Hessischer Verwaltungsgerichtshof
Brüder-Grimm-Platz 1

13. Februar 2001

34117 Kassel

K l a g e

der Stadt Offenbach am Main,
vertreten durch den Magistrat, Rathaus, Berliner Straße 100,
63065 Offenbach am Main

- Klägerin -

Prozessbevollmächtigter:
Rechtsanwalt Dr. Reiner Geulen
Schaperstraße 15, 10719 Berlin

gegen

das Land Hessen,
vertreten durch das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr
und Landesentwicklung, Kaiser-Friedrich-Ring 75, 65185 Wiesbaden

- Beklagter -

wegen luftverkehrsrechtlicher Maßnahmen.

Namens und in Vollmacht der Klägerin erhebe ich Klage mit folgenden Anträgen:

1. Der Beklagte wird verpflichtet, die Lärmbelastung im Stadtgebiet der Klägerin durch den Betrieb des Flughafens Frankfurt/Main auf das nach den luftverkehrsrechtlichen Genehmigungen (Planfeststellung) zulässige Maß durch geeignete Maßnahmen - insbesondere durch Einschränkung der Nachtflüge (22:00 Uhr bis 06:00 Uhr) – beginnend mit dem nächsten Flugplan zu reduzieren.

2. Der Beklagte wird verpflichtet, die Lärmbelastungen im Stadtgebiet der Klägerin durch den Betrieb des Flughafens Frankfurt/Main durch Planfeststellung (§§ 8, 9 LuftVG) – hilfsweise durch Genehmigung (§ 6 LuftVG) – unter Berücksichtigung der Zunahme der Lärmbelastungen abzuwägen und unter Berücksichtigung dieser Abwägung hinreichend konkrete Regelungen über die zulässigen Flugbewegungen (insbesondere bei Nachtflügen) zu erlassen bzw. die vorhandenen luftverkehrsrechtlichen Regelungen durch entsprechende nachträgliche Auflagen zu ergänzen.

Hilfsweise zu 2. wird beantragt,

Es wird festgestellt, dass die Lärmbelastungen im Stadtgebiet der Klägerin durch den Betrieb des Flughafens Frankfurt/Main nicht in einem luftverkehrsrechtlichen Verfahren der Planfeststellung (§§ 8, 9 LuftVG) oder der Genehmigung (§ 6 LuftVG) abgewogen worden sind.

Die Klägerin begehrt in diesem Verfahren Rechtsschutz gegen die ständige Zunahme der Lärmbelastungen und des Flugverkehrs durch den Flughafen Frankfurt/Main über ihrem Stadtgebiet. Insbesondere macht die Klägerin geltend, dass für den Gesamtflughafen keine luftverkehrsrechtliche Planfeststellung vorliegt und dass insbesondere die fachplanungsrechtlich und rechtsstaatlich gebotene Abwägung der öffentlichen und privaten Belange – in diesem Rechtsstreit: der einzustellenden Belange der Klägerin – für den Gesamtbetrieb des Flughafens nicht stattgefunden hat. Darüber hinaus macht die Klägerin geltend, dass die seit Jahren kontinuierlich zunehmenden Flugbewegungen ohne die erforderliche luftverkehrsrechtliche Abwägung in einem förmlichen Planfeststellungsverfahren nach §§ 8 und 9 LuftVG durchgesetzt wurden und dass die erhebliche Verkehrs- und Lärmzunahme vor allem durch umfangreiche luftseitige Ausbauten, Erweiterungen und wesentliche Änderungen des Flughafens bewirkt wurden, für die lediglich Baugenehmigungen, nicht jedoch luftverkehrsrechtliche Planfeststellungen bzw. Plangenehmigungen oder deren Änderung erteilt wurden.

Zur Begründung der Klage wird zunächst Folgendes vorgetragen:

I. Sachverhalt

1. Die Klägerin ist eine Großstadt, deren Stadtgebiet sich südlich des Main und östlich des Flughafens Frankfurt/Main ausdehnt; praktisch das gesamte Stadtgebiet liegt unter An- bzw. Abflugschneisen des Flughafens.

Von den Lärmimmissionen des Flughafenbetriebs wird ein großer Teil der Bevölkerung Offenbachs betroffen. Die überflogenen Gebiete sind teilweise seit Jahrzehnten und länger als Wohngebiete benutzt bzw. seit den 50er Jahren durch Bauleitplanungen der Stadt Offenbach planungsrechtlich gefestigt. In diesem Bereich befinden sich folgende rechtskräftige Bebauungspläne der Stadt Offenbach, die diese Gebiete im Wesentlichen als allgemeine Wohngebiete ausweisen: Nummer 118, 121, 505 A, 509, 514, 515, 524, 529, 532, 536 A. Darüber hinaus befinden sich im Einwirkungsbereich des Flughafens folgende Bebauungspläne bereits seit längerer Zeit in Aufstellung: 528 A, 544, 567, 568, 574 C1, 577, 578, 579 585, 587, 589, 613.

Schließlich ist hervorzuheben, dass im Einwirkungsbereich des Flughafens die Städtischen Kliniken Offenbach liegen mit 1.059 Betten sowie das „Seniorenzentrum am Hessenring“ (an dem die Stadt zu ca. 50% beteiligt ist) mit etwa 390 Plätzen sowie ferner 26 Schulen mit ca. 15.500 Schülern und 20 städtische Kindertagesstätten mit insgesamt 1.958 Plätzen. Betroffen sind ferner aus dem städtischen Wohnungsbestand Wohngebiete, die sich im Besitz der GBO, einer 100%igen Tochter der Stadt, befinden.

Darüber hinaus ist die Klägerin Eigentümerin einer großen Zahl von Grundstücken im gesamten Stadtgebiet. Die Grundstücke sind überwiegend mit Wohnhäusern bebaut oder werden gewerblich benutzt; die Vermietung (Verpachtung) nimmt die Klägerin durch eine Gesellschaft wahr, die ihr zu 100 % gehört.

Ich darf zur weiteren Begründung der Betroffenheit der Klägerin hinweisen auf die Stellungnahme der Klägerin vom 11. September 2000 in dem so genannten Scoping-Verfahren vor dem Regierungspräsidenten Darmstadt zu einer Flughafenerweiterung sowie einer weiteren Stellungnahme, die die Klägerin unter dem 26. April 2000 vor dem Hessischen Landtag in dieser Frage abgegeben hat (**Anlagen 1 und 2**).

2. Der Flughafen Frankfurt/Main ist zu keinem Zeitpunkt planfestgestellt worden; insbesondere hat für die Lärmbelastung durch den Gesamtbetrieb des Flughafens bisher keine Abwägung der berührten privaten und

öffentlichen Belange stattgefunden. Hinsichtlich der luftverkehrsrechtlichen Verfahren und Zulassungen sind im Wesentlichen folgende Phasen zu unterscheiden:

- a) Zwischen 1957 und 1967 wurden einige Genehmigungen erteilt sowie Ausbaupläne bzw. deren Änderung festgelegt. Die Genehmigungen und Festlegungen betreffen insbesondere die Lage des Rollfeldmittelpunktes, der Bezugspunkte für den Flughafen und Startbahnen sowie die Errichtung und Verlängerung der Startbahnen Nord, Süd und West.
- b) Unter dem 26. März 1968 verfügte das zuständige Ministerium einen Planfeststellungsbeschluss, der insbesondere die Verlängerung der beiden vorhandenen Parallelbahn regelte. Dieser wurde jedoch durch rechtskräftiges Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs aufgehoben.
- c) Mit Datum vom 23. März 1971 wurde dann ein weiterer Planfeststellungsbeschluss erlassen, der im Wesentlichen die Errichtung der „Startbahn West“ gestattete. Die hiergegen gerichteten gemeindlichen Klagen waren in erster und zweiter Instanz erfolgreich. Im Revisionsverfahren wies das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 22. März 1974 (BVerwG IV C 42/73) den Rechtsstreit an den Verwaltungsgerichtshof zurück. Dieser gab dann abermals den Klägern durch Urteil vom 10. September 1976 Recht und entschied schließlich nach einem weiteren Revisionsurteil durch Urteil vom 21. Oktober 1980 abschließend und rechtskräftig über die Klagen.
- d) Der gesamte Ausbau des Flughafens Frankfurt/Main nach 1971 wurde dann durch einfache Baugenehmigungen geregelt. Dieser Ausbau, der sich über mehrere Jahrzehnte hinzog und noch nicht abgeschlossen ist, betrifft insbesondere Terminals, flugseitige Cargo-Anlagen sowie Flugbetriebsflächen (insbesondere so genannte Vorfelder). Auch in diesem Verfahren fand keine Abwägung statt; dies ist im bauordnungsrechtlichen Genehmigungsverfahren auch nicht vorgesehen.
- e) Außerdem wurden nach 1971 noch verschiedene Genehmigungen über Start und Landungen sowie zur Erweiterung der Nachtflüge verfügt, und

zwar zuletzt im Jahre 1999 als Nachtrag zur Genehmigung über die Lage des Rollfeldmittelpunktes von 1957. Auch in diesen Genehmigungen wurde keine Abwägung vorgenommen; auch dies war rechtlich nicht vorgesehen.

3. Das Fluggastaufkommen, die Flugbewegungen, die Nachtflüge und die Lärmimmissionen haben sich aufgrund der Errichtung der hierdurch genehmigten Anlagen in der Vergangenheit kontinuierlich erhöht. Für die Nachtflüge, die zur Bestimmung der Lärmimmissionen gerade unter Drittschutzgesichtspunkten von besonderer Bedeutung sind, ist etwa seit 1985 eine Verfünfachung festzustellen:

<u>Jahr</u>	<u>Nachtflüge</u>
1985	10.905
1990	25.500
1995	27.959
1999	43.624
2000	48.000 (geschätzt)
2001	50.700 – 53.100 (geschätzt)

4. Die Klägerin beantragte durch Schreiben des Unterzeichnenden vom 25. Oktober 2000 die wesentlichen Maßnahmen, die Gegenstand dieses Klageverfahrens sind (**Anlage 3**). Sie begründete unter Darlegung der Betroffenheit, insbesondere in planungsrechtlicher und fiskalischer Hinsicht und gestützt auf die jüngste Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ihre geltend gemachten Ansprüche, insbesondere auf eine grundsätzliche Neuabwägung hinsichtlich der Lärmimmissionen sowie auf ein Nachtflugverbot, hilfsweise eine weit gehende Einschränkung der Nachtflüge.

Die Parteien korrespondierten in den folgenden Monaten über diesen Antrag (**Anlage 4**). Im Rahmen dieser Korrespondenz konkretisierte die Klägerin ihre Anträge mit Schreiben vom 18. Dezember 2000. Unter dem 4. Januar 2001 teilte die Beklagte dem Unterzeichnenden mit, dass er beabsichtige, die Anträge abzuweisen; sie setzte eine letzte Frist zur Stellungnahme zum 31. Januar 2001 (**Anlage 5**). Der Unterzeichnende kam mit Schreiben vom 31. Januar 2001 dieser Aufforderung nach und legte nochmals zusammenfassend den Rechtsstandpunkt der Klägerin dar. Er bat um möglichst umgehende Entscheidung bis spätestens 13. Februar 2001 (**Anlage 6**). Da diese Frist nunmehr verstrichen ist und

der Beklagte seine Ankündigung, die Anträge abzuweisen, noch nicht umgesetzt hat, ist nunmehr Klage gemäß § 75 VwGO geboten.

II. Zulässigkeit der Klage

Die Klage ist zulässig; die Klägerin kann geltend machen, dass sie einen eigenen materiell-rechtlichen Anspruch auf die mit den Anträgen begehrten Maßnahmen hat; sie kann darüber hinaus geltend machen, durch die Unterlassung der beantragten Maßnahmen in eigenen Rechten verletzt zu sein. Insbesondere kann die Klägerin geltend machen, dass ihr Rechte auf Einstellung ihrer abwägungserheblichen Belange (Planungshoheit und fiskalisches Eigentum) durch die kontinuierliche Erweiterung des Flughafens und die hierdurch bedingte Erhöhung des Flugverkehrs ohne die luftverkehrsrechtlich und verfassungsrechtlich gebotene Abwägung durchgeführt werden.

Der Verwaltungsgerichtshof ist in erster Instanz gemäß § 48 I 6 VwGO zuständig. Zu beachten ist hier insbesondere die Konnexzuständigkeit gemäß § 48 I S. 2 VwGO (siehe hierzu zuletzt insbesondere BVerwG, Beschluss vom 11.01.2001 11 VR 16.00 „Berlin-Tegel“, Schriftliche Fassung S. 3 f. und 8).

1. Planungshoheit

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist die Klage einer Gemeinde zulässig gegenüber Maßnahmen, die eine hinreichend konkrete gemeindliche Planung beeinträchtigen können (ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts; siehe zuletzt etwa BVerwG Urteil vom 14. Dezember 2000 4 C 13/99, Schriftliche Fassung S. 19 ff. und 23 ff. „Luft-Boden-Schießplatz Wittstock“; siehe hierzu auch bereits das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zum Planfeststellungsbeschluss „Startbahn West“ BVerwGE 56, 110 (138)). Diese Voraussetzungen sind hier gegeben. Bereits in dem Planfeststellungsbeschluss 1971 heißt es auf Seite 20, dass die Klägerin „in der östlichen Einflugschneise ein Siedlungsgebiet ausgewiesen und ein neues Krankenhaus errichtet“ hat; es folgen dann einzelne Ausführungen zur Erforderlichkeit einer Milderung der

Lärmimmissionen bzw. der „Geräuschbelästigung der Bevölkerung“, z. B. durch Bestimmung der Anflughöhen, Gleitwinkel etc.. Inzwischen hat sich die gemeindliche Bauleitplanung um ein Vielfaches erhöht. Insbesondere für diejenigen Gemeindegebiete, die unter den Verkehrsschneisen liegen, hat die Klägerin eine Vielzahl von Verfahren der Bauleitplanung durchgeführt und insbesondere Bebauungspläne ausgewiesen und Baugenehmigungen erteilt (siehe oben I.1). Es handelt sich in dem hier interessierenden Zusammenhang insbesondere um Wohngebiete. „Hinreichend konkretisiert“ im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist eine Planung im Übrigen nicht erst nach Inkrafttreten der Bebauungspläne, sondern bereits durch ein laufendes Aufstellungsverfahren.

2. Fiskalische Betroffenheit

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann eine Gemeinde „als Eigentümerin von Grundstücken - ebenso wie private Grundstückseigentümer – sowie als Trägerin von kommunalen Einrichtungen Schutz vor unzumutbaren Lärmeinwirkungen verlangen“ (siehe hierzu BVerwGE 87, 332 (391) „Flughafen München“); dies entspricht einer gefestigten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (siehe vorher grundsätzlich BVerwGE 69, 256 (261)). Die Klägerin macht in diesem Verfahren aus dieser fiskalischen Position Rechtsschutz insbesondere hinsichtlich der ihr gehörenden Grundstücke als auch der kommunalen Einrichtungen – insbesondere der städtischen Kliniken Offenbach – geltend (siehe oben I.1).

III. Begründetheit der Klage

Die Klage ist auch begründet; der Klägerin stehen die geltend gemachten Ansprüche zu. Insbesondere hat die Klägerin einen Anspruch darauf, dass die Spitzenbelastungen, die vor allem durch Nachtflüge bewirkt werden, reduziert werden; darüber hinaus hat die Klägerin einen Anspruch darauf, dass für ihr Gemeindegebiet die Lärmimmissionen, die nicht durch die Planfeststellungen des Vorhabens gedeckt sind, unterbleiben und dass die Gesamtlärmbelastung für das Gemeindegebiet der Klägerin abgewogen wird.

1. Erforderlichkeit einer luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung (Abwägung)

Die Zulassung eines Flughafens (bzw. Flugplatzes), seiner Errichtung, seines Betriebes und der Erweiterung ist im Luftverkehrsrecht anders ausgestaltet als in anderen Bereichen des Fachplanungsrechts. Vereinfacht gesagt unterscheidet das Luftverkehrsrecht zwischen der erforderlichen Planfeststellung für Anlage und Änderung des Flughafens und Einzelfallgenehmigungen – wie etwa einer Betriebsgenehmigung oder einer nachträglichen Auflage – die die konkrete Ausgestaltung des Betriebes betrifft. Die Systematik des Luftverkehrsrechts ist daher insofern komplizierter als etwa die des Fernstraßenrechts oder Abfallrechts; in diesen Verfahren wird in der Planfeststellung im Wesentlichen einheitlich und definitiv über Errichtung und Betrieb der Anlage entschieden. Das Luftverkehrsrecht unterscheidet sich insofern auch von einem so genannten gestuften Genehmigungsverfahren – wie etwa die Verfahren zur Errichtung und zum Betrieb von Anlagen nach dem BImSchG oder dem AtG - in diesen Verfahren wird zunächst sukzessive in mehreren Teilabschnitten über die Errichtung entschieden und abschließend eine Betriebsgenehmigung erteilt.

Wesentliche Voraussetzungen der Planfeststellung – und dies gilt insbesondere hinsichtlich des Drittschutzes – ist die Abwägung aller betroffenen Belange; dieses Abwägungsgebot ergibt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts bereits von Verfassungswegen (insbesondere aus Art. 20 III GG sowie den betroffenen Grundrechten) sowie darüber hinaus auch luftverkehrsrechtlich aus § 8 I 2 LuftVG, der vorsieht, dass bei der Planfeststellung die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange „im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen“ sind. Hinsichtlich der Planfeststellung haben Drittbetroffene wie die Klägerin dieses Verfahrens auch einen Anspruch auf Verfahrensbeteiligung, der ebenfalls als „Grundrecht auf Verfahrensgestaltung bei Betroffenheit materieller Rechte“ verfassungsrechtlich begründet ist (ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit BVerwGE 49, 53 ff.) und sich luftverkehrsrechtlich aus § 10 LuftVG ergibt.

Die Bedeutung des Abwägungsgebots ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts hinreichend gewürdigt und abschließend entschieden worden. Das Abwägungsgebot hat hiernach Verfassungsrang; nach einfachem Recht gebietet es insbesondere, dass überhaupt eine Abwägung der Belange stattfindet und dass diese „zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange (nicht) außer Verhältnis steht“ (so grundsätzlich zur luftverkehrsrechtlichen Planung bereits BVerwGE 56, 110 (122 ff.); siehe hierzu auch BVerwGE 87, 332 (insbesondere 341 ff.) „Flughafen München II“).

Darüber hinaus ist die Frage von Bedeutung, inwieweit „Änderungen oder Erweiterungen“ im Sinne des § 8 III LuftVG planfeststellungspflichtig (bzw. plangenehmigungspflichtig) sind. Das Gesetz knüpft hierbei zur Auslegung des Begriffs „von unwesentlicher Bedeutung“ insbesondere an öffentliche Belange sowie – mit Drittschutz – „Rechte Anderer“ an. Außerdem enthält § 8 IV LuftVG besondere Regelungen für „Hochbauten auf dem Flugplatzgelände“.

In diesem Zusammenhang hat das Bundesverwaltungsgericht in mehreren neueren Entscheidungen aus den Jahren 2000 und 2001 die Kriterien für diese Abgrenzung definiert. Grundlage ist hiernach zunächst der zugrundeliegende Planfeststellungsbeschluss und der Umfang der dort vorgenommenen Abwägung. Zur genauen Abgrenzung knüpft das Bundesverwaltungsgericht vor allem an die Unterscheidung zwischen „luftseitigen“ und „landseitigen“ Anlagen an (siehe hierzu den Beschluss BVerwG 11VR16.00 vom 11. Januar 2001, Schriftliche Fassung S. 6). Entscheidendes Abgrenzungskriterium ist hiernach Folgendes: „Danach ist wertend zu bestimmen, ob der Änderung oder Erweiterung der Flughafenanlagen nach ihrer Eigenart und Zielrichtung als typische Folge eine Steigerung des Fluglärms zuzuordnen ist.“ (BVerwG 11VR16.00 vom 11. Januar 2001, Schriftliche Fassung S. 6).

Soweit Planfeststellungsbeschlüsse konkrete Regelungen etwa zu einem Reglement der Nachtflüge enthalten, kann – unabhängig von baulichen Maßnahmen und Kapazitätsänderungen – der Dritte deren Einhaltung verlangen (siehe hierzu Urteil des Bayerischen VGH vom 30. Mai 2000 – VGH 20A99.40043 sowie den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts in

dem Nichtzulassungsbeschwerdeverfahren hierzu vom 13. November 2000 (BVerwG 11B58.00, S. 2)). Soweit der Planfeststellungsbeschluss keine konkreten Vorgaben, Regelungen und Schutzauflagen enthält, ist zur Beurteilung der Frage, ob umfangreiche bauliche Maßnahmen insbesondere im Bereich der Terminals, der Cargo-Abfertigung und der Vorfelder sowie die ständige Zunahme des Luftverkehrs und insbesondere der Nachtflüge einer (erneuten) Abwägung im luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsverfahren bedürfen, abzustellen auf die Abwägungsentscheidung des Planfeststellungsbeschlusses, insbesondere das dieser Entscheidung zugrundeliegende Material sowie die Bewertung und Gewichtung dieses Materials im Planfeststellungsbeschluss.

Abwägungserheblich ist nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts darüber hinaus die Festlegung von An- und Abflugstrecken (BVerwG NJW 2000, 3584):

„Die Geltung des Abwägungsgebots hängt weder von seiner fachgesetzlichen Normierung noch von einer bestimmten Handlungs- oder Verfahrensform ab. Das Abwägungsgebot folgt vielmehr bereits aus dem Wesen einer rechtsstaatlichen Planung und gilt dementsprechend allgemein (vgl. etwa BVerwGE 56, 110 (122) = NJW 1979, 64 m.w.Nachw.). Es begrenzt die planerische Gestaltungsfreiheit, die einerseits unerlässlich ist, um entgegengesetzte private und/oder öffentliche Belange auszugleichen (BVerwGE 55, 220 (226) = NJW 1978, 2308 m.w.Nachw.), andererseits im Rechtsstaat nicht schrankenlos, sondern nur rechtlich gebunden und gerichtlich kontrollierbar sein kann (BVerwGE 56, 110 (116) = NJW 1979, 64). Die Festlegung von Abflugstrecken unterliegt diesem rechtsstaatlichen Abwägungsgebot.“
(BVerwG NJW 2000, 3584 (3585, linke Spalte)).

2. Erforderlichkeit einer Abwägung

Die Klage ist bereits deshalb begründet, weil eine Abwägung zum Flughafen Frankfurt/Main bisher überhaupt noch nicht stattgefunden hat. Dies bedeutet nicht zwingend, dass Drittbetroffene eine Schließung des Flughafens verlangen können; man mag insofern erwägen, ob Drittbetroffene hinsichtlich lange zurückliegender Maßnahmen der Anlageerrichtung und der Inbetriebnahme präkludiert sind. Dies gilt aber nicht für den ständigen weiteren Ausbau des Flughafens und die kontinuierliche Erhöhung der Flugbewegungen und insbesondere der

Nachtflüge. Diese wurden in jüngster Zeit und werden auch gegenwärtig (und nach Planungen der Beizuladenden auch in Zukunft) insbesondere bewirkt durch folgende Maßnahmen, die allesamt zu keinem Zeitpunkt abgewogen wurden:

- die weitere Ausnutzung vorhandener technischer Kapazitäten,
- die Änderung von An- und Abflugstrecken sowie der Anflugwinkel,
- die oben beschriebene sukzessive Erweiterung des Flughafens durch baurechtlich genehmigte luftseitige Anlagen insbesondere im Bereich der Vorfelder, der Terminals und der Cargo-Anlagen.

Der Planfeststellungsbeschluss 1971 („Startbahn West“) kann schon deshalb abwägungsrechtlich keine Grundlage dieser Erhöhung der Flugbewegungen und der Nachtflüge sein, weil er sich gar nicht auf den Flughafen Frankfurt/Main insgesamt bezieht. Dies ergibt sich aus dem verfügenden und begründenden Teil des Planfeststellungsbeschlusses.

Im Übrigen bedarf keiner Ausführung, dass der Planfeststellungsbeschluss 1971 sich auf tatsächliche Verhältnisse hinsichtlich der Lärmimmissionen bezieht, die mit den gegenwärtigen Verhältnissen nichts zu tun haben. Im Vergleich zu den Planfeststellungsbeschlüssen der anderen deutschen Verkehrsflughäfen liest sich der Planfeststellungsbeschluss 1971 des Flughafens Frankfurt/Main wie eine kurze Zusammenfassung, aus der insgesamt eine verkürzte und höchst bescheidene Abwägung zu lesen ist. Im Hinblick auf die hier entscheidungserhebliche Abwägung der Lärmimmissionen enthält der Planfeststellungsbeschluss besonders wenig; dies dürfte zum einen daran liegen, dass die öffentliche und politische Auseinandersetzung um diesen Planfeststellungsbeschluss sich seinerzeit insbesondere um die Beanspruchung von Waldgebieten drehte, zum anderen daran, dass der Planfeststellungsbeschluss wenige Tage vor Inkrafttreten des Fluglärmschutzgesetzes verfügt wurde und deshalb – wohl bewusst – das gesamte Abwägungsinstrumentarium des Fluglärmschutzgesetzes nicht berücksichtigte.

Insgesamt weist der Planfeststellungsbeschluss von 1971 zu dem Thema „Störung durch Fluglärm“ unter F5g im begründenden Teil einige Sätze aus, die im Wesentlichen in folgendem Abwägungsergebnis gipfeln:

„Insgesamt gesehen ergibt der Ausbau des Flughafens eine Verbesserung der Lärmsituation.“ (Planfeststellungsbeschluss 1971, S. 19).

Seit dem Erlass und Vollzug dieses Planfeststellungsbeschlusses haben sich die wesentlichen rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für die Abwägung der betroffenen Belange und für die Bewertung dieser Abwägung geändert. In tatsächlicher Hinsicht geschah dies insbesondere durch die bereits erwähnten umfangreichen Baumaßnahmen insbesondere im luftseitigen Bereich auf der Grundlage von Baugenehmigungen und durch die damit bewirkte Zunahme der Flugbewegungen. Noch gravierender sind die Änderungen im Bereich der rechtlichen, naturwissenschaftlichen und technischen Voraussetzungen der Ermittlung und Bewertung von Lärmimmissionen. Der Planfeststellungsbeschluss 1971 wurde bewusst kurz vor Inkrafttreten des Fluglärmschutzgesetzes verfügt und berücksichtigt dessen Bewertungen mithin nicht.

Von besonderer Bedeutung sind darüber hinaus die Entwicklungen im Bereich der Ermittlung und Bewertung von Lärmimmissionen. Gegenstand dieses Verwaltungsstreitverfahrens ist nicht die Validität der drei Gutachten aus der Zeit von 1965 bis 1968, die dem Planfeststellungsbeschluss zugrundelagen (siehe hierzu Planfeststellungsbeschluss vom 23. März 1971, S. 7 sowie insbesondere S. 18 f.). Der Stand der Wissenschaft und Technik sowie das gesamte rechtliche und naturwissenschaftliche Instrumentarium zur Prognose und Ermittlung von Fluglärm sowie zur Bestimmung von abwägungserheblichen Belangen und Zumutbarkeitsgrenzen hat sich seither grundlegend verändert.

Der größte deutsche Verkehrsflughafen ist hinsichtlich der betriebsbedingten Lärmimmissionen zu keinem Zeitpunkt in seiner Gesamtheit abgewogen worden; sofern für einzelne Erweiterungen (Erweiterung der Parallelbahn und Neubau der Startbahn-West im Planfeststellungsbeschluss 1971) eine Abwägung stattgefunden hat, bezieht diese sich nur auf die Erweiterungen als solche und ist darüber hinaus gemessen an dem gegenwärtigen Stand von Wissenschaft und Technik – dies wird sicher unstrittig sein – in jeder Weise unzureichend. Insbesondere kann sie nicht Grundlage derjenigen Zunahmen des

Flugverkehrs und der Nachtflüge sein, die nach 1971 auf der Grundlage der baurechtlich genehmigten Flughafenerweiterungen bewirkt wurden, werden und – nach den Vorstellungen der Beizuladenden und des Beklagten – weiter fortgesetzt werden sollen.

Es liegt auf der Hand, dass die Verkehrszunahmen in den letzten Jahren und insbesondere die nunmehr weitere Erhöhung des Nachtflugverkehrs durch diese Abwägung nicht mehr gedeckt ist. Es liegt ferner auf der Hand, dass die massiven Ausbauten und Erweiterungen des Flughafens im luftseitigen Bereich keine „unwesentliche Bedeutung“ im Sinne des § 8 III LuftVG haben und dass sie sich insbesondere unmittelbar auf die „Rechte Anderer“ (§ 8 III 2 Ziff. 2 LuftVG) – darunter auch auf das Hoheitsgebiet der Klägerin – auswirken.

Dies bedeutet, dass für diese Erweiterungen und die in jüngster Zeit und gegenwärtig stattfindenden Erhöhungen des Flugverkehrs die Abwägungsfrage überhaupt erstmals „aufgeworfen“ ist und dass der Klägerin wegen ihres Anspruchs auf Einstellung ihrer abwägungserheblichen Belange antragsgemäß verwaltungsprozessualer Rechtsschutz zu gewähren ist.

Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass der Flughafen Frankfurt/Main als größter deutscher Verkehrsflughafen nicht nur die absolut höchste Zahl von Flugbewegungen tags und nachts verzeichnet, sondern darüber hinaus auch die weitest gehende Zulassung von Nachtflügen, und zwar relativ und absolut. In allen anderen deutschen Verkehrsflughäfen, die in der Nähe von Großstädten liegen, bestehen weitgehende Nachtflugverbote, für die regelmäßig lediglich Ausnahmen aus Sicherheitsgründen und vergleichbaren engen Tatbeständen bestehen. Dies gilt insbesondere für die Großflughäfen Berlin-Tegel, Bremen, Dresden, Düsseldorf, Hamburg, Hannover, Köln-Bonn und München.

IV. Gemeinschaftsrecht und Änderung des Fluglärmschutzgesetzes

Die Klage ist ferner begründet, weil die in jüngster Zeit erfolgte kontinuierliche Zunahme der Flugbewegungen auf dem Flughafen Frankfurt/Main in Hinblick auf die gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen

der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Bundesländer zur Bekämpfung von Umgebungslärm unzulässig ist. Unter dem 26.07.2000 hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates vorgelegt, dessen wesentliche Zielsetzung die „Bekämpfung von Umgebungslärm“ ist (KOM (2000) 468 endgültig). Gegenstand der Richtlinie sind insbesondere die Lärmimmissionen durch Fernstraßen und Flughäfen. Die Richtlinie regelt (noch) nicht bestimmte Grenzwerte und etwa die Fixierung eines strikten Nachtflugverbotes. Außerdem liegt bisher erst ein Entwurf vor; die Richtlinie soll erst im kommenden Jahr in Kraft treten. Gleichwohl entfaltet der Vorschlag der Richtlinie für die Bundesrepublik und ihre Bundesländer eine grundsätzliche rechtliche Vorwirkung, die in dem hier interessierenden Zusammenhang verbietet, den Flugverkehr am Flughafen Frankfurt/Main ohne grundsätzliche Abwägung der Gesamtbelastung der Betroffenen zu erhöhen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu im Anschluss an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes ausgeführt, dass Hoheitsakte der Europäischen Kommission unabhängig von ihrer Umsetzung in nationales Recht Vorwirkungen entfalten, die es jedenfalls dem Mitgliedsstaat (und seinen Bundesländern) untersagen, Maßnahmen durchzuführen, die den Grundsätzen und dem Geist der Richtlinie zuwiderlaufen. Bereits in dem Urteil BVerwG NVwZ 1999, 528 (530 f.) hat das Bundesverwaltungsgericht dies im Anschluss an die gefestigte Rechtsprechung des EuGH festgestellt (EuGH, Slg. 1993, I-4221 = NuR 1994, 521 – Santona; EuGH, Slg. 1996, I-3805 = NuR 1997, 36 = DVBl 1997, 38 – Lappel Bank; vgl. bereits EuGH, Slg. 1991, I-883 = EuZW 1991, 317 – Leybucht).

Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Rechtsprechung in BVerwG NVwZ 2000, 1171 fortgeführt und zu der in diesem Verfahren streitgegenständlichen FFH-Richtlinie Folgendes ausgeführt:

„Die FFH-Richtlinie entfaltet bereits vor ihrer vollständigen Umsetzung für die Planfeststellung bestimmte Vorwirkungen (BVerwGE 107, 1 (21 ff.) = NVwZ 1998, 961). Auch davon ist das Erstgericht zutreffend ausgegangen. Der Bundesrepublik Deutschland und den Bundesländern ist es verwehrt, aus ihrem gemeinschaftswidrigen Verhalten Vorteile zu Lasten des

gemeinschaftlichen Naturschutzes zu ziehen (vgl. EuGHE 1997, I-7435 = NVwZ 1998, 385 – Inter-Environnement Wallonie). Aus dem Gemeinschaftsrecht folgt das Verbot, die Ziele der FFH-Richtlinie zu unterlaufen und vollendete Tatsachen zu schaffen, die geeignet sind, die Erfüllung der vertraglichen Pflichten unmöglich zu machen.“ (BVerwG NVwZ 2000, 1171 (1172 rechte Spalte)).

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass sich gegenwärtig der Entwurf für ein Gesetz zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen („Novelle Fluglärmsgesetz“) im Gesetzgebungsverfahren befindet. Da das Gesetz in diesem Jahr in Kraft treten soll, dürfte es jedenfalls hinsichtlich der hier streitgegenständlichen Frage nach der Erforderlichkeit einer fachplanungsrechtlichen Abwägung der Belange der Klägerin durch den Flughafenbetrieb von Bedeutung sein, und zwar sowohl hinsichtlich der grundsätzlichen (fehlenden) Abwägung als auch der Abwägung der jüngsten und gegenwärtig weiter stattfindenden Erweiterung und Zunahmen den Nachtflüge.

V. Anträge

Die Anträge werden kumulativ gestellt.

Mit dem Antrag zu 1. begehrt die Klägerin die Verurteilung des Beklagten dazu, geeignete Maßnahmen zur Reduzierung der Lärmbelastungen im klägerischen Stadtgebiet, insbesondere durch Begrenzung der Nachtflüge. Der Antrag folgt dem Tenor des Urteils des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 18. April 2000 (20 A 99.40019). Das Urteil ist im Übrigen rechtskräftig, nachdem das Bundesverwaltungsgericht die Nichtzulassungsbeschwerde des Beklagten Landes hiergegen durch Beschluss vom 13. November 2000 zurückgewiesen hat. „Nachtzeit“ ist die Zeit von 22:00 Uhr bis 06:00 Uhr in entsprechender Anwendung der Anlage zu § 3 Ziffer 1 FlugLSchG sowie der Ziffer 6.4 der TA Lärm und der Anlage 1 der 16. BImSchV.

Mit dem Antrag zu 2. begehrt die Klägerin die Verurteilung des Beklagten zu einer umgehenden fachplanungsrechtlichen Abwägung der Belange der Klägerin sowie zu einer verbindlichen luftverkehrsrechtlichen Regelung, insbesondere hinsichtlich der Nachtflüge auf der Grundlage dieser Abwägung. Vorsorglich macht die Klägerin das gleiche Begehren auch mit

einem hilfsweise gestellten Feststellungsantrag zu dem Hauptantrag 2 geltend.

Die FAG wird in diesem Verfahren beizuladen sein.

In Hinblick auf die Antragstellung bitte ich gegebenenfalls um sachdienliche Hinweise des Vorsitzenden (§ 86 III VwGO).

Zwei beglaubigte und zwei einfache Abschriften sowie die Vollmacht sind beigefügt.

Dr. Reiner Geulen
(Rechtsanwalt)