

JURISTISCHE BEWERTUNG VON FLUGLÄRM (FLUGLÄRMSYNOPSE)

Prof. Dr. Elmar Giemulla, Berlin

1. Einleitung

Mit der von den vier führenden deutschen Lärmwirkungsforschern Griefahn, Jansen, Scheuch und Spreng im Jahre 2002 vorgelegten „Erarbeitung von Fluglärmkriterien für ein Schutzkonzept bei wesentlichen Änderungen oder Neuanlagen von Flughäfen/Flugplätzen“ (nachfolgend: Synopse)¹ existiert erstmals ein wissenschaftlich umfassender Ansatz für die Beurteilung von Fluglärmwirkungen in Deutschland².

Die Synopse kann sowohl für Entscheidungen bei Flugplatzzulassungen und -erweiterungen als auch für die Rechtsprechung als Orientierung und einheitliche Basis für die Behandlung von Fluglärm bilden; ferner eignen sich diese Forschungsergebnisse durchaus auch als Ausgangsbasis für seit langem geforderte und notwendige nationale Gesetzgebungsvorhaben³.

Den Aussagen der Synopse wurde die „biopsychosoziale Komplexität“ des Menschen zugrunde gelegt, die neben somatischen auch psychische und soziale Prozesse umfasst: „Gesundheit wird als aktiver Vorgang verstanden, der nicht nur das Freisein von Krankheit beinhaltet, sondern auch die Fähigkeit zur aktiven Anforderungsbewältigung und die Möglichkeit zur Erreichung von Wohlbefinden beschreibt“⁴. Eine Trennung von medizinischen und psychologischen Aspekten in der Betrachtung von Fluglärmwirkungen entspricht nach Einschätzung der Autoren der Synopse⁵ nicht dem Erkenntnisstand der Belastungsforschung.

Davon abgesehen, dass eine Beschränkung auf einen nur physischen Wirkungsbereich auch im Hinblick auf die aktuelle Rechtsprechung⁶ und juristische Literatur nicht angemessen wäre⁷, soll die Synopse der Einzelgutachten mit den in ihr angegebenen Werten ausweislich des erklärten Willens der Autoren keine „Grenzziehung“ auch unter juristischen Gesichtspunkten vornehmen⁸. Der Versuch, die Synopse und die in ihr enthaltenen Werte in das rechtliche Gefüge der Flughafenplanung einzuordnen, ist Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen. Dabei geht es nicht nur um die Schwelle, jenseits derer z.B. eine Gesundheitsgefährdung bzw. -verletzung oder eine enteignende Wirkung des Fluglärms einsetzt⁹ (verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle), sondern auch schon um die einfachgesetzliche (fachplanungsrechtliche) Zumutbarkeitsschwelle und die Schwelle, jenseits derer Fluglärm überhaupt beachtlich ist. Die Existenz solcher, dem Grundrechtsschutz vorgeschalteter Schwellen ergibt sich aus dem rechtsstaatlichen Abwägungsgebot und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Die (juristische) Festsetzung dieser Schwellen hat unmittelbare rechtliche Konsequenzen: Sie ist zum Beispiel Voraussetzung für die Bestimmung der räumlichen und unmittelbaren Betroffenheit von Fluglärm. So ist entsprechend der räumlichen Betroffenheit der Kreis der Gemeinden zu bestimmen, in denen im Rahmen des Anhörungsverfahrens nach § 10 Abs. 2 LuftVG die Verfahrensunterlagen ausgelegt werden müssen. Gleiches gilt für die beteiligten Träger öffentlicher Belange, die in das Verfahren einzubeziehen sind. Gerade weil die letztgenannten Aspekte nach der ausdrücklich erklärten Absicht der Autoren nicht Gegenstand der Synopse sind¹⁰, muss eine Übertragung ihrer Werte in juristische

Kategorien mit der entsprechenden Vorsicht vorgenommen werden.

2. Die Systematik der Synopse

Die Synopse verwendet zwei Arten von Kategorisierungen: Zunächst wird eine Hierarchie von Begrenzungswerten aufgestellt (siehe im Einzelnen unten 2.1 Begrenzungswerte (vertikale Kategorisierung)), die in einem Steigerungsverhältnis hinsichtlich ihrer beeinträchtigenden Wirkungen auf die „Gesundheit“ zueinander stehen.

Diese (hierarchisch angeordneten) Begrenzungswerte werden sodann nacheinander auf bestimmte sog. Schutzziele bezogen. Angesichts dessen, dass die Begrenzungswerte als „hierarchisch“ bezeichnet werden, liegt es nahe, ihnen die einzelnen Schutzziele „horizontal“ zuzuordnen. Dies ist jedoch, wie noch auszuführen sein wird (s. u. 2.2 Schutzziele (horizontale Kategorisierung)), wegen der unterschiedlichen Wertigkeit der Schutzziele nur begrenzt möglich.

2.1 Begrenzungswerte (vertikale Kategorisierung)

Die von der Synopse verwendeten, „hierarchisch“ angeordneten „Begrenzungswerte“ werden als Kritischer Toleranzwert (KTW), Präventiver Richtwert (PRW) und Schwellenwert (SW) bezeichnet, die im Einzelnen wie folgt definiert sind¹¹:

- Kritischer Toleranzwert

Gesundheitsgefährdungen und/oder -beeinträchtigungen sind nicht mehr auszuschließen. Die wissenschaftliche Begründung der Lärmwirkung ist vorhanden oder es besteht ein ausreichender, wissenschaftlich begründeter Verdacht. Diese Toleranzwerte sind zu unterschreiten. Ihre Überschreitung zwingt zu Maßnahmen der Lärminderung.

- Präventiver Richtwert

Es handelt sich um einen Vorsorgewert, bei dessen Einhaltung Gesundheitsgefährdungen weitestgehend ausgeschlossen sind. Beeinträchtigungen und Störungen können insbesondere bei sensiblen Gruppen auftreten. Sie sollten grundsätzlich nicht überschritten werden. Bei Überschreitung besteht Handlungsbedarf¹².

- Schwellenwert

Unter Beachtung des Minimierungsgebots sollten Schwellenwerte langfristig angestrebt werden. Schallimmissionen im Bereich des Schwellenwertes führen zu deutlichen physiologischen und psychologischen Veränderungen, die im jeweiligen Normbereich ablaufende Anpassungs- und Bewältigungsprozesse auslösen. Die Veränderungen sind nachgewiesen, eine wissenschaftliche Prognose über Langzeiteffekte ist beim heutigen Wissensstand noch nicht möglich. Ein unmittelbarer Handlungsbedarf für Flughäfen/Flugplätze ergibt sich aus diesen Werten nicht.

Dem juristisch vorgeprägten Leser stellen sich eine Reihe von Verständnisfragen, was den Inhalt dieser Begriffe anlangt. Zunächst stellt sich die Frage, welcher Art der Handlungsbedarf sein soll, der grundsätzlich durch Lärmimmissionen bei Überschreitung des Präventiven Richtwertes ausgelöst werden

soll. Der Gegenstand der Erörterungen legt Maßnahmen der Lärminderung nahe¹³. Diese werden jedoch auch und erst recht bei einer Überschreitung des Kritischen Toleranzwertes notwendig. In der Konsequenz würde dies eine Verschmelzung der beiden Werte (KTW und PRW) bedeuten, was wohl nicht gemeint sein kann. In der „Stellungnahme Schwellenwerte“ (S. 5) heißt es nämlich zum Handlungsbedarf bei Überschreitung des PRW erläuternd: „Handeln bedeutet neben der Prüfung zur Einleitung von Schallschutzmaßnahmen die zwingende Einbeziehung Betroffener in den Genehmigungsprozess, wobei das Ausmaß der Einbeziehung von Anwohnern und Institutionen keine medizinische Frage ist“. Wenn ein Überschreiten des PRW somit lediglich Handlungen auslösen soll, die eine Überprüfung und Abwägung zum Gegenstand, nicht aber zwingend Schallschutzmaßnahmen zum Ergebnis haben sollen, so widerspricht diese Betrachtung – jedenfalls nach juristischem Verständnis – der ebenfalls in der „Stellungnahme Schwellenwerte“ (S. 4) zu findenden Formulierung, nach der der PRW als „Eingriffsschwelle“ verstanden werden kann. Geht man davon aus, dass in den Begriff „Eingriff“ auch das Ergebnis einer Maßnahme mit einzubeziehen ist, d. h. versteht man darunter nicht nur die Maßnahme als solche oder gar bloße vorbereitende Handlungen, so muss der Prüfungsbedarf ab PRW-Untergrenze im Einzelfall auch dazu führen können, dass Schallschutzmaßnahmen bereits „im Bereich“ zwischen PRW und KTW angeordnet werden können. Nur ein solches Verständnis macht im Übrigen eine Überprüfung bereits auf dieser Ebene überhaupt sinnvoll.

Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass es unter dem Gesichtspunkt des rechtsstaatlichen Abwägungsgebotes nicht einmal ausgeschlossen sein kann, dass entsprechender Handlungsbedarf (d. h. im Sinne einer situativen Abwägung) bereits unterhalb des PRW besteht, also „im Bereich“ des SW, was wohl bedeuten soll: im Bereich zwischen SW und PRW. Die Autoren¹⁴ weisen mit Recht darauf hin, dass das Ausmaß der (für die Abwägung notwendigen) Einbeziehung Betroffener keine (ausschließlich) medizinische Frage ist. Andere Kriterien (wie z. B. Vorbelastungen) können bei juristischer Bewertung deshalb ebenso einbezogen werden.

2.2 Schutzziele (horizontale Kategorisierung)

Die drei genannten Begrenzungswerte werden sodann jeweils den folgenden, horizontal angeordneten Schutzziele zugeordnet:

- Vermeidung von Hörschäden (Tag außen 6 bis 22 Uhr),
- Vermeidung extraauraler Gesundheitsschäden (Tag außen 6 bis 22 Uhr),
- Vermeidung erheblicher Belästigung (Tag außen),
- Kommunikation (innen, außen),
- Erholung/Rekreation (Tag außen),
- Schlaf (Nacht innen)
- Besonders schutzbedürftige Bereiche.

Obwohl die Kategorisierung von Schutzziele oben als „horizontal“ bezeichnet wurde (als Gegensatz zu der als „vertikal“ bezeichneten Kategorisierung der Begrenzungswerte), ist insofern folgender Vorbehalt zu machen:

Eine Kategorisierung als „horizontal“ würde voraussetzen, dass die einzelnen Schutzziele im Verhältnis zueinander zumindest in etwa gleichwertig sind. Nur bei einer Gleichwertigkeit der

Schutzziele wäre nämlich gewährleistet, dass die bei Erreichen der (vertikalen) Begrenzungswerte ausgelösten Handlungsempfehlungen ihre von den Autoren zugewiesene einheitliche Definition durchgehend behalten. Wie bereits oben (2.1 Begrenzungswerte (vertikale Kategorisierung)) erwähnt, kann jedoch von einer solchen Gleichwertigkeit gerade nicht ausgegangen werden. Dies ergibt sich zunächst aus dem Inhalt der einzelnen Schutzziele selbst: Während drei Schutzziele wohl unstrittig die Gesundheit unmittelbar zum Gegenstand haben (Vermeidung von Hörschäden, Vermeidung von extraauralen Gesundheitsschäden und wohl auch die Gewährleistung des Nachtschlafs), handelt es sich bei den übrigen Schutzziele um solche, die – was die Intensität der Lärmimmissionen anlangt – in einem Bereich unterhalb der Gesundheitsbetroffenheit liegen und im folgenden deshalb als „der Gesundheit vorgelagert“ bezeichnet werden sollen. Das Schutzziel „Besonders schutzbedürftige Bereiche“ bricht aus dieser Systematisierung aus und soll deshalb zurückgestellt werden.

3. Die rechtliche Zuordnung

Ausgangspunkt für die Betrachtung, Beurteilung und Einordnung der Schutzziele und der auf sie anwendbaren Begrenzungswerte müssen die rechtlichen Verfahren sein, in denen diese Verwendung finden können. Beide hier relevanten Verfahren, also sowohl das Genehmigungsverfahren nach § 6 LuftVG¹⁵ (z. B. die lediglich „isolierte“ Änderung der Betriebsgenehmigung) als auch die luftrechtliche Planfeststellung gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG¹⁶, eröffnen eine planerische Abwägungsentscheidung. Dies bedeutet, dass die Behörde die abwägungserheblichen Belange der von den Maßnahmen Betroffenen zu ermitteln hat und die widerstreitenden Interessen unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit mit den öffentlichen und den Belangen des Vorhabensträgers ausgleichen muss¹⁷.

Im Rahmen dieses gesetzlich angeordneten Abwägungsgebotes werden also die jeweiligen grundrechtlich geschützten Güter der Betroffenen mit anderen Interessen abgewogen. Als zu berücksichtigende Rechtsgüter der Betroffenen kommen in diesen Verfahren insbesondere das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) und die Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG) in Frage.

3.1 Verfassungsrecht und Fluglärm/Die betroffenen Grundrechte

In der älteren Rechtsprechung¹⁸ war noch fast¹⁹ ausschließlich Art. 14 Abs. 1 GG Ansatzpunkt für eine verfassungsrechtliche Einordnung des Fluglärms, d. h. die Wirkungen des Fluglärms wurden ausschließlich in ihren Folgen für die Nutzbarkeit des betroffenen Grundeigentums bewertet. Neben dieses Modell trat später das personenbezogene Modell des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, welches den Fluglärm in seinen Auswirkungen auf die Gesundheit betrachtet²⁰.

Dies führte aber nicht etwa zu einer Vereinheitlichung der Betrachtung von Fluglärm unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten; vielmehr werden die beiden Ansätze häufig gekoppelt bzw. gleichzeitig angewandt. Die von Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG geschützten Rechtsgüter werden also zumeist grundeigentumsbezogen gedeutet und mehr oder weniger weitgehend dem das Raumplanungs- und Bodenrecht ansonsten beherrschenden Art. 14 Abs. 1 GG inkorporiert²¹.

So hat das Bundesverwaltungsgericht²² ausgeführt, es verbiete „sich von selbst die Annahme, dass zwar das Eigentum verfassungsrechtlich gegen bestimmte Vorgänge in seiner

Umgebung geschützt sei, dagegen das als Rechtsgut höherwertige und in gewisser Weise auch stärker umgebungsabhängige Recht auf körperliche Unversehrtheit (Gesundheit) einen vergleichbaren Schutz nicht genieße“; der Schutz der höchstpersönlichen Rechtsgüter i. S. des Art. 2 Abs. 2 GG sei dem Schutz des Eigentums i. S. des Art. 14 Abs. 1 GG daher ohne weiteres gleichgestellt. Andererseits soll aber (für planungsrechtliche Schutzauflagenvorschriften) der Schutz des Grundeigentums den Schutz der anderen Rechtsgüter mit umfassen, weil mit der Gewährleistung einer durch Lärm nicht erheblich beeinträchtigten Grundstücksnutzung auch die Beeinträchtigung der personenbezogenen Rechtsgüter des Art. 2 Abs. 2 GG ausgeschlossen sei²³.

3.1.1. Gesundheit und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG)

Der Schutzbereich von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG erfasst die Gesundheit selbst sowie die körperliche Unversehrtheit; seine Reichweite ist aber nicht hierauf beschränkt. Ein weites Verständnis von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gebietet sich auch – so das Bundesverfassungsgericht²⁴ – im Hinblick auf die durch Art. 2 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde. In seiner Fluglärmentcheidung²⁵ hat das Bundesverfassungsgericht eine Formel entwickelt, nach der nichtkörperliche Eingriffe körperlichen gleichgestellt sind, wenn sie ihnen in der Wirkung entsprechen. Abgestellt hat das Gericht dafür zum einen auf das Menschenbild des Grundgesetzes, dem ein Verständnis des Menschen als „eine Einheit von Leib, Seele und Geist“ zugrunde liegt, zum anderen auf die zahlreichen Wechselwirkungen und Zusammenhänge zwischen physischen und psychischen Gesundheitsstörungen.

Von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG wird also neben dem Schutz vor körperlich-mechanischen Einwirkungen auch der Schutz vor psychischen Störungen des Gesundheitszustandes des einzelnen umfasst. Diese Öffnung des Schutzbereiches ist auch angesichts der neueren Erkenntnisse der medizinischen Forschung über die Zusammenhänge und Abhängigkeiten zwischen psychischen und somatischen Veränderungen angemessen²⁶. Dem entspricht auch die Synopse insofern, als deren Begrenzungswerte an der „biopsychosozialen Komplexität“ des Menschen ausgerichtet sind.

3.1.2. Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG)

Im Gegensatz zu direkten Einwirkungen auf das Grundeigentum (wie etwa eine Verschmutzung durch Schadstoffe) wirkt Lärm lediglich mittelbar auf die betroffenen Grundstücke ein²⁷, und zwar über die Störungen und Beeinträchtigungen der dort lebenden Menschen. Dies können Beeinträchtigungen der Nutzbarkeit des Grundeigentums zu Wohnzwecken, aber auch Beeinträchtigungen bei der Weitergabe des Grundeigentums im Wege der Vermietung, Verpachtung oder Veräußerung sein.

Es fragt sich zunächst, ob die hier in Rede stehenden Beeinträchtigungen überhaupt unter den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG fallen und – bejahendenfalls – ob diese sich noch im Rahmen der Inhaltsbestimmung durch die dem Eigentumsbegriff innewohnende Sozialpflichtigkeit aufhalten (Art. 14 Abs. 2 GG) oder ob es sich dabei bereits um eine (entschädigungspflichtige) Enteignung handelt (Art. 14 Abs. 3 GG). Ursprünglicher Ansatz für eine verfassungsrechtliche Absicherung des Eigentums war der Schutz des Privateigentums vor nicht gerechtfertigten Eingriffen des Staates. Zweck dieser Eigentumsgewährleistung im

Gesamtgefüge der Grundrechte ist es, dem Träger des Grundrechtes einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich sicherzustellen und ihm damit eine eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens zu ermöglichen²⁸.

Auf diesem Hintergrund muss man auch Lärmimmissionen auf ein Grundstück als eigentumsrelevant ansehen, da die Benutzbarkeit des Grundstücks zumindest beeinträchtigt, wenn nicht gar eingeschränkt oder gar unmöglich gemacht wird. Insofern kommt es nicht nur auf den konkreten Nutzungszweck des jeweiligen Grundstücks an, sondern auch auf die Intensität der Betroffenheit.

3.1.3. Intensitätsstufen in der Rechtsprechung

Bei dem Versuch einer Einordnung der in der Synopse gesetzten verschiedenen Begrenzungswerte in juristische Kategorien ist von den folgenden in Rechtsprechung und Literatur²⁹ anerkannten und verwendeten Intensitätsstufen, ihren Grenzen und den einzelnen Definitionen und Ausprägungen auszugehen:

1. Geringfügige Lärmimmissionen,
2. beachtliche bzw. abwägungserhebliche Lärmimmissionen,
3. fachplanungsrechtlich unzumutbare Lärmimmissionen und
4. gesundheitsgefährdende und -beeinträchtigende bzw. enteignungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle überschreitende Immissionen.

Eine Notwendigkeit für rechtliche Erwägungen besteht zweifelsfrei nicht bei geringfügigem, unerheblichem Fluglärm. Abwägungserheblich ist aber dann nicht erst der unzumutbare Fluglärm, sondern bereits jede nicht nur geringfügige (d. h. beachtliche) Lärmbelastung auch unterhalb der Zumutbarkeitsschwelle³⁰. Die im Rahmen der Abwägung nach § 8 Abs. 1 LuftVG zumeist getroffene Entscheidung in diesem Bereich ist die Zurückstellung der Lärmschutzinteressen hinter die z. B. öffentlichen Interessen an der Realisierung der Erweiterung des Flugplatzes.

Oberhalb dieser Schwelle (auch fachplanungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle genannt, § 9 Abs. 2 LuftVG) ist ein Ausgleich der Interessen nur noch durch Maßnahmen des Schallschutzes oder – wenn unvereinbar oder unzulässig – durch finanzielle Entschädigung möglich³¹. Ist also eine Lärmbelastung unzumutbar, kann das Interesse des Betroffenen nicht allein durch Abwägung überwunden werden. Kompensationslose Planungsentscheidungen sind hier nicht mehr möglich und deshalb rechtswidrig³².

Hinsichtlich des durch das Eigentum geprägten Ansatzes der Beurteilung von Fluglärm sei ergänzend festgehalten, dass das Überschreiten dieser letzten Intensitätsstufe eine enteignende Wirkung entsprechend Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG hat und deshalb Ansprüche des Betroffenen auf Entschädigung wegen Beeinträchtigungen auslöst, die sich in Extremfällen auch soweit verdichten können (wenn eine sinnvolle Nutzung des Grundstücks nicht mehr möglich ist³³), dass ihm gegen den Vorhabensträger ein Anspruch auf Übernahme seines Grundstücks gegen Wertersatz zusteht³⁴.

3.2. Die Synopse im Lichte der Grundrechte

3.2.1. Die Gesundheitsbegriffe der Synopse und des Grundgesetzes

Die Autoren der Synopse verstehen unter „Gesundheit“ einen aktiven Vorgang, „der nicht nur das Freisein von Krankheit

beinhaltet, sondern auch die Fähigkeit zur aktiven Anforderungsbewältigung und die Möglichkeit zur Erreichung von Wohlbefinden beschreibt. Eine Trennung von medizinischen und psychologischen Aspekten in der Betrachtung von Fluglärmwirkungen entspricht nicht dem Erkenntnisstand der Belastungsforschung³⁵. Da zumindest KTW und PRW ausdrücklich auf die „Gesundheit“ Bezug nehmen, wird (möglicherweise ungewollt) suggeriert, dass sämtliche Schutzziele unter den Gesundheitsschutz fallen sollen, d. h. nicht nur die Schutzziele, die die „Gesundheit“ unmittelbar zum Gegenstand haben (Vermeidung von Hörschäden, extraaurale Gesundheitsschäden sowie die anhaltende Störung des Nachtschlafs), sondern auch die diesen vorgelagerten Schutzziele wie die Vermeidung erheblicher Belästigung, Störungen der Kommunikation, Störungen der Erholung etc.).

Unter dem Blickwinkel des Rechts fallen aber die drei zuletzt genannten Schutzziele nicht unter den Begriff „Gesundheit“, wie er von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG geschützt wird. Beeinträchtigungen dieser Schutzziele können allenfalls – bei sich weiter steigenden Lärmeinwirkungen - Vorstufen auf dem Weg zur Beeinträchtigung der die Gesundheit betreffenden Schutzziele sein. An diese mit Bezug auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG „vorgelagerten“ oder „tiefergelagerten“ Schutzziele können deswegen unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht die gleichen Maßstäbe angelegt werden wie an die anderen drei Schutzziele der Synopse. Das bedeutet jedoch nicht, dass ihnen das Recht insgesamt den Schutz versagen würde. Im Rahmen der für Planungsentscheidungen rechtsstaatlich gebotenen Abwägung sind naturgemäß auch diese Belange mit einzubeziehen. Mit welcher Folge dies der Fall ist, hängt von der Intensität der Betroffenheit des jeweiligen Belanges ab. Hierauf wird weiter unten noch einzugehen sein.

3.2.2. Intensität der Betroffenheit und Grundrechtsverletzung

Einer unmittelbaren Anlehnung der oben genannten Intensitätsstufen an die in der Synopse aufgestellten Begrenzungswerte steht zunächst entgegen, dass es sich lediglich um drei Begrenzungswerte, aber um vier Intensitätsstufen handelt. Nimmt man einen inhaltlichen Vergleich dieser Intensitätsstufen mit den Begrenzungswerten vor, so bietet sich die folgende Gleichsetzung an:

- Kritischer Toleranzwert: Fachplanungsrechtlich unzumutbare Lärmimmissionen,
- Präventiver Richtwert: Beachtliche bzw. abwägungserhebliche Lärmimmissionen,
- Schwellenwert: Geringfügige Lärmimmissionen.

Dies würde allerdings zu dem auch angesichts der Definitionen der Begrenzungswerte der Synopse nicht akzeptablen Ergebnis führen, dass ausgerechnet die kritischste Intensitätsstufe – gesundheitsbeeinträchtigende bzw. die enteignungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze überschreitende Immissionen – unberücksichtigt bliebe.

Der Schlüssel zur Lösung dieser scheinbaren Ungereimtheit liegt in der bereits oben erörterten unterschiedlichen Wertigkeit der einzelnen Schutzziele. Dies muss naturgemäß zur Konsequenz haben, dass die Skala der Bewertungsgrenzen nicht undifferenziert Anwendung finden kann. Unglücklich ist allerdings, dass die Bewertungsgrenzen in der Synopse ohne Rücksicht auf die unterschiedlichen Wertigkeiten der Schutzziele durchweg einheitlich bezeichnet und definiert werden, was dazu verführt, sie auch mit einheitlichen

Konsequenzen zu versehen. Wegen ihrer Höherwertigkeit haben aber nur die drei Schutzziele „Vermeidung von Hörschäden“, „Vermeidung von extraauralen Schäden“ und – eingeschränkt - „Vermeidung von Schlafstörungen“ klaren Grundrechtsbezug im Hinblick auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG.

Dies führt dazu, dass man in einer ersten Zuordnung dem KTW bei den der Gesundheit „vorgelagerten“ Schutzziele die fachplanungsrechtliche Unzumutbarkeitsschwelle zuweist, während er bei den Schutzziele, die die Gesundheit unmittelbar zum Gegenstand haben, wohl die verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle darstellen muss. Als Folge dessen müsste der PRW bei den letztgenannten „hochwertigen“ Schutzziele erst die fachplanungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle bezeichnen, während er bei den übrigen (der Gesundheit „vorgelagerten“) Schutzziele bereits die Schwelle kennzeichnet, ab der – da die Lärmimmission nicht völlig unerheblich ist – eine Einbeziehung in die Abwägung notwendig wird.

3.3. Einzelfallbetrachtung und die Berücksichtigung von Vorbelastungen

Trotz des generalisierenden Ansatzes der Synopse werden auch künftig Einzelfallbetrachtungen und die Berücksichtigung von Vorbelastungen Kernpunkte der Planungsverfahren und ihrer gerichtlichen Würdigung bleiben werden, da ohne sie eine Abwägung nicht möglich ist. Die Verpflichtung zur Abwägung in den luftrechtlichen Zulassungsverfahren ergibt sich aus den bereits genannten einschlägigen Normen des Fachplanungsrechtes (LuftVG), unabhängig davon aber auch aus dem Wesen einer rechtsstaatlichen Planung und gilt dementsprechend allgemein³⁶. Das Abwägungsgebot verlangt, dass – erstens – eine Abwägung überhaupt stattfindet, dass – zweitens – in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, und dass – drittens – weder die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht³⁷. Dieser Abwägungsvorgang dient also nicht nur dem Schutz des Betroffenen, sondern auch der Berücksichtigung anderer Belange, so z. B. solcher des Vorhabensträgers selbst oder öffentlicher Belange.

Mit der Notwendigkeit von Einzelfallentscheidungen unter Abstellung auf die situativen Gegebenheiten und Auswirkungen des Vorhabens geht eine erforderliche Berücksichtigung von Vorbelastungen auf den betroffenen Flächen/Grundstücken einher. Auch sie resultiert aus dem u. a. auch die Interessen des Flugplatzbetreibers schützenden Erfordernis des Ausgleichs der verschiedenen Belange. Einem bereits stark lärmbelasteten Grundstück kann im Rahmen einer gerechten Abwägung nicht die gleiche Schutzwürdigkeit wie einem bisher lärmarmen Grundstück eingeräumt werden³⁸. Diese Berücksichtigung einer Vorbelastung wird sich sowohl auf die plangegebene als auch auf die tatsächliche Belastung beziehen. Plangegebene Vorbelastungen können sich etwa aus der Bebauungssituation des Gebietes ergeben oder aus bereits verfestigter Planung, die das Gebiet prägen wird bzw. bereits prägt. Die Gebietsart (Wohngebiet oder Industriegebiet) ist insofern geeignetes Kriterium. Tatsächliche Vorbelastungen sind die unmittelbaren und existierenden Geräuschbelastungen auf dem jeweiligen Grundstück/Gebiet. Zu diesen Lärmbelastungen, die im Rahmen der tatsächlichen Vorbelastung mit zu berücksichtigen sind, zählen neben den anderen Lärmquellen grundsätzlich auch die bisherigen, vom Flughafen selbst ausgehenden Lärmeinwirkungen. Zu diesen

Lärmeinwirkungen, welche demnach auch nach luftrechtlichen Kriterien zu bewerten sind, gehören auch die Immissionen des Bodenlärms. Darunter fallen z. B. die Geräusche der rollenden und startenden Flugzeuge (z. B. Triebwerksprobeläufe, Rolllärm), der Hilfsaggregate, des Kfz-Verkehrs auf dem Flughafengelände, der allgemeinen Wartungsarbeiten (vor und in Hallen), des Fracht- und Speditionsbetriebes, der stationären Lärmquellen auf dem Flughafengelände, aber auch sonstiger Lärmquellen, die mit dem Flughafenbetrieb verbunden sind³⁹.

Ein Grundstück ist gegenüber einem Planvorhaben also umso schutzwürdiger, je mehr für es nach der Gebietsart berechtigterweise Schutz vor Immissionen erwartet werden kann und je weniger es durch Störfaktoren tatsächlich belastet ist. Das führt nicht nur zu Unterschieden in der Schutzwürdigkeit von etwa einerseits Wohngebieten und andererseits Industriegebieten, sondern auch in der Schutzwürdigkeit verschiedener Wohngebiete. Ein Wohngebiet beispielsweise, das – zumal in städtischen Ballungsräumen – unter der situationsbedingten Einwirkung benachbarter Kerngebiete, Industriegebiete oder Gewerbegebiete oder von Verkehrswegen und des Flughafens selbst ohnehin einer objektiv hohen Geräuschbelastung ausgesetzt ist, kann nicht den Schutz in Anspruch nehmen, der einem nicht derart vorbelasteten Wohngebiet zuzubilligen ist⁴⁰.

Weitere Begründungen bzw. Beispiele für die Notwendigkeit von Einzelfallwürdigungen und der Berücksichtigung von Lärmvorbelastungen als „schutzminderndes“ Kriterium finden sich mehrfach in den einschlägigen Verfahren, so z. B. bei der Festlegung einer Entschädigung⁴¹ für den Fall der unzumutbaren und nicht zu verhindernden Beeinträchtigung durch Lärm oder bei der Beurteilung, ob eine Schallschutzmaßnahme untunlich oder mit dem Vorhaben unvereinbar ist (vgl. § 74 Abs. 2 Satz 3 BVwVfG).

Untunlich ist eine Schutzmaßnahme (Schutzanlage), wenn ihre Errichtung oder Unterhaltung entweder objektiv oder subjektiv unmöglich ist⁴². Objektiv unmöglich sind etwa technisch unmögliche oder ungeeignete Schutzmaßnahmen; subjektiv unmöglich sind solche, die für den Verpflichteten, hier den Flughafenunternehmer, eine unzumutbare Belastung darstellen würden.

Typische Fälle, in denen sich eine Schutzmaßnahme als untunlich oder mit dem Vorhaben unvereinbar erweist und in denen deshalb eine Entschädigung zu leisten ist, sind die, in denen Außenwohnbereiche, wie Hausgärten, Terrassen und Balkone, entweder gar nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand vor Fluglärm geschützt werden können. Hier gilt im Rahmen der Abwägung, dass Außenwohnbereiche weitaus weniger schutzwürdig sind, weil sie bei weitem nicht so intensiv genutzt werden. Auch in diesen Fällen kann deshalb nur unter Würdigung aller Umstände des Einzelfalles und unter Berücksichtigung von eventuellen Vorbelastungen eine rechtsstaatlich akzeptable Entscheidung getroffen werden, die auch die Möglichkeit einer Entschädigung mit einschließt.

3.4. Andere Lärmquellen, Lärmsummation und Pegelbezug

Im Rahmen der Berücksichtigung tatsächlicher Vorbelastungen spielen auch andere Lärmquellen (Straße, Schiene) eine Rolle. Dass diese Problematik auch aus Sicht der Verfasser der Synopse noch klärungsbedürftig ist, wird daran deutlich, dass die Synopse dieses Thema ausdrücklich ausgeklammert hat und die Autoren hinsichtlich seiner Berücksichtigung grundsätzlichen Diskussionsbedarf sehen⁴³. So unumstritten eine Einbeziehung dieses Gesichtspunktes in die Gesamtbetrachtung ist, so unbestreitbar dürfte auch sein, dass

eine solche schutzmindernde Berücksichtigung von Vorbelastungen spätestens dann eine Beschränkung erfahren muss, wenn es durch die z. B. aus der Flughafenerweiterung resultierende „neue“ und die allgemeine Belastung erhöhende Lärmwirkung zu einer Überschreitung einer gewissen Grenze kommt. Diese Grenze dürfte bei einer Gesundheitsschäden auslösenden Gesamtbelastung erreicht sein. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts⁴⁴ ist kein Raum für die Berücksichtigung der bisherigen tatsächlichen oder planungsrechtlichen Situation als schutzmindernde Vorbelastung, wenn es um die Frage geht, ob die zu erwartenden Lärmimmissionen Gesundheitsbeeinträchtigungen im Sinne des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG darstellen. Eine solche (schutzmindernde) Gesamtwertbetrachtung kommt deshalb nur infrage, wenn es um die Überschreitung der (einfachgesetzlichen) fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle geht. In der Praxis problematisch ist die Summation verschiedener Geräuschquellen schon wegen ihrer unterschiedlichen Lärmcharakteristik. Jedenfalls erscheint ein Fluglärmalus bei der Gesamtlärbetrachtung nicht gerechtfertigt⁴⁵. Die Lärmwirkungsforschung bietet nach heutigem Erkenntnisstand hierfür keine gesicherten Begründungen; die ISO 1996-1, die Empfehlungen für eine Malus-Regelung ausspricht, ist kein verbindliches Regelwerk, zumal diese Empfehlungen nur in dem informativischen Anhang enthalten sind.

Dies kann jedoch nicht ohne weiteres bedeuten, dass eine solche Überschreitung ausschließlich zulasten der zusätzlichen Lärmquelle, d.h. des Flughafens, gehen müsste. Möglicherweise handelt es sich hierbei ja nur um den berühmten Tropfen, der das Fass zum Überlaufen gebracht hat. Man wird insofern vielmehr auf die Lärmquelle abzustellen haben, die den Hauptanteil des Gesamtwertes ausmacht und den Flughafen allenfalls anteilig belasten dürfen.

4. Rechtliche Zuordnung der Schutzziele im Einzelnen

Angesichts dessen, dass die Synopse auf Schutzziele abstellt, die einen Gesundheitsbezug bzw. zumindest einen Belästigungsbezug aufweisen, soll Ausgangspunkt für eine rechtliche Zuordnung der einzelnen Schutzziele die Unterteilung in Schutzziele sein, die unter den grundrechtlichen Gesundheitsschutz fallen können (Vermeidung von Hörschäden und extraauralen Gesundheitsschäden, Gewährleistung des Nachtschlafs) und solche Schutzziele, die dem grundrechtlichen Gesundheitsschutz lediglich vorgelagert sind (Vermeidung erheblicher Belästigung, Kommunikation und Erholung). Diese erste Differenzierung bedingt es, dass in der nachfolgenden Einzelbetrachtung von der von den Gutachtern gewählten Reihenfolge abgewichen werden muss.

4.1 Den grundrechtlichen Gesundheitsschutz betreffende Schutzziele

4.1.1. Schutzziel: Vermeidung von Hörschäden

Die Bedeutung dieses Schutzzieles ist – auch nach Aussage der Synopse selbst⁴⁶ – im Rahmen der hier betrachteten Problematik der Auswirkungen des zivilen Luftverkehrs gering, da ein Hörschaden verursachender Fluglärm eher unwahrscheinlich ist. Dennoch soll – da dieses Schutzziel in die Synopse Aufnahme gefunden hat – auch eine juristische Einordnung vorgenommen werden.

Da ein Hörschaden eine nicht nur vorübergehende Schädigung der physischen Unverletztheit darstellt, würde er vom

Schutzbereich des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG erfasst werden. Die für dieses Schutzziel festgelegten Kritischen Toleranzwerte von 115 dB(A) (Maximalpegel) und 80 dB(A) (äquivalenter Dauerschallpegel) müssen demnach der in der Rechtsprechung verwendeten Intensitätsstufe von gesundheitsbeeinträchtigenden bzw. enteignungsgleichen Immissionen entsprechen, die zu vermeiden bzw. durch Schutzmaßnahmen zu unterschreiten sind. Sind Fluglärmimmissionen durch Schallschutzmaßnahmen nicht unter die genannten Werte zu drücken, gilt folgendes:

Wegen der damit verbundenen Möglichkeit von Gesundheitsverletzungen ist dann zumindest für die Außenbereiche des betroffenen Grundstückes die Nutzbarkeit eingeschränkt. Handelt es sich dabei um ein Wohngrundstück (d. h. um ein Grundstück, welches durch die Möglichkeit einer Innenraumnutzung, einer Außenbereichsnutzung am Tage und durch die Möglichkeit zum ungestörten Schlafen charakterisiert wird⁴⁷), wäre eine angemessene Nutzung nicht mehr uneingeschränkt möglich, wenn z. B. passive Schallschutzmaßnahmen nicht zu einem zumutbaren Innenraumpegel führen könnten. Die Lärmimmissionen würden damit in einem solchen (unwahrscheinlichen) Fall die sog. enteignungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle überschreiten; der betroffene Eigentümer könnte eine Übernahme des Grundstückes gegen Entschädigung beanspruchen (Art. 14 Abs. 3 GG). Die Möglichkeit eines Rückgriffes auf die sich aus Art. 14 Abs. 2 GG ergebende Sozialpflichtigkeit des Eigentums zur Begründung einer Zumutbarkeit von derartigen Beeinträchtigungen wäre somit für die vorliegende Konstellation nicht gegeben; denn Gesundheitsgefahren oder sogar Gesundheitsschäden muss der Einzelne nicht hinnehmen – auch nicht zum Wohle der Allgemeinheit.

Der Präventive Richtwert ist beim Schutzziel „Vermeidung von Hörschäden“ vergleichbar mit der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle. Bei Werten oberhalb dessen kann man von fachplanungsrechtlich unzumutbaren Lärmbelastungen sprechen, die nicht mehr durch bloße Abwägung überwunden werden können, sondern Schallschutz oder hilfsweise Entschädigung erfordern⁴⁸. Diese Belastungen konkretisieren die dem Eigentum immanente Sozialpflichtigkeit (Art. 14 Abs. 2 GG). Unterhalb der in der Synopse genannten Werte von 95 dB(A) Maximalpegel und 75 dB(A) äquivalenter Dauerschallpegel sind Gesundheitsgefährdungen (für das Gehör) weitgehend ausgeschlossen. Allerdings ist zu beachten, dass insofern nicht individuell auf den einzelnen Betroffenen abgestellt werden kann; vielmehr gilt auch hier ein generalisierender Maßstab⁴⁹.

Die Einordnung der in der Synopse weiter genannten Schwellenwerte von 90 dB(A) Maximalpegel und 70 dB(A) äquivalenter Dauerschallpegel ist wegen der von den Gutachtern verwendeten Definition „...Schallimmissionen im Bereich der Schwellenwerte...“ schwierig. Dieses Problem gilt wegen der generellen Verwendung der Begrenzungswertbeschreibungen für alle weiteren Schutzziele gleichermaßen. Eine vertiefte Diskussion kann an dieser Stelle noch dahinstehen, da die hier genannten Schwellenwerte oberhalb der Wertangaben für z.B. die Kritischen Toleranzwerte für extraaurale Gesundheitsschäden liegen und Hörschäden – wie bereits ausgeführt – an sich keine Rolle im Bereich von Fluglärmwirkungen im zivilen Luftverkehr spielen.

4.1.2. Schutzziel: Vermeidung extraauraler Gesundheitsschäden – Tagwerte außen, 6 bis 22 Uhr

Im Gegensatz zu unmittelbaren Hörschäden sind – bestätigt durch die Lärmwirkungsforschung – sonstige (extraaurale) Gesundheitsschäden in der Nachbarschaft von Flugplätzen nicht in gleichem Maße unwahrscheinlich. Gerade die Begrenzungswerte für dieses Schutzziel müssen deshalb vor dem Hintergrund des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG betrachtet werden. Werte oberhalb der hier genannten Kritischen Toleranzwerte von 70 dB(A) äquivalenter Dauerschallpegel und 19 x 99 dB(A) Maximalschallpegel können unter (verfassungs-)rechtlicher Würdigung einen Eingriff in die grundrechtlich geschützte körperliche Unversehrtheit darstellen. Sie kennzeichnen dementsprechend die Schwelle, oberhalb derer Lärmimmissionen verfassungsrechtlich unzumutbar sind. Diese Werte sind durch Maßnahmen des aktiven oder passiven Schallschutzes⁵⁰ zu vermeiden. Auch hier gilt, dass der Eigentümer gegen den Vorhabensträger einen Anspruch auf Entschädigung oder Übernahme des Grundstückes hat, wenn Schallschutzmaßnahmen nicht zu einem zumutbaren Innenraumpegel führen könnten.

Die für dieses Schutzziel genannten Präventiven Richtwerte (65 dB(A) äquivalenter Dauerschallpegel, 25 x 90 dB(A) Maximalpegel) sind demnach der Ebene der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle zuzuordnen.

Bei Lärmwerten bis einschließlich 65 dB(A) äquivalenter Dauerschallpegel sind nach Aussage der Synopse Gesundheitsgefährdungen weitgehend ausgeschlossen⁵¹. Der Fluglärm in diesem Bereich (also auch unterhalb des Eckwertes) ist abwägungserheblich, da nicht nur geringfügig. Lärmschutzinteressen können aber – entsprechend den existierenden rechtlichen Reaktionsschwellen und des Umgangs mit ihnen – im Rahmen einer fehlerfreien Abwägung der widerstreitenden Belange bei dieser Lärmintensität noch überwunden werden. Wegen eventuell möglicher Beeinträchtigungen bei besonders sensiblen Gruppen können aber im Einzelfall auch schon Lärmschutzmaßnahmen bzw. kompensatorische Entschädigungen erforderlich sein.

4.1.3. Schutzziel: Schlaf, innen

Anders als die übrigen Schutzziele hängt die Gewährleistung eines ungestörten Schlafs nicht lediglich von der Intensität des Schalls, sondern entsprechend auch der neueren Lärmwirkungsforschung auch von der Auftrittshäufigkeit ab. Dieses Schutzziel ist im Übrigen der Gesundheit nicht lediglich „vorgelagert“, sondern hat einen eigenständigen Bezug zum Grundrecht auf Gesundheit: Eine dauerhafte Beeinträchtigung des Nachtschlafs durch Fluglärm oberhalb bestimmter Grenzen kann nach den Kenntnissen der Lärmwirkungsforschung gesundheitsgefährdende Auswirkungen haben⁵².

Wie auch bei den beiden anderen, die Gesundheit unmittelbar betreffenden Schutzzielen, haben auch beim Schutzziel „Nachtschlaf“ Überschreitungen des Kritischen Toleranzwerts die Intensität von die Gesundheit gefährdenden Grundrechtseingriffen. Die verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle wäre bei Vorliegen höherer Werte als den genannten auch hier überschritten.

Anders aber als bei den Schutzzielen „Vermeidung von Hörschäden“ und „Vermeidung extraauraler Gesundheitsschäden“ hat der Begrenzungswert für dieses Schutzziel nur theoretische Bedeutung. Das zu schützende Verhalten bzw. der zu schützende Zustand (Nachtschlaf) wird ausschließlich innerhalb des Wohnhauses ausgeübt, damit also in einem Bereich, der von vornherein einen gewissen

Lärmschutz gewährt und auch ermöglicht; die genannten Begrenzungswerte sind ausschließlich Innenpegel. Dass Fluglärmimmissionen in diesen von vornherein geschützten Bereichen die verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle – oberhalb eines Werts von $6 \times 60 \text{ dB(A)}$ Maximalpegel innen – überschreiten, wird relativ unwahrscheinlich sein. Darüber hinaus können sie – anders als bei den auch außen relevanten Schutzziele „Vermeidung von Hörschäden“ und „Vermeidung extraauraler Gesundheitsschäden“ –, wenn doch erforderlich, stets durch weitere Maßnahmen des Lärmschutzes vermieden werden. An Gebäuden bestehen diverse Möglichkeiten für physisch-reale Schallschutzmaßnahmen. Zu denken ist insbesondere an den Einbau von Schallschutzfenstern und die verstärkte Schalldämmung an den Gebäuden selbst. Hierbei ist für die Dimensionierung der Schalldämmung zu beachten, dass auch die Innenwerte von 40 dB(A) äquivalenter Dauerschallpegeln erreicht werden müssen. Der Schlaf als hier einschlägiges Schutzgut lässt sich also durch Schallschutzmaßnahmen, insbesondere durch den Einbau von Schallschutzfenstern, immer sichern, wobei ausdrücklich festzuhalten ist, dass ein Rechtsanspruch auf Schlafen bei geöffneten Fenstern nicht existiert⁵³. Einer Lärmbelastung, die die verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle überschreitet, wird mit Schallschutzmaßnahmen somit stets entgegengewirkt werden können, so dass ein enteignender Effekt von Fluglärm im Rahmen dieses Schutzzieles ausgeschlossen sein dürfte.

Diese Schlussfolgerungen decken sich i. ü. auch mit der aktuellen Rechtsprechung⁵⁴, die in Anwendung des Jansen-Kriteriums die verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze bei $6 \times 75 \text{ dB(A)}$ L_{max} bzw. 60 bis 65 dB(A) L_{eq} außen gesehen haben. Diese Werte entsprechen den in der Synopse aufgeführten Werten unter Berücksichtigung der Vorgaben, dass für spaltbreit geöffnete Fenster ein Minderungswert von 15 dB(A) ⁵⁵ und für geschlossene Fenster ein Dämmwert von durchschnittlich 27 dB(A) ⁵⁶ bzw. mindestens 24 dB(A) ⁵⁷ in Anrechnung zu bringen ist. Im Weiteren ist dann noch festzuhalten, dass bei Einhaltung der einschlägigen Präventiven Richtwerte Gesundheitsgefahren nach Aussage der Gutachter weitgehend ausgeschlossen sind. Sie sind daher grundsätzlich lediglich abwägungserheblich.

Immissionen im Bereich der Schwellenwerte ziehen demgegenüber keine rechtlichen Folgerungen nach sich.

4.2 Dem grundrechtlichen Gesundheitsschutz vorgelagerte Schutzziele

Was die drei nachfolgenden, dem grundrechtlichen Gesundheitsschutz des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG vorgelagerten Schutzziele anlangt, wird man das Schutzziel „Vermeidung erheblicher Belästigung“ als das zentrale ansehen müssen, welches auch die Schutzziele „Erholung“ und „Kommunikation“ abdeckt. Dies ergibt sich nicht nur aus den den einzelnen Schutzziele von den Gutachtern jeweils zugewiesenen Begrenzungswerten, sondern auch aus dem Wesen dieser Schutzziele selbst: Störungen der Kommunikation kann man beispielsweise durch Heben der Stimme oder Wiederholen des Gesprochenen begegnen (wenn man von der einseitigen „Kommunikation“ durch Fernsehen oder Radio einmal abieht). Zudem ist zu berücksichtigen, dass durch das Schutzziel „Kommunikation“ ebenso wie durch das der „Erholung“ zumeist lediglich kurzzeitige Tätigkeiten abgedeckt werden, also im Verhältnis zum Schutzziel „Vermeidung erheblicher Belästigung“ von geringerer Bedeutung sind. Darüber hinaus haben auch die Autoren der Synopse diese Überordnung⁵⁸ einzelner Schutzziele gesehen.

4.2.1. Schutzziel: Vermeidung erheblicher Belästigungen, außen

Wie oben ausgeführt, befindet sich dieses Schutzziel auf einer dem grundrechtlichen Gesundheitsschutz vorgelagerten Stufe.

Dies wird auch dadurch belegt, dass die Autoren in der Synopse die Schutzziele der Vermeidung von Hörschäden und extraauralen Gesundheitsschäden eigenständig dargestellt und bewertet haben und diese auch von den anderen Schutzziele deutlich trennen. Eine Überschreitung des KTW kann bei diesem Schutzziel auch aus Sicht der Lärmwirkungsforschung eben nicht zu einer Gesundheitsbeeinträchtigung führen. Wäre das der Fall, würden sich die jeweilig gesetzten Kritischen Toleranzwerte überschneiden, was aber sicherlich nicht beabsichtigt ist.

Das Schutzziel „Vermeidung erheblicher Belästigungen“ kann daher nicht unter dem Aspekt des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG – der Gesundheit und körperlichen Unversehrtheit – betrachtet werden; es ist vielmehr allenfalls dem Schutzbereich der Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG) zuzuordnen. Die erhebliche Belästigung durch Fluglärm stellt zwar möglicherweise eine der in der Praxis bedeutsamsten Lärmwirkungen⁵⁹ dar, aus ihr resultieren aber keine Gesundheitsgefahren.

Eine Überschreitung des Kritischen Toleranzwertes (65 dB(A) äquivalenter Dauerschallpegel) bedeutet, dass es zu erheblichen Belästigungen kommt. Solche Belästigungen stellen dann auch eine Beeinträchtigung des durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Eigentums des Betroffenen dar. Es fragt sich, ob eine solche Beeinträchtigung notwendigerweise zu einem Anspruch auf mindernde Schallschutzmaßnahmen bzw. Entschädigungen führt. Der Begriff „Eigentum“ wird nämlich bekanntlich durch seine ihm innewohnende Sozialpflichtigkeit konkretisiert. Unter diesem Gesichtspunkt ist zu erwägen, ob im Rahmen einer Abwägung bei besonderen Umständen die Lärmschutzinteressen des Betroffenen auch ohne Kompensation überwunden werden können. Der KTW der erheblichen Belästigungen wäre dann unter fachplanungsrechtlichen Gesichtspunkten zwar abwägungserheblich, weil nicht geringfügig; er würde aber nicht zwingend die fachplanungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle markieren.

Es darf allerdings nicht verkannt werden, dass zumindest bei Wohngrundstücken, um die es ja bei den Lärmwirkungsauseinandersetzungen in aller Regel geht, der hier einschlägige KTW gleichzeitig Präventiver Richtwert für den extraauralen Gesundheitsschutz ist. Da Eingriffe in die Gesundheit des Einzelnen nicht durch die Sozialpflichtigkeit gerechtfertigt werden können, kann – wenn man im Rahmen einer Einzelfallabwägung eine Gesundheitsgefährdung nicht ausschließen kann – eine Kompensation durch Schallschutz oder Entschädigung erforderlich sein. Der KTW bei erheblichen Belästigungen wird deshalb der Ebene der fachplanungsrechtlichen Unzumutbarkeit zuzuordnen sein.

Bei Einhaltung des Präventiven Richtwertes von 62 dB(A) (äquivalenter Dauerschallpegel) sind in entsprechender Auslegung der Definitionen der Eckwerte erhebliche Belästigungen nicht zu erwarten. Da aber nicht nur geringfügige Lärmwirkungen vorliegen, sind Immissionen in diesem Bereich auf jeden Fall abwägungserheblich und können für empfindliche Gruppen bereits die fachplanungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle erreichen. Maßgebliche Kriterien sind hier – wie auch bei einer Abwägung im Bereich der KTW – die sich aus Art, Nutzung und Vorbelastung des jeweiligen Grundstücks ergebenden abwägungserheblichen Belange, die

mit z.B. aus Rang und Widmungszweck des jeweiligen Flugplatzes resultierenden Belangen abzuwägen sind. Die Verpflichtung zu am Gemeinwohl orientierter Bewertung des Eigentums greift auch hier.

Bei Fluglärm im Bereich des Schwellenwertes (55 dB(A) äquivalenter Dauerschallpegel) ist das Schutzziel nicht gefährdet. Es kommt zwar zu merkbareren physiologischen und psychologischen Veränderungen, die im jeweiligen Normbereich ablaufende Anpassungs- und Bewältigungsprozesse beinhalten; negative Effekte sind aus Sicht der Lärmwirkungsforschung aber nicht gegeben.

4.2.2. Schutzziel: Kommunikation

Insofern ist auf die bereits zum Schutzziel „Vermeidung erheblicher Belästigungen“ gemachten Ausführungen zu verweisen, was bedeutet, dass das Schutzziel Kommunikation allenfalls unter den Anforderungen des Art. 14 Abs. 1 GG zu beurteilen ist. Bloße Beeinträchtigungen des sozialen Wohlbefindens können vielleicht für den Betroffenen störend oder belästigend sein; sie sind aber auch bei einem weiten Verständnis des Begriffs der körperlichen Unversehrtheit kein Anwendungsfall des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG⁶⁰. Zweifelsfrei haben diese Beeinträchtigungen des sozialen Wohlbefindens durch Störungen der Kommunikation aber Eingriffsqualität.

Die hier genannten Kritischen Toleranzwerte und Präventiven Richtwerte können wegen der dem Art. 14 Abs. 2 GG innewohnenden Konkretisierungsinstrument der Sozialpflichtigkeit nicht die gleiche Bedeutung wie etwa ein KTW, der Gesundheitsbeeinträchtigungen indiziert, haben. Dementsprechend können sich sowohl die Sozialpflichtigkeit als auch Vorbelastungen (insbesondere lärmintensive Lagen und Nutzungen des Grundstückes) schutzmindernd auswirken.

Den genannten Schwellenwerten kann unter Verweisung auf die Auffassungen der Gutachter⁶¹ die Qualität von geringfügigen bzw. unbeachtlichen Fluglärmimmissionen zugewiesen werden.

4.2.3. Schutzziel: Erholung/Rekreation, außen

Bei der verfassungsrechtlichen Würdigung von möglichen Verletzungen dieses Schutzziels ist zu beachten, dass die gesetzten Werte zum einen nur für bestimmte Arten von Grundstücken Wirkung entfalten können. Da nicht jedes betroffene Grundstück zu Erholungszwecken genutzt werden kann, kommen hier beispielsweise nur Außenanlagen von Wohngrundstücken, Gärten und ggf. Campingplätze in Betracht⁶². Bereits diese grundstücksbezogene Festlegung des Schutzziels spricht für eine Zuordnung zum Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG.

Zudem können diese grundsätzlich geeigneten Grundstücke ihre Erholungsfunktion nur in gewissen Zeiträumen des Kalenderjahres haben. Die Möglichkeit zur Erholung auf einem Campingplatz oder in Gartenanlagen entfällt während der Wintermonate weitgehend und ist in den jeweils unmittelbar anschließenden Jahreszeiten zumindest stark eingeschränkt, was zu einem verminderten Gewicht dieses Schutzziels im Rahmen einer Abwägung der widerstreitenden Belange und Interessen führen muss.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass Betroffene nicht in jedem Fall und ausschließlich auf fluglärmbelastete Grundstücke angewiesen sind. Vielfach wird auch und gerade zu Erholungszwecken verweist, so dass der Anspruch auf umfassenden Schutz weiter gemindert sein kann. Entscheidend sind hier wiederum insbesondere die jeweiligen Umstände des

Einzelfalles. Für die Beurteilung der Erholungsmöglichkeiten eines betroffenen Grundstückes spielen deshalb an dieser Stelle wiederum mögliche Vorbelastungen eine nicht zu unterschätzende Rolle.

Kritischer Toleranzwert und Präventiver Richtwert dieses Schutzzieles sind also in jedem Fall abwägungserheblich, und zwar vor allem auch im Hinblick auf die wertemäßige Nähe des KTW zum PRW des extraauralen Gesundheitsschadens (64 und 65 dB(A) äquivalenter Dauerschallpegel). Ob vom KTW aber bereits die Intensität eines fachplanungsrechtlich unzumutbaren Eingriffs erreicht wird, hängt von den Eigenschaften des betroffenen Grundstückes ab. Je mehr und je länger im Jahresmaßstab ein Grundstück zur Erholung geeignet ist und je weniger es durch Lärm vorbelastet ist, desto größer ist seine Schutzwürdigkeit. Zu beachten ist auch hier die dem Eigentum innewohnende Sozialpflichtigkeit (Art. 14 Abs. 2 GG).

5. Konsequenzen für ein Lärmschutzkonzept

Für ein Lärmschutzkonzept erscheint es aus Praktikabilitätsgründen sinnvoll, sich – je nach Schutzrichtung – auf jeweils einen zentralen Wert für die Nacht bzw. für den Tag zu beschränken, um die Realisierbarkeit eines solchen umfassenden Vorhabens sicherzustellen. Aus der Bedeutung des Begriffes „Schutzkonzept“ ergibt sich, dass dieses natürlich nicht nur dem unmittelbaren Schutz vor Gesundheitsschäden bzw. -gefahren dienen können soll. Der Ansatz eines Schutzkonzeptes wird schon wegen der Begrifflichkeit darüber hinausgehen müssen. Dementsprechend sollte der Kernwert für den Tag unterhalb des KTW für extraaurale Gesundheitsschäden liegen.

Als geeignet erscheint insoweit das in der Synopse vorgeschlagene Schutzziel „Vermeidung erheblicher Belästigung“, wobei grundsätzlich Maßnahmen nach § 9 Abs. 2 LuftVG bei einem KTW von 65 dB(A) erforderlich sind, auf einem PRW von 62 dB(A) jedoch geprüft werden können, auf jeden Fall aber in die Abwägung einzustellen sind. Dieser Wert von 65 dB(A) liegt auf der Ebene des PRW für extraaurale Gesundheitsschäden.

Der Kernwert für die Nacht sollte auf der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle liegen, d. h. auf der Ebene der Werte, die in der Synopse als KTW für das Schutzziel „Nachtschlaf“ festgelegt worden sind. Als Folge der notwendigen Herabstufung der Begrenzungswerte für dieses Schutzziel stellt dieser Wert ebenfalls den PRW dar.

6. Ausblick

Die Synopse stellt nicht nur für die Arbeit der Behörden bei den verschiedenen luftrechtlichen Zulassungsverfahren und natürlich auch für die fast immer nachfolgend damit befassten Gerichte eine wichtige Leitlinie für die jeweiligen Einzelentscheidungen dar. Da sie auf der Basis aktueller und wissenschaftlich breit angelegter Grundlagenarbeit Orientierungswerte für die Auswirkungen von Fluglärm aufstellt, kann die Synopse durchaus auch Grundlage für die dringend erforderliche Setzung materieller Standards durch den Gesetzgeber sein.

Eine normative Fixierung generalisierender Schutzstandards lässt sich verständlicherweise nicht ohne Typisierung und Pauschalierung von Werten vornehmen⁶³. Sie wird und soll naturgemäß die entsprechenden Folgen auf die heute stets aufgrund von Einzelbewertungen getroffenen Entscheidungen der Behörden und Gerichte haben. Eine gesetzliche Festlegung

erscheint angesichts einer in den letzten Jahren zunehmenden Verstärkung der Rechtsprechung mittlerweile nicht nur vertretbar oder wünschenswert, sondern jetzt, da die Autoren mit Hilfe ihrer Synopse ein in sich schlüssiges und wissenschaftlich abgesichertes Gesamtbild gezeichnet haben, geradezu zwingend.

Dass damit für beide Seiten – Flugplatzunternehmer und Betroffene – nicht ausschließlich vorteilhafte Folgen verbunden sein werden, muss angesichts der Tatsache, dass gesetzliche Normierungen stets einen Kompromiss darstellen, als „notwendiges Übel“ hingenommen werden. Immerhin kann eine Normierung von Schutzstandards den Betroffenen das (angesichts einer weitgehend gefestigten Rechtsprechung sicherlich subjektive) Gefühl nehmen, dass - bei detaillierter Regelung auf fast allen anderen Gebieten des Immissionschutzrechtes – ausgerechnet bei der Zulassung von Flugplätzen dem Schutz vor Fluglärm eine gewisse Beliebigkeit⁶⁴ anhaftet.

Für die Flugplatzunternehmer wird eine solche Normierung neben den damit zunächst verbundenen Kostenfolgen insgesamt den Vorteil einer Erhöhung der Planungssicherheit mit sich bringen. Sie wird damit sicherlich einen ganz wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass die heute kaum noch voraussehbare Verfahrensdauer beim Bau oder der Erweiterung eines Flugplatzes auf eine akzeptable und einschätzbare Dimensionen gedrückt wird, wodurch auch ein Beitrag zur Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit deutscher Flughäfen geleistet werden würde.

Begr.-wert	Der Gesundheit vorgelagerte Schutzziele (maximal: Benutzbarkeit des Grundstücks gestört)			Juristische Kategorien	Die Gesundheit betreffende Schutzziele (maximal: Benutzbarkeit des Grundstücks) ausgeschlossen				Begr.-wert	
	Verm. erheb. Belästigung Tag außen	Kommunikation Innen	Erholung Tag		Schlaf Nacht innen	Verm. extraauraler Gesundheitsschäden Tag außen – 6-22 Uhr	Verm. von Hörschäden			
KTW	L_{eq} 65			Anspruch auf Übernahme oder Entschädigung ↑ verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle ↑ Schutzmaßnahmen (evtl. Entschädigung) ↑ § 9 II LuftVG fachplanungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle ↑ Abwägung ↑ § 8 I LuftVG Abwägungserheblichkeit ↑ Anpassungsprozesse ↑ grds.: unbeachtlich Aber: situative Einzelfallbetrachtung	Ges.-Nacht 22-6	Zweitteil. 22-1/1-6				
	L_{eq} 62				(Rspr.: Leq 60/ 65 außen)	L_{max} 6x60 * **	L_{max} 6x60 * **	L_{max} 19x99	L_{eq} 75/70	L_{max} 115
PRW	L_{eq} 62				L_{max} 13/53	L_{max} 8x56/5x53	L_{max} 25x90	L_{eq} 65	L_{max} 95	L_{eq} 75
SW	L_{eq} 55				L_{max} 23/40	L_{max} 23/40	-	-	L_{max} 90	L_{eq} 70

* Nur ergänzend und als Orientierung für Schallschutzmaßnahmen nennen die Autoren der Synopse auch einen äquivalenten Dauerschallpegel von z.B. 40 db(A) als KTW für das Schutzziel Schlaf (innen).

** Ausgangspunkt der fachplanerischen Beurteilungen müssen immer die entsprechenden Außenpegel (Innenpegel + 24-27 dB(A)) sein, da nur mit ihnen die erforderliche generalisierende und übergreifende Betrachtung möglich ist.

¹ Veröffentlicht in leicht modifizierter Fassung in ZfL 2002, 171.
² Kritisch insofern Maschke/Feldmann/Hecht, ZfL 2004, 59.
³ Vgl. etwa Dolde, Fluglärmkriterien für ein Schutzkonzept bei wesentlichen Änderungen oder Neuanlagen von Flughäfen/Flugplätzen – Rechtliche Beurteilung, ZfL 2003, 88; Storost, Umweltprobleme bei der Zulassung von Flughäfen – Materielle Schutzstandards (Immissions- und Naturschutz), NVwZ 2004, 257/267.
⁴ Griefahn/Jansen/Scheuch/Spreng, Synopse, ZfL 2002, 171/172.
⁵ Griefahn/Jansen/Scheuch/Spreng, a. a. O.
⁶ BVerfGE 51, 325/343 f.; BVerfGE 56, 54/74; BVerwGE 54, 211/222 f.; BVerfGE 56, 54.
⁷ Berkemann, Fluglärm – Offene, aber zu lösende Rechtsfragen, ZUR 2002, 202/204.
⁸ Griefahn/Jansen/Scheuch/Spreng, Gutachterliche Stellungnahme zum Verständnis des Begriffs der Schwellenwerte, Februar 2003, S. 4, i. F. Stellungnahme Schwellenwerte: „Der Begriff Grenzwert wird vermieden, da er Gesetzen und Verordnungen vorbehalten bleiben sollte. Mit dieser Abstufung und der Differenzierung von Schutzziele wird dem Normgeber und den Behörden allein aus der Lärmwirkungssicht verdeutlicht, wo Handlungsspielraum möglich und nicht mehr möglich ist. Das ist nach unserer Auffassung auch Aufgabe der Wissenschaft.“
⁹ Z.B. BGHZ 122, 76/77 für Entschädigungsansprüche.
¹⁰ Griefahn/Jansen/Scheuch/Spreng, a. a. O., S. 172.: „Interessensabgleiche, z. B. auch Risikovergleiche, ökonomische und politische Handlungsabwägungen sind nicht Gegenstand dieser (Anm.: der Synopse zugrunde liegenden) Gutachten.“
¹¹ Griefahn/Jansen/Scheuch/Spreng, a. a. O., S. 173.
¹² In ihrer „Stellungnahme Schwellenwerte“ (S. 4) weisen die Autoren darauf hin, dass der Präventive Richtwert als (juristische) Eingriffsschwelle bezeichnet werden kann.
¹³ Vgl. auch Griefahn/Jansen/Scheuch/Spreng, a. a. O., S. 172; sowie dies., Stellungnahme Schwellenwerte, S. 2: „Minimierungsauftrag“.
¹⁴ Vgl. Griefahn/Jansen/Scheuch/Spreng, Stellungnahme Schwellenwerte, S. 5.
¹⁵ NVwZ 1990, 262; BVerwG, Urteil vom 26.07.1989 – 4 C 35/88 (München).
¹⁶ BVerwGE 56, 110/116 ff., 135; Berkemann, a. a. O., S. 205.
¹⁷ BVerwG, Buchholz 442.40 § 6 LuftVG Nr. 3 (S. 8); BVerwGE 56, 110/116 ff., 135) = NJW 1979, 64; BVerwG, Buchholz 442.40 § 6 LuftVG Nr. 13 (3) = NVwZ 1982, 113.
¹⁸ Schmidt-Abmann, Anwendungsprobleme des Art. 2 Abs. 2 GG im Immissionsschutzrecht, AÖR 106, 205/206.
¹⁹ Auch schon in älterer höchstrichterlicher Rechtsprechung kam es zu einer Vermischung der Beurteilungsansätze; vgl. etwa BVerfGE 56, 81.
²⁰ Schmidt-Abmann, a. a. O., m. w. N.
²¹ Hermann, Schutz vor Fluglärm bei der Planung von Verkehrsflughäfen im Lichte des Verfassungsrechtes, 1994, S. 181.
²² Vgl. insbesondere BVerwGE 51, 15/28 ff.; 54, 211; 82, 61.
²³ BVerwGE 59, 253/262.
²⁴ BVerfGE 51, 325/343 f.; BVerfGE 56, 54/74; BVerwGE 54, 211/222 f.
²⁵ BVerfGE 56, 54.
²⁶ Hermann, a. a. O., S. 121, m. w. N.
²⁷ BVerwGE 62, 295/303.
²⁸ Gefestigte Rechtsprechung des BVerfG, vgl. etwa BVerfGE 24, 367 ff m. w. N.
²⁹ Berkemann, in: Koch, Schutz vor Lärm, S 73; Wysk, Ausgewählte Probleme zum Rechtsschutz gegen Fluglärm, ZLW 1998, 456/482; BVerwGE 107, 332/341 f.
³⁰ BVerwGE 107, 313/322.
³¹ Giemulla, in: Giemulla/Schmid, LuftVG, § 9 Rdnr. 10 b.
³² Wysk, a. a. O., S. 482.
³³ BVerwGE 79, 254/257.
³⁴ Für das Fernstraßenrecht vgl. BVerwG, DVBl 2002, 1494; VGH Hessen v. 14.10.2003, UA S. 49.
³⁵ Griefahn/Jansen/Scheuch/Spreng, Synopse, a. a. O., S. 172.
³⁶ BVerwGE 56, 110/122 sowie BVerwG, Urteil vom 30. April 1969 - BVerwG IV C 6.68 - in Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr 12; BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 1972 - BVerwG IV C 14.71 - in BVerwGE 41, 67; BVerwG, Urteil vom 10. Februar 1978 - BVerwG 4 C 25.75 - in DÖV 1978, 410 m. w. N.; Storost, a. a. O., S. 259.

³⁷ BVerwGE 34, 301/309; BVerwGE 48, 56/63; BVerwGE 56, 110/122; BVerwGE 87, 332/341.
³⁸ Ständige Rechtsprechung seit BVerwGE 56, 110/132; vgl. auch Storost, a. a. O., S. 261.
³⁹ BVerwG, Beschl. v. 07.12.1998, 11 B 46.98, S. 6 f; Beschl. v. 31.03.1992, 4 B 210.91, S. 10; VGH Kassel vom 23.12.2003, S. 19 f); Dolde, ZfL 2003, 88, 89; Wysk, a. a. O., S. 456
⁴⁰ Storost, a. a. O., m. w. N.
⁴¹ BGHZ 69,111; BVerwGE 107, 313/336.
⁴² BVerwGE 107, 313/336.
⁴³ Griefahn/Jansen/Scheuch/Spreng, Synopse, a. a. O., S. 172: „Die Bewertungsgrenzen beschränken sich auf den mit dem Flugbetrieb verbundenen Lärm. Die Berücksichtigung weiterer Lärmquellen (Strasse, Schiene) bedarf einer grundsätzlichen Diskussion und muss in einem nachfolgenden Schritt erfolgen.“
⁴⁴ So zuletzt BVerwG, Beschluss vom 21. Januar 2004 (4 B 82.03), Bl. 5 f. BA; ferner Urteil vom 28. Oktober 1998 (11 A 3.98) sowie BVerwGE 107, 350/357 m.w.N.
⁴⁵ Vgl. nur VGH Kassel, U. v. 23.12.2003, UA S. 36.
⁴⁶ Griefahn/Jansen/Scheuch/Spreng, a. a. O., S. 174.
⁴⁷ Wysk, a. a. O., S. 484.
⁴⁸ Wysk, a. a. O., S. 482.
⁴⁹ Vgl. VGH Mannheim, ZLW 2003, 105/118; VGH Kassel, U. v. 23.12.2003, UA S. 32.
⁵⁰ Aus der Sicht der Lärmwirkungsforscher mag aktiver Lärmschutz den Vorrang haben – Griefahn/Jansen/Scheuch/Spreng, a. a. O., S. 174 – unter juristischen Gesichtspunkten existiert ein vorrangiger Anspruch (BVerwGE 87, 332/345) auf Maßnahmen des aktiven Lärmschutzes keineswegs, die Behörde entscheidet nach eigenem Ermessen (Storost, a. a. O., S. 263 m. w. N.). Hier wird insbesondere zu berücksichtigen sein, dass aktiver Lärmschutz in Form von Betriebsbeschränkungen ggf. in diametralen Gegensatz zum Vorhaben einer Flughafenerweiterung geraten würde.
⁵¹ Griefahn/Jansen/Scheuch/Spreng, Synopse, a. a. O., S. 173.
⁵² Storost, a. a. O., S. 259.
⁵³ VGH Hessen, U. v. 23.12.2003, UA S. 31 m. w. N, OVG Berlin, U. v. 09.05. 2003, & A 8.03, UA S. 13, BVerwG, Beschluss v. 21.01.2004, 4 B 82.03, UA S. 6.
⁵⁴ VGH Hessen, U. v. 23.12.2003, UA S. 31 m. w. N.
⁵⁵ BVerwG, U. v. 23.04.1997, NVwZ 98, 846/847.
⁵⁶ BVerwG, U. v. 23.04.1997, NVwZ 98, 846/848.
⁵⁷ VGH Hessen, U. v. 23.12.2003, UA S. 31 m. w. N.
⁵⁸ Griefahn/Jansen/Scheuch/Spreng, a. a. O., S. 173: „Eine Reduzierung von Schutzziele wird gegenwärtig nicht für günstig gehalten, auch wenn es übergeordnete Begrenzungen gibt, die andere Schutzziele einschließen.“ (Anm.: Unterstreichung hinzugefügt).
⁵⁹ Stöcker, Ansätze für eine Neubewertung des Fluglärms, in: Vorträge der Speyerer Planungsrechtstage 2001, S. 53 ff.
⁶⁰ Hermann, a. a. O., S. 122.
⁶¹ Scheuch/Spreng/Griefahn/Jansen, Stellungnahme Schwellenwerte, S. 5.
⁶² Griefahn/Jansen/Scheuch/Spreng, Synopse, ZfL 2002, 171/173.
⁶³ Storost, a. a. O., S. 264.
⁶⁴ So Berkemann, a. a. O., S. 203.