, 5T und 4S sowie SUGIT 3N, 5T und 2S). Auch im Hinblick auf die Anflugverfahren enthielt die 13. ÄndVO eine neue Regelung. Bei Betriebsrichtung 07 (West-Ost-Verkehr) führt die Anflugroute von dem signifikanten Punkt ETARU westlich von Bad Camberg entlang der Autobahn A 3 über Idstein nach Süden, um über der Autobahn A 66 in die bisherige Einflugroute einzumünden. Für besondere Verkehrslagen wurde eine Ausweichroute ausgewiesen, die von Idstein in einer größeren Rechtskurve über Kelkheim zur A 66 führt (ETARU 4E).

Die Kläger sind in Kelkheim (Kläger zu 1), Glashütten (Kläger zu 2 und 4) und Schmitten (Kläger zu 3) Eigentümer von Grundstücken, die mit Wohnhäusern bebaut sind. Lärmmessungen in Kelkheim (Gutachten vom 5. Juni 2001), Glashütten (Gutachten vom 14. Dezember 2001) und Schmitten (Gutachten vom 17. Dezember 2001) ergaben an den Anwesen der Kläger Mittelungspegel (= äquivalenter Dauerschallpegel bei einem Halbierungsquotienten 3 - Leg <3> -) von 44 bis 49 dB(A) am Tag und 36 bis 41 dB(A) bei Nacht.

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat mit Urteil vom 11. Februar 2003 festgestellt, dass § 3 Abs. 2 Nrn. 1 und 3 der 13. ÄndVO zu der 177. DVO-LuftVO in der Fassung des § 4 Abs. 2 Nrn. 1 und 3 der 212. DVO-LuftVO, soweit er die Flugverfahren ARP 9G, 2F und 3J, WRB 1G, 2F und 3J, sowie SUGIT 2G, 2F und 2J festsetzt, die Kläger mit der Maßgabe in ihren Rechten verletzt, dass die Nutzung dieser Verfahren nach Ablauf von drei Monaten nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils nicht zu dulden haben. Im Übrigen hat er die Klage abgewiesen.

Zur Begründung hat er u.a. ausgeführt: Die Feststellungsklage sei zulässig. Sie sei auch überwiegend begründet. Die angegriffenen Rechtsverordnungen seien allerdings formell nicht zu beanstanden. Sie seien vom Luftfahrt-Bundesamt zulässigerweise erlassen worden und genügten den Bestimmtheitserfordernissen. Materiell entsprächen sie indes nicht in allen Punkten den Anforderungen des Abwägungsge-

bots. Die getroffene Abwägungsentscheidung weise ein Ermittlungsdefizit auf. Das Luftfahrt-Bundesamt hätte bei der Festsetzung der kurzen Abflugverfahren mehr als geschehen die besonderen topographischen Bedingungen berücksichtigen müssen. Zwar dürfe es sich mit einer generalisierenden Betrachtung begnügen. Der durch die Flugrouten in Richtung TABUM betroffene Bereich weise aber Höhenunterschiede von mehr als 500 m auf. Werde die mit zunehmender Flughöhe an sich erreichbare Lärminderung durch den Anstieg des Geländes neutralisiert oder erheblich relativiert, so sei dies ein Umstand, der nicht vernachlässigt werden dürfe. Die topographischen Besonderheiten ließen sich nicht mit dem Hinweis, über die Festsetzung von Mindestflughöhen hinaus habe es keiner weiteren Untersuchungen bedurft, da sich die TABUM-Routen von der früheren TAU-Route in Bezug auf die Flughöhe über Grund nicht in signifikanter Weise unterschieden. Der Abwägungsfehler sei kausal für das Abwägungsergebnis. Auch unter Beibehaltung des Anflugpunktes ETARU komme eine leichte Verschiebung des Abflugpunkts TABUM nach Westen in Betracht. Die Beklagte stelle überdies auch nicht in Abrede, dass die Routenführung bis zum Wegpunkt TABUM variabel sei. Eine Routenverschiebung verspreche zwar keine Verbesserung der Lärmsituation insgesamt, weil der Bereich, der hierfür infrage komme, dichter besiedelt sei. Größere Flughöhen könnten sich hier aber in weniger intensiven Lärmeinwirkungen niederschlagen und unter Umständen zu einer anderen Gesamtbilanz führen. Um zu verhindern, dass infolge einer spontanen Umverteilung der Flugbewegungen andere Bereiche, die schon jetzt bis an die Grenze der Zumutbarkeit betroffen seien, einer Mehrbelastung durch Flugverkehrslärm ausgesetzt würden oder gar die Flugsicherheit beeinträchtigt werde, könne dem Feststellungsbegehren indes nur mit der Maßgabe stattgegeben werden, dass die Kläger trotz des Planungsfehlers die Lärmbelastung für einen Übergangszeitraum von drei Monaten hinzunehmen hätten. Die weitergehenden Anträge seien unbegründet. Die N-, T- und S-Routen würden vergleichsweise selten genutzt. Sie böten zudem die Gewähr, dass die Flugzeuge beim Überfliegen der Grundstücke der Kläger eine Höhe erreicht hätten, die ausschließe, dass Abwägungsfehler bei der Festlegung der F-, G- und J-Routen zwangsläufig auch die auf langem Weg nach TABUM führenden Routen ergreife. Für sonstige Abwägungsmängel sei ebenfalls nichts ersichtlich. Es treffe nicht zu, dass die Grundstücke der Kläger in einem Gebiet lägen, das frei von Lärmvorbelastungen sei. Im Übrigen könne eine Lärmzunahme nicht mit Vertrauens- und Bestandsschutzgesichtspunkten abgewehrt werden. Etwaige Wertverluste seien

innerhalb gewisser Grenzen hinzunehmen. Auf Naturschutzbelange könnten die Kläger sich nicht berufen. Die Grundkonzeption, die dem streitigen Flugverfahren zugrunde liege, lasse sich nicht beanstanden. Es sei ein billigenwertes Planungsziel, den An- und Abflugverkehr nach Möglichkeit zu trennen. Das Luftfahrt-Bundesamt habe Varianten zu prüfen. Ihm seien aber Grenzen durch die internationalen Flugregeln gesetzt. Auch sei es ihm vorbehalten, nach dem Maß der Lärmbetroffenheit und der Zahl der Betroffenen zu gewichten. Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle seien die festgelegten Flugrouten und nicht hiervon abweichende Flugverhaltensweisen der Luftfahrzeugführer.

Die Beklagte führt zur Begründung der vom Senat zugelassenen Revision aus: Der VGH habe mit der Anordnung einer dreimonatigen Duldungspflicht den Feststellungsausspruch an eine Maßgabe geknüpft, die dem Prozessrecht fremd sei. Die Feststellungsklage sei unzulässig, da der Weg der Leistungsklage offen gestanden habe. Im Übrigen fehle die Klagebefugnis. Nach dem Konzept des Verordnungsgebers handele es sich bei der Festsetzung von Flugverfahren nicht um eine Planungsentscheidung, die ein umfassendes subjektives Recht auf Abwägung vermittele. Die Flugroutenfestlegung sei nicht mit raumbezogener Planung gleichzusetzen. Sie begründe Verhaltensanforderungen, die den Charakter von Verkehrsregelungen hätten und der Gefahrenabwehr dienten. Anders als im Recht der Flugplatzzulassung fehle es an den für Planungsverfahren typischen Instrumenten der Öffentlichkeitsbeteiligung samt Bestandskraft-, Heilungs- und Präklusionsregelungen. Einen planerischen Einschlag wiesen Flugverfahren allenfalls insofern auf, als ein aufgrund der luftrechtlichen Zulassung gegebenes Lärmpotential verteilt werden müsse. Das Luftfahrt-Bundesamt könne sich über die zugunsten des Flughafensbetriebs getroffene Grundentscheidung nicht hinwegsetzen. Lärmschutzgesichtspunkten habe es nur in der Weise Rechnung zu tragen, dass es auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken habe. Gewähre der Gesetzgeber keine weitergehenden subjektiven Rechte, so ließen sich etwaige Klagerechte nur aus dem Verfassungsrecht ableiten. Liege die Fluglärmbelastung noch unterhalb der fachplanerischen Erheblichkeitsschwelle, so scheide ein Verfassungsverstoß von vornherein aus. Das angegriffene Flugverfahren sei sachlich begründet. Es entspreche den veränderten europäischen Vorgaben für die Ordnung des Luftraums, gewährleiste die räumliche Trennung von an- und abfliegendem sowie von zivilem und militärischem

Verkehr und trage durch eine breite Lärmstreuung zur Entlastung bisher stärker verlärmter Gebiete im Flughafenumland bei. Die Lärmschutzinteressen der Betroffenen seien im Rahmen des Computerprogramms NIROS in die Betrachtung mit einbezogen worden. Zu einer weitergehenden Vorsorge sei das Luftfahrt-Bundesamt nicht verpflichtet gewesen.

Die Beigeladene legt u.a. dar: Die Tenorierung des VGH gebe Anlass zu Beanstandungen. Die Feststellungsklage sei unzulässig. Die angegriffenen Rechtsverordnungen bedürften des Vollzugs durch Einzelakte. Die Kläger hätten die Möglichkeit gehabt, einzelne Flugfreigaben anzufechten. Im Rahmen eines solchen Anfechtungsverfahrens hätte sich die Rechtmäßigkeit der Verordnungen inzident überprüfen lassen. Den Klägern fehle jedenfalls mangels Schutznorm, auf die sie sich berufen könnten, die Klagebefugnis. Die Lärmbelastungen hielten sich in den Grenzen des rechtlich Zumutbaren. Die Kläger hätten keinen Anspruch darauf, vor Lärm unterhalb der Erheblichkeitsschwelle verschont zu bleiben. Auch auf den verfassungsrechtlichen Schutz des Eigentums und der kommunalen Planungshoheit könnten sie sich nicht berufen. Ebenso wenig bestehe ein allgemeines Recht auf gerechte Abwägung, denn die Festlegung von Flugverfahren habe keinen Planungscharakter. Flugrouten seien dreidimensional definierte Luftlinien ohne unmittelbare Inanspruchnahme des Bodens. Sie unterlägen einem ständigen Wandel, da sie jederzeit an veränderte Verkehrs-, Sicherheits- und Technikanforderungen anzupassen seien. Sie seien abhängig von dem durch die luftseitige Flughafenkapazität definierten Lärmpotential, auf dessen Umfang sie keinen Einfluss hätten. Ihrem eigentlichen Kern nach sei die Flugroutenbestimmung eine Maßnahme der Gefahrenabwehr. Sie habe die Funktion einer Verkehrsregelung zur Gewährleistung einer sicheren, geordneten und flüssigen Abwicklung des Instrumentenflugverkehrs. Die Luftverkehrssicherheit müsse stets Vorrang haben. Das Lärmschutzinteresse könne nur nach Maßgabe des sicherheitstechnisch Möglichen berücksichtigt werden. Bloß belästigender Lärm unterhalb der Geringfügigkeitsschwelle dürfe außer Betracht bleiben. Jedenfalls sei die Klage unbegründet. Die Neuordnung der Flugrouten beruhe auf sachlichen Erwägungen. Dem Interesse der Kläger, vor unzumutbarem Lärm bewahrt zu bleiben, sei Rechnung getragen worden. Die Topographie des überflogenen Geländes sei insofern berücksichtigt worden, als die Mindestflughöhe über Grund in das NIROS-Programm als Berechnungsparameter eingegangen sei. Detaillierterer Höhenanga-

ben habe es nicht bedurft. Im Übrigen liege auf der Hand, dass auch eine eingehendere Untersuchung der örtlichen Verhältnisse zu keinem anderen Ergebnis geführt hätte.

Die Beklagte und die Beigeladene beantragen,

das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 11. Februar 2003 zu ändern und die Klage insgesamt abzuweisen.

Die Kläger beantragen,

die Revision zurückzuweisen.

Sie tragen vor: Die von ihnen erhobene Feststellungsklage sei zulässig. Der mit dieser Klage verfolgte Zweck hätte mit einer Anfechtungsklage nicht ebenso gut oder besser erreicht werden können. Der VGH habe der Feststellungsklage zu Recht teilweise stattgegeben. Die Festlegung von Flugrouten unterliege dem Abwägungsgebot. Sie seien in ihrem subjektiven Recht auf fehlerfreie Abwägung verletzt. Ihre Lärmschutzinteressen seien nicht angemessen berücksichtigt worden. Dies habe der VGH festgestellt. Hieran sei der Senat gebunden. Denn ob die Lärmbelastung als geringfügig oder als unerheblich einzustufen sei, sei eine nicht reversible Tatfrage. Jedenfalls sei der VGH zu Recht von der Abwägungserheblichkeit ihrer Lärmschutzbelange ausgegangen. Durch die neuen Flugrouten habe sich der Beurteilungspegel um weit mehr als 3 dB(A) erhöht. Hierdurch sei die Lärmbelastung spürbar gestiegen. Gerade in einer sehr ruhigen Region würden als überaus störend auch Lärmwerte empfunden, die nach den Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung nicht als "abwägungsfest" anzusehen seien. Dass insoweit keine Abwehransprüche bestünden, ändere nichts an der Abwägungserheblichkeit. Im Rahmen des NIROS-Programms messe die Beklagte selbst einem Lärmwert von 35 dB(A) die Bedeutung eines "Schwellenwertes" bei. Im Übrigen habe das Bundesverwaltungsgericht anerkannt, dass sich der Rechtsschutz nicht auf unzumutbare Lärmeinwirkungen beschränke. Dies folge schon daraus, dass es sich bei der Festlegung von Flugrouten um Entscheidungen mit Planungscharakter handele. Strukturell unterschieden sich diese Maßnahmen nicht von der Flughafenzulassung. In beiden Fällen gehe es um

die Bewältigung der durch den An- und Abflugverkehr ausgelösten Lärmproblematik. In diesem Zusammenhang seien die Flugverfahren für die Verteilung der Lärmmissionen in der Flughafenumgebung maßgeblich. Um die Lärmbetroffenheit abschätzen zu können, sei ein Mindestmaß an Sachverhaltsermittlung unabdingbar. In diesem Punkt habe der VGH zu Recht ein Defizit festgestellt. Der Grad der Lärmeinträchtigung hänge wesentlich von den Höhenverhältnissen ab. Das Luftfahrt-Bundesamt sei bei dem Vergleich der festgelegten Abflugrouten mit den von ihm geprüften Alternativen zu falschen Ergebnissen gelangt, weil es als Folge der nicht berücksichtigten Topografie das wahre Ausmaß der Lärmbelastung nicht erkannt habe. Dadurch seien vorzugswürdige Alternativen unberücksichtigt geblieben.

II.

A. Die Revision der Beklagten ist begründet. Das angefochtene Urteil ist zu ändern (§ 144 Abs. 3 Nr. 1 VwGO). Es verletzt Bundesrecht. Das Erstgericht hätte der Klage nicht teilweise stattgeben dürfen.

1. Die gegen die Zulässigkeit der Feststellungsklage erhobenen Einwände der Beklagten und der Beigeladenen greifen allerdings nicht durch.

1.1 Die Feststellungsklage ist statthaft (vgl. BVerwG, Urteile vom 28. Juni 2000 - BVerwG 11 C 13.99 - BVerwGE 111, 276 und vom 26. November 2003 - BVerwG 9 C 6.02 - DVBl 2004, 382). Die Kläger durften sie auf die 5. ÄndVO zur 212. DVO-LuftVO erstrecken, obwohl diese Rechtsverordnung erst während des Revisionsverfahrens erlassen worden ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. November 2003 - BVerwG 9 C 6.02 - a.a.O.).

1.2 Die Statthaftigkeit der Feststellungsklage wird nicht durch den Subsidiaritätsgrundsatz infrage gestellt. § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO greift nur in den Fällen ein, in denen sich das mit der Klage erstrebte Ziel mit einer Gestaltungs- oder Leistungsklage ebenso gut oder besser erreichen lässt. Der Gesetzgeber will den Rückgriff auf die Feststellungsklage verhindern, wenn für die Rechtsverfolgung ein unmittelbares, sachnäheres und wirksameres Verfahren zur Verfügung steht. Davon kann dort

keine Rede sein, wo die Feststellungsklage einen Rechtsschutz gewährleistet, der weiter reicht als ein einzelnes Leistungsbegehren. Als effektiver erweist sich die Feststellungsklage insbesondere dann, wenn sich durch sie eine Vielzahl potentieller Anfechtungsprozesse vermeiden lässt. Dies trifft für das Verhältnis der Flugroutenfestlegung zu den auf ihrer Grundlage erteilten Einzelflugfreigaben zu. Der von der Beigeladenen aufgezeigte Weg, eine einzelne Freigabeentscheidung anzufechten und im Rahmen dieses Rechtsstreits die Frage nach der Gültigkeit des angewandten Flugverfahrens klären zu lassen, nötigt nicht zu einer abweichenden Beurteilung. Die Kläger ziehen die normativen Vorgaben in Zweifel, die der Entscheidungsebene der Kontrollfreigabe vorgelagert sind. Die insoweit maßgebenden Rechtsverordnungen des Luftfahrt-Bundesamts würden im Rahmen von Anfechtungsverfahren - ihre Entscheidungserheblichkeit vorausgesetzt - allenfalls als Vorfrage eine Rolle spielen. Die Rechtskraftwirkungen eines etwaigen Aufhebungsausspruchs würden nicht so weit reichen wie die Feststellungswirkung eines stattgebenden Feststellungsurteils. Lässt sich dem eigentlichen Rechtsschutzanliegen der Kläger mit einer Feststellungsklage nicht bloß ebenso gut, sondern sogar besser als mit einer Anfechtungsklage Rechnung tragen, so steht § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO der Wahl dieser Klageart nicht entgegen (vgl. BVerwG, Urteile vom 7. September 1989 - BVerwG 7 C 4.89 - NVwZ 1990, 162 und vom 29. April 1997 - BVerwG 1 C 2.95 - NJW 1997, 2534).

1.3 Die Feststellungsklage ist auch sonst zulässig. Den Klägern fehlt nicht die Klagebefugnis. Diese Zulässigkeitsvoraussetzung, die in § 43 VwGO nicht genannt wird, in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aber seit langem anerkannt ist, ist nur dann nicht erfüllt, wenn subjektive Rechte des Klägers offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise verletzt sein können (vgl. BVerwG, Urteile vom 28. Februar 1997 - BVerwG 1 C 29.95 - BVerwGE 104, 115 und vom 10. Oktober 2002 - BVerwG 6 C 8.01 - BVerwGE 117, 93). Sie dient ebenso wie im Anwendungsbereich des § 42 Abs. 2 VwGO dazu, Popularklagen zu verhindern (vgl. BVerwG, Urteile vom 6. Februar 1986 - BVerwG 5 C 40.84 - BVerwGE 74, 1 und vom 29. Juni 1995 - BVerwG 2 C 32.94 - BVerwGE 99, 64). Dagegen ist es nicht ihr Sinn, ernsthaft Streitige Fragen über das Bestehen eines subjektiven Rechts, von deren Beantwortung der Klageerfolg abhängen kann, bereits vorab im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung zu klären (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. November 2003 - BVerwG 9 C 6.02 - a.a.O.). Vor dem Hintergrund der bisherigen Rechtsprechung

des Bundesverwaltungsgerichts lässt sich dem Interesse, vor Fluglärm ohne Rücksicht auf den Grad der Beeinträchtigung bewahrt zu bleiben, nicht von vornherein jegliche rechtliche Relevanz absprechen. Ob diesem Gesichtspunkt im konkreten Fall die Bedeutung zukommt, die ihm die Kläger beimessen, ist der Prüfung im Rahmen der Begründetheit vorzubehalten.

1.4 Ebenfalls nicht durchzudringen vermögen die Beklagte und die Beigeladene mit ihrem Einwand, der vom Erstgericht als "Maßgabe" bezeichnete Ausspruch, wonach die Kläger die Nutzung der beanstandeten Flugverfahren "nach Ablauf von drei Monaten nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils nicht zu dulden haben", stelle sich als eine Tenorierungsvariante dar, die das Prozessrecht in § 43 VwGO nicht vorsehe. Nach den Intentionen der Vorinstanz (vgl. UA S. 21) sollen die für die Beklagte und die Beigeladene nachteiligen Feststellungswirkungen nicht automatisch mit der Rechtskraft des Urteils, sondern erst drei Monate später eintreten. Dahinstehen kann, ob eine solche zeitliche Einschränkung rechtlich zulässig ist. Selbst wenn insoweit Zweifel angebracht sein sollten, ist offenkundig, dass die Beklagte und die Beigeladene durch die von ihnen beanstandete Maßgabe nicht beschwert, sondern im Gegenteil begünstigt werden.

2. Die Klage ist indes in vollem Umfang unbegründet.

2.1 Im Ausgangspunkt geht das Erstgericht in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zutreffend davon aus, dass das Luftfahrt-Bundesamt bei der Festlegung von Abflugstrecken durch eine Flugverfahrensverordnung eine Abwägungsentscheidung zu treffen hat, bei der auch das Interesse Einzelner, vor Lärmeinwirkungen bewahrt zu bleiben, als Abwägungsposten eine Rolle spielen kann. Der Verwaltungsgerichtshof weist in Anknüpfung an die Entscheidung des 11. Senats des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. Juni 2000 - BVerwG 11 C 13.99 - (a.a.O.) zu Recht darauf hin, dass das Abwägungsgebot für die Ausweisung von Flugrouten "zwar grundsätzlich, aber nicht mit allen inhaltlichen Anforderungen (gilt), die in der Dogmatik des Fachplanungsrechts entwickelt worden sind" (UA S. 10). In diesem Zusammenhang streicht er ebenso wie das Bundesverwaltungsgericht die beiden Besonderheiten heraus, durch die Flugroutenfestlegungen gekennzeichnet sind. Er bemerkt, dass das Luftfahrt-Bundesamt "aus kompetenzrechtlichen

Gründen darauf beschränkt ist, den vorhandenen Fluglärm zu verteilen, ohne die eigentliche Störquelle beseitigen oder einschränken zu können" (UA S. 10). Eine weitere Abweichung vom fachplanerischen Abwägungsgebot sieht er darin, "dass keine 'parzellenscharfe' Ermittlung und Bewertung der Belange der Betroffenen geboten, sondern eine generalisierende Betrachtung ausreichend ist" (UA S. 11). Mit seiner Annahme, dass die von den Klägern angegriffene Regelung deshalb an einem Fehler im Abwägungsvorgang leide, weil das Luftfahrt-Bundesamt "mehr als geschehen die besonderen topografischen Bedingungen (hätte) berücksichtigen müssen" (UA S. 16), stellt er indes auf ein Anforderungsniveau ab, das dem von ihm selbst im Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts formulierten rechtlichen Ansatz zuwiderläuft und geeignet ist, die Unterschiede zu den im Bereich der Fachplanung zum Abwägungsgebot entwickelten Grundsätzen einzuebnen. Einer solchen Gleichsetzung aber ist das Bundesverwaltungsgericht in den Urteilen vom 28. Juni 2000 - BVerwG 11 C 13.99 - (a.a.O.) und vom 26. November 2003 - BVerwG 9 C 6.02 - (a.a.O.) ausdrücklich entgegengetreten.

2.2 In welchem Umfang das Luftfahrt-Bundesamt bei der Festlegung von Flugverfahren einer Abwägungspflicht unterliegt, richtet sich nach den gesetzlichen Vorgaben und im Übrigen nach dem rechtsstaatlich für jede Abwägung unabdingbar Gebotenen. Dazu im Einzelnen:

2.2.1 Die 5. ÄndVO zu der 212. DVO-LuftVO, gegen die sich die Kläger zur Wehr setzen, findet ihre Rechtsgrundlage in § 27 a Abs. 2 Satz 1 LuftVO. Danach ist das Luftfahrt-Bundesamt ermächtigt, bei An- und Abflügen zu und von Flugplätzen mit Flugverkehrskontrollstelle die Flugverfahren einschließlich der Flugwege, Flughöhen und Meldepunkte durch Rechtsverordnung festzulegen. Die Vorschrift beruht auf § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LuftVG. Danach ist das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen u.a. ermächtigt, durch Rechtsverordnung Bestimmungen über das Verhalten im Luftraum und am Boden unter Einschluss von Start und Landung zu treffen. § 32 Abs. 3 Satz 3 LuftVG lässt es zu, die Regelung der Einzelheiten über die Durchführung dieser Verhaltenspflichten durch Rechtsverordnung auf das Luftfahrt-Bundesamt zu übertragen.

2.2.2 Der systematische Zusammenhang, in den § 27 a LuftVO vor dem Hintergrund des § 32 LuftVG hineingestellt ist, lässt erkennen, dass es sich bei der Festlegung von Flugverfahren, zu deren wesentlichen Elementen auch die Bestimmung von Flugrouten gehört, nach der gesetzgeberischen Konzeption in erster Linie um ein sicherheitsrechtliches Instrument handelt, das der Verhaltenssteuerung insbesondere bei An- und Abflügen zu und von näher bezeichneten Flugplätzen dient. Adressat ist der Luftfahrzeugführer. Dieser verhaltensbezogene Ansatz wird durch § 58 Abs. 1 Nr. 10 LuftVG unterstrichen, wonach ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig einer aufgrund des § 32 LuftVG erlassenen Rechtsverordnung zuwiderhandelt. Im Vordergrund der mit dieser Reglementierung verfolgten Zwecke stehen Sicherheitserwägungen. Nach § 29 Abs. 1 Satz 1 LuftVG haben die Luftfahrtbehörden, zu denen auch das Luftfahrt-Bundesamt in seiner Eigenschaft als oberste Bundesbehörde gehört (vgl. das Gesetz über das Luftfahrt-Bundesamt vom 30. November 1954 - BGBl I S. 354), Gefahren für die Sicherheit des Luftverkehrs abzuwehren. Die überragende Bedeutung dieses Aspekts hebt der Gesetzgeber auch an anderer Stelle ausdrücklich hervor. Nach § 27 c Abs. 1 LuftVG dient die Flugsicherung der sicheren, geordneten und flüssigen Abwicklung des Luftverkehrs. Dieser im eigentlichen Kern sicherheitsrechtliche Charakter verbietet es, die im Fachplanungsrecht zum Abwägungsgebot entwickelten Grundsätze unbesehen auf die Festlegung von Flugverfahren zu übertragen. Hinzu kommt, dass das Luftfahrt-Bundesamt im Rahmen des § 27 a Abs. 2 Satz 1 LuftVO nicht über das Maß an Gestaltungsfreiheit verfügt, das für eine Planungsentscheidung im materiellen Sinne typisch ist. Im Vordergrund steht nicht das Ziel, die Infrastruktur zu verbessern. Überdies weist der 11. Senat im Urteil vom 28. Juni 2000 - BVerwG 11 C 13.99 - (a.a.O.) darauf hin, dass der Festlegung von Flugverfahren insofern ein der Planung immanentes Element fehlt, als das Luftfahrt-Bundesamt keinen Einfluss auf den Umfang des Flugbetriebs hat. Das Lärmpotential des Flugplatzes stellt sich aus seiner Entscheidungsperspektive als unvermeidbare Folge vorausgegangener Verfahren dar, die - bei idealtypischer Betrachtung - nicht zuletzt dazu bestimmt sind, die mit dem Flughafenbetrieb verbundenen Lärmprobleme zu bewältigen (vgl. § 6 Abs. 2 Satz 1, § 9 Abs. 2 LuftVG). Darüber, ob im Genehmigungs- und im Planfeststellungsverfahren dem Gesichtspunkt des Lärmschutzes in optimaler Weise Rechnung getragen worden ist, hat das Luftfahrt-Bundesamt nicht zu befinden. Über den der Bevölkerung und den betroffenen Gemeinden zumutbaren Nutzungsumfang kann es nicht mitbestimmen. Die

Quelle des Fluglärms ist seiner Einwirkung entzogen. Insoweit bestimmt die luftseitige Verkehrskapazität des jeweiligen Flughafens (Start- und Landebahnen, Rollwege, Vorfeldflächen) nach Maßgabe der luftrechtlichen Zulassungsentscheidung das Lärmpotential. Das Luftfahrt-Bundesamt ist darauf beschränkt, den vorhandenen Lärm gleichsam zu "bewirtschaften". Einen umfassenden Interessenausgleich, wie ihn das Planungsrecht fordert, kann das Luftfahrt-Bundesamt nicht gewährleisten.

2.2.3 Das bedeutet allerdings nicht, dass sich das Luftfahrt-Bundesamt bei seiner Entscheidung ausschließlich von Sicherheitsüberlegungen leiten lassen darf. Der Gesetzgeber bringt zum Ausdruck, dass es bei der Festlegung von Flugverfahren eine Abwägungsentscheidung zu treffen hat, bei der auch anderen Belangen Rechnung zu tragen ist. Wie aus § 29 Abs. 1 Satz 1 LuftVG erhellt, dürfen die Luftfahrtbehörden bei der Abwehr von "Gefahren für die Sicherheit des Luftverkehrs" nicht aus den Augen verlieren, dass Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung auch "durch die Luftfahrt" drohen können. In § 29 Abs. 1 Satz 3 LuftVG geht der Gesetzgeber noch einen Schritt weiter. Danach gehört nicht bloß die Abwehr von Gefahren "durch die Luftfahrt", sondern darüber hinaus in Anlehnung an das Immissionsschutzrecht auch die Abwehr von erheblichen Nachteilen oder Belästigungen zu den Aufgaben der Luftaufsicht. In diesem Zusammenhang spricht der Gesetzgeber als Quelle etwaiger Beeinträchtigungen ausdrücklich den "durch Luftfahrzeuge in der Umgebung von Flugplätzen" hervorgerufenen "Fluglärm" an. Freilich ermächtigt § 29 Abs. 1 LuftVG nur zu luftfahrtbehördlichen Einzelfallregelungen. Als allgemeine Vorschrift der Luftaufsicht hat er den Charakter einer Generalklausel, die eingreift, sofern nicht Spezialvorschriften eine abweichende Regelung enthalten. Als eine solche Sonderbestimmung kommt § 29 b Abs. 2 LuftVG in Betracht, der sich auch im Rahmen der rechtssatzmäßigen Festlegung von Flugverfahren nach § 27 a Abs. 2 Satz 1 LuftVO Geltung beimisst. Danach haben die Luftfahrtbehörden auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken.

2.2.3.1 Soweit § 29 b Abs. 2 LuftVG auf "unzumutbare" Belastungen abstellt, ist er entgegen der Auffassung der Beklagten und der Beigeladenen nicht lediglich auf die Abwehr etwaiger Gesundheitsgefährdungen oder die Beeinträchtigung sonstiger verfassungsrechtlich geschützter Rechtsgüter zugeschnitten. Zwar besteht eine Pflicht aller staatlichen Organe, sich schützend und fördernd vor Rechtsgüter zu stellen, die

Verfassungsrang genießen, und insbesondere Gesundheits- oder Eigentumsbeeinträchtigungen abzuwehren, durch die der Gewährleistungsgehalt des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG oder des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG angetastet wird (BVerwG, Urteile vom 23. Mai 1991 - BVerwG 7 C 19.90 - BVerwGE 88, 210 und vom 28. Oktober 1998 - BVerwG 11 A 3.98 - BVerwGE 107, 350; vgl. auch Urteil vom 21. März 1996 - BVerwG 4 C 9.95 - BVerwGE 101, 1). Das Luftfahrt-Bundesamt würde diese Pflicht verletzen, wenn es an der Herstellung oder Fortsetzung solcher rechtswidrigen Eingriffe mitwirken würde. Es hat verfassungsmäßige Zustände zu gewährleisten und darf sich nicht damit begnügen, auf dieses Ziel bloß hinzuwirken. § 29 b Abs. 2 LuftVG setzt jedoch im Interesse des Lärmschutzes unterhalb der durch das Verfassungsrecht markierten äußersten Zumutbarkeitsgrenze an.

2.2.3.2 Diese Feststellung rechtfertigt - entgegen der Ansicht der Kläger - indes nicht die Schlussfolgerung, dass die Lärmschutzelange bis hin zur Geringfügigkeitsgrenze bei der Festlegung von Flugverfahren keine andere Rolle spielen als in der Fachplanung. Wenn der Gesetzgeber in § 29 b Abs. 2 LuftVG von "unzumutbarem" Fluglärm spricht, dann liegt die Annahme fern, dass er mit diesem Attribut sämtliche Lärmeinwirkungen bezeichnet, die bei der Planfeststellung als Abwägungsposten zu Buche schlagen. Als unzumutbar qualifiziert er ersichtlich den Fluglärm, den er auch im luftrechtlichen Zulassungsrecht und im sonstigen Luftrecht als unzumutbar bewertet. Entgegen der Auffassung der Kläger liegt § 29 b Abs. 2 LuftVG auch nicht das Verständnis zugrunde, dass die Luftfahrtbehörden verpflichtet sind, darauf hinzuwirken, dass vermeidbarer Lärm unterbleibt. Nicht jeder Lärm, der vermeidbar ist, lässt darauf schließen, dass er unzumutbar ist. Als unzumutbar stuft der Gesetzgeber nur Lärmeinwirkungen ein, die durch das Qualifikationsmerkmal der Erheblichkeit die Schädlichkeitsgrenze überschreiten (vgl. BVerwG, Urteile vom 7. Oktober 1983 - BVerwG 7 C 44.81 - BVerwGE 68, 62, vom 29. April 1988 - BVerwG 7 C 33.87 - BVerwGE 79, 254 und vom 19. Januar 1989 - BVerwG 7 C 77.87 - BVerwGE 81, 197). Die einfachgesetzliche Grenzlinie der "Unzumutbarkeit" ist in § 29 b Abs. 2 LuftVG nicht anders zu ziehen als im Anwendungsbereich des § 29 Abs. 1 Satz 3 LuftVG und im luftverkehrsrechtlichen Planungsrecht. Unterschiedlich geregelt sind lediglich die Rechtsfolgen.

Die Lärmschutzklausel des § 29 b Abs. 2 LuftVG hebt sich in diesem Punkt insbesondere von dem Lärmschutzregime ab, das im luftverkehrsrechtlichen Zulassungsverfahren gilt. Nach § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG ist vor Erteilung der Genehmigung, die sowohl Unternehmergenehmigung als auch Planungsentscheidung sein kann, zu prüfen, ob der Schutz vor Fluglärm angemessen "berücksichtigt" ist. Mit diesem Berücksichtigungsgebot kennzeichnet der Gesetzgeber die Lärmschutzproblematik als unabdingbaren Bestandteil des Abwägungsmaterials. Auch im Rahmen der Planfeststellung spielt der Lärmschutz als Abwägungsposten eine maßgebliche Rolle. In § 9 Abs. 2 LuftVG kommt dies dadurch zum Ausdruck, dass dem Unternehmer im Planfeststellungsbeschluss die Errichtung und Unterhaltung der Anlagen aufzuerlegen ist, die zur Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke gegen Gefahren oder Nachteile notwendig sind. Das Nebeneinander von Gefahren und Nachteilen als je eigenständige Tatbestandsmerkmale macht deutlich, dass Schutzvorkehrungen nicht bloß zur Abwehr etwaiger Gesundheitsgefährdungen oder der Beeinträchtigung sonstiger verfassungsrechtlich geschützter Rechtsgüter geboten sind. Handlungsbedarf sieht der Gesetzgeber bereits auf einer der Gefahrenabwehr vorgelagerten Stufe. Mit dem Begriff der Nachteile markiert er eine zusätzliche Zumutbarkeitsschwelle. Im Bereich der Luftaufsicht folgt er diesem Regelungsmuster. Allerdings knüpft er an die Überschreitung der Zumutbarkeitsschwelle anders als in der Planfeststellung nicht die Verpflichtung, einen - vorrangig physisch-realen - Ausgleich zu schaffen. Vielmehr hält er die Luftfahrtbehörden lediglich dazu an, auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm "hinzuwirken". Mit dieser Regelung billigt er, dass unter bestimmten Umständen selbst unzumutbare Fluglärmbeeinträchtigungen ohne Ausgleich hinzunehmen sind. Gleichzeitig bringt er zum Ausdruck, dass sich die Luftfahrtbehörden über das Interesse, vor unzumutbarem Fluglärm bewahrt zu bleiben, nur unter engen Voraussetzungen hinwegsetzen dürfen. § 29 b Abs. 2 LuftVG normiert eine Regelverpflichtung, die Ausnahmen nur zulässt, wenn sich hierfür zwingende Gründe ins Feld führen lassen. Dies gilt auch für die Festlegung von Flugverfahren. Der Gesetzgeber trägt der Tatsache Rechnung, dass das Luftfahrt-Bundesamt nicht stets in der Lage ist, dem Lärmschutzziel des § 29 b Abs. 2 LuftVG gerecht zu werden. Durch die Festlegung von Flugrouten lässt sich das Ausmaß des Luftverkehrsaufkommens nicht beeinflussen. Das Luftfahrt-Bundesamt hat sich an der anderweitig getroffenen Grundentscheidung über den zulässigen Umfang der Verkehrsmenge auszurichten. Zum Lärmschutz kann es nur inso-

weit beitragen, als Sicherheitsanforderungen dies zulassen. Wo Verteilungsmaßnahmen unter Ausschöpfung aller sicherheitsrechtlich vertretbaren Möglichkeiten keine Abhilfe versprechen, kann es nicht dafür einstehen müssen, vor unzumutbarem Fluglärm zu schützen. Insoweit steht das durch § 29 b Abs. 2 LuftVG vorgegebene Ziel unter dem Vorbehalt des Machbaren.

Ist das Luftfahrt-Bundesamt mithin nicht daran gehindert, sich in dem Zielkonflikt zwischen Luftsicherheit und Lärmschutz für eine mit unzumutbaren Folgen verbundene Lösung zu entscheiden, so unterliegt es nach der Konzeption des Gesetzgebers doch einem besonderen Rechtfertigungszwang. Den Nachweis, dass schonendere Mittel nicht in Betracht kommen, kann es nur dann führen, wenn ihm überwiegende Gründe der sicheren, geordneten und flüssigen Abwicklung des Luftverkehrs zur Seite stehen. Auch in der Kollision mit gewichtigen Lärmschutzinteressen haben sicherheitsrelevante Erwägungen Vorrang. Der Schutz vor unzumutbarem Fluglärm ist von hoher Bedeutung, er darf aber nach der Wertung des Gesetzgebers nicht auf Kosten der Luftsicherheit gehen.

2.2.3.3 Mit der in § 29 b Abs. 2 LuftVG getroffenen Bestimmung bringt der Gesetzgeber nicht im Sinne einer abschließenden Regelung zum Ausdruck, dass Fluglärm unterhalb der Zumutbarkeitsschwelle im Lärmschutzsystem des Luftverkehrsgesetzes außerhalb des Anwendungsbereichs der §§ 6 ff. LuftVG keine Rolle spielt. Jedenfalls bei der Festlegung von Flugverfahren lässt sich nicht in Abrede stellen, dass das Luftfahrt-Bundesamt eine Regelung trifft, die mindestens eine gewisse Nähe zu Planungsentscheidungen aufweist. Soweit Flugwege, Flughöhen und Meldepunkte festgelegt werden, wird ein räumlicher Bezug hergestellt. Durch die Festsetzung wird, einem Verkehrsweg vergleichbar, eine vertikal und horizontal definierte Linie im Raum verortet, auch wenn sich die Flugbewegungen mit Hilfe der Festlegungen nicht mit der gleichen Präzision wie beim Bau einer Straße oder eines Schienenweges an eine bestimmte Linienführung binden, sondern nur auf einen mehr oder weniger breiten Korridor kanalisieren lassen. Einen planerischen Einschlag hat die Flugroutenbestimmung auch insofern, als in der Umgebung eines Flughafens Lärmkonflikte bewältigt werden müssen.

Anders als für den Fall unzumutbaren Fluglärms stellt der Gesetzgeber für geringere Lärmbelastungen freilich kein Lösungsmodell zur Verfügung. Eine dem § 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG entsprechende Vorschrift, wonach die öffentlichen und die privaten Belange untereinander und gegeneinander abzuwägen sind, fehlt. Dieses gesetzgeberische Schweigen verbietet es, auf die in der Rechtsprechung zum fachplanerischen Abwägungsgebot entwickelten Grundsätze zurückzugreifen. Das Bundesverwaltungsgericht hat klargestellt, dass für die Abwägungsentscheidung, die das Luftfahrt-Bundesamt unter Berücksichtigung der Sicherheitsanforderungen auf der einen und der Lärmschutzinteressen auf der anderen Seite zu treffen hat, andere Maßstäbe gelten (vgl. BVerwG, Urteile vom 28. Juni 2000 - BVerwG 11 C 13.99 - a.a.O. und vom 26. November 2003 - BVerwG 9 C 6.02 - a.a.O.). Auszugehen ist von Folgendem: Soweit das Luftfahrt-Bundesamt zwischen verschiedenen Alternativen wählen kann, wäre es mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar, Lärmeinwirkungen, die sich ohne weiteres vermeiden oder vermindern lassen, in Kauf zu nehmen, nur weil sie von ihrem Ausmaß her noch nicht als schädlich, sondern bloß als lästig einzustufen sind. Auch unterhalb der Zumutbarkeitsschwelle brauchen Lärmbetroffene Belastungen nicht hinzunehmen, die sich zur Erreichung des mit einer bestimmten Maßnahme verfolgten Ziels objektiv als unnötig erweisen. Allerdings unterliegen die Luftfahrtbehörden in dem der Abwehr unzumutbaren Fluglärms vorgelagerten Bereich der Lärmvorsorge nicht dem Nachweis- und Rechtfertigungszwang, der für § 29 b Abs. 2 LuftVG charakteristisch ist. Insoweit sieht der Gesetzgeber davon ab, die Abwägungsentscheidung mit den Mitteln des einfachen Rechts zu steuern. Er verpflichtet die Luftfahrtbehörden nicht, gezielt darauf hinzuwirken, dass der Bevölkerung Fluglärm jeder Art erspart bleibt, unabhängig davon, ob er den Rahmen des Zumutbaren überschreitet oder nicht. Die Wertung, die § 29 b Abs. 2 LuftVG zugrunde liegt, lässt den Schluss zu, dass das Interesse am Schutz vor Fluglärm, der nicht unzumutbar ist, hintangestellt werden darf, wenn sich hierfür sachlich einleuchtende Gründe ins Feld führen lassen. Dies trifft auch für die Festlegung von Flugverfahren zu. Muss die Entscheidung für eine bestimmte Flugroute nicht mit unzumutbaren Lärmbelastungen erkaufte werden, so genügt es, wenn sie sich mit vertretbaren Argumenten untermauern lässt. Das Luftfahrt-Bundesamt braucht nicht obendrein den Nachweis zu erbringen, auch unter dem Blickwinkel des Lärmschutzes die angemessenste oder gar bestmögliche Lösung gefunden zu haben. Einen Rechtsverstoß begeht es nur dann, wenn es die Augen vor Alternativen verschließt, die sich unter

Lärmschutzgesichtspunkten als eindeutig vorzugswürdig aufdrängen, ohne zur Wahrung der für den Flugverkehr unabdingbaren Sicherheitserfordernisse weniger geeignet zu sein.

2.2.3.4 Die Lärmschutzvorschriften, denen das Luftfahrt-Bundesamt bei seiner Abwägungsentscheidung Rechnung zu tragen hat, sind - jedenfalls auch - dazu bestimmt, Drittschutzinteressen zu dienen. Der Gesetzgeber stellt in § 29 Abs. 1 LuftVG klar, dass die Luftfahrtbehörden die Aufgabe haben, Gefahren abzuwehren, die der öffentlichen Sicherheit durch die Luftfahrt drohen. Zu den Schutzgütern dieser, anderen "polizeilichen" Generalklauseln nachgebildeten Vorschrift gehört nicht nur die Aufrechterhaltung der Sicherheit der Allgemeinheit oder einer unbestimmten Personenmehrheit, sondern auch die Wahrung von Rechtspositionen, die für den Einzelnen von elementarer Bedeutung sind. Soweit Leben oder Gesundheit bedroht sind, ist eine Abwehr geboten. Erweiterte Schutzpflichten lassen sich daraus ableiten, dass der Gesetzgeber den Luftfahrtbehörden ein Mittel an die Hand gibt, unter den in § 29 Abs. 1 Satz 3 LuftVG bezeichneten Voraussetzungen auch Maßnahmen zur Abwehr von erheblichen Belästigungen durch Fluglärm zu ergreifen. Dem Schutzkonzept des § 29 b Abs. 2 LuftVG liegen ähnliche Zielvorstellungen zugrunde. Der Schutz vor "unzumutbarem" Fluglärm steht als Synonym für den Schutz vor Fluglärm, durch den "erhebliche Belästigungen" hervorgerufen werden. Unbeschadet des § 2 Abs. 2 Satz 1 BImSchG bestimmt der Gesetzgeber das Anforderungsprofil im Bereich der Luftaufsicht in diesem Punkt in Anlehnung an das Bundes-Immissionsschutzgesetz. Es entspricht ständiger Rechtsprechung, dass die Vorschriften, die der Abwehr erheblicher Belästigungen im Sinne der Definition des § 3 Abs. 1 BImSchG dienen, Drittschutz vermitteln (vgl. BVerwG, Urteile vom 30. September 1983 - BVerwG 4 C 74.78 - BVerwGE 68, 58 und vom 24. September 1992 - BVerwG 7 C 7.92 - Buchholz 406.12 § 15 BauNVO Nr. 22; Beschluss vom 9. Februar 1996 - BVerwG 11 VR 46.95 - Buchholz 406.25 § 22 BImSchG Nr. 13). Nichts anderes gilt für den durch § 29 b Abs. 2 LuftVG begründeten Schutz der "Bevölkerung". Zu dem damit geschützten Personenkreis gehören die im Einwirkungsbereich eines Flugplatzes lebenden Menschen einschließlich der Eigentümer von Grundstücken, die unzumutbarem Fluglärm ausgesetzt sind. Wegen der planungsähnlichen Wirkungen der Festlegung von Flugrouten ist eine drittschützende Wirkung auch für solche Personen zu bejahen, die keinem unzumutbaren Fluglärm im Sinne des

§ 29 b Abs. 2 BImSchG ausgesetzt werden, deren Lärmschutzinteressen das Luftfahrt-Bundesamt bei seiner Abwägungsentscheidung aber gleichwohl im Rahmen des rechtsstaatlich unerlässlichen Minimums Rechnung zu tragen hat.

2.2.4 Gemessen an diesen Grundsätzen bietet die 5. ÄndVO zu der 212. DVO-LuftVO keinen Anlass zu rechtlichen Bedenken.

2.2.4.1 Die Kläger machen selbst nicht geltend, als Eigentümer von Wohngrundstücken im Einwirkungsbereich der von ihnen bekämpften Flugrouten Fluglärm ausgesetzt zu werden, der im luftaufsichtlichen Sinne unzumutbar ist. Der Gesetzgeber hat es trotz der hieran in der Literatur geübten Kritik (vgl. Berkemann, Fluglärm - Offene, aber zu lösende Rechtsfragen, ZUR 2002, 202, 205; Storost, Umweltprobleme bei der Zulassung von Flughäfen - Materielle Schutzstandards, NVwZ 2004, 257, 263 ff.) bisher unterlassen, das Maß des Zumutbaren normativ festzuschreiben. Nach der Rechtsprechung ist die Grenze einzelfallbezogen nach den konkreten Verhältnissen zu ziehen. Dahinstehen kann, welche Lärmwerte sich als Indikator dafür eignen, dass ein kritischer Bereich erreicht ist. Keine der bisherigen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. beispielhaft BVerwG, Urteile vom 7. Juli 1978 - BVerwG 4 C 79.76 u.a. - BVerwGE 56, 110, vom 29. Januar 1991 - BVerwG 4 C 51.89 - BVerwGE 87, 332 und vom 27. Oktober 1998 - BVerwG 11 A 1.97 - BVerwGE 107, 313) bietet auch nur ansatzweise Anhaltspunkte dafür, dass die Kläger durch den von ihnen bekämpften Fluglärm in unzumutbarer Weise beeinträchtigt sein könnten. Die Ergebnisse der im Jahre 2000 vorgenommenen Lärmmessungen lassen insoweit keine Zweifel aufkommen. Nach den Angaben des Verwaltungsgesichtshofs bewegen sich die Lärmbeeinträchtigungen, denen die Kläger durch die neuen Flugrouten ausgesetzt werden, zwischen 44 bis 49 dB(A) am Tag und 36 bis 41 dB(A) bei Nacht. Lärmbelastungen in einer solchen Größenordnung sind unabhängig davon, wo die Grenzlinie verläuft, auf die der Gesetzgeber in § 29 b Abs. 2 LuftVG abstellt, auch in einer bisher durch keinerlei Fluglärm vorbelasteten Wohnlage im Rahmen des Hinnehmbaren anzusiedeln (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. November 2003 - BVerwG 9 C 6.02 - a.a.O.). Soweit die Kläger demgegenüber unter Hinweis auf die Senatsrechtsprechung, wonach schon Pegelerhöhungen im Bereich der Hörbarkeitsschwelle von 2 bis 3 dB(A) rechtlich relevant sein können, hervorheben, vor der Flugroutenänderung lediglich Lärmeinwirkungen von 35 bis 38 dB(A) tags

und 29 bis 31 dB(A) nachts ausgesetzt gewesen zu sein, sprechen sie die im Planungsrecht erörterte Frage an, von welcher Pegeldifferenz ab eine Lärmzunahme im Sinne der planungsrechtlichen Abwägungsdogmatik "mehr als geringfügig" zu Buche schlägt. Nicht jede mehr als geringfügige Verschlechterung der Lärmsituation, die als Abwägungsposten zu berücksichtigen ist, stellt sich indessen als Schranke dar, die aus Zumutbarkeitsgründen im Wege der Abwägung nicht überwindbar ist. Das versteht sich von selbst für das Planungsrecht und beansprucht Geltung erst recht für die durch Eigengesetzlichkeiten gekennzeichnete Festlegung von Flugverfahren, auf die sich die zum Abwägungsgebot entwickelten Grundsätze nicht unbesehen übertragen lassen.

2.2.4.2 Bringt die 5. ÄndVO zu der 212. DVO-LuftVO ebenso wenig wie ihre Vorgängerregelungen keine unzumutbaren Lärmbeeinträchtigungen mit sich, so kann sich das Luftfahrt-Bundesamt zu ihrer Rechtfertigung mit dem Nachweis begnügen, dass sie auf sachlichen Erwägungen beruht, die nach Lage der Dinge geeignet sind, sich gegen die Lärmschutzinteressen der Kläger durchzusetzen.

Das Erstgericht gibt im angefochtenen Urteil (UA S. 6) die wesentlichen Gründe wieder, die das Luftfahrt-Bundesamt zu der veränderten Flugroutenführung veranlasst haben: Auslöser war die Anpassung des deutschen Flugverkehrsstreckennetzes an das im Laufe der 90er Jahre überarbeitete europäische Streckenkonzept, aus dem sich Konsequenzen auch für die Zubringerstrecken ergaben, da der Raum Frankfurt nicht mehr bloß von einer, sondern von zwei Überflugstrecken in Nord-Süd-Richtung mit festen und variablen Abdrehpunkten berührt wird. Die Anflüge zum Flughafen Frankfurt aus nordwestlicher Richtung wurden aus dem Hauptverkehrsstrom ausgegliedert und zum Einflugpunkt ETARU geführt. Um An- und Abflugverkehr auf praktisch ein und derselben Strecke zu vermeiden, wurden die Abflüge nicht mehr über TAU geleitet, sondern auf die Ausflugpunkte GOGAS-BIBOS (Nordwesten) und TABUM (Nordosten) verteilt. Dadurch, dass die Mehrzahl der Flugzeuge, die anstatt über TAU nunmehr über TABUM abfliegen, bereits am Punkt R 260 FFM nach Norden abdreht, wird im Übrigen die Bevölkerung in der Umgebung von Mainz, Wiesbaden, Wicker, Delkenheim und Massenheim, die bisher unter erheblichen Fluglärmwirkungen litt, spürbar entlastet. Das Erstgericht räumt ein, dass sich das Luftfahrt-Bundesamt nicht ohne Berücksichtigung der zu beachtenden Belange auf die

Abflugrouten festgelegt hat, die den Regelungsgegenstand der 5. ÄndVO zu der 212. DVO-LuftVO bilden, sondern der Frage nachgegangen ist, ob andere Streckenführungen in Betracht kommen. Es weist darauf hin, dass die 13. ÄndVO zur 177. DVO-LuftVO, als deren Fortschreibung sich die 5. ÄndVO zu der 212. DVO-LuftVO darstellt, das Ergebnis einer Ende 2000 durchgeführten Computersimulation war, bei der das von der Technischen Universität Darmstadt entwickelte sog. NIROS-Programm (= Noise Impact Reduction and Optimization System) verwendet wurde. Kernstück dieses Programms ist die Bewertung von Fluglärmeeinflüssen anhand einer Gewichtung errechneter Immissionspegel mit der örtlichen Bevölkerungsverteilung. Das Verfahren wird von der Beklagten wie folgt beschrieben: In Anknüpfung an simulierte Flugspuren wird die Lärmbelastung am Boden in der Weise bestimmt, dass auf der Grundlage der Immissionen der Flugzeuge verschiedener Luftfahrzeugkategorien nach den Gesetzen der Schallausbreitung in der Atmosphäre insbesondere unter Berücksichtigung der Parameter Temperatur und Luftfeuchtigkeit die Schallimmissionen am Boden berechnet werden. Die für die verschiedenen Streckenführungen ermittelten Immissionswerte werden in Beziehung zu der jeweiligen Bevölkerungsdichte gesetzt. Der Wert dieses Integrals wird als Maß für die Fluglärmbelastung der betroffenen Bevölkerung genommen. Er dient als Gütekriterium, an dem die einzelnen Streckenführungen gemessen werden. Zu dem Zeitpunkt, als die Berechnungen für die TABUM-Route angestellt wurden, waren Höhenprofildaten unstrittig noch nicht Teil des NIROS-Programms, auch wenn das Luftfahrt-Bundesamt geltend macht, bei seiner Entscheidung der Topografie in generalisierter Form insofern Rechnung getragen zu haben, als in das Berechnungsprogramm die nach § 6 LuftVO erforderlichen Mindestflughöhen eingestellt worden seien.

2.2.4.3 Das Erstgericht wertet die Nichtberücksichtigung der tatsächlichen Höhenverhältnisse zu Unrecht als Ermittlungsdefizit. Es misst dem Umstand, dass zwischen dem Flughafenniveau und den beim Abflug in Richtung TABUM überflogenen höchstgelegenen Geländeteilen eine Höhendifferenz von mehr als 500 m besteht, eine Bedeutung bei, die ihm bei Anlegung der insoweit maßgeblichen rechtlichen Maßstäbe nicht zukommt.

Wie weit die Ermittlungspflicht reicht, richtet sich nach den materiellrechtlichen Anforderungen. Gibt das materielle Recht lediglich einen groben Maßstab vor, so be-

darf es nicht der Ermittlung von Details, auf die es für die Entscheidung nicht ankommt. Das Anforderungsprofil bei der Festlegung von Flugverfahren lässt sich aus Gründen der Sachgesetzlichkeit nicht in Anlehnung an die Grundsätze bestimmen, die im Fachplanungsrecht für das Abwägungsgebot entwickelt worden sind. Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits in den Urteilen vom 28. Juni 2000 - BVerwG 11 C 13.99 - (a.a.O.) und vom 26. November 2003 - BVerwG 9 C 6.02 - (a.a.O.) auf die Besonderheiten hingewiesen, durch die Flugverfahren gekennzeichnet sind. Flugstrecken lassen sich im Gegensatz zu Verkehrswegeplanungen am Boden nicht so festlegen, dass parzellenscharf festgestellt werden kann, mit welchen Beeinträchtigungen Dritte rechnen müssen. Die Immissionen, die von Luftfahrzeugen ausgehen, hängen von verschiedenen Faktoren ab. Neben dem Flugzeugtyp, der Triebwerksleistung und dem Gewicht des Luftfahrzeugs sind vor allem die meteorologischen Verhältnisse, wie etwa die Windrichtung und -geschwindigkeit sowie die Lufttemperatur, von Bedeutung. Wegen dieser Imponderabilien ist die Schallausbreitung nicht exakt vorhersehbar. Dies zwingt bei der Ermittlung und der Bewertung der Belastungssituation zu Pauschalierungen. Die Sachverhaltsfeststellungen können sich durchweg darauf beschränken, anhand von aktuellem Kartenmaterial, das zuverlässig Aufschluss über die Siedlungsstruktur bietet, näher aufzuklären, wie groß der Kreis potenzieller Lärmbetroffener ist (vgl. BVerwG, Urteile vom 28. Juni 2000 - BVerwG 11 C 13.99 - a.a.O. und vom 26. November 2003 - BVerwG 9 C 6.02 - a.a.O.). Weitere Ermittlungen sind nur dann anzustellen, wenn die konkreten Umstände hierzu Anlass geben. Welche Untersuchungstiefe hierbei sachlich und räumlich geboten ist, richtet sich vornehmlich nach dem Ausmaß der Lärmbelastung. Ist als wahrscheinlich oder gar als gewiss davon auszugehen, dass durch den Flugverkehr auf der festgelegten Route unzumutbarer Lärm im Sinne des § 29 b Abs. 2 LuftVG hervorgerufen wird, so hat das Luftfahrt-Bundesamt umso intensiver zu prüfen, ob sich Streckenalternativen anbieten, die Abhilfe versprechen, je deutlicher die Zumutbarkeitsschwelle voraussichtlich überschritten wird. Liegt der Schluss auf unzumutbare Lärmbeeinträchtigungen dagegen von vornherein fern, so erübrigt es sich, alle Einzeltatsachen zu ermitteln, die geeignet sind, diese Annahme zu erhärten. Verfügt das Luftfahrt-Bundesamt über eine Tatsachengrundlage, die für eine an § 29 b Abs. 2 LuftVG orientierte Lärmbeurteilung ausreicht, so kann es sich weitere Nachforschungen, die keine entscheidungsrelevanten zusätzlichen Erkenntnisse versprechen, ersparen.

Das Erstgericht macht selbst nicht geltend, dass das Luftfahrt-Bundesamt die topografischen Verhältnisse gänzlich übergangen habe. Es räumt ausdrücklich ein, dass "mit der Prüfung der zulässigen Mindestflughöhe" der Geländeanstieg durchaus "in den Entscheidungsprozess eingeflossen" ist (UA S. 19). Weshalb insoweit zusätzlicher Ermittlungsbedarf bestanden haben soll, legt es nicht dar. Insbesondere lässt es unberücksichtigt, dass das Luftfahrt-Bundesamt dem Problem der Flughöhe nicht bloß unter dem Blickwinkel der §§ 6 und 36 LuftVO Bedeutung beigemessen hat. Die als rechtswidrig qualifizierten Flugrouten dürfen nur dann benutzt werden, wenn genau definierte Bedingungen erfüllt sind. Vorausgesetzt wird, dass am Punkt R 260 FFM eine Höhe von 3 500 Fuß NN erreicht ist. Nur die Flugzeuge, die diesem Erfordernis gerecht werden, dürfen an diesem Punkt nach Norden abdrehen. Die übrigen haben den westlichen Kurs zunächst beizubehalten. Auch die Flugzeuge, die am Punkt R 260 FFM eine Höhe von 3 500 Fuß NN erreicht haben, dürfen den Punkt TABUM nicht nach Belieben anfliegen. Sie haben vielmehr zunächst den Punkt TAU im Norden anzusteuern. Erst wenn sie eine Höhe von 4 400 Fuß NN erreicht haben, dürfen sie nach Nordosten abdrehen und über das Gebiet der Kläger hinweg in Richtung TABUM fliegen. Entgegen der Würdigung des Verwaltungsgerichtshofs hat das Luftfahrt-Bundesamt mithin sein Augenmerk nicht in Anlehnung an die in den §§ 6 und 36 LuftVO getroffenen Regelungen allein "auf die Einhaltung von Mindeststandards" gerichtet (UA S. 19), sondern die Flughöhe so festgelegt, dass eine Überschreitung der gesetzlich vorgeschriebenen Mindestflughöhe um mehrere hundert Meter sichergestellt ist. Genauere Untersuchungen der topografischen Verhältnisse hätten sich ihm nur dann aufzudrängen brauchen, wenn trotz des 4 400 Fuß-Kriteriums Anhaltspunkte dafür vorhanden gewesen wären, dass die festgelegte Flughöhe nicht ausreicht, um Lärmbeeinträchtigungen in dem nach § 29 b Abs. 2 LuftVG kritischen Bereich zu vermeiden. Umstände, die in diese Richtung hätten deuten können, werden weder vom Verwaltungsgerichtshof noch von den Klägern aufgezeigt; sie sind auch sonst nicht ersichtlich. Die Ergebnisse der inzwischen vorgenommenen Lärmmessungen lassen sich im Gegenteil als Beleg dafür werten, dass sich das Luftfahrt-Bundesamt mit seinen Höhenfestlegungen auf der sicheren Seite wähnen durfte.

2.2.4.4 Bot die festgelegte Flugroute unter Lärmschutzgesichtspunkten keinen Anlass zu Bedenken, so musste das Luftfahrt-Bundesamt die topografischen Verhältnisse nicht zum Gegenstand eingehenderer Untersuchungen machen. Die Vorzugswürdigkeit anderer Streckenführungen hing nicht vom Geländere relief der Hochtaunusregion ab. Der Verwaltungsgerichtshof stellt nicht in Abrede, dass das Luftfahrt-Bundesamt im NIROS-Verfahren Alternativrouten untersucht, wegen ungünstigerer Güte werte aber verworfen hat. Er weist darauf hin, dass die von den Klägern befürwortete Routenverschiebung "auf den ersten Blick keine Verbesserung der Lärmsituation insgesamt verspricht". Als Grund nennt er, dass "dieser Bereich wohl dichter besiedelt ist als der jetzt betroffene". Positive Wirkungen lassen sich nach seiner eigenen Einschätzung im Falle einer Routenverschiebung allenfalls dadurch erzielen, dass "die Intensität der Betroffenheit infolge größerer Flughöhen deutlich reduziert werden" kann (UA S. 20). Indes lassen sich die Kläger nicht als Opfer intensiver Lärmeinwirkungen kennzeichnen. Dass sich mit einer modifizierten Streckenführung ihre Lärmbelastung verringern ließe, ist weder ein Indiz noch gar ein Beleg für eine auf sachfremde Erwägungen gestützte Auswahlentscheidung. Für ein Ungültigkeitsurteil genügt nicht der Hinweis, dass eine bestimmte, die Kläger weniger belastende Alternative möglich gewesen wäre. Hinzukommen muss, dass sich dem Luftfahrt-Bundesamt unter Berücksichtigung aller entscheidungserheblichen Kriterien gerade diese Alternative hätte aufdrängen müssen. Soweit der Abwägungsspielraum, den der Gesetzgeber eröffnet, nicht durch die in § 29 b Abs. 2 LuftVG enthaltene Direktive eingeschränkt wird, ist die Festsetzung von Flugverfahren nur daraufhin überprüfbar, ob sie mit guten Gründen sachlich vertretbar ist. Nach der gesetzlichen Wertung gehört das Lärmschutzinteresse zwar zu den Gesichtspunkten, denen im Rahmen der Festlegung nach § 27 a Abs. 2 LuftVO rechtliche Relevanz zukommt. Das bedeutet aber entgegen der Auffassung der Vorinstanz nicht, dass es unabhängig davon, wie schwer es im konkreten Fall wiegt, als ein Posten zu Buche schlägt, dem im Wege einer "Optimierung" (UA S. 19) Rechnung zu tragen ist. Der Gesetzgeber gibt kein bestimmtes Ergebnis vor. Das Luftfahrt-Bundesamt hat nach Maßgabe der Flugsicherheitserfordernisse zu beurteilen, ob die Flugbewegungen eher gebündelt oder gestreut werden und die Lärmbelastung nach Art eines großräumigen Lastenausgleichs aufgeteilt werden oder bestimmte Gebiete möglichst verschont bleiben sollen. Ebenso ist seiner Entscheidung vorbehalten, ob bei der Bewertung der Belange stärker auf das Ausmaß der Betroffenheit oder die Zahl der betroffenen Be-

wohner abgestellt werden soll (vgl. OVG Münster, Urteil vom 4. März 2002 - 20 D 120/97 AK - NW VBI 2003, 95). Nicht jede noch so geringfügige Änderung bei der Lärmverteilung lässt sich als Indiz für ein Abwägungsdefizit werten. Entscheidend ist die Gesamtbilanz.

B. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Dr. Paetow

Halama

RiBVerwG
Prof. Dr. Rojahn ist
wegen Urlaubs an der
Unterschrift gehindert.
Dr. Paetow

RiBVerwG Gatz ist
wegen Urlaubs an der
Unterschrift gehindert.
Dr. Paetow

Dr. Jannasch

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 32 000 € festgesetzt.

Dr. Paetow

Halama

RiBVerwG
Prof. Dr. Rojahn ist
wegen Urlaubs an der
Unterschrift gehindert.
Dr. Paetow

RiBVerwG Gatz ist
wegen Urlaubs an der
Unterschrift gehindert.
Dr. Paetow

Dr. Jannasch