



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 A 1001.04

Verkündet
am 16. März 2006

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 7. bis 9. Februar 2006,
14. bis 16. Februar 2006 und 21. bis 23. Februar 2006
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Paetow
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Halama, Prof. Dr. Rojahn, Gatz
und Dr. Jannasch

am 16. März 2006 für Recht erkannt:

I

1. Der Beklagte wird verpflichtet, über eine weitergehende Einschränkung des Nachtflugbetriebes in Teil A II 5.1.1 des Planfeststellungsbeschlusses vom 13. August 2004 i.d.F. vom 21. Februar 2006 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden.

2. Auf die Klagen der Klägerinnen zu 1 und 2 wird der Beklagte verpflichtet, über die Anordnung passiver Schallschutzmaßnahmen in Teil A II 5.1.3 und über die Grenzziehung des Entschädigungsgebietes Außenwohnbereich in Teil A II 5.1.5 Nr. 2 des Planfeststellungsbeschlusses unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden.

3. Soweit der Planfeststellungsbeschluss diesen Verpflichtungen entgegensteht, wird er aufgehoben.

4. Im Übrigen werden die Klagen abgewiesen.

II

Von den Gerichtskosten sowie den außergerichtlichen Kosten des Beklagten und der Beigeladenen zu 1 trägt die Klägerin zu 1 75/320, die Klägerin zu 2 45/320, die Klägerin zu 3 48/320 und die Klägerin zu 4 80/320.

Der Beklagte und die Beigeladene zu 1 tragen jeweils 36/320 der Gerichtskosten sowie jeweils 1/8 der außergerichtlichen Kosten der Klägerinnen zu 1 und 2 und jeweils 1/10 der außergerichtlichen Kosten der Klägerinnen zu 3 und 4.

Im Übrigen findet eine Kostenerstattung nicht statt.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerinnen wenden sich gegen den Planfeststellungsbeschluss des Beklagten vom 13. August 2004 zum Ausbau des Verkehrsflughafens Berlin-Schönefeld.

- 2 1. Mit Gründung der Berlin Brandenburg Flughafen Holding GmbH (BBF; seit 2003 verschmolzen mit der Beigeladenen zu 1) durch den Bund sowie die Länder Berlin und Brandenburg Ende 1991 begannen die Planungen für einen alleinigen internationalen Verkehrsflughafen („Single“-Airport) für die Region Berlin-Brandenburg. Im Zuge dessen haben sich die landesplanerischen Rechtsgrundlagen bis zum Erlass des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses wie folgt entwickelt:
- 3 Auf Antrag der BBF führte das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg im Jahre 1994 ein vergleichendes Raumordnungsverfahren durch, in dessen Rahmen die Standortvarianten Jüterbog-Ost, Sperenberg und Schönefeld-Süd, aber auch die sog. „Null-Variante“, d.h. das Festhalten an den bestehenden drei Berliner Flughäfen, zur Prüfung standen. Zugrunde lag die Planung eines Flughafens mit Drehkreuz-Funktion und vier Start- und Landebahnen für bis zu 60 Mio. Passagiere im Jahr. Die landesplanerische Bewertung vom 16. November 1994 kam zu dem Ergebnis, dass einem Flughafenneubau gegenüber der „Null-Variante“ der Vorzug einzuräumen sei und dass die potentiellen Standorte Jüterbog-Ost und Sperenberg (mit einigen Maßgaben) mit den Erfordernissen der Raumordnung vereinbar seien, nicht jedoch der Standort Schönefeld-Süd, dem vor allem das landesplanerische Leitbild der dezentralen Konzentration, die höhere Siedlungsdichte und die höhere Anzahl der Lärmbetroffenen entgegenstünden.
- 4 In dem am 6. April 1995 geschlossenen Landesplanungsvertrag (GVBl Bbg 1995 I S. 210; GVBl Bln 1995 S. 407 - LPIVertrag) vereinbarten die Länder Berlin und Brandenburg eine auf Dauer angelegte gemeinsame Landesplanung für das Gesamtgebiet beider Länder (gemeinsamer Planungsraum). Zum 1. Januar 1996 wurde eine gemeinsame Landesplanungsabteilung eingerichtet.
- 5 Im sog. Konsensbeschluss vom 28. Mai 1996 verständigten sich der Bundesminister für Verkehr, der Regierende Bürgermeister von Berlin und der Ministerpräsident des Landes Brandenburg nach langjährigen Abstimmungsgesprächen darauf, den Standort Schönefeld als „Single“-Standort zu entwickeln. Die

Regierung des Landes Brandenburg und der Senat von Berlin nahmen diese „Gemeinsame Empfehlung“ zustimmend zur Kenntnis.

- 6 Als Bestandteil des weiteren Staatsvertrages vom 7. August 1997 (GVBI Bbg 1998 I S. 14; GVBI Bln 1997 S. 657) trat am 1. März 1998 das gemeinsame Landesentwicklungsprogramm (LEPro) der Länder Berlin und Brandenburg in Kraft. § 19 Abs. 11 LEPro 1998 bestimmte, dass zur Deckung des Luftverkehrsbedarfs in Brandenburg und Berlin die Planung und der Ausbau des Flughafens Schönefeld zu einem internationalen Verkehrsflughafen als „Single“-Standort vordringlich zu betreiben ist und damit gleichzeitig das vorhandene Flughafensystem abgelöst werden soll. Eine inhaltsgleiche Aussage enthielt die Zielfestlegung Z 6.5.1 in der Verordnung der Landesregierung Brandenburg vom 2. März 1998 (GVBI Bbg II S. 186) über den gemeinsamen Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin (LEP e.V.). Mit Urteil vom 24. August 2001 - OVG 3 D 4/99.NE - (VwRR MO 2001, 411) erklärte das Oberverwaltungsgericht für das Land Brandenburg die Festlegung Z 6.5.1 des LEP e.V. für nichtig, weil die von dieser Zielfestlegung betroffenen Gemeinden nicht ausreichend beteiligt worden seien und weil die Standortentscheidung allein auf den sog. Konsensbeschluss vom Mai 1996 zurückzuführen und deshalb ohne ordnungsgemäße Abwägung getroffen worden sei. Das Bundesverwaltungsgericht hat die gegen die Nichtzulassung der Revision gerichtete Beschwerde mit Beschluss vom 7. März 2002 – BVerwG 4 BN 60.01 – (NVwZ 2002, 869) zurückgewiesen.
- 7 Am 23. April 1999 trat die Verordnung der Landesregierung Brandenburg über den gemeinsamen Landesentwicklungsplan Standortsicherung Flughafen (LEP SF) vom 18. März 1999 (GVBI Bbg II S. 262) in Kraft. Dieser Plan, der u.a. Aussagen zur Freihaltung der Flughafenfläche am Standort Schönefeld enthielt, wurde Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens, in dessen Verlauf das Oberverwaltungsgericht für das Land Brandenburg dem Verfassungsgericht des Landes die Frage zur Entscheidung vorgelegt hat, ob § 19 Abs. 11 LEPro 1998 mit der brandenburgischen Verfassung vereinbar sei. Zu einer Entscheidung über die Gültigkeit des LEP SF und des § 19 Abs. 11 LEPro 1998 kam es nicht mehr, nachdem sich die Länder Berlin und Brandenburg veranlasst gesehen

hatten, im Rahmen der gemeinsamen Landesplanung neue Rechtsgrundlagen zur Flughafenentwicklung im Raum Berlin-Brandenburg zu schaffen:

- 8 Mit dem am 1. November 2003 in Kraft getretenen Ersten Staatsvertrag vom 5. Mai 2003 zur Änderung des Staatsvertrages vom 7. August 1997 wurde § 19 Abs. 11 LEPro neu gefasst (vgl. GVBI Bbg 2003 I S. 202; GVBI Bln 2003 S. 250). Die Norm sieht nunmehr vor, dass der im Gesamttraum Berlin-Brandenburg zu erwartende Bedarf an Luftverkehrskapazitäten vornehmlich innerhalb des bestehenden Flughafensystems, insbesondere unter Verringerung der Lärmbetroffenheit, gedeckt und möglichst auf einen einzigen Flughafen konzentriert werden solle. Die kommunale Verfassungsbeschwerde der Gemeinden Blankenfelde-Mahlow, Großbeeren, Eichwalde und Schulzendorf gegen die Neufassung des § 19 Abs. 11 LEPro 2003 hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg (VfGBbg 217/03) mit Beschluss vom 7. Oktober 2005 mangels unmittelbarer rechtlicher Betroffenheit der Beschwerdeführerinnen als unzulässig verworfen, ohne über die Vorlagefrage zu entscheiden.
- 9 Mit Verordnungen vom 28. Oktober 2003 haben die Länder Berlin und Brandenburg ferner den Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung (LEP FS) beschlossen (GVBI Bbg II S. 594; GVBI Bln S. 521), der den Landesentwicklungsplan Standortsicherung Flughafen (LEP FS) vom 18. März 1999 ersetzen soll. Nach der Planaussage Z 1 des LEP FS ist zur Deckung des nationalen und internationalen Luftverkehrsbedarfes der Länder Berlin und Brandenburg der Flughafen Berlin-Schönefeld weiter zu entwickeln. Mit Normenkontrollurteil vom 10. Februar 2005 - OVG 3 D 104/03.NE - (LKV 2005, 306) hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Brandenburg auf Antrag der Gemeinden Blankenfelde-Mahlow, Großbeeren, Eichwalde und Schulzendorf den LEP FS insgesamt für unwirksam erklärt, weil die Standortaussage Z 1 aus mehreren Gründen abwägungsfehlerhaft sei. Das Urteil ist nicht rechtskräftig. Der erkennende Senat hat die Revision des Landes Brandenburg zugelassen (Beschluss vom 3. August 2005 - BVerwG 4 BN 28.05 - juris Rn. 1).

- 10 2. Am 17. Dezember 1999 beantragten die beigeladenen Träger des Vorhabens beim Beklagten die Planfeststellung des Vorhabens „Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld“. Die Planung umfasste im Kern eine Erweiterung der Flugbetriebsflächen - Aufgabe der bestehenden nördlichen Start- und Landebahn, Verlängerung der Startlauf- bzw. Landestrecke der bestehenden Südbahn auf 3 600 m, Bau einer neuen, 4 000 m langen Start- und Landebahn in einem Achsabstand von 1 900 m zur bestehenden Südbahn bei einem Bahnversatz von 1 250 m in westlicher Richtung, Errichtung von Vorfeldflächen zwischen den beiden zukünftigen Start- und Landebahnen, Anlage der erforderlichen Schnellabrollbahnen und Rollbahnen - sowie der landseitigen Abfertigungs- und Wartungsbereiche, ferner die Anbindung des Flughafens an den Schienenverkehr einschließlich des Baus eines Flughafenbahnhofs in Tunnellage unter dem neuen Flughafenterminal sowie die straßenseitige Verkehrsanbindung (u.a. den Anschluss an die BAB 113n im Osten und an die B 96a im Norden).
- 11 Nachdem die Anhörungsbehörde, das Landesamt für Bauen, Verkehr und Straßenwesen, mit Stellungnahme zum Ergebnis des (ersten) Anhörungsverfahrens vom 14. Juni 2002 beanstandet hatte, dass es an hinreichenden Planunterlagen zur Darstellung von Standortalternativen fehle, ergänzten die Beigeladenen auf Anforderung des Beklagten ihren Planfeststellungsantrag entsprechend. Diese ergänzende Unterlage war Gegenstand eines erneuten Anhörungsverfahrens; von einem weiteren Erörterungstermin wurde abgesehen.
- 12 Mit Bescheid vom 2. Juni 2004 widerrief die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin auf Antrag der Berliner Flughafen-Gesellschaft mbH die Betriebsgenehmigung für den Verkehrsflughafen Berlin-Tempelhof mit Wirkung ab Bestandskraft eines Planfeststellungsbeschlusses zur Erweiterung des Flughafens Berlin-Schönefeld um eine zusätzliche, mindestens 4 000 m lange Start- und Landebahn. Die dagegen beim Obergericht Berlin (nunmehr Obergericht Berlin-Brandenburg) erhobene Klage ist noch anhängig. Mit weiterem Bescheid vom 29. Juli 2004 widerrief die Senatsverwaltung auch die Betriebsgenehmigung für den Flughafen Berlin-Tegel, insoweit mit Wirkung ab Inbetriebnahme der beiden Start- und Landebahnen des erweiterten Flughafens Berlin-Schönefeld. Die dagegen gerichteten Klagen hat das

Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg mit - noch nicht rechtskräftigem - Urteil vom 24. November 2005 - OVG 12 A 3.05 - abgewiesen.

- 13 Am 13. August 2004 erließ der Beklagte den von den Klägerinnen angegriffenen Planfeststellungsbeschluss (PFB). Gegenstand der Planfeststellung sind neben der antragsgemäßen Erweiterung des Flughafens Berlin-Schönefeld (PFB, Teil A I 1 und 2, S. 57 ff.) und den Maßnahmen zur Verkehrsanbindung (PFB, Teil A I 3 und 4, S. 59 ff.) im Wesentlichen die Entwässerung des Flughafens einschließlich der Regelungsbereiche Gewässerausbauplanung, -neuordnung und Grundwasserabsenkung (PFB, Teil A I 5, S. 74 ff.), ferner die Anlage von Ver- und Entsorgungsleitungen einschließlich der Flugbetriebsstoffversorgung (PFB, Teil A I 6, S. 82 ff.), des Weiteren ein landschaftspflegerischer Begleitplan (Teil A I 12, S. 93 ff.), ein Rodeplan (Teil A I 13, S. 95 f.) sowie eine Vielzahl von Grunderwerbplänen (Teil A I 9, S. 86 ff.). Der Beklagte legte seiner Zulassungsentscheidung im Kern folgende Erwägungen zugrunde:
- 14 Die mit dem Vorhaben verfolgten Planziele einer Ausweitung der Luftverkehrskapazitäten in der Region Berlin-Brandenburg auf 30 Mio. Passagiere pro Jahr und der Ersetzung des Flughafensystems durch einen einzigen, verkehrsgünstig gelegenen internationalen Verkehrsflughafen würden erreicht. Weder öffentliche noch private Belange würden in einer solchen Art und Weise beeinträchtigt, dass das Interesse an der Umsetzung des beantragten Vorhabens insgesamt zurücktreten müsste. Insgesamt komme den mit dem Ausbauvorhaben verfolgten Zielen gegenüber den entgegenstehenden übrigen öffentlichen und privaten Belangen das größere Gewicht zu. Mit der Konzentration auf einen Verkehrsflughafen reduzierten sich das bestehende Ausmaß der Immissionsbelastung für die Bevölkerung und die Zahl der dem externen Risiko des Luftverkehrs ausgesetzten Personen in der Gesamtheit erheblich. Durch die Einbindung in ein leistungsfähiges Straßen- und Schienennetz werde das Hauptaufkommensgebiet schnell und auf möglichst kurzem Wege erreichbar sein. Die planfestgestellte Erweiterung des Flughafens Berlin-Schönefeld sei daher vorzugswürdig. Es biete sich keine Alternative an, mit der die Planziele unter geringerer Inanspruchnahme entgegenstehender öffentlicher bzw. privater Belan-

ge erreicht werden könnten (vgl. die abschließende Gesamtbetrachtung in Teil D des Planfeststellungsbeschlusses, S. 1163 ff.).

- 15 Der Planfeststellungsbeschluss sieht in seinem verfügenden Teil zahlreiche Auflagen u.a. zum Lärmschutz vor. Danach ist der Flugbetrieb auf dem ausgebauten Flughafen in der Nacht (22:00 bis 6:00 Uhr) insofern beschränkt, als nur besonders lärmarme Strahlflugzeuge starten oder landen dürfen (PFB, Teil A II 5.1.1 Nr. 1, S. 104). Ein generelles Nachtflugverbot ist nicht vorgesehen. Zur Begründung verweist der Planfeststellungsbeschluss darauf, die Zulassung von Nachtflugbetrieb sei erforderlich, um dem verkehrlichen Bedarf gerecht zu werden und Anreize für die Ansiedlung von Luftverkehrsunternehmen am Flughafen und von weiteren potentiellen gewerblichen Kunden in der gesamten Region zu geben (PFB, Teil C II 10.1.8.2.2, S. 640 ff.). Passiver Lärmschutz wird durch eine Kombination von Dauerschallpegeln und Maximalpegeln gewährt, die nicht überschritten werden dürfen. Schutzziel für den Tagzeitraum (6:00 bis 22:00 Uhr) ist die Verhinderung höherer Einzelpegel als 55 dB(A) im Rauminnen bei geschlossenen Fenstern. Daneben ist ein Tagschutzgebiet auf der Grundlage eines für die Tagstunden der sechs verkehrsreichsten Monate ermittelten energieäquivalenten Dauerschallpegels von 60 dB(A) außen festgelegt (PFB, Teil A II 5.1.2, S. 105 f.). Für die Nachtstunden formuliert der Planfeststellungsbeschluss als Schutzziel die Verhinderung höherer Einzelpegel als 55 dB(A) sowie eines höheren Dauerschallpegels von 35 dB(A) im Rauminnen bei geschlossenen Fenstern und ausreichender Belüftung. Die Festlegung eines Nachtschutzgebietes erfolgt auf der Grundlage eines Dauerschallpegels von 50 dB(A) außen bzw. von „sechs Lärmereignissen pro Nacht (22:00 bis 6:00 Uhr) mit einem A-bewerteten Maximalpegel von 70 dB(A) außen“ (PFB, Teil A II 5.1.3, S. 106). Des Weiteren ist auf der Basis eines Dauerschallpegels tags von 70 dB(A) außen ein Entschädigungsgebiet „Übernahmeanspruch“ festgesetzt (PFB, Teil A II 5.1.6, S. 108). Schließlich verpflichtet der Planfeststellungsbeschluss die Beigeladenen, Entschädigung für die Beeinträchtigung der Nutzung von Außenwohnbereichen zu leisten, soweit dort ein Dauerschallpegel von 65 dB(A) erreicht wird. Auf der Grundlage dieses Grenzwertes weist der Planfeststellungsbeschluss ein Entschädigungsgebiet aus (PFB, Teil A II 5.1.5. Nr. 2, S. 107). Überschreiten die Kosten für Schallschutzeinrichtungen

30 % des Verkehrswertes von Grundstück und Gebäude(n), hat der Betroffene einen Anspruch auf Entschädigung in Höhe von 30 % des Verkehrswertes (PFB, Teil A II 5.1.7 Nr. 2, S. 108). Nachträgliche Auflagen zum Lärmschutz bleiben vorbehalten (PFB, Teil A II 5.1.9, S. 110).

- 16 Darüber hinaus enthält der Planfeststellungsbeschluss in seinem verfügenden Teil zahlreiche wasserrechtliche Regelungen sowie Auflagen im Hinblick auf Altlasten bzw. Altlastenverdachtsflächen. Weitere Regelungen betreffen den Bereich Naturschutz und Landschaftspflege. Mit Änderungsbescheid vom 27. Januar 2006 ergänzte der Beklagte den Planfeststellungsbeschluss um eine artenschutzrechtliche Befreiung nach § 62 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG).
- 17 Zuletzt ist der Planfeststellungsbeschluss im Rahmen der mündlichen Verhandlung mit Erklärung des Beklagten vom 21. Februar 2006 insoweit geändert worden, als zugunsten des Lärmschutzes für besondere Einrichtungen die Nebenbestimmung in Teil A II 5.1.4 modifiziert worden ist. Danach haben die Beigeladenen auf entsprechenden Antrag u.a. für Schallschutzeinrichtungen in Aufenthaltsräumen von Kindertagesstätten und Schulen Sorge zu tragen, die gewährleisten, dass tagsüber durch An- und Abflüge am Flughafen im Rauminnern bei geschlossenen Fenstern und ausreichender Belüftung regelmäßig keine höheren A-bewerteten Maximalpegel als 55 dB(A) auftreten sowie ein für die Tagstunden (6:00 bis 22:00 Uhr) der sechs verkehrsreichsten Monate ermittelter energieäquivalenter Dauerschallpegel von 40 dB(A) nicht überschritten wird. Für Ruheräume ist ein Grenzwert für den Dauerschallpegel von 38 dB(A) bei geschlossenen Fenstern und ausreichender Belüftung festgelegt.
- 18 3. Nach Auslegung des Planfeststellungsbeschlusses in der Zeit vom 6. bis zum 20. September 2004 haben die Klägerinnen am 4. Oktober 2004 Klage erhoben, mit der sie in der Hauptsache die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses begehren und hilfsweise Planergänzungsansprüche verfolgen.
- 19 Die Klägerinnen sind Gemeinden im Umland des projektierten Flughafens. Die Gemeindegebiete der Klägerinnen zu 1 und 3 liegen westlich, die Gemeindege-

bierte der Klägerinnen zu 2 und 4 liegen südöstlich der in Ost-West-Richtung geplanten Start- und Landebahnen.

- 20 Gegenüber den Klägerinnen zu 1 und 4 hat der Planfeststellungsbeschluss enteignungsrechtliche Vorwirkung. Sie sind jeweils Eigentümerinnen mehrerer Grundstücke, die für das Planvorhaben vollständig oder teilweise in Anspruch genommen werden. Die Klägerin zu 1 betreibt ferner in den Ortsteilen Mahlow, Blankenfelde und Dahlewitz vom Fluglärm betroffene kommunale Einrichtungen (u.a. Schulen, Kindertagesstätten, ein Seniorenheim, Bibliotheken und Jugendeinrichtungen), die innerhalb der vom Planfeststellungsbeschluss festgesetzten Tag- und Nachtschutzgebiete liegen. Sie ist außerdem Eigentümerin zahlreicher Wohnbaugrundstücke (überwiegend mit Sozialwohnungen), die teils innerhalb, teils außerhalb der planfestgestellten Tag- und Nachtschutzgebiete gelegen sind. Teile des Gemeindegebietes befinden sich in den Siedlungsbeschränkungszonen I und II des Landesentwicklungsplans Flughafenstandortentwicklung (LEP FS). Die Klägerin zu 4 unterhält ebenfalls mehrere lärmbeeinträchtigte kommunale Einrichtungen (Schulgelände, Kindertagesstätten), die außerhalb der planfestgestellten Tag- und Nachtschutzgebiete liegen. Ein von ihr betriebenes Arbeitslehrezentrum ist im Nachtschutzgebiet gelegen. Teile des Gemeindegebietes befinden sich in der Siedlungsbeschränkungszone II des LEP FS.
- 21 Die Klägerin zu 2 ist Eigentümerin mehrerer, im Wesentlichen mit Mehrfamilienhäusern bebauter Wohngrundstücke, die ebenso wie die von ihr im Ortszentrum unterhaltenen kommunalen Einrichtungen (Schule, Kindertagesstätten, Kulturzentrum, Bibliothek, Rathaus) innerhalb des festgesetzten Nachtschutzgebietes sowie im bzw. an der Grenze zum planfestgestellten Tagschutzgebiet liegen. Teile des Gemeindegebietes befinden sich in der Siedlungsbeschränkungszone II des LEP FS. Die Klägerin zu 3 betreibt eine Schule, eine Kindertagesstätte, einen Hort sowie drei Tagespflegestätten, die sich mit einer Ausnahme - eine der Tagespflegestätten liegt innerhalb der Tag- und Nachtschutzgebiete - sämtlich außerhalb der planfestgestellten Schutzgebiete befinden. Der Ortsteil Diedersdorf liegt vollständig innerhalb der Planungszone Siedlungsbeschränkung II des LEP FS.

- 22 Die Klägerinnen sehen sich durch den Planfeststellungsbeschluss vom 13. August 2004 insbesondere in ihrem kommunalen Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) verletzt. Sie rügen die Beeinträchtigung ihrer Planungshoheit und ihrer kommunalen Einrichtungen. Zur Begründung ihrer Klagen machen sie zusammengefasst im Wesentlichen geltend:
- 23 Der Planfeststellungsbeschluss leide an einem Verfahrensfehler, weil der Beklagte hinsichtlich der nachgereichten Planunterlage „Standortalternativen“ auf einen Erörterungstermin verzichtet habe. Dem Vorhaben mangle es zudem an der Planreife, nachdem die Planfeststellung für die Ostanbindung des Flughafens an die Görlitzer Bahn abgetrennt worden sei. Diese Anbindung sei insbesondere für die Klägerin zu 2 mit wesentlichen Beeinträchtigungen verbunden, da es in deren Folge zu einer erheblichen Zunahme des Schienenverkehrs im Ortsinnern käme.
- 24 Dem Vorhaben fehle die erforderliche Planrechtfertigung. Die Schließung der Flughäfen Tegel und Tempelhof mit der Inbetriebnahme des neuen Flughafens sei rechtlich ungesichert. Der Eintritt der Bestandskraft der Widerrufsverfügungen vom 2. Juni und 29. Juli 2004 verbleibe im Ungewissen. Das bestehende Flughafensystem sei bei entsprechender Organisation ohne kostenintensive Erweiterung bestens geeignet, das prognostizierte Verkehrsaufkommen zu bewältigen. Der dem Planfeststellungsbeschluss zugrunde liegende Einzugsbereich sei nicht geeignet, den prognostizierten Verkehrsbedarf zu generieren. Im Übrigen sei die gutachterliche Verkehrsprognose mit Blick auf ihr Erstellungsdatum überholt und in ihren Erwartungen zum Fracht- und Passagieraufkommen überzogen. Schließlich entbehre das Vorhaben auch deshalb der Planrechtfertigung, weil die Entlastung der Anwohner der Flughäfen Tegel und Tempelhof so lange keinen Rechtfertigungsgrund darzustellen vermöge, als die erhebliche quantitative und qualitative Zunahme der Lärmbetroffenheit in Schönefeld im Rahmen der Standortabwägung als irrelevant behandelt und aus der Abwägung ausgeschieden werde.
- 25 Das Planvorhaben erweise sich ferner wegen fehlerhafter Beurteilung der Raumverträglichkeit und Standorteignung als rechtswidrig. Es fehle bereits an

einer raumordnerischen Grundlage. § 19 Abs. 11 LEPro 2003 und das Ziel Z 1 im Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung (LEP FS) seien rechtswidrig und unwirksam. Die in der Zielbegründung formulierten Anforderungen zur Verbesserung der internationalen Flugverkehrsverbindungen des Raumes Berlin-Brandenburg seien abwägungsfehlerhaft. So verhindere etwa das Kriterium „enge räumliche Beziehung zum Hauptaufkommensgebiet“, dass in die Abwägung die in Fahrtzeit gemessene Entfernung eingestellt werde. Das Kriterium versperre zudem den Blick darauf, dass eine geringe räumliche Entfernung zwangsläufig mit einer erheblich größeren Zahl Anwohner verbunden sei, die von den Lärmauswirkungen und dem Gefährdungspotential des Flughafenvorhabens betroffen seien. Fehlerhaft seien auch die Darlegungen zu den wirtschaftlichen Entwicklungspotentialen und -impulsen. Es sei durch nichts belegt, dass bei einer stadtnahen Standortvariante eines Flughafens bis zu einem Drittel mehr Arbeitsplätze als bei einer stadtfernen Variante zu erwarten seien. Abwägungsfehlerhaft sei der LEP FS ferner, weil er das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens von 1994 als nicht mehr relevant verwerfe. Die dazu vom Verordnungsgeber angeführte Begründung sei nicht tragfähig. Darüber hinaus stütze sich der LEP FS auf eine unzutreffende Prognose des Passagieraufkommens und gehe zu Unrecht davon aus, dass das bestehende Flughafensystem im Vergleich zu einem „Single“-Airport eine ungünstigere Umweltbilanz aufweise.

- 26 Bei einer bilanzierenden Standortbeurteilung für einen „Single“-Airport sei der Standort Sperenberg vorzugswürdig. Die dem LEP FS zugrunde liegende Abwägung lasse insbesondere unberücksichtigt, dass bei einer Standortentscheidung für Schönefeld im Vergleich zu Sperenberg eine vielfache Zahl von Anwohnern und ein Vielfaches an gemeindlichen Entwicklungsgebieten betroffen sei und bei der Konzentration des Flugverkehrs auf einen Standort ohne gleichzeitige Regelung eines Nachtflugverbots die Lärmbelastung nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ steige. Es liege ein grundlegender Ermittlungs- und Abwägungsfehler darin, dass in der Begründung des LEP FS keine Gegenüberstellung des Zuwachses der Lärmbetroffenen am Standort Schönefeld mit der Zahl der lärmbeeinträchtigten Anwohner in Sperenberg erfolge. Zudem sei die für den Standort Schönefeld zugrunde gelegte Zahl von Lärmbetroffenen viel zu

niedrig gegriffen. Entsprechendes gelte im Hinblick auf die Bewertung des Sicherheitsrisikos. Soweit der LEP FS in diesem Zusammenhang auf die Vorteile verweise, die mit einer Schließung der Flughäfen Tegel und Tempelhof einhergingen, sei dies für die Standortentscheidung nicht maßgeblich, da diese Erwägungen für beide Standortvarianten gleichermaßen gelten würden. Unzutreffend gehe der LEP FS davon aus, dass die Kosten der Verkehrsanbindung sowie der Verkehrsaufwand zum Erreichen des Standortes Sperenberg im Vergleich zum Standort Schönefeld „deutlich höher“ seien.

- 27 Aus denselben Erwägungen sei auch die im Planfeststellungsbeschluss getroffene Standortentscheidung abwägungsfehlerhaft und verletze die Klägerinnen in ihrer Planungshoheit. Die defizitäre Ermittlung abwägungserheblicher Belange durch den Beklagten schließe eine ordnungsgemäße Abwägung in der Standortfrage aus. Die betroffenen öffentlichen und privaten Belange seien in einer Weise gewichtet worden, die aus den genannten Gründen zu ihrer objektiven Gewichtigkeit außer Verhältnis stünden. Unberücksichtigt geblieben seien zudem die räumlich ausgedehnten und inhaltlich gravierenden Einschränkungen, die das planfestgestellte Vorhaben für die Planungshoheit der Klägerinnen mit sich bringe. Der Beklagte habe auch die einschneidenden Folgen der mit dem Vorhaben verbundenen Lärmbelastungen für die besonders schutzbedürftigen kommunalen Einrichtungen wie Kindergärten, Schulen und andere soziale Einrichtungen nicht zur Kenntnis genommen. Die planfestgestellten Maßnahmen des passiven Lärmschutzes könnten nur unzureichend gegen die Fluglärmauswirkungen schützen. Vor allem in Kindergärten bestehe ein Bedürfnis für Spielen und Lernen im Freien.
- 28 Wegen Unzulänglichkeit des angeordneten Lärmschutzkonzepts sei der Planfeststellungsbeschluss aufzuheben. Für den nahezu schrankenlos genehmigten nächtlichen Flugbetrieb gebe es keinen Bedarf. Es handele sich um eine unzulässige Vorratsplanung. Die festgesetzten Schutzziele genügten nicht, um Schlaf- und Kommunikationsstörungen im Innenraum sowie erhebliche Belästigungen im Außenbereich hinreichend sicher zu vermeiden. Zudem erweise sich die Berechnung der Lärmkonturen als fehlerhaft. Dem auf der „Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen an zivilen und militärischen Flugplätzen

nach dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm - AzB“ beruhenden Fluglärmbe-
rechnungsverfahren sei die Verwendung eines Simulationsverfahrens vorzuzie-
hen. Im Übrigen sei die von dem Vorhaben ausgehende Lärmbelastung nicht
auf der Grundlage der prognostizierten Flugbewegungen, sondern auf der Basis
der technisch möglichen Kapazität zu messen. Die zulässigen Maximal- und
Dauerschallpegelwerte seien zugunsten der Anwohner niedriger festzulegen.
Dies gelte nicht nur für die Auflagen zum Tag- und Nachtschutz, sondern auch
bezüglich der Entschädigungsregelungen zum Außenwohnbereich. Als Stichtag
für die Verkehrswertermittlung sei entgegen der Vorgabe des Planfeststellungs-
beschlusses nicht der Zeitpunkt der Geltendmachung des Entschädigungsan-
spruches, sondern (spätestens) der Beginn der Offenlegung der Planfeststel-
lungsunterlagen anzusehen. Auch sei die Festsetzung der Entschädigung für
Beeinträchtigungen des Außenwohnbereichs mit 2 % des Verkehrswertes zu
niedrig angesetzt. Der tatsächliche Grundstückswertverlust werde damit nicht
adäquat erfasst.

- 29 Der Standort Sperenberg dränge sich nicht nur unter dem Gesichtspunkt der
Lärmbelastung für das Gemeindegebiet der Klägerinnen als Alternativstandort
auf. Zu Unrecht verweise der Planfeststellungsbeschluss darauf, dass die
Standortfläche in Sperenberg zu 90 % aus Wald bestehe, der vollständig zu
roden wäre, und dass auf 13 % der Fläche in wertvolle Biotop eingegriffen
werden müsste. Denn ein bedarfsgerechter Ausbau in Sperenberg würde ent-
gegen den Ausführungen im Planfeststellungsbeschluss nicht etwa 1 900 ha,
sondern lediglich ca. 1 000 ha Fläche erfordern, davon überwiegend auf dem
Gelände des ehemaligen Militärflugplatzes. Es käme auch nicht zu erheblichen
Beeinträchtigungen des Grund- und Oberflächenwassers, da anders als in
Schönefeld kein Bedarf für eine unterirdische Verlegung der Schienenanbin-
dung bestehe. Demgegenüber sei eine quantitative und qualitative Beeinträchti-
gung des Grundwassers und damit auch der Trinkwassergewinnungsanlagen
im Abstrom des Standortes Schönefeld durch das planfestgestellte Vorhaben
vorprogrammiert. Altlasten einschließlich Rüstungsaltslasten sowie Salzwässer
im tieferen Untergrund führten in Verbindung mit den Grundwasserabsen-
kungsmaßnahmen, aber auch der späteren Betriebsphase zwangsläufig zu
Verunreinigungen des Grundwassers. Das durch den Planfeststellungsbe-

schluss angeordnete Monitoring sei bestenfalls geeignet, die Beeinträchtigungen von Fall zu Fall in ihren Auswirkungen abzumindern.

30 Des Weiteren machen die Klägerinnen geltend, dass die mit dem Ausbauprojekt verbundenen Eingriffe in Natur und Landschaft den Lebensraum zahlreicher besonders bzw. streng geschützter Tierarten, darunter eine Vielzahl von Vogelarten, beeinträchtigen. Abgesehen davon, dass überwiegende Gründe des Gemeinwohls i.S.v. § 62 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG nicht ersichtlich seien, stünden einer Befreiung auch Art. 12, 13 und 16 der Richtlinie 92/43/EWG (FFH-Richtlinie) bzw. Art. 5 bis 7 sowie 9 der Richtlinie 79/409/EWG (Vogelschutzrichtlinie) entgegen.

31 Die Klägerinnen beantragen,

1. den Planfeststellungsbeschluss des Beklagten vom 13. August 2004 i.d.F. vom 21. Februar 2006 aufzuheben,

2. den Beklagten zu verpflichten, den Planfeststellungsantrag der Beigeladenen abzulehnen,

hilfsweise den Beklagten zu verpflichten, über den Planfeststellungsantrag der Beigeladenen unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden,

3. hilfsweise

3.1 den Beklagten zu verpflichten, in den Planfeststellungsbeschluss unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts als Auflage eine flugbetriebliche Regelung aufzunehmen, die eine zahlenmäßige Beschränkung der Flugbewegungen in der Zeit von 22:00 bis 6:00 Uhr sowie den Ausschluss jeglicher Flugbewegungen mit Ausnahme für Notfälle innerhalb einer nächtlichen Kernruhezeit von mindestens sechs Stunden Dauer anordnet,

3.2 den Beklagten zu verpflichten, die Auflage 5.1.2 „Allgemeiner Lärmschutz“ in Nr. 1 Satz 2 wie folgt zu ändern:

„Die Vorrichtungen haben zu gewährleisten, dass durch die An- und Abflüge am Flughafen im Rauminnen bei geschlossenen Fenstern keine einzelnen höheren A-bewerteten Maximalpegel als 45 dB(A) auftreten und ein für die Tagstunden (6:00 bis 22:00 Uhr) der sechs verkehrsreichsten Monate - gerechnet 100:100 - ermittelter energieäqui-

valenter Dauerschallpegel von 40 dB(A) nicht überschritten wird.“,

3.3 den Beklagten zu verpflichten, die Auflage 5.1.2 Nr. 1 nach dem letzten Satz dahin zu ergänzen, dass innerhalb eines Gebietes, das von der Grenzlinie eines für die Tagstunden (6:00 bis 22:00 Uhr) der sechs verkehrsreichsten Monate - gerechnet 100:100 - ermittelten energieäquivalenten Dauerschallpegels von 52 dB(A) außen umschlossen wird, die Kosten für den Nachweis und die Einzelfalluntersuchung in jedem Fall von den Trägern des Vorhabens getragen werden,

3.4 den Beklagten zu verpflichten, die Auflage 5.1.2 Nr. 2 wie folgt zu ändern:

„Das Tagschutzgebiet umfasst das Gebiet, das von der Grenzlinie eines für die Tagstunden (6:00 bis 22:00 Uhr) der sechs verkehrsreichsten Monate - gerechnet 100:100 - ermittelten energieäquivalenten Dauerschallpegels von 55 dB(A) außen umschlossen wird.“,

3.5 festzustellen, dass der Berechnung der Dauerschallpegel für die Auflage 5.1.2 ein Flugbetrieb mit 550 000 Flugbewegungen pro Jahr zugrunde zu legen ist, solange in dem Planfeststellungsbeschluss die höchstzulässige Zahl jährlicher Flugbewegungen nicht auf 370 000 beschränkt wird,

3.6 hilfsweise zu den Anträgen zu 3.2 bis 3.5 den Beklagten zu verpflichten, über die Auflage 5.1.2 (mit Anl. 2, Schutzgebiete, Tagschutzgebiet) unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden,

3.7 den Beklagten zu verpflichten, die Auflage 5.1.3 „Nachtschutz“ in Nr. 1 Satz 2 wie folgt zu ändern:

„Die Vorrichtungen haben zu gewährleisten, dass durch An- und Abflüge am Flughafen im Rauminnern bei geschlossenen Fenstern und ausreichender Belüftung keine einzelnen höheren A-bewerteten Maximalpegel als 50 dB(A) auftreten und ein für die Nachtstunden (22:00 bis 6:00 Uhr) der sechs verkehrsreichsten Monate - gerechnet 100:100 - ermittelter energieäquivalenter Dauerschallpegel von 30 dB(A) nicht überschritten wird.“,

3.8 den Beklagten zu verpflichten, die Auflage 5.1.3 Nr. 1 dahin zu ergänzen, dass innerhalb eines Gebietes, das von der Grenzlinie eines für die Nachtstunden (22:00 bis 6:00 Uhr) der sechs verkehrsreichsten Monate - gerechnet 100:100 - ermittelten energieäquivalenten Dauerschallpe-

gels von 47 dB(A) außen umschlossen wird, die Kosten für den Nachweis und die Einzelfalluntersuchung in jedem Fall von den Trägern des Vorhabens zu tragen sind,

3.9 den Beklagten zu verpflichten, die Auflage 5.1.3 Nr. 2 wie folgt zu ändern:

„Das Nachtschutzgebiet umfasst die Gebiete, die von der Grenzlinie eines für die Nachtstunden (22:00 bis 6:00 Uhr) der sechs verkehrsreichsten Monate - gerechnet 100:100 - ermittelten energieäquivalenten Dauerschallpegels von 50 dB(A) außen oder von den Grenzlinien, die sechs Lärmereignissen pro Nacht (22:00 bis 6:00 Uhr) mit einem A-bewerteten Maximalpegel von 68 dB(A) außen für jeweils eine Nacht mit Flugbetrieb in Richtung Westen bzw. Osten entsprechen, umschlossen werden.“,

3.10 festzustellen, dass der Berechnung der Dauerschallpegel und der Zahl der Spitzenschallpegel in Auflage 5.1.3 die Zahl von 550 Flugbewegungen pro Nacht in der Zeit von 22:00 bis 6:00 Uhr zugrunde zu legen ist, solange nicht in einer weiteren Auflage eine zahlenmäßige Beschränkung der zulässigen Flugbewegungen in diesen Nachtstunden angeordnet worden ist,

3.11 hilfsweise zu den Anträgen zu 3.7 bis 3.10 den Beklagten zu verpflichten, über die Auflage 5.1.3 (mit Anl. 2, Schutzgebiete, Nachtschutzgebiet) unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden,

3.12 den Beklagten zu verpflichten, die Auflage 5.1.4 „Schutz besonderer Einrichtungen“ Nr. 1 Satz 1 dahin zu ergänzen, dass alle Einrichtungen innerhalb des Tag-schutzgebietes und die Altenheime innerhalb des Nachtschutzgebietes umfasst sind,

3.13 den Beklagten zu verpflichten, in Auflage 5.1.4 Nr. 1 Satz 2 und 3 als Maximalpegel 53 dB(A) und als Dauerschallpegel - gerechnet 100:100 - 35 dB(A), in Ruheräumen 32 dB(A) anzuordnen,

3.14 den Beklagten zu verpflichten, die Auflage 5.1.4 Nr. 1 Satz 4 dahin zu ergänzen, dass die Kosten für erforderliche Einzelfalluntersuchungen außerhalb des Tag- bzw. Nachtschutzgebietes in den Bereichen von den Trägern des Vorhabens zu tragen sind, in denen sie auch in den Auflagen 5.1.2 und 5.1.3 von den Trägern des Vorhabens zu tragen sind,

3.15 festzustellen, dass der Berechnung der Dauerschallpegel für die Auflage 5.1.4 ein Flugbetrieb mit 550 000

Flugbewegungen pro Jahr zugrunde zu legen ist, solange in dem Planfeststellungsbeschluss die höchstzulässige Zahl jährlicher Flugbewegungen nicht auf 370 000 beschränkt wird,

3.16 hilfsweise zu den Anträgen zu 3.12 bis 3.15 den Beklagten zu verpflichten, über die Auflage 5.1.4 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden

3.17 den Beklagten zu verpflichten, die Auflage 5.1.5 „Entschädigungen für Außenwohnbereiche“ wie folgt - hilfsweise unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts - zu ändern:

„1) Das Entschädigungsgebiet Außenwohnbereich umfasst das Gebiet, welches von der Grenzlinie eines für die Tagstunden (6:00 bis 22:00 Uhr) der sechs verkehrsreichsten Monate - gerechnet 100:100 bei 550 000 Flugbewegungen jährlich - ermittelten energieäquivalenten Dauerschallpegels von 55 dB(A) außen umschlossen wird.

2) Die Höhe der Entschädigung beträgt mindestens 5 000 € pro Einfamilienhaus; bei Zwei- oder Mehrfamilienhäusern erhöht sich dieser Betrag um jeweils 2 500 € pro abgeschlossene Wohnung. Für Eigentumswohnungen beträgt die Entschädigung 3 500 € pro Wohnung. Die Entschädigung hat die Minderung des Verkehrswertes des jeweiligen Grundstückes auszugleichen, wenn der Eigentümer im Einzelfall nachweisen kann, dass diese die in seinem Fall anzuwendende Pauschale übersteigt. Der Verkehrswert des Grundstückes ist zum Qualitäts-Stichtag des Konsensbeschlusses vom 28. Mai 1996, hilfsweise der Stellung des Planfeststellungsantrages - 17. Dezember 1999 - zu ermitteln. Die Kosten der Verkehrswertermittlung sind innerhalb des Tagschutzbereiches von den Trägern des Vorhabens zu tragen.“,

3.18 die Auflage 5.1.7 „Anspruchsvoraussetzungen für Schallschutzeinrichtungen/Entschädigungsleistungen“ in Nr. 2 - Beschränkung des Anspruches auf 30 % des Verkehrswertes - und in Nr. 3 - Beschränkung der Geltendmachung auf fünf Jahre - aufzuheben,

3.19 den Beklagten zu verpflichten, die Auflage 5.1.9 „Vorbehalt nachträglicher Anordnungen“ dahin zu ändern, dass er sich verpflichtet, über eine Änderung der Auflagen zum aktiven und passiven Schallschutz neu zu entscheiden, sobald die Zahl der jährlichen Flugbewegungen von 360 000 überschritten wird.

- 32 Das beklagte Ministerium und die Beigeladenen beantragen jeweils,
die Klagen abzuweisen.
- 33 Sie treten dem Vorbringen der Klägerinnen entgegen und verteidigen den angefochtenen Planfeststellungsbeschluss. Im Kern machen sie geltend:
- 34 Der Planfeststellungsbeschluss stehe mit den Grundsätzen und Zielen der Landesplanung im Einklang. Dies gelte selbst für den Fall, dass der Landesentwicklungsplan Flughafenstandort (LEP FS) unwirksam sein sollte. Die Standortentscheidung des LEP FS für Schönefeld sei abwägungsfehlerfrei und wirksam. Die abwägungsrelevanten Belange einschließlich der Lärmbetroffenheit seien in der gebotenen Weise ermittelt und abgewogen worden. Sperenberg habe sich auf der Grundlage einer Grobanalyse nicht als vorzugswürdiger Standort aufgedrängt. Von einer vertieften Analyse dieser Standortalternative einschließlich einer genaueren Ermittlung der Zahl der Lärmbetroffenen habe die Landesplanung daher absehen dürfen. Das Ausmaß der Lärmbetroffenheit am Standort Schönefeld sei ohne Abwägungsfehler bewertet und gewichtet worden. Entgegen der Auffassung des Obergerichtes für das Land Brandenburg in seinem Urteil vom 10. Februar 2005 unterliege die Standortentscheidung schließlich weder im Hinblick auf § 3 Abs. 4 und § 6 Abs. 3 LEPro noch mit Blick auf § 33 Abs. 3 LEPro, § 50 BImSchG rechtlichen Bedenken.
- 35 Dass der Planfeststellungsbeschluss die Standortanforderungen in Anlehnung an die Begründung des LEP FS formuliere, halte sich im Rahmen planerischer Gestaltungsfreiheit. Die Standortwahl sei nicht deshalb rechtswidrig, weil im Einwirkungsbereich des geplanten „Single“-Airports der Kreis der vom Fluglärm Betroffenen sowohl zur Tages- als auch zur Nachtzeit zunehmen werde. Dies sei gesehen und in der fachplanerischen Abwägung der Lärminderung in Tegel und Tempelhof gegenübergestellt worden. Ebenso sei in den Blick genommen worden, dass die Lärmbetroffenheit gemessen an der Bevölkerungszahl und der Siedlungsstruktur im Flughafenumfeld am Standort Schönefeld erheblich größer sei als am Standort Sperenberg. Wesentliches Argument ge-

gen den Standort Sperenberg sei dessen stadtferne Lage zur Metropole Berlin. Die Standortauswahl werde nicht maßgebend auf den Kostengesichtspunkt gestützt. Selbst wenn ein Flughafenausbau am Standort Sperenberg kostengünstiger wäre, würde dies durch die anderweitigen Vorteile des Standortes Schönefeld, nämlich die räumliche Beziehung zum Hauptaufkommensgebiet, stärkere wirtschaftliche Impulse, eine geringere Flächeninanspruchnahme und die verkehrliche Anbindung, mehr als aufgewogen. Entgegen der Auffassung der Klägerinnen sei der Gesichtspunkt der Planungshoheit der von dem Vorhaben betroffenen Gemeinden in die Standortabwägung eingestellt worden, was auch entsprechende Ausführungen im Planfeststellungsbeschluss belegten.

- 36 Im Hinblick auf wasserrechtliche Belange sei die Entscheidung für den Standort Schönefeld ebenfalls nicht zu beanstanden. Den sich aus § 6 Abs. 1 WHG ergebenden Anforderungen werde genügt, wenn eine Schadstoffmobilisierung durch die Grundwasserhaltung ausgeschlossen sei. Dazu reiche es aus, die notwendigen Maßnahmen baubegleitend durchzuführen. Soweit Altlasten vorhanden seien, gelte für deren Erkundung und etwaige Sanierung, für die Frage der Verantwortlichkeit und der Behördenzuständigkeit das Bundes-Bodenschutzgesetz. Die Trinkwasserversorgung durch das Wasserwerk Eichwalde werde nicht beeinträchtigt. Soweit der Grundwasserspiegel im Randbereich des Einzugsgebietes um 10 cm bis 25 cm sinken werde, halte sich dies im Bereich des natürlichen Schwankungsverhaltens und werde dadurch ausgeglichen, dass sich der Anteil der Fördermenge aus dem von der Grundwasserabsenkung nicht beeinträchtigten Uferfiltrat der Dahme-Gewässer erhöhe. Es bestehe auch keine Versalzungsgefahr. Angesichts einer Fließzeit von der 10-cm-Absenkungslinie bis zum Wasserwerk von über 100 Jahren verbleibe ausreichend Zeit für etwaige Abwehrmaßnahmen. Das Wassermonitoring stelle ein geeignetes Instrument dar, um relevante Veränderungen des Grundwasserspiegels rechtzeitig erkennen und ggf. reagieren zu können.
- 37 Ebenso wenig lasse die Bewältigung der Lärmproblematik einen Abwägungsfehler erkennen. Selbst wenn ein solcher bestünde, führte er allenfalls auf einen Planergänzungsanspruch. Soweit es um die Frage des Nachtflugbetriebes gehe, sei davon auszugehen, dass es einen Anspruch auf ein Nachtflugverbot

nicht gebe. § 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG gebiete (nur) eine besondere Rücksichtnahme auf das Ruhebedürfnis der Anwohner in der Nacht. Angesichts des prognostizierten Verkehrsbedarfs für die Nachtstunden habe der Beklagte der Notwendigkeit eines zahlenmäßig unbegrenzten nächtlichen Flugbetriebs den Vorrang einräumen dürfen. Im Hinblick auf den Frachtverkehr sei eine international wettbewerbsfähige luftverkehrliche Anbindung an globale Absatz- und Beschaffungsmärkte unverzichtbar. Die Annahme einer Drehkreuzfunktion des ausgebauten Flughafens Berlin-Schönefeld als Sekundär-Hub mit Schwerpunkt Osteuropa erweise sich nicht als prognosefehlerhaft. Zu berücksichtigen sei ferner das hohe Innovationspotential der sog. KEP-Dienste (Kurier-, Express- und Paketdienste). Im Touristikverkehr seien die Charter-Airlines angesichts des Preiswettbewerbs mehr denn je darauf angewiesen, hohe Nutzungszeiten ihrer Flugzeuge zu erreichen. Die Konkurrenzsituation mache einen Nachtflugbetrieb für den Erhalt der Angebotsstruktur im Shuttle-Verkehr zwingend notwendig. Auch im Bereich des kontinentalen Kurz- und Mittelstreckenverkehrs ergebe sich mit Rücksicht auf eine Optimierung der Flugzeugnutzung und eine optimale Anschlussverknüpfung die Notwendigkeit, nächtliche Zeitscheiben zu nutzen. Insgesamt sei für die Zeit von 22:00 bis 5:59 Uhr ein Bedarf von 92 bis 100 Flugbewegungen zu prognostizieren. Der Nachtflugbetrieb sei zum Schutz der Anwohner an die Auflage geknüpft worden, während der gesamten Nachtzeit nur besonders lärmarme Strahlflugzeuge zuzulassen, was eine deutliche Entlastung von hohen Maximalpegeln bewirke.

- 38 Das Lärmschutzkonzept wahre die fachplanungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze des § 9 Abs. 2 LuftVG. Insbesondere stehe das Schutzziel der Vermeidung eines Maximalpegels von 55 dB(A) im Rauminnern mit der Lärmwirkungsforschung und dem Stand der Rechtsprechung im Einklang. Die Lärmgrenzwerte stellten auch sicher, dass es durch nächtliche Fluglärmereignisse nicht zu zusätzlichen erinnerbaren Aufweckreaktionen komme. Den Schutzbedürfnissen kommunaler Einrichtungen wie Schulen, Kindertagesstätten und Altenheimen werde durch eine gesonderte Lärmschutzaufgabe Rechnung getragen. Im Hinblick auf Kommunikationsstörungen im Außenwohnbereich bestehe keine Verpflichtung, einen Dauerschallpegel von 59 dB(A) als Grenze festzulegen, da es sich dabei lediglich um einen Vorsorgewert handele. Soweit der Grenzwert für

die Störung der Erholung im Freien bei einem Dauerschallpegel von 62 dB(A) außen anzusetzen sei, sei dies für die Festsetzung von Entschädigungsansprüchen unmaßgeblich. Schutzziel sei die Vermeidung von Kommunikationsstörungen; dieses Ziel werde durch die Festlegung eines Grenzwertes von 65 dB(A) erreicht.

39 Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung sei es zulässig, allen Grundstücken, die von einer Lärmbelastung in Höhe von 65 dB(A) und mehr betroffen seien, einen einheitlichen Entschädigungsanspruch zuzubilligen, ohne dabei hinsichtlich der Entschädigungshöhe weiter zu differenzieren. Schließlich seien nach § 74 Abs. 2 Satz 3 VwVfGBbg nicht alle flughafenbedingten Wertminderungen zu entschädigen, sondern nur solche, die durch Lärmimmissionen eintreten, welche die Zumutbarkeitsgrenze überschritten. Dieser Nachteil könne nur auf der Grundlage des Verkehrswertes im Zeitpunkt der Geltendmachung des Anspruches bemessen werden. Die im Planfeststellungsbeschluss vorgesehene Entschädigungshöhe sei angemessen. Sie gehe von der Wertminderung i.S.d. § 82 des Bewertungsgesetzes (BewG) aus. Die Beschränkung der Entschädigungsleistung auf 30 % des Verkehrswertes für den Fall, dass die Kosten für Schallschutzeinrichtungen mehr als 30 % des Verkehrswertes von Grundstück und Gebäude(n) mit zu schützenden Räumen betragen, finde ihre Rechtsgrundlage in § 74 Abs. 2 Satz 3 VwVfGBbg.

40 Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten, insbesondere auch mit Blick auf die eingereichten gutachterlichen Äußerungen, wird auf den Inhalt der Gerichtsakte dieses Verfahrens und des Verfahrens BVerwG 4 CN 1.05 (BVerwG 4 BN 28.05) sowie auf den Inhalt der in beiden Verfahren vorgelegten Verwaltungsvorgänge des Beklagten Bezug genommen.

II

41 Die Klagen sind zulässig, aber nur teilweise begründet. Die Klägerinnen haben keinen Anspruch auf die - mit ihrem Hauptantrag begehrte - Aufhebung des

Planfeststellungsbeschlusses vom 13. August 2004. Die auf Planergänzung gerichteten Hilfsanträge haben nur zum Teil Erfolg.

- 42 Der angefochtene Planfeststellungsbeschluss leidet nicht an durchgreifenden Verfahrensfehlern (A.). Die Entscheidung der Planfeststellungsbehörde, das Ausbauvorhaben am Standort Berlin-Schönefeld zuzulassen, beruht auf rechtswirksamen und verbindlichen Zielvorgaben der Landesentwicklungsplanung (B.) und rechtfertigt sich aus den Zielsetzungen des Luftverkehrsgesetzes (C.). Ebenso wenig führen Abwägungsfehler (D.) oder Mängel der immissionschutzrechtlichen, wasserrechtlichen und naturschutzrechtlichen Regelungen (F., G. und H.) zu einem Anspruch der Klägerinnen auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses. Von den hilfsweise geltend gemachten Ansprüchen auf Planergänzung haben die Anträge auf Anordnung verbesserten Lärmschutzes teilweise Erfolg (E.); im Übrigen sind keine zur Planergänzung führenden Abwägungsfehler gegeben.
- 43 Die in der mündlichen Verhandlung gestellten Beweisanträge waren aus den in der Sitzungsniederschrift aufgeführten Gründen abzulehnen.
- 44 A. Verfahrensfehler
- 45 Der Planfeststellungsbeschluss leidet nicht an einem Verfahrensfehler, der zur Aufhebung nötig ist.
- 46 Die Klägerinnen gehen zu Unrecht davon aus, dass ihre Einwendungen gegen die nachträglich ausgelegte Unterlage über das Ergebnis der Standortalternativenprüfung vom 17. April 2003 hätten mündlich erörtert werden müssen. Richtig ist, dass sich in dem Planfeststellungsantrag keine Angaben zu Standortalternativen fanden. Die Vorhabenträger vertraten den Standpunkt, dass sich vor dem Hintergrund der Standortfestlegungen im Landesentwicklungsplan die Standortfrage nicht mehr stelle. Die Standortproblematik wurde gleichwohl im Rahmen des Anhörungsverfahrens in der Zeit vom 14. bis zum 22. Juni 2001 erörtert. Als Reaktion auf das Urteil vom 24. August 2001 - OVG 3 D 4/99.NE -,

in dem das Oberverwaltungsgericht für das Land Brandenburg die landesplanerische Festlegung auf den Standort Schönefeld für nichtig erklärte, und auf eine Stellungnahme der EU-Kommission, die darauf drängte, eine Übersicht über anderweitige Lösungsmöglichkeiten vorzulegen, reichte die Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH unter dem 17. März 2003 eine Standortalternativenuntersuchung nach. Beschränkt auf diese Planunterlage wurde die Öffentlichkeit erneut beteiligt. Von einer förmlichen Erörterung sah die Anhörungsbehörde jedoch ab. Diese Vorgehensweise begegnet keinen rechtlichen Bedenken.

- 47 Die Planfeststellungsbehörde (PFB S. 289) wertet die nachgereichte Übersicht über Standortalternativen zutreffend als Unterlage i.S.d. § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 UVPG i.d.F. vom 12. Februar 1990 (BGBl I S. 205). Dahinstehen kann, ob die Anhörungsbehörde nach § 9 Abs. 1 Satz 3 UVPG a.F. berechtigt gewesen wäre, von einer erneuten Anhörung der Öffentlichkeit gänzlich abzusehen. Jedenfalls war es ihr nicht verwehrt, auf eine förmliche Erörterung i.S.d. § 73 Abs. 6 VwVfGBbg und des § 9 Abs. 1 Satz 2 UVPG a.F. zu verzichten. Diese Möglichkeit eröffnete ihr § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 LuftVG. Danach kann bei der Änderung eines Flughafens von einer förmlichen Erörterung abgesehen werden. Der Begriff der Änderung umfasst auch die Erweiterung eines Flughafens. Der Regelung liegt die gesetzgeberische Erwägung zugrunde, dass sich eine förmliche Erörterung erübrigt, wenn absehbar ist, dass mündlich keine weiteren der Verwaltung nicht bereits bekannten Tatsachen und Auffassungen übermittelt werden (vgl. Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf des PIVereinfG, BTDrucks 12/4328 S. 40; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr zum Entwurf des PIVereinfG, BTDrucks 12/5284 S. 38). § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 LuftVG ist zwar tatbestandlich nicht unmittelbar auf den Fall zugeschnitten, dass in einem laufenden Verwaltungsverfahren dadurch eine Änderung eintritt, dass weitere Unterlagen ausgelegt werden. Die Planfeststellungsbehörde geht jedoch zu Recht davon aus, dass diese Vorschrift analog anwendbar ist (PFB S. 292). Bei einer auf Standortalternativen beschränkten nachträglichen Anhörung ist der Themenkreis ähnlich wie bei einem Änderungsverfahren von vornherein begrenzt. Eine erneute Erörterungsverhandlung wäre in dieser Situation nur dann geboten gewesen, wenn sich als Ertrag der zusätzlich ins Verfahren eingeführten Unterla-

ge Erkenntnisgewinne abgezeichnet hätten, die den Vorhabenträgern hätten Anlass geben müssen, die Plankonzeption zu überdenken. Die Einwendungen waren indes schon deshalb nicht geeignet, gänzlich neue Perspektiven zu eröffnen, weil die Standortalternativenproblematik ausweislich der Protokolle bereits in der vorausgegangenen Erörterung breiten Raum eingenommen hatte. Es wurden keine Gesichtspunkte vorgebracht, die im Kern nicht schon zuvor Gegenstand ausgiebiger Diskussion gewesen waren. Ergab sich aus den Einwendungen kein nennenswerter Informationsmehrwert, so konnte die Anhörungsbehörde von einer weiteren förmlichen Erörterung absehen. Sie durfte es allerdings nicht damit bewenden lassen, das Vorbringen der Klägerinnen zur Kenntnis zu nehmen und in Erwägung zu ziehen. Macht die Anhörungsbehörde von dem ihr gesetzlich eingeräumten Ermessen in der Weise ordnungsgemäßen Gebrauch, dass sie von einer förmlichen Erörterung absieht, so ist den Einwendern nach § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 LuftVG vor dem Abschluss des Planfeststellungsverfahrens Gelegenheit zur - schriftlichen - Äußerung zu geben. Dies ist unterblieben. Der Mangel, der dem Verfahren insoweit anhaftet, ist indes nach § 46 VwVfGBbG, der nach § 10 Abs. 8 Satz 2 LuftVG auch im luftrechtlichen Planfeststellungsverfahren anwendbar ist, unschädlich. Es ist im Sinne dieser Vorschrift offensichtlich, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat.

- 48 B. Standortentscheidung im Landesentwicklungsplan (LEP FS 2003)
- 49 Die Wahl des Flughafenstandorts Berlin-Schönefeld ist eine raumordnerische Entscheidung, die auf der Ebene der Landesentwicklungsplanung gefallen ist. Die Planfeststellungsbehörde ist an das Ergebnis des landesplanerischen Standortvergleichs gebunden; sie trifft jedoch keine Realisierungspflicht. Die standortbezogenen Zielvorgaben des LEP FS unterliegen der gerichtlichen Inzidentkontrolle (1.). Die landesplanerische Standortwahl hält der rechtlichen Überprüfung stand. Die Standortvorgaben des LEP FS überschreiten die kompetenziellen Grenzen der Raumordnung nicht (2.). Die zugrunde liegenden Luftverkehrsprognosen sind nicht zu beanstanden (3.). Die Entscheidung gegen eine Weiterentwicklung des gegenwärtigen Berliner Flughafensystems, das aus

den Flughäfen Berlin-Tegel, Berlin-Tempelhof und Berlin-Schönefeld besteht, verletzt das raumordnungsrechtliche Abwägungsgebot nicht (4.). Die Ablehnung stadtferner Standortoptionen wie Sperenberg und Jüterbog-Ost ist ebenfalls frei von Abwägungsfehlern (5.). Die landesplanerische Entscheidung für den Standort Berlin-Schönefeld beschränkt die kommunale Planungshoheit der Klägerinnen nicht in unverhältnismäßiger Weise (6.). Eine gerichtliche Überprüfung des raumordnerischen Standortvergleichs, den der Planfeststellungsbeschluss anstellt (PFB S. 380 bis 404), erübrigt sich (7.).

50 1. Bindung der Planfeststellungsbehörde an landesplanerische Zielvorgaben

51 Der Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld ist eine raumbedeutsame Maßnahme i.S.v. § 3 Nr. 6 ROG, deren Zulassung gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 LuftVG der Planfeststellung bedarf. Zielförmige Standortentscheidungen der Raumordnung (Landesplanung) sind nach § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen zu beachten. Dies gilt auch für Planfeststellungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen von Personen des Privatrechts (§ 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG), wie sie hier vorliegen. Träger des Vorhabens „Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld“ sind die Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH (mit den Gesellschaftern Land Berlin, Land Brandenburg und Bundesregierung Deutschland) sowie die DB Netz AG und die DB Station & Service AG. Für den privatrechtlich organisierten Träger eines Flughafenvorhabens verweist § 4 Abs. 3 ROG auf die in § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ROG normierte Beachtungspflicht.

52 1.1 Landesplanerische Rechtsgrundlagen

53 Bei Erlass des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses bestanden die folgenden landesplanerischen Rechtsgrundlagen:

54 § 3 Abs. 1 Nr. 11 Sätze 7 und 8 des Brandenburgischen Landesplanungsgesetzes (BbgLPIG) in der Neufassung vom 12. Dezember 2002 (GVBl I 2003, 9) enthält unter der Überschrift „Ziele der Raumordnung“ die Aussagen: „Der wachsenden Bedeutung des Luftverkehrs ist Rechnung zu tragen. In der Region südlich von Berlin ist ein neuer Verkehrsflughafen vorzusehen“. Nach der

Öffnungsklausel in § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG 2002 gelten die in Abs. 1 enthaltenen Ziele nur solange fort, bis sie durch Wirksamwerden entsprechender oder widersprechender Ziele in den gemeinsamen Landesentwicklungsplänen ersetzt werden. Die Entscheidung des Beklagten, den künftigen Luftverkehrsbedarf der Länder Berlin und Brandenburg durch Konzentration auf einen einzigen Flughafenstandort zu decken und zu diesem Zweck den Flughafen Berlin-Schönefeld als „Single“-Flughafen auszubauen, findet ihre raumordnungsrechtliche Grundlage in § 19 Abs. 11 des Landesentwicklungsprogramms 2003 (LEPro 2003) und in den Aussagen Z 1 und 2 des Landesentwicklungsplans Flughafenstandortentwicklung (LEP FS) vom 28. Oktober 2003. Die Vorschriften lauten:

§ 19 Abs. 11 LEPro: „Der im Gesamtraum Berlin-Brandenburg zu erwartende Bedarf an Luftverkehrskapazitäten soll durch rechtzeitige Bereitstellung vornehmlich innerhalb des bestehenden internationalen Flughafensystems, insbesondere unter Verringerung der Lärmbetroffenheit, gedeckt werden. Dabei soll der nationale und internationale Luftverkehrsanschluss für Berlin und Brandenburg möglichst auf einen Flughafen konzentriert werden. Hierbei soll eine enge räumliche Beziehung des Flughafens zum Aufkommensschwerpunkt Berlin mit kurzen Zugangswegen und unter Einbindung in das vorhandene Verkehrssystem, insbesondere zum Schienennetz und zum öffentlichen Personennahverkehr, angestrebt werden. Die für den Flughafen sowie für seine Funktionsfähigkeit notwendigen Flächen sollen gesichert werden. ...“

Z 1 LEP FS: „Zur Deckung des nationalen und internationalen Luftverkehrsbedarfes der Länder Berlin und Brandenburg ist der Flughafen Berlin-Schönefeld weiter zu entwickeln. Mit Inbetriebnahme der Kapazitätserweiterung am Standort Schönefeld sind die Flugplätze Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof zu schließen und ihre Flächen einer anderen Nutzung zuzuführen.“

Z 2 LEP FS: „Für die Entwicklung des Flughafens Berlin-Schönefeld ist die Flughafenfläche entsprechend der zeichnerischen Darstellung von entgegenstehenden Nutzungen freizuhalten.“

- 55 Die Zielvorgaben Z 3, Z 4 und Z 5 des LEP FS beschränken die kommunale Planungshoheit der Klägerinnen durch Bauhöhenbeschränkungen und Siedlungsbeschränkungszone. Diese Zielaussagen lauten:

„Z 3

Zur Gewährleistung der Standortsicherung ist eine Planungszone Bauhöhenbeschränkung in der zeichnerischen Darstellung festgelegt, in der keine Vorhaben geplant werden dürfen, die die Hindernisfreiheit des Flugbetriebes und damit auch die Flugsicherheit beeinträchtigen können. In der zeichnerischen Darstellung ist die maximale Bauhöhe eingetragen (zulässige Höhe über N.N).

Z 4

Zur Gewährleistung der Standortsicherung ist eine Planungszone Siedlungsbeschränkung I in der zeichnerischen Darstellung festgelegt, in der neue Flächen und Gebiete für Wohnnutzungen und/oder besonders lärm-schutzbedürftige Einrichtungen nicht geplant werden dürfen.

Z 5

Zur Gewährleistung der Standortsicherung ist eine Planungszone Siedlungsbeschränkung II in der zeichnerischen Darstellung festgelegt, in der neue Flächen und Gebiete für Wohnnutzungen nicht geplant werden dürfen. Die Ausweisung von Flächen und Gebieten für Wohnnutzungen ist ausnahmsweise und nur in geringfügigem Umfang und nur zur Abrundung vorhandener Wohngebiete zulässig, wenn die weitere bauliche Entwicklung der Gemeinde bzw. des Bezirkes nur innerhalb dieser Planungszone möglich ist und ausreichende Lärmschutzmaßnahmen getroffen werden. Die Planung von besonders lärm-schutzbedürftigen Einrichtungen ist nur für den Fall zulässig, dass ein bereits vorhandener Bedarf nicht außerhalb der Planungszone gedeckt werden kann und ausreichende Lärmschutzmaßnahmen getroffen werden.“

- 56 Angesichts dieser Rechtsgrundlagen erübrigte sich die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens. Nach § 15 Abs. 2 ROG 1998 kann von einem Raumordnungsverfahren abgesehen werden, wenn die Beurteilung der Raumverträglichkeit der Planung oder Maßnahme bereits auf anderer raumordnerischer Grundlage hinreichend gewährleistet ist; dies gilt insbesondere, wenn die Planung oder Maßnahme Zielen der Raumordnung entspricht (§ 15 Abs. 2 Nr. 1 ROG 1998). Diese Rahmenvorschrift setzt Art. 16 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LPiVertrag

(i.d.F. des Gesetzes zum Zweiten Staatsvertrag über die Änderung des LPVertrages, GVBl Bbg I 2001, 42, 49) in Landesrecht um. Eine andere „raumordnerische Grundlage“ im Sinne dieser Vorschriften ist die Zielaussage in Z 1 des LEP FS. Die von den Beteiligten erörterte Frage, ob auch die raumordnerische Standortalternativenprüfung in einem Planfeststellungsverfahren eine „raumordnerische Grundlage“ darstellen kann, ist daher nicht entscheidungserheblich.

- 57 Zweifelhaft ist jedoch, ob die Planfeststellungsbehörde die Bindungskraft der landesplanerischen Standortentscheidung in der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung zutreffend erkannt hat. Die Planfeststellungsbehörde stützt die Zulassung des Ausbauvorhabens am Standort Berlin-Schönefeld auf zwei Pfeiler. Sie sieht in der Planaussage Z 1 ein Ziel der Raumordnung und führt aus (PFB S. 371 ff.), dass das planfestgestellte Vorhaben dieser Zielaussage entspreche. Die Ziele der Landesplanung seien von der Planfeststellungsbehörde im Sinne einer strikten Rechtsbindung zu beachten. Ihr stehe es nicht zu, Ziele der Raumordnung im Rahmen der fachplanerischen Abwägung zu überwinden oder ihre Verbindlichkeit einzuschränken. Die Planfeststellungsbehörde ist ferner der Ansicht, ungeachtet der Standortfestlegung durch die Ziele der Raumordnung (hier: im LEP FS) sei in der fachplanungsrechtlichen Abwägung zu prüfen, „ob das Vorhaben am vorgesehenen Standort unter Berücksichtigung aller betroffenen öffentlichen und privaten Belange im Rahmen der Abwägung zulassungsfähig ist“ (PFB S. 373). Von diesem rechtlichen Ansatz aus nimmt der Planfeststellungsbeschluss einen eigenständigen Standortvergleich vor. Abgewogen werden in Betracht kommende Alternativen innerhalb und außerhalb des bestehenden Berliner Flughafensystems. Die Standortanforderungen, die der LEP FS aufgestellt hat, werden dabei zu Bestandteilen des fachplanerischen Abwägungsprogramms (vgl. PFB S. 381 f.). Am Ende steht das Ergebnis, dass sich gegenüber dem Flughafenausbau am Standort Schönefeld keine Standortalternative anbietet, die geeignet wäre, die mit der Ausbauplanung angestrebten Ziele insgesamt unter geringerer Inanspruchnahme entgegenstehender öffentlicher und privater Belange zu erreichen (PFB S. 403 f.).

- 58 Diese Erwägungen geben dem erkennenden Senat Anlass, zunächst die Bindungswirkungen der raumordnungsrechtlichen Standortentscheidung in der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung zu konkretisieren. Dabei ist von den Aufgaben und dem Kompetenzbereich der Raumordnung (Landesplanung) einerseits und der luftverkehrsrechtlichen Fachplanung andererseits auszugehen.
- 59 1.2 Zielförmige Standortvorgaben als Mittel der Landesplanung
- 60 Raumordnung ist auf die Ordnung und Entwicklung des größeren Raumes angelegt. Der Gesetzgeber hat der Raumordnung daher die Kompetenz zur überfachlichen und überörtlichen, zusammenfassenden (integrierenden) Gesamtplanung verliehen und dies mit einem Koordinierungs-, Ordnungs- und Entwicklungsauftrag verbunden (§ 1 Abs. 1 Satz 2 ROG; Art. 7 und 8 LPIVertrag). Dieser Auftrag zielt auf den Ausgleich konkurrierender Ansprüche an die Raumnutzung. Neben der Koordination verschiedener fachplanerischer Ansprüche an den Raum kann die Landesplanung im Rahmen ihres Entwicklungsauftrags auch Ziele und Grundsätze der Raumordnung nach eigener Kompetenz und eigener Abwägung aufstellen. Dabei ist sie jedoch auf den Kompetenzbereich der überfachlichen und überörtlichen Planung beschränkt. Sie darf (ohne spezielle gesetzliche Ermächtigung) nicht an die Stelle der Fachplanung treten und deren Aufgaben übernehmen. Den Fachplanungsträgern muss zur Erfüllung der ihnen eingeräumten Planungsbefugnis ein ausreichender Planungsspielraum verbleiben.
- 61 Es gehört zu den herkömmlichen Mitteln überörtlicher Koordination und Entwicklung, Raumfunktionen zu sichern, die an besondere Lagevorteile oder Standortbedingungen geknüpft sind. Die Träger der Landes- und Regionalplanung sind daher auch zu Standortausweisungen für raumbedeutsame Infrastrukturvorhaben ermächtigt (vgl. § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 ROG - Standorte und Trassen für Infrastruktur; hierzu BVerwG, Urteil vom 15. Mai 2003 - BVerwG 4 CN 9.01 - BVerwGE 118, 181 - Messe und Flughafen Stuttgart). Auch zielförmige Standortausweisungen der Landesentwicklungs- oder Regionalplanung bleiben jedoch hinsichtlich des Umfangs ihrer rechtlichen Bindungskraft und ihrer Detailschärfe den Aufgaben und Leitvorstellungen einer nachhaltigen

Raumentwicklung verpflichtet. Sie dienen dem Ausgleich sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Ansprüche an die Raumnutzung (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 1 ROG). Sie enthalten für sich betrachtet und ohne die Anordnung weitergehender Wirkungen in Raumordnungsklauseln einzelner Fachgesetze (wie etwa § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB) keine den Inhalt und die Schranken des Eigentums unmittelbar bestimmenden Regelungen der Bodennutzung. Standortfestlegungen in einem Landesentwicklungs- oder Regionalplan müssen sich daher auf die Aussage beschränken, dass der ausgewählte Standort aus raumordnerischer Sicht geeignet und - nach einem raumordnerischen Alternativenvergleich - vorzugswürdig ist, um konkurrierende Raumnutzungen in einen dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ausgleich zu bringen. Private Belange sind, soweit sie auf dieser Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, in der Abwägung bereits zu berücksichtigen (§ 7 Abs. 7 Satz 2 ROG).

62 1.3 Raumordnerische Standortvorgaben in der Bauleitplanung

63 Die gesetzliche Konzeption eines vertikalen Über- und Unterordnungsverhältnisses, die den funktionalen Zusammenhang von Raumordnung und kommunaler Bauleitplanung kennzeichnet, ist auf das Verhältnis von Raumordnung und (luftverkehrsrechtlicher) Fachplanung nicht übertragbar.

64 Der Senat hat in seinem Beschluss vom 20. August 1992 - BVerwG 4 NB 20.91 - (BVerwGE 90, 329 <333 f.>) dargelegt, dass das Raumplanungsrecht eine Abfolge von Planungsentscheidungen auf Bundes- und auf Landesebene mit fortschreitender Verdichtung bis hin zu konkreten Festlegungen auf Gemeindeebene umfasst. In dieses mehrstufige System räumlicher Gesamtplanung sei die gemeindliche Bauleitplanung als nachgeordnete unterste Ebene der Planungshierarchie eingebunden. In vertikaler Hinsicht werde dadurch sichergestellt, dass die jeweilige Planungsebene die auf der vorgelagerten Stufe ebenenspezifisch aggregierten Belange in ihre eigene Planung aufzunehmen habe. Hieraus folge, dass die Bindungswirkung, die § 5 Abs. 2 Satz 1 ROG a.F. (§ 4 Abs. 1 Satz 1 ROG 1998) den Zielen der Raumordnung in der Bauleitplanung zuweise, nicht im Abwägungsprogramm (§ 1 Abs. 6 BauGB a.F., § 1 Abs. 7 BauGB n.F.) zu suchen sei. Das Anpassungsgebot in § 1 Abs. 4 BauGB

zeige, dass die raumordnungsrechtliche Zielbindung der gemeindlichen Abwägung „rechtlich vorgelagert“ sei. Mit anderen Worten: Die Bindungen, die sich aus den Zielen der Raumordnung ergeben, sind „gleichsam vor die Klammer des Abwägungsprozesses gezogen“ (vgl. Beschluss vom 20. August 1992 - BVerwG 4 NB 20.91 - a.a.O., S. 332). „Anpassen“ i.S.v. § 1 Abs. 4 BauGB bedeutet, dass die Ziele der Raumordnung in der Bauleitplanung je nach dem Grad ihrer Aussageschärfe zwar konkretisierungsfähig sind, nicht aber im Wege der Abwägung überwunden werden können. Die relative Offenheit einer zielförmigen Vorgabe ändert nichts daran, dass die Gemeinde an die Zielvorgabe strikt gebunden ist. Aus § 1 Abs. 4 BauGB kann sogar eine Planungspflicht erwachsen (BVerwG, Urteil vom 17. September 2003 - BVerwG 4 C 14.01 - BVerwGE 119, 25).

- 65 Dieses Regelungsmuster vertikaler „Arbeitsteilung“ kann auf das Verhältnis zwischen Raumordnung (Landesplanung) und luftverkehrsrechtlicher Fachplanung nicht übertragen werden, weil das Luftverkehrsrecht eine dem § 1 Abs. 4 BauGB vergleichbare Unterordnung der Fachplanung unter raumordnungsrechtlichen Zielvorgaben nicht kennt. Das Verhältnis zwischen Landesplanung und luftverkehrsrechtlicher Fachplanung ist nicht das einer vertikalen Planungshierarchie, sondern das einer arbeitsteiligen Aufgabenstruktur mehrerer Planungsträger, deren aufgabenspezifische Kompetenzen und Gestaltungsspielräume durch rechtliche Bindungen, Abstimmungsgebote und Beteiligungsverfahren miteinander verschränkt sind.
- 66 1.4 Raumordnerische Standortvorgaben in der luftverkehrsrechtlichen Fachplanung
- 67 Die Rechtswirkungen zielförmiger Standortausweisungen der Landesplanung in der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung sind aus § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 i.V.m. § 3 Nr. 2 ROG (und Art. 9 Abs. 2 LPIVertrag) sowie aus dem luftverkehrsrechtlichen Abwägungsgebot in § 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG (vgl. auch § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG) abzuleiten. Normativer Dreh- und Angelpunkt ist dabei die Entscheidung des Bundesgesetzgebers, nur solchen raumordnerischen Planaussagen „verbindliche“ Kraft beizulegen, welche „abschließend abgewogene“

Festlegungen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums enthalten (§ 3 Nr. 2 ROG). Aus Wortlaut und Gesetzessystematik sowie aus dem Sinn und Zweck der vorgenannten Vorschriften ergibt sich sodann:

- 68 Beantragt der Vorhabenträger die Zulassung eines Flughafenvorhabens an dem von der Landesplanung festgelegten Standort, ist es weder Aufgabe der Planfeststellungsbehörde noch ist sie dazu befugt, die vorangegangene raumordnerische Abwägung durch eine eigene ergebnisoffene Abwägung der nach ihrer Auffassung maßgeblichen Standortanforderungen zu ersetzen, zu bestätigen oder zu korrigieren. Die Planfeststellungsbehörde hat das Ergebnis des landesplanerischen Standortvergleichs als solches hinzunehmen. Das ist gerechtfertigt, weil die Wahl eines Standorts für einen internationalen Verkehrsflughafen vorrangig eine raumordnerische Entscheidung darstellt. Die Standortwahl hat weiträumige Auswirkungen auf die Siedlungs- und Freiraumstrukturen des Planungsraums und schafft Nutzungskonflikte, die in der Regel bereits auf der übergeordneten Ebene der Landesplanung ein öffentliches Planungsbedürfnis auslösen. Dieser Planungsaufgabe kommt unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen, die dadurch gekennzeichnet sind, dass eine rechtsverbindliche Flughafennetz- und Bedarfsplanung auf der Grundlage einer luftverkehrspolitischen Gesamtkonzeption weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene existiert, besondere Bedeutung zu. Hat ein Träger der Landesplanung seine Planungsbefugnisse in diesem Sinne wahrgenommen, wäre eine erneute ergebnisoffene Standortalternativenprüfung des Fachplanungsträgers mit dem gesamträumlichen Gestaltungsanspruch der Landesplanung nicht vereinbar. Sie würde auch dem vom Bundesgesetzgeber mit der verfahrensmäßigen Abschichtung raumbedeutsamer Standortfragen verfolgten Ziel zuwiderlaufen, die Komplexität räumlicher Planungen schrittweise zu reduzieren und die Planungsträger auf den nachfolgenden Planungsstufen zu entlasten.
- 69 Beantragt der Vorhabenträger, ein konkretes Vorhaben an dem von der Landesplanung zielförmig festgelegten Standort im Wege der Planfeststellung zuzulassen, hat die Planfeststellungsbehörde keinen Anlass, im Rahmen der fachplanerischen (luftverkehrsrechtlichen) Abwägung eigene vergleichende Untersuchungen zur Eignung von Alternativstandorten vorzunehmen oder ent-

sprechende Gutachten einzuholen. Einfluss auf die Formulierung zielförmiger Standortvorgaben können Fachplanungsträger und private Vorhabenträger über die auf Landesebene vorzusehende Beteiligung bei der Aufstellung von Zielen der Raumordnung (§ 7 Abs. 5 ROG) sowie über das u.a. für die Planfeststellung nach dem Luftverkehrsgesetz vorgesehene Widerspruchsverfahren nach § 5 ROG ausüben. Sie können ferner ein Zielabweichungsverfahren nach § 11 ROG einleiten. Für eine fachplanerische Abwägung von Standortalternativen bleibt Raum, wenn und soweit der Träger der Landesplanung sich zurückhält und beispielsweise unter Verzicht auf eine gebietsscharfe zielförmige Standortvorgabe einen Teilraum festlegt, in dessen Grenzen verschiedene Standorte für ein bestimmtes Infrastrukturvorhaben in Betracht kommen.

- 70 Die Anforderungen an Ermittlungstiefe und Abwägungsdichte des landesplanerischen Standortvergleichs werden einerseits durch die Aufgabenstellung der Raumordnung und andererseits durch den Detaillierungsgrad der jeweils angestrebten Zielaussage bestimmt. Je konkreter die Festlegungen eines Landesentwicklungsplans sind, umso schärfer sind die Raumverhältnisse im Umfeld der zu vergleichenden Standorte in den Blick zu nehmen. Das gilt insbesondere für die gebietsscharfe Ausweisung von Infrastrukturvorhaben, die - wie ein internationaler Verkehrsflughafen - Lärmbelastungen, Luftverunreinigungen, eine Zunahme der Belastungen des bestehenden Verkehrsnetzes und Eingriffe in Natur und Landschaft befürchten lassen (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Mai 2003 - BVerwG 4 CN 9.01 - BVerwGE 118, 181 <194>). In der Abwägung sind auch die Erhaltungsziele und die Schutzzwecke der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (FFH-Gebiete) und der Europäischen Vogelschutzgebiete zu berücksichtigen (§ 7 Abs. 7 Satz 4 ROG). Für Raumordnungspläne, deren Aufstellung nach dem 20. Juli 2004 förmlich eingeleitet wurde, ist eine Umweltprüfung im Sinne der Richtlinie 2001/42/WG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABI EG Nr. L 197 S. 30 - Plan-UP-Richtlinie) durchzuführen (vgl. § 7 Abs. 5, § 22, § 23 Abs. 3 ROG i.d.F. des EuroparechtsanpassungsG Bau vom 24. Juni 2004, BGBl I S. 1359). Dabei sind unter Berücksichtigung der allgemeinen landesplanerischen Zielsetzungen auch Planungsalternativen zu untersuchen (§ 7 Abs. 5 Satz 3 ROG). Auf die Anforderungen des

landesplanerischen Abwägungsgebots ist bei der Frage, ob die Träger der Landesplanung die Lärmschutzbelange der betroffenen Anwohner im Vergleich des Standorts Schönefeld mit stadtfernen Standorten wie Sperenberg ausreichend berücksichtigt haben, zurückzukommen (vgl. unten Abschnitt B. 5.2.3).

- 71 1.5 Entscheidungsspielraum der Planfeststellungsbehörde
- 72 Die Planfeststellungsbehörde trifft hingegen keine („positive“) Rechtspflicht zur Zulassung eines Flughafenvorhabens an dem von der Landesplanung zielförmig festgelegten Standort. Ziele der Raumordnung, die dem für das Luftverkehrsrecht zuständigen Fachplanungsträger eine bindende Realisierungsverpflichtung auferlegen, sind unzulässig, solange der Bundesgesetzgeber nichts Abweichendes geregelt hat. Eine derartige Sonderregelung enthält das Luftverkehrsrecht nicht. Nach geltendem Recht kann die Landesplanung zwar den Entscheidungsspielraum der Planfeststellungsbehörde durch eine abschließend abgewogene Standortentscheidung erheblich eingrenzen und festlegen, dass der festgelegte Flughafenstandort von anderen Raumnutzungen freizuhalten ist. Gleichwohl kann die Landesplanung nicht die für die fachplanerische Aufgabenstellung relevanten Fragen in der Weise an sich ziehen, dass sie dem Fachplanungsträger die Realisierung eines Flughafenvorhabens an einem bestimmten Standort rechtsverbindlich vorschreibt. Das ergibt sich aus den folgenden Erwägungen:
- 73 Nach § 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG sind bei der Planfeststellung alle von dem Vorhaben berührten öffentlichen, kommunalen und privaten Belange im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Dazu gehören auch öffentliche, kommunale und private Belange, die auf der Ebene der Landesplanung in dieser Ausprägung und Detailschärfe (noch) nicht erkennbar oder nicht von Bedeutung gewesen sind (vgl. § 7 Abs. 7 Satz 2 ROG). Es obliegt der Planfeststellungsbehörde, die Vorzüge, welche die Träger der Landesplanung mit ihrer Standortentscheidung verbinden, im Verhältnis zu den entgegenstehenden sonstigen öffentlichen, kommunalen oder privaten Belangen zu bewerten und zu gewichten, auf die sich das geplante Vorhaben nachteilig auswirken würde. Die schädlichen Immissionen eines Infrastrukturvorhabens können in der Regel erst abschlie-

ßend ermittelt und eingeschätzt werden, wenn es im Planfeststellungsantrag des Vorhabenträgers konkretisiert worden ist. Die „raumordnungsexternen“ Belange können für sich betrachtet oder in ihrer Gesamtheit so gewichtig sein, dass sich die landesplanerische Standortwahl in der fachplanerischen Abwägung nicht durchsetzt. Das kann insbesondere der Fall sein, wenn die Zulassung des konkreten Vorhabens an dem von der Landesplanung ausgewiesenen Standort in unverhältnismäßiger (unzumutbarer) Weise in private Schutzgüter wie Eigentum oder Gesundheit, in den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung (Planungshoheit) oder in allgemeine öffentliche Belange (Wasserhaushalt, Bodenschutz, Natur und Landschaft) eingreifen würde. Der Fachplanungsträger hat ferner zu prüfen, ob nach der Aufstellung des Raumordnungsziels Entwicklungen eingetreten oder zu erwarten sind, die eine Realisierung der Zielaussagen aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen auf unabsehbare Zeit unmöglich machen oder wesentlich erschweren würden.

- 74 Gelangt die Planfeststellungsbehörde bei ihrer Abwägung zu dem Ergebnis, dass unüberwindbare Hindernisse oder überwiegende öffentliche und/oder private Belange dem Vorhaben am landesplanerisch ausgewiesenen Standort entgegenstehen, muss sie den Antrag des Vorhabenträgers, das Vorhaben an diesem Standort zuzulassen, ablehnen. Damit greift sie nicht in die raumordnerische Abwägung (§ 7 Abs. 7 Sätze 1 und 2 ROG) ein. Sie verletzt auch nicht ihre Beachtenspflicht aus § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG. Die Zielbindung erschöpft sich in der Pflicht der Planfeststellungsbehörde, die Zielaussage, der ausgewiesene Standort sei aus raumordnerischer Sicht geeignet und vorzugswürdig, als solche hinzunehmen. Die Beachtenspflicht verlangt nicht, eine auf Erfordernisse der Raumordnung gestützte Standortentscheidung umzusetzen, wenn sich bei der anschließenden Detailplanung zeigt, dass das Vorhaben an Ort und Stelle technisch oder rechtlich nicht realisierbar wäre, der vorgesehene Standort sich aus anderen Gründen als ungeeignet erweist oder mit unverhältnismäßigen Eingriffen in private, kommunale oder allgemeine öffentliche Belange verbunden wäre.

- 75 Das luftverkehrsrechtliche Abwägungsgebot (§ 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG) schließt die Ermächtigung ein, die raumordnerischen Gründe, welche die Standortentscheidung der Landesplanung tragen, zugunsten höher gewichteter gegenläufiger Belange zurückzustellen. In diesem Sinne können zielförmige Standortentscheidungen der Landesplanung in der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung aus spezifisch fachplanerischen Erwägungen „überwunden“ werden. Darin liegt ein wesentlicher Unterschied zur Zielbindung der Bauleitplanung, die dem strikten Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB unterliegt. Eine Parallele besteht hingegen zur fernstraßenrechtlichen Rechtsprechung des Senats, nach der die gesetzgeberische Bedarfsentscheidung zwar als „feste Größe“ in die Abwägung nach § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG hineinwirkt, in der Abwägung jedoch durch andere Belange überwunden werden kann (vgl. etwa Urteil vom 21. März 1996 - BVerwG 4 C 26.94 - BVerwGE 100, 388 <390>).
- 76 1.6 Rechtsschutz durch Inzidentkontrolle des Landesentwicklungsplans FS
- 77 1.6.1 Die Planfeststellungsbehörde meint offenbar, sie sei zu einer umfassenden Abwägung der Standortalternativen berechtigt und verpflichtet, weil die Ziele der Raumordnung gegenüber Privatpersonen (Grundeigentümer, Lärmbetroffene) keine bindende Wirkung entfaltet und dieser Personenkreis deshalb auch hinsichtlich der Alternativenprüfung und der Standortwahl einen fachplanungsrechtlichen Anspruch auf gerechte Abwägung seiner privaten Belange und - bei enteignungsrechtlicher Betroffenheit - auch der gegen das Vorhaben sprechenden öffentlichen Belange besitze (vgl. etwa PFB S. 383, 402).
- 78 Es trifft zwar zu, dass Ziele der Raumordnung (abgesehen von weitergehenden fachgesetzlichen Raumordnungsklauseln) nur öffentliche Planungsträger und solche Personen des Privatrechts binden, die raumbedeutsame Planungen in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durchführen (§ 4 Abs. 1 und 3 ROG). Das rechtfertigt aber nicht die Schlussfolgerung, die Abwägung der Planfeststellungsbehörde erstrecke sich bei der Planung raumbedeutsamer Infrastrukturvorhaben - „ungeachtet“ ihrer Bindung nach § 4 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 ROG an eine zielförmige Standortfestlegung der Landesplanung - auf einen eigenen ergebnisoffenen Standortvergleich. Anderenfalls hätte es die Planfeststellungs-

behörde in der Hand, die in § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG normierte Bindungswirkung der Fachplanungsträger zu unterlaufen. Der Bundesgesetzgeber hat die in § 4 Abs. 1 ROG statuierte Beachtungspflicht gerade nicht unter einen solchen „Fachplanungsvorbehalt“ gestellt.

- 79 Erfordernisse des Individualrechtsschutzes rechtfertigen kein anderes Ergebnis. Im Planfeststellungsverfahren können die von der landesplanerischen Standortfestlegung betroffenen Anwohner ihre privaten Belange verteidigen und geltend machen, ihre Belange seien so gewichtig, dass der Antrag auf Zulassung des Vorhabens an dem landesplanerisch festgelegten Standort abzulehnen sei. Die Planfeststellungsbehörde muss diese Einwendungen zur Kenntnis nehmen und sich mit ihnen auseinandersetzen. Eine Vielzahl inhaltsgleicher („paralleler“) Einwendungen Betroffener kann den privaten Belangen in ihrer Gesamtheit die Qualität eines öffentlichen Belangs von Gewicht verleihen, den die Planfeststellungsbehörde in ihrer Abwägung gebührend zu berücksichtigen hat. Darauf ist bei der Überprüfung der Lärmschutzaufgaben des Planfeststellungsbeschlusses zurückzukommen (vgl. unten Abschnitt E.).
- 80 Hinzu kommt, dass etwaige Abwägungsmängel bei der Zielfestlegung auf der Ebene der Landesplanung auf das nachfolgende Planfeststellungsverfahren „durchschlagen“. Eine ebenenspezifische Problemabschichtung ist einerseits nur effektiv, wenn sie Bindungen für die nachfolgende Entscheidungsebene erzeugen kann. Andererseits dürfen unter Rechtsschutzgesichtspunkten von vorgelagerten Planungsstufen, die dem Individualrechtsschutz nicht zugänglich sind, keine irreversiblen, nachteiligen Rechtswirkungen für den betroffenen Bürger ausgehen. Soweit erst die zur Außenverbindlichkeit führende Entscheidung auf der letzten Konkretisierungsstufe, der Zulassungsebene, den privaten Einzelnen in seinen Rechten verletzen kann, dürfen ihm Vorentscheidungen auf anderen Planungsebenen, die diese Rechtsverletzung vorbereiten, nicht als unangreifbar entgegeng gehalten werden (BVerwG, Urteil vom 19. Juli 2001 - BVerwG 4 C 4.00 - BVerwGE 115, 17 <30> m.w.N.). Soweit eine zielförmige landesplanerische Standortentscheidung, deren Zielbindung sich kraft der gesetzlichen Grundentscheidung in § 4 Abs. 1 und 3 ROG nicht auf private Betroffene erstreckt, inhaltlich in den Planfeststellungsbeschluss eingeht, muss sie

daher aus Rechtsschutzgründen mit diesem zum Gegenstand der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung (Inzidentkontrolle) gemacht werden können.

- 81 Vergleichbare Überlegungen zum Rechtsschutz gegenüber mehrstufigen Planungsprozessen hat der Senat bereits zur straßenrechtlichen Fachplanung entwickelt. Hinzuweisen ist zunächst auf die Rechtsprechung zur fernstraßenrechtlichen Linienbestimmung (§ 16 Abs. 1 FStrG), an welche die Planfeststellungsbehörde im Innenverhältnis zum Bundesverkehrsminister gebunden ist, für deren Rechtmäßigkeit „nach außen“ sie jedoch einzustehen hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. April 1997 - BVerwG 4 C 5.96 - BVerwGE 104, 236 <252>). Der Senat hat ferner entschieden, dass der Einzelne mit der Anfechtungsklage gegen den Planfeststellungsbeschluss auch die gesetzgeberische Bedarfsfeststellung im Bedarfsplan für den Fernstraßenausbau angreifen kann. Er muss allerdings geltend machen, dass der Gesetzgeber seinen (weiten) Ermessensspielraum überschritten hat. Teilt das Gericht diese Ansicht, hat es die Bedarfsentscheidung des Gesetzgebers gemäß Art. 100 GG dem Bundesverfassungsgericht zur Überprüfung vorzulegen (BVerwG, Urteile vom 8. Juni 1995 - BVerwG 4 C 4.94 - BVerwGE 98, 339 <347> und vom 21. März 1996 - BVerwG 4 C 26.94 - BVerwGE 100, 388 <390>).
- 82 1.6.2 Als in ihrer Planungshoheit und ihrem Eigentum betroffene Gebietskörperschaften sowie als Trägerinnen besonders schutzwürdiger Einrichtungen können auch die Klägerinnen dieses Verfahrens die Inzidentkontrolle der standortbezogenen Zielaussagen in Z 1 und 2 des LEP FS beanspruchen. Der Umstand, dass das Oberverwaltungsgericht für das Land Brandenburg diese Zielaussagen und den LEP FS insgesamt auf Antrag der Klägerinnen in einem Verfahren der prinzipialen Normenkontrolle mit Urteil vom 10. Februar 2005 für unwirksam erklärt hat, steht der Inzidentkontrolle der raumordnerischen Standortentscheidung im LEP FS durch den erkennenden Senat nicht entgegen. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts ist noch nicht rechtskräftig. Über die vom Senat zugelassene Revision des Beklagten gegen dieses Urteil ist bisher nicht entschieden.

83 Im Rahmen der Inzidentkontrolle ist zu prüfen, ob die in der Form einer Rechtsverordnung erlassenen standortbezogenen Zielaussagen des LEP FS gegen höherrangige Vorschriften des zwingenden Rechts und des raumordnungsrechtlichen Abwägungsgebots verstoßen. Ein Grund dafür, dass die gerichtliche Kontrolldichte bei der Inzidentkontrolle hinter dem Prüfungsmaßstab zurückbleibt, der im Verfahren nach § 47 VwGO auf den (zulässigen) Normenkontrollantrag einer Gemeinde anzulegen wäre, besteht nicht. Geboten ist also eine umfassende objektiv-rechtliche Planprüfung. Einschränkungen der Rechtmäßigkeitskontrolle, die sich aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts für Anfechtungsklagen einer Gemeinde gegen Planfeststellungsbeschlüsse ergeben (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 21. März 1996 - BVerwG 4 C 26.94 - BVerwGE 100, 388 <391 f.>), lassen sich auf die Inzidentkontrolle einer untergesetzlichen Rechtsnorm, wie sie hier in Gestalt eines Landesentwicklungsplans ansteht, nicht übertragen. Ergänzend sei darauf verwiesen, dass Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG den Gemeinden das Recht gewährleistet, alle Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft „im Rahmen der Gesetze“ in eigener Verantwortung zu regeln. Gesetze, die den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung beschränken, müssen den allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten und auf einer Güterabwägung beruhen, die der Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung gerecht wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Mai 2003 - BVerwG 4 CN 9.01 - BVerwGE 118, 181 <184 f., 188 f.>). Das gilt auch für gebietsscharfe Standortausweisungen der Landesentwicklungsplanung in Gestalt einer Rechtsverordnung und rechtfertigt eine uneingeschränkte Inzidentprüfung der hier in Rede stehenden landesplanerischen Standortvorgaben.

84 2. Inhaltliche Tragweite des Ziels Z 1 des Landesentwicklungsplans

85 Die Aussagen in Z 1 des LEP FS erfüllen die inhaltlichen Anforderungen an ein Ziel der Raumordnung i.S.v. § 3 Nr. 2 ROG (ebenso OVG Brandenburg, Urteil vom 10. Februar 2005 – OVG 3 D 104/03.NE – UA S. 30). Sie sind räumlich und sachlich ausreichend bestimmt, beruhen auf einer abschließenden Abwägung landesplanerischer Standortanforderungen und formulieren verbindliche Vorgaben für die nachfolgende luftverkehrsrechtliche Planfeststellung. Die

Planbegründung bestätigt das. Sie konkretisiert und rechtfertigt die Standortanforderungen aus landesplanerischer Sicht, wägt sie im Standortvergleich gegeneinander ab und fasst als Ergebnis zusammen, eine Entscheidung für Schönefeld als Ausbaustandort eines mittelgroßen Verkehrsflughafens sei „raumordnerisch vorzuziehen“, andere Lösungen hätten „so große Nachteile, dass sie in der raumordnerischen Gesamtbilanz zurückgestellt werden müssen“ (Nr. 6 Buchst. c zu Z 1 des LEP FS).

86 Die Festlegungen in Z 1 überschreiten den Zuständigkeitsbereich der Landesplanung nicht. Nimmt man sie wörtlich, enthalten sie zwar die an den Fachplanungsträger gerichtete strikte Verpflichtung, den Flughafen Berlin-Schönefeld weiter zu entwickeln und die Flughäfen Tegel und Tempelhof zu schließen („ist ... zu entwickeln“, „sind ... zu schließen“). Bei dieser Auslegung bliebe dem Fachplanungsträger kein Spielraum mehr, den Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld zum „Single“-Flughafen der Region abzulehnen. Das wäre nach den vorstehenden Ausführungen ein unzulässiger Eingriff in die luftverkehrsrechtliche Fachplanung. Bei verständiger Lesart beanspruchen die Zielvorgaben in Z 1 jedoch keine derart weitgehende Bindung. Sie sind nicht im Sinne einer Realisierungspflicht zu verstehen. Die Wortwahl dient ersichtlich dazu, den Anspruch auf Verbindlichkeit auszudrücken, der die Ziele von den Grundsätzen der Raumordnung unterscheidet (vgl. § 3 Nr. 2 und 3 ROG). Die bilanzierende Standortbeurteilung macht außerdem deutlich, dass die Plangeber allein die raumordnerischen Standortanforderungen an die künftige Luftverkehrsanbindung der Region Berlin-Brandenburg definiert und im Standortvergleich geprüft haben. Die Planaussage Z 1 steht daher unter dem Vorbehalt, dass das konkrete Ausbauvorhaben am Standort Schönefeld aus der Sicht der Planfeststellungsbehörde nicht auf unüberwindbare tatsächliche oder rechtliche Hindernisse stößt und sich gegenüber fachplanungsrechtlich relevanten, widerstreitenden öffentlichen, kommunalen oder privaten Belangen durchsetzt.

87 3. Verkehrsprognose der Landesplanung

88 Der LEP FS rechtfertigt das Ausbauvorhaben und damit die Abkehr vom bisherigen Flughafensystem mit den steigenden Anforderungen an die nationale und

internationale Luftverkehrsanbindung der Region Berlin-Brandenburg. Die Luftverkehrsprognose, die den erwarteten Bedarfssteigerungen zugrunde liegt, ist nicht zu beanstanden. Sie stützt die Annahme der Plangeber, dass ein landesplanerischer Handlungsbedarf bestand.

- 89 Die Träger der Landesplanung rechnen für die Region Berlin-Brandenburg einschließlich der Bundeshauptstadt Berlin etwa ab dem Jahr 2010 mit einem jährlichen Passagieraufkommen von ca. 20 Mio. und nach dem Jahr 2023 mit 30 Mio. Passagieren jährlich. Grundlage dieser Prognose ist das von den Vorhabenträgern mit dem Planfeststellungsantrag vom 17. Dezember 1999 vorgelegte, von AvioPlan verfasste Gutachten M 1 „Verkehrsprognose und Modellflugplan“ vom 10. Februar 1999, das die Träger der Landesplanung im Zuge der Aufstellung des LEP FS durch Intraplan (Gutachten vom 28. Juni 2002) auf seine Plausibilität überprüfen ließen. Intraplan kommt zu dem Ergebnis, dass die von AvioPlan 1999 erstellte Verkehrsprognose auch vor dem Hintergrund der neueren Entwicklung des Luftverkehrs das künftige Luftverkehrsaufkommen am Standort Schönefeld weitgehend zutreffend abbildet. Aus der Sicht von Intraplan handelt es sich dabei eher um eine zurückhaltende, konservative Prognose. Das Aufkommen von 30 Mio. Passagieren/Jahr werde bereits vor dem Prognosejahr 2023 erreicht werden. Das prognostizierte Luftfrachtaufkommen sei hingegen zu hoch. Mit diesen Einschränkungen halten auch die Träger der Landesplanung die Grundaussagen der Prognose im Gutachten M 1 für nachvollziehbar und plausibel.
- 90 Der erkennende Senat sieht - abgesehen von den genannten Einschränkungen - keinen Grund, an der Tragfähigkeit der Luftverkehrsprognose zu zweifeln. Anhaltspunkte dafür, dass die Prognose nicht sachgerecht erstellt worden ist, bestehen nicht. Eine Herabsetzung des Frachtaufkommens (vgl. dazu unten Abschnitt E. 2.1.3) ließe das prognostizierte Passagieraufkommen unberührt. Auch die Zahl der jährlichen Flugbewegungen änderte sich nicht wesentlich. Ausgehend von den Zahlen im Gutachten M 1 (ca. 325 000 bis 355 000 Flugbewegungen im Jahr 2023) erscheint die Annahme, spätestens im Prognosejahr 2023 sei ein Bewegungsaufkommen von mehr als 300 000 Flügen zu erwarten, nicht als überhöht. Die von AvioPlan für das Jahr 2023 erwarteten

Frachtflugbewegungen liegen unter 20 000 (vgl. Gutachten M 1, Tabelle 5-1, S. 131). Die Prognose von mehr als 300 000 Flugbewegungen im Jahr 2023 wird auch nicht in Frage gestellt, wenn in die Verkehrsprognose Beschränkungen des Flugbetriebes im Zeitraum von 22:00 bis 6:00 Uhr mit einer weitgehend flugfreien Kernzeit zwischen 00:00 und 5:00 Uhr eingestellt werden. Nach dem von der Planfeststellungsbehörde eingeholten Gutachten der Airport Research Center GmbH (ARC-Gutachten) vom 13. Juli 2004 besteht im Prognosejahr ein Nachtflugbedarf für den Touristikverkehr (Charter- und Billigflieger) von etwa 30 Flugbewegungen in der Nacht (vgl. Tabelle 7-1, S. 32 des Gutachtens). Diese Zahl bezieht sich auf die Nachtstunden von 22:00 bis 6:00 Uhr. Der Flugbewegungsanteil für die nächtliche Kernzeit (00:00 bis 5:00 Uhr) fällt daher noch geringer aus. Wird der erwartete Nachtfluganteil auf das Jahr hochgerechnet, wird das prognostizierte Gesamtflugaufkommen daher nicht wesentlich sinken.

- 91 Das Klagevorbringen ist nicht geeignet, den von der Verkehrsprognose gezogenen Rahmen zu erschüttern. Die Klägerinnen kritisieren, dass die Plangeber den Einzugsbereich des künftigen Flughafens Schönefeld in der Region Berlin-Brandenburg und das Hauptaufkommensgebiet im Ballungsraum Berlin sehen. Dahinter steht der Einwand (Gutachten, Fachplanerische Überprüfung der Planrechtfertigung und Standortentscheidung im Planfeststellungsbeschluss für den Flughafen Berlin-Schönefeld, Faulenbach da Costa vom 12. Oktober 2004, S. 44), das prognostizierte Verkehrsaufkommen werde erst bei einem sehr viel größeren Einzugsbereich (Radius von 200 km) und 20 Mio. Einwohnern erreicht. Diese Kritik stellt die Verkehrsprognose des LEP FS nicht in Frage. Das Gutachten M 1 von AvioPlan geht in seinem methodischen Ansatz nicht von einem geographisch eingegrenzten Einzugsbereich und dessen Einwohnerzahl aus. Wie im Gutachten RAND Europe vom 25. Januar 2005 dargelegt, lässt sich der Einzugsbereich eines internationalen Verkehrsflughafens zudem nicht pauschal nach einem km-Radius bestimmen. Die Attraktivität eines Flughafens wird in erster Linie von seiner Erreichbarkeit und dem Umfang seines Flugangebots bestimmt. Das originäre Fluggastaufkommen (ohne Umsteigeranteil) hängt ferner von der Flugreisehäufigkeit der im Einzugsgebiet lebenden oder berufstätigen Passagiere ab. RAND Europe weist schließlich zutreffend darauf hin, dass die Region Berlin-Brandenburg für Gäste besonders attraktiv sei, das

Passagieraufkommen deshalb zu einem beträchtlichen Teil von außerhalb generiert werde. Hinzu kommt die Bedeutung von Berlin und Potsdam als Bundes- bzw. Landeshauptstadt.

- 92 Soweit die Klägerinnen den Vorwurf erheben, die Verkehrsprognose im Gutachten M 1 von AvioPlan baue auf einer ungeeigneten Datenbasis auf und komme zu nicht nachvollziehbaren Ergebnissen, ist eine weitere Überprüfung der Luftverkehrsprognose nicht veranlasst. Das Intraplan-Gutachten vom 28. Juni 2002 ergibt, dass das prognostizierte Aufkommen an Passagieren und Flugbewegungen insgesamt nicht als wesentlich zu hoch veranschlagt worden ist.
- 93 4. „Null-Variante“ oder „Single“-Flughafen innerhalb des Berliner Flughafensystems
- 94 Die Träger der Landesplanung haben sich ohne Abwägungsfehler gegen luft- und landseitige Kapazitätserweiterungen auf allen drei bestehenden Standorten des Berliner Flughafensystems (sog. „Null-Variante“) und für die Konzentration des gesamten künftigen Luftverkehrs am Standort Schönefeld entschieden.
- 95 4.1 Abwägungsgrundsätze
- 96 Die gegenwärtige Luftverkehrsinfrastruktur von Berlin ist durch die Existenz von zwei im hochverdichteten innerstädtischen Gebiet liegenden Flughäfen gekennzeichnet. Diese Situation ist nicht das Ergebnis einer in der Vergangenheit getroffenen bewussten Planung für Berlin und Brandenburg, sondern die Folge der komplizierten politischen Situation Berlins im geteilten Deutschland seit dem Jahr 1945 bis hin zur Herstellung der deutschen Einheit in den Jahren 1989/1990. Ein bis zum 2. Oktober 1990 im Beitrittsgebiet angelegter Flugplatz, der am 1. März 1999 noch betrieben wird, gilt gemäß § 71 Abs. 1 Satz 1 LuftVG i.S.v. § 8 Abs. 1 und § 10 Abs. 1 LuftVG als im Plan festgestellt (Genehmigungsfiktion). Die Entscheidung der Träger der gemeinsamen Landesplanung, dieses historisch gewachsene, die Bevölkerung in besonderem Maße belastende Flughafensystem durch einen einzigen, am Rande des großstädtischen Ballungsraumes gelegenen Flughafen abzulösen, hält sich im Rahmen der planeri-

schen Gestaltungsfreiheit. Der Umstand, dass auch der Ausbau und die Erweiterung des vorhandenen Systems eine - von den Klägerinnen mit Nachdruck vorgeschlagene - (mit Einschränkungen) technisch realisierbare und rechtlich wohl auch vertretbare Lösung gewesen wäre, ändert nichts daran, dass die Träger der Landesplanung in Ausfüllung der ihnen übertragenen raumordnerischen Gestaltungsaufgabe den gewählten Weg ohne Rechtsverstoß gehen durften.

- 97 Nach den in der Rechtsprechung zum Abwägungsgebot entwickelten Grundsätzen müssen ernsthaft in Betracht kommende Standortalternativen ermittelt, bewertet und untereinander abgewogen werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. Dezember 1986 - BVerwG 4 C 13.85 - BVerwGE 75, 214 <236 f.>). Das gilt für die Landes- und Regionalplanung ebenso wie für die Fachplanung und erstreckt sich auch auf die Möglichkeit, an der gegenwärtigen Verkehrsinfrastruktur im Grundsatz festzuhalten. Die Standortauswahl ist nicht schon dann abwägungsfehlerhaft, wenn sich später herausstellt, dass eine zurückgestellte Alternative ebenfalls mit guten Gründen vertretbar gewesen wäre. Es ist nicht Aufgabe des Gerichts, durch eigene Ermittlungen und Wertungen ersatzweise zu planen und sich dabei von den Erwägungen einer „besseren“ Planung leiten zu lassen. Ein Abwägungsfehler liegt also nicht schon dann vor, wenn für und gegen den einen wie den anderen Standort einleuchtende Gründe ins Feld geführt werden können. Die Standortwahl ist erst dann rechtswidrig, wenn sich die verworfene Alternative entweder als die eindeutig vorzugswürdige Lösung hätte aufdrängen müssen oder wenn der Planungsbehörde infolge einer fehlerhaften Ermittlung, Bewertung oder Gewichtung einzelner Belange ein rechtserheblicher Fehler unterlaufen ist. Die Bewertung der privaten, kommunalen und allgemeinen öffentlichen Belange sowie ihre Gewichtung im Verhältnis untereinander macht das Wesen der Planung als einer im Kern politischen Entscheidung aus, die gerichtlich nur auf die Einhaltung rechtlicher Schranken hin überprüfbar ist (vgl. BVerwG, Urteile vom 21. März 1996 - BVerwG 4 C 19.94 - BVerwGE 100, 370 <383 f.>, vom 8. Juni 1995 - BVerwG 4 C 4.94 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 102 S. 31 und vom 14. Februar 1975 - BVerwG 4 C 21.74 - BVerwGE 48, 56 <63 f.>).

98 4.2 Planbegründung

- 99 Die Plangeber begründen ausführlich, dass parallele Kapazitätserweiterungen innerhalb des bestehenden Flughafensystems hinsichtlich „der Flugverkehrsabwicklung und Integration der Verkehrsträger, Lärmbelastungen und Raumverträglichkeit sowie der Nutzung wirtschaftlicher und raumstruktureller Entwicklungspotentiale als ungünstigste Lösung“ zu beurteilen sei. Auf den vorhandenen Start- und Landebahnen sei kein dem Stand der Technik entsprechender unabhängiger Parallelbetrieb möglich. Das bestehende Flughafensystem mit sechs Start- und Landebahnen erreiche auch in der Summe nicht die Qualität eines modernen Zwei-Bahnen-Systems (Nr. 5.4.1 zu Z 1 des LEP FS). Die prognostizierte Steigerung der Flugbewegungen erfordere den Ausbau der Abfertigungskapazitäten im Terminalbereich. Das sei jedoch angesichts der hohen Zahl Lärmbetroffener weder in Tempelhof noch in Tegel vertretbar. Eine direkte Einbindung Tempelhofs in das Fernverkehrsnetz der Bahn sei nicht möglich; das Stadtstraßennetz könne die prognostizierte Zahl an Passagieren nicht bewältigen. Vergleichbare Standortnachteile bestünden für den Flughafen Tegel, der nur mangelhaft an Schiene und U-Bahn-Netz angebunden sei.
- 100 Die Vorteile einer Konzentration des Luftverkehrs auf den Flughafen Schönefeld sehen die Plangeber zunächst darin, dass nur an diesem Standort die Errichtung eines Zwei-Bahnen-Systems mit ausreichendem Achsabstand für einen unabhängigen Parallelbetrieb möglich sei, ferner in der hochwertigen Einbindung des Standortes in das örtliche, regionale und übergeordnete Schienen- und Straßennetz, in der Möglichkeit eines effektiven Flughafenbetriebes (auch für Umsteiger), wirtschaftlicher Betriebskonzepte und optimierter Betriebsabläufe (gebündelte An- und Abflugrouten, Vereinfachung der Navigationsverfahren, Reduzierung des Bedarfs an technischer Infrastruktur für die Flugsicherung und den Flughafenbetreiber) sowie in der zahlenmäßigen Verringerung der bisher im Umfeld von drei Standorten lärm-betroffenen Anwohner. Die Konzentration auf einen Flughafenstandort führe schließlich zu einem höheren Maß an Sicherheit des Flugbetriebes und des Flughafenbetriebes insgesamt (vgl. Nr. 4.2, 5.4.1 und 5.4.4.1 zu Z 1 des LEP FS).

- 101 Die Klägerinnen sind der Ansicht, das Berliner Flughafensystem enthalte für den Planungsfall 20XX (Jahr 2023) ausreichende Kapazitäten. Es ist ferner eingewandt worden, der LEP FS lasse Systemalternativen außer Betracht, die sich nach Lage der Dinge angeboten oder gar aufgedrängt hätten. Das bestehende System könne durch die Flughäfen Finow und Neuhardenberg ergänzt werden. Flughafensysteme seien zeitgerecht. Ohne Ausbau des Flughafens Schönefeld, aber mit zusätzlichen Optimierungen in Tempelhof könne die Gesamtfläche aller Berliner Flughäfen von derzeit 1 452 ha auf 1 202 ha begrenzt werden. Die Lärmbelastung am Standort Schönefeld sei fehlerhaft bewertet worden. Die Schließung der Nordbahn werde die Belastungen in Berlin-Bohnsdorf nicht spürbar reduzieren, da dort (mit Ausnahmen) praktisch kein Flugbetrieb mehr stattfinde. Damit ist kein Abwägungsfehler dargetan.
- 102 4.3 Begrenzte Entwicklungsmöglichkeiten in Tempelhof und Tegel
- 103 „Luftseitige“ Kapazitätserweiterungen (Errichtung eines Zwei-Bahnen-Systems für den unabhängigen Parallelbetrieb, Erweiterung der Vorfeldflächen, Rollwege und Abstellpositionen) wären an den innerstädtischen Standorten Tegel und Tempelhof ohne komplexe infrastrukturelle Ausbaumaßnahmen nicht zu realisieren. Selbst wenn die technische Gesamtkapazität der vorhandenen sechs Start- und Landebahnen ausreichte, die prognostizierten über 300 000 jährlichen Flugbewegungen abzuwickeln, könnte auf den Ausbau der Passagierabfertigungskapazitäten im Terminalbereich nicht verzichtet werden. Mit dem Anstieg der Flugbewegungen würden sich die Fluglärmimmissionen in den dicht bebauten, an die Flughäfen Tempelhof und Tegel angrenzenden innerstädtischen Wohngebieten noch erheblich erhöhen. Die Plangeber weisen ferner zutreffend darauf hin, dass die verkehrsgerechte Einbindung der beiden Flughäfen in das innerstädtische Straßen- und Schienennetz angesichts des zusätzlichen flughafeninduzierten Ziel- und Quellverkehrs mangelhaft und ohne erhebliche Ausbaumaßnahmen nicht zu bewältigen wäre. Es sprechen daher gute Gründe dafür, dass die Träger der Landesplanung die Konzeption einer Weiterentwicklung aller drei Flughäfen des bestehenden Systems nicht weiter verfolgt haben.

Die Plangeber waren auch nicht gehalten, die begrenzten Entwicklungsmöglichkeiten der Flughäfen Tegel und Tempelhof durch die Entwicklung neuer Konzepte der Verkehrsaufteilung auszugleichen. Vorschläge dieser Art laufen u.a. darauf hinaus, den Flughafen Tegel nur für Kurz- und Mittelstreckenflüge bis 5 000 km und den Flughafen Tempelhof nur für Kurzstreckenverkehr bis 1 000 km zu nutzen; für den Flughafen Schönefeld solle es hingegen keine Streckenbeschränkungen geben. Ein anderes Modell sieht vor, die Flughäfen Tegel und Tempelhof nur für Flugzeuge bis zu einem Maximalgewicht von 40 t und 80 t bzw. 50 t MTOW (maximum take-off weight) zuzulassen, den Landeplatz Finow auch für Charterflüge und den Landeplatz Neuhardenberg auch für Low-cost-Flüge zu nutzen. Solche Verkehrsmodelle werden in der Begründung zum LEP FS nicht erörtert. Sie widersprechen der verkehrspolitischen Zielsetzung der Landesplanung, den Luftverkehr in der Region Berlin-Brandenburg auf einen einzigen ballungsraumnahen Standort zu konzentrieren, und wären nur dann abwägungsfehlerhaft ausgeklammert worden, wenn sie als verkehrspolitische Alternative aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen eindeutig den Vorzug verdienten. Das ist nicht der Fall. Der von den Beteiligten überdies erörterte Umstand, dass die Anreise mit öffentlichen und privaten Verkehrsmitteln von Berlin-Zentrum nach Finow bzw. Neuhardenberg, die über keinen Bahnhof verfügten, mehr als doppelt so lange dauern würde als nach Schönefeld, ist daher nicht entscheidungserheblich.

- 105 Es liegt ferner auf der Hand, dass ein internationaler Verkehrsflughafen, der alle Verkehrssegmente auf einen einzigen Standort konzentriert, in Hinblick auf den Umsteigerverkehr - die Plangeber gehen von einem Umsteigeanteil von 5 % bis 10 % aus (Nr. 2.3 zu Z 1 des LEP FS) - ungleich attraktiver und restriktionsfreier ist als ein Flughafensystem, dessen Standorte über den Stadtbereich und etwaige weitere Standorte im Umland verstreut liegen. Begründet ist nach Ansicht des Senats auch die Erwartung der Plangeber, dass der Ausbau Schönefeld zum „Single“-Flughafen erhebliche Synergieeffekte im Bereich der technischen Infrastruktur auslösen sowie wirtschaftlichere Betriebskonzepte und optimierte Betriebsabläufe erlauben wird. Es ist nicht fernliegend, dass die Belegung eines großstädtischen Ballungsraums mit An- und Abflugrouten für mehrere Flughäfen bezogen auf den gesamten Luftraum höhere Anforderungen an die Koordi-

nierung und Überwachung des Luftverkehrs als ein „Single“-Flughafen stellt. Nicht in Abrede stellen lässt sich schließlich, dass unter Sicherheitsgesichtspunkten Wohnflächen in der dicht besiedelten Umgebung der beiden innerstädtischen Flughäfen durch An- und Abflüge in erheblich größerem Umfang als am Standort Schönefeld gefährdet sind, das Gruppenrisiko wegen der geringeren Siedlungsdichte am Flughafen Schönefeld also deutlich sinken wird.

- 106 Die Entscheidung der Landesplanung gegen ein Flughafensystem und für einen stadtnahen „Single“-Flughafen steht nicht in Widerspruch zur Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs (Abl EG 1992, Nr. L 240, S. 8). Die Verordnung soll gewährleisten, dass die Ausübung von Verkehrsrechten mit den betrieblichen Bestimmungen über Sicherheit, Umweltschutz und Bedingungen für den Zugang zu Flughäfen in Einklang steht und so gehandhabt wird, dass es zu keiner Diskriminierung kommt (Erwägungsgrund 14). Die Verordnung „berührt nicht das Recht eines Mitgliedstaats, ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder der Identität des Luftfahrtunternehmens die Aufteilung des Verkehrs auf die einzelnen Flughäfen eines Flughafensystems zu regeln“ (Art. 8 Abs. 1 VO). Ob diese Richtlinie i.V.m. der Betriebsbeschränkungsrichtlinie 2002/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. März 2002 (ABl EG Nr. L 85, S. 40) dazu ermächtigt, den Verkehr auf einzelne Flughäfen eines Flughafensystems aufzuteilen (dazu Heitsch, EurUP 2005, 75), kann hier dahinstehen. Eine Rechtspflicht der Mitgliedstaaten, in lärmbelasteten städtischen Ballungsräumen ein Flughafensystem einzurichten oder ein bestehendes System zu modifizieren, folgt aus diesen Richtlinien jedenfalls nicht. Insoweit steht den Mitgliedstaaten ein weiter Gestaltungsspielraum zu.
- 107 4.4 Innerstädtische Lärmentlastung durch Ausbau des Standorts Schönefeld
- 108 Die Verfasser des LEP FS haben den Standort Schönefeld nicht in Hinblick auf die künftigen Lärmentlastungen an den Standorten Tegel und Tempelhof fehlerhaft bewertet. Sie stellen in Rechnung, dass mit der Standort- und Kapazitätserweiterung in Teilbereichen des Flughafenumfeldes von Schönefeld neue

Lärmbetroffenheiten entstehen und bewerten die erhöhte Zahl lärm betroffener Anwohner dort als einen „wichtigen“ Abwägungsfaktor. Dem stellen sie jedoch die genannten Vorteile eines stadtnahen „Single“-Flughafens und die Lärmentlastung gegenüber, die durch die Aufgabe der Standorte Tegel und Tempelhof sowie der nördlichen Start- und Landebahn in Schönefeld entstehen würde. Der Nachteil neuer Lärmbelastungen im Umfeld des Standorts Schönefeld müsse daher im Ergebnis in Kauf genommen werden (Nr. 6 Buchst. c zu Z 1 des LEP FS). Im Gesamttraum werde die Lärmbetroffenheit „gemessen an der Anzahl der Anwohner“ deutlich verringert. Das Ausbaurvorhaben führe zu einer Reduzierung der Fluglärm betroffenen „auf weniger als 30 % gegenüber der gegenwärtigen Situation“ (Nr. 5.4.4.3 zu Z 1 des LEP FS). Das entspreche einer Verringerung um ca. 100 000 Lärmbetroffene (Nr. 6 Buchst. a zu Z 1 des LEP FS). Nach der beigefügten tabellarischen Übersicht verringert sich die Gesamtzahl der Lärmbetroffenen im bestehenden Flughafensystem durch die Konzentration auf den Standort Schönefeld innerhalb der 62 dB(A)-Kontur von 136 000 auf 31 000.

- 109 Für die Entlastungsfunktion des Standortes Schönefeld ist die Größenordnung, die dieser Zahlenvergleich ausdrückt, hinreichend aussagekräftig. Die Angaben sind auf der Grundlage eines energieäquivalenten Dauerschallpegels $L_{eq(4)}$ nach dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (FluglärmG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 30. März 1971 (BGBl I, S. 282 mit späteren Änderungen) und der „Anleitung zur Berechnung (AzB) von Lärmschutzbereichen an zivilen und militärischen Flughäfen“ (Stand: Februar 1984) ermittelt worden. Das gilt jedoch für die Lärmbelastungen an allen drei Berliner Flughäfen gleichermaßen. Es könnten daher keine landesplanerisch relevanten Verzerrungen auftreten, wenn sich die Zahl der Betroffenen unter Berücksichtigung neuerer Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung und geänderter Berechnungsverfahren jeweils deutlich erhöhen würde. Eine solche Berechnung ließe die Entlastungsfunktion des „Single“-Standorts Schönefeld nur noch deutlicher hervortreten, weil die Zahl der Lärmbetroffenen in der Umgebung der Flughäfen Tegel und Tempelhof aufgrund der dortigen hohen Siedlungsdichte dann stärker ansteigen würde als am Standort Schönefeld. Dies hebt auch die im Aufstellungsverfahren von den Trägern der Landesplanung eingeholte „Plausibilitätsuntersuchung zur Darstellung

der Lärmbetroffenheit im Landesentwicklungsplan Flughafenstandortsicherung LEP FS“ der Ingenieurgesellschaft für Immissionsschutz, Schalltechnik und Umweltberatung mbH vom 24. April 2003 (S. 55) zutreffend hervor.

- 110 Die Träger der Landesplanung haben bei ihrer Lärmbilanz nicht zu Unrecht berücksichtigt, dass die Lärmbelastungen in Berlin-Bohnsdorf durch die geplante Schließung der alten Nordbahn des Flughafens Schönefeld deutlich reduziert werden. Sie heben hervor, dass sich die Lärmbelastungen durch den Bau einer zweiten Start- und Landebahn nach Süden in einen Bereich verlagerten, in dem die An- und Abflugschneisen deutlich geringer besiedelt seien (Nr. 5.4.4.3 Abs. 1 zu Z 1 des LEP FS). Dabei lassen sie zwar unerwähnt, dass die alte Nordbahn von der bereits planfestgestellten und im Bau befindlichen Trasse der Bundesautobahn 113n (Verbindung des Berliner Stadtrings BAB 100 mit dem Berliner Außenring BAB 10 am Kreuz Schönefeld) gequert wird und schon aus diesem Grund geschlossen und aufgegeben werden muss. In der zeichnerischen Darstellung des LEP FS wird die Trasse der BAB 113n daher (nur) informatorisch dargestellt. Die BAB 113n dient jedoch auch der Einbindung des künftigen „Single“-Flughafens Schönefeld in das Autobahnnetz und steht deshalb in einem raumplanerischen Zusammenhang mit der Entscheidung für den Ausbau des Flughafens Schönefeld. Es ist daher vertretbar, dass die Träger der Landesplanung die Aufgabe der nördlichen Start- und Landebahn als Entlastungsfaktor mitberücksichtigt haben.
- 111 Ob sich die Fluglärmbelastung in Berlin-Bohnsdorf durch Schließung der alten Nordbahn deutlich verringern lässt, kann hier dahinstehen. Die Aussagekraft der landesplanerischen Lärmbilanz zum Flughafensystem von Berlin hängt davon nicht entscheidend ab. Für die Plangeber ausschlaggebend für die Verringerung der Lärmbetroffenheiten im gesamten Berliner Raum ist die Aufgabe der Flughäfen Tegel und Tempelhof (Nr. 5.4.4.3 Abs. 2 zu Z 1 des LEP FS). Die Lärmentlastung nach Schließung der Nordbahn fällt demgegenüber nicht entscheidend ins Gewicht. Die Klägerinnen stellen nicht in Abrede, dass die Nordbahn im Wesentlichen nur noch bei Instandsetzungsarbeiten der (alten) Südbahn und während der Internationalen Luftfahrtausstellung intensiv genutzt worden ist. Nach den Angaben im Planfeststellungsbeschluss (PFB S. 217,

624) bestanden für die alte Nordbahn bereits seit 1993 weitreichende Nachtflugbeschränkungen für den Zeitraum von 22:00 bis 6:00 Uhr.

- 112 5. Standortalternativen außerhalb des Berliner Flughafensystems
- 113 Der LEP FS leidet auch nicht an einer fehlerhaften Abwägung von Standortalternativen außerhalb des bestehenden Berliner Flughafensystems. Die Träger der Landesplanung haben insbesondere die potentiellen Flughafenstandorte Sperenberg und Jüterbog-Ost ohne Abwägungsfehler ausgeschlossen.
- 114 5.1 Landesplanerische Kriterien
- 115 Der LEP FS hebt in seiner bilanzierenden Standortbeurteilung hervor, dass der Standort Schönefeld als „stadtnaher Standort aus verkehrlicher und wirtschaftlicher Sicht bezüglich Lagegunst und Erreichbarkeit erheblich günstiger zu bewerten (ist) als ein stadtferner“ (Nr. 5.1 Abs. 5 des LEP FS). Maßgebend dafür sind die enge räumliche Beziehung zum Hauptaufkommensgebiet, die gute verkehrliche Einbindung dieses Standorts, das wirtschaftliche Entwicklungspotential der Hauptstadtregion und die Funktionen Berlins als Bundeshauptstadt (Nr. 5.1 Abs. 1 und 5, Nr. 6 Buchst. b des LEP FS). Der LEP FS nimmt damit die Aussagen in § 19 Abs. 1 LEPro 2003 auf, die als Grundsätze der Raumordnung (§ 3 Nr. 2 ROG) Abwägungsdirektiven für den Inhalt der gemeinsamen Landesentwicklungspläne enthalten, jedoch nicht die Bindungskraft zielförmiger Vorgaben der Raumordnung (§ 3 Nr. 2 ROG, Art. 9 Abs. 1 und 2 LPiVertrag) erreichen (vgl. Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Beschluss vom 7. Oktober 2005 - VfGBbg 217/03 -).
- 116 Die hohe Gewichtung dieser Kriterien im LEP FS ist Ausdruck landesplanerischer Gestaltungsfreiheit und beruht auf der Ermittlung und Bewertung tatsächlicher Gegebenheiten und wirtschaftlicher Zusammenhänge, die den Anforderungen des raumordnerischen Abwägungsgebots gerecht werden. Die Annahme der Klägerinnen, stadtferne Standorte wie Sperenberg oder Jüterbog-Ost hätten sich den Trägern der Landesplanung als eindeutig vorzugswürdig aufdrängen müssen, trifft nicht zu. Wenn auch einzelne Gründe dafür sprechen

mögen, dass ein stadtferner Standort wie Sperenberg für einen „Single“-Flughafen ebenso geeignet sein könnte wie Schönefeld, bewegt sich die Entscheidung der Landesplanung für den Standort Schönefeld doch im Rahmen ihres raumordnerischen Gestaltungsfreiraums. Eine Planungsentscheidung leidet an einem Abwägungsmangel nicht schon deshalb, weil die Gewichtung der Belange auch anders hätte ausfallen können. Von einer Fehlgewichtung kann nur die Rede sein, wenn die getroffene Entscheidung unter Berücksichtigung der objektiven Gegebenheiten nicht vertretbar erscheint (BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 2000 - BVerwG 4 A 18.99 - BVerwGE 112, 140 <159>). Das setzt eine völlige Verfehlung der objektiven Gewichtigkeit eines Belangs voraus (BVerwG, Urteil vom 29. September 1978 - BVerwG 4 C 30.76 - BVerwGE 56, 283 <290>). Dafür ist nichts ersichtlich.

117 5.1.1 Räumliche Nähe zu Berlin

118 Das Kriterium der räumlichen Nähe zum Hauptaufkommensgebiet lässt sich auf die raumordnerischen Grundsätze zurückführen, Infrastrukturmaßnahmen an der Siedlungsstruktur auszurichten und verdichtete Räume als Dienstleistungsschwerpunkte zu sichern (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 4 und 5 ROG). Kurze Wege zwischen Hauptaufkommensgebiet und Flughafen dienen überdies der Verkehrsreduzierung und der schnellen Erreichbarkeit des Hauptaufkommensgebiets (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 12 ROG).

119 Der LEP FS rechtfertigt das Standortkriterium der Nähe zu Berlin mit der Erwägung, dass der Schwerpunkt der künftigen Nachfrage nach Luftverkehrsleistungen im Großraum Berlin liegen werde. Nach der Planbegründung kommt dem Bevölkerungs- und Wirtschaftspotential von Berlin bei der räumlichen Verteilung des Flugverkehrsaufkommens ein besonderes Gewicht zu. Hierzu wird auf die räumliche Konzentration der Bevölkerung (72,2 % im engeren Verflechtungsraum mit Berlin in der Mitte, vgl. Nr. 5.1 Abs. 1 des LEP FS) sowie darauf verwiesen, dass etwa 80 % des prognostizierten Fluggastaufkommens vom großstädtischen Ballungsraum Berlin generiert werde (Nr. 4.1 Abs. 3 des LEP FS). Die Plangeber heben ferner hervor, dass Berlin nach § 5 Abs. 1 Satz 1 LEPro Metropolenfunktion zu erfüllen hat und als Wirtschafts- und Wissenschafts-

standort mit seinen Kultur-, Bildungs-, Sporteinrichtungen sowie als Handels-, Messe- und Regierungszentrum zu stärken ist (Nr. 4.1 Abs. 1, Nr. 5.1 Abs. 4 zu Z 1 des LEP FS). Potsdam ist in seiner Funktion als Landeshauptstadt zu entwickeln und zu stärken (Art. 6 Abs. 2 LEPro). Danach steht außer Frage, dass das Hauptaufkommensgebiet des künftigen „Single“-Flughafens aus dem dicht bebauten großstädtischen Ballungsraum Berlin und dem angrenzenden engeren Verflechtungsraum Brandenburgs besteht.

120 5.1.2 Verkehrsgünstige Anbindung

121 Für die Lagegunst des Standorts Schönefeld führt der LEP FS die verkehrsgünstige Anbindung an das Hauptaufkommensgebiet an. Die schnelle Erreichbarkeit werde durch „die vorhandene Netzstruktur, insbesondere die Lage direkt am Bahn- oder Autobahnring mit Einbindung in das übergeordnete Eisenbahn- und Straßennetz“ gewährleistet (Nr. 6 Buchst. b zu Z 1 des LEP FS). Der Standort ermögliche außerdem die aus verkehrs- und umweltpolitischen Gründen angestrebte teilweise Verkehrsverlagerung auf den Schienenverkehr (Nr. 4.3 zu Z 1 des LEP FS). Unter weitgehender Nutzung vorhandener Verkehrsinfrastrukturen seien lediglich am Flughafenstandort selbst und in der unmittelbaren Nähe ergänzende Verkehrsausbauten erforderlich (Nr. 6 Buchst. b zu Z 1 des LEP FS).

122 Die bestehende Verkehrsinfrastruktur rechtfertigt diese Sicht der Dinge. Das gilt für die Schiene (Flughafen-Express vom Berliner Hauptbahnhof, S-Bahn, Fern- und Regionalverkehr) ebenso wie für das bestehende bzw. im Ausbau befindliche Netz der Autobahnen und Bundesstraßen (BAB 113, 113n, BAB 10 - Berliner Ring, B 96 und B 96a). Nach der Zielaussage Z 6 im LEP FS sind außerdem Trassen für die Dresdener Bahn bis zum südlichen Berliner Außenring der Bahn, die Verlängerung der U-Bahn-Linie 7 (Rudow - Flughafen Schönefeld) sowie die östliche Anbindung an die Görlitzer Bahn für den bedarfsgerechten Ausbau freizuhalten und bis zur Inbetriebnahme des ausgebauten Flughafens fertig zu stellen. Damit erfüllt der LEP FS die Abwägungsdirektive in § 19 Abs. 11 Satz 3 LEPro 2003, der Flughafenanschluss für Berlin und Branden-

burg solle möglichst in das Schienennetz und den öffentlichen Personennahverkehr des Aufkommensschwerpunkts Berlin eingebunden werden.

- 123 Die Kritik an dieser landesplanerischen Verkehrskonzeption der „kurzen Wege“ zwischen Hauptaufkommensgebiet und Flughafen überzeugt nicht. Es wird u.a. befürchtet, dass die Autobahnzubringer BAB 113 und BAB 113n in den Morgen- und Abendstunden, in denen der berufsbedingte Pendlerverkehr mit den Spitzen des Flugverkehrs zusammenfalle, nicht in der Lage sein würden, den zusätzlichen flughafeninduzierten Straßenverkehr aufzunehmen; der Anteil des Schienenverkehrs, den der LEP FS anstrebt, sei zu hoch. Die Plangeber streben einen Modal-Split von 50:50 im Verhältnis MIV (Motorisierter Individualverkehr): ÖV (Öffentlicher Verkehr) an (vgl. Nr. 4.3 zu Z 1 des LEP FS). Diese Planungsprämisse ist nicht unrealistisch. Im Gutachten über die Auswirkungen des vom Flughafen induzierten Verkehrs auf das übergeordnete Verkehrsnetz (Gutachten M 16, S. 32 f.), der dem Antrag auf Planfeststellung beigelegt ist, wird der Modal-Split-Zielwert für die Unterteilung von Straßen- und Schienenverkehr näher untersucht und aufgrund empirischer Untersuchungen festgestellt, dass ein Verhältnis von 50:50 zwischen MIV und ÖPNV dem gegenwärtigen Durchschnittswert der drei Berliner Flughäfen entspricht.
- 124 Die verkehrliche Erschließung eines stadtfernen Standorts wie Sperenberg bewerten die Plangeber auf der Grundlage des Intraplan-Gutachtens vom 13. Februar 2003 („Bewertung der verkehrlichen Erschließung des Flughafenstandortes Schönefeld im Vergleich zu stadtfernen Standortalternativen“) als erheblich ungünstiger. Die dagegen vorgebrachten Einwände lassen auch insoweit keinen Abwägungsfehler erkennen. Der Standort Sperenberg besitzt keinen Anschluss an das Autobahn- und Schienennetz. Die BAB 9 ist westlich in ca. 29 km, die BAB 13 ist östlich in ca. 40 km erreichbar (vgl. PFB S. 392). Nach dem vorgenannten Intraplan-Gutachten liegt die Reiseentfernung (Straße) von Berlin-Zentrum (Alexanderplatz, Regierungsviertel, City-West, Messe/ICC) nach Schönefeld bei 27 km bis 36 km und nach Sperenberg bei 63 km bis 66 km (a.a.O., S. 19). Die entsprechenden Reisezeiten (MIV) betragen von Berlin-Zentrum nach Schönefeld 33 bis 41 Minuten und nach Sperenberg 61 bis 67 Minuten (a.a.O., S. 18). Diese Angaben verdeutlichen, dass der Standort

Sperenberg die Kriterien der verkehrsmäßigen Einbindung in die vorhandene bzw. entstehende Netzstruktur und der schnellen Erreichbarkeit vom Hauptaufkommensgebiet in einem deutlich geringerem Umfang als der Standort Schönefeld erfüllt.

- 125 Der Einwand, Sperenberg könne - wie ein Gutachten der fdc Airport Consulting (Faulenbach da Costa, Fachplanerische Überprüfung der Planrechtfertigung und Standortentscheidung im Planfeststellungsbeschluss für den Flughafen Berlin Schönefeld, 12. Oktober 2004) zeige - ohne weiteres an die bestehende ICE-Trasse Berlin-Leipzig/Halle und durch einen neuen direkten Schienenweg zum Zentrum Berlins (Hauptbahnhof/Lehrter Bahnhof) angebunden werden, führt nicht weiter. Ein solches Verkehrskonzept musste sich den Plangebern nicht aufdrängen. Es widerspricht zunächst der Vorgabe in § 19 Abs. 4 Satz 1 LEPro, das anzustrebende Verkehrssystem im gemeinsamen Planungsraum unter weitgehender Nutzung bestehender verkehrlicher Infrastrukturen zu entwickeln. Im Übrigen mögen die Einbindung Sperenbergs in das Hochgeschwindigkeitsnetz der Bahn oder ein direkter Schienenweg in das Zentrum Berlins die Aussicht auf Punkt-zu-Punkt-Verbindungen (etwa über die zentralen Verkehrsknoten Hauptbahnhof/Lehrter Bahnhof oder Papestraße/Südkreuz) zum Standort Sperenberg mit einer Fahrzeit von ca. 30 Minuten eröffnen. Damit könnten Fahrzeiten erreicht werden, wie sie für den Standort Schönefeld ermittelt wurden. Das Intraplan-Gutachten vom 13. Februar 2003 legt jedoch nachvollziehbar dar, dass eine Erschließung Sperenbergs über einige zentrale Punkte große Umwege, Umsteigebedarf und Reisezeitverluste insbesondere für die südlichen und östlichen Teile Berlins und das östliche Umland mit sich bringen würde. Eine schnelle Punkt-zu-Punkt-Verbindung könne die Vorteile einer Einbindung in das Fernreise-, Regional- und Nahverkehrsnetz, wie sie die Planung am Standort Schönefeld ermögliche, nicht ausgleichen (a.a.O., S. 10). Vor diesem Hintergrund mussten die Verfasser des LEP FS der Frage, ob und mit welchem Kostenaufwand die von den Klägerinnen favorisierte Schienenanbindung Sperenbergs technisch und rechtlich realisierbar sein könnte, nicht weiter nachgehen.

- 126 Im Intraplan-Gutachten vom 13. Februar 2003 wird ferner ausgeführt, dass die ausreichende Erschließung des Standorts Sperenberg über das Straßennetz nur durch zusätzliche Neu- und Ausbauten hergestellt werden könne (S. 26). Die südlich des Berliner Außenrings vorgesehenen oder bereits realisierten Ausbaumaßnahmen (zweispuriger Ausbau der B 101, Ortsumgehungen Luckenwalde, Jüterbog, Zossen) seien nicht ausreichend. Aus dieser Sicht ist nicht zu beanstanden, dass der LEP FS flughafenbedingten Straßenbauvorhaben im Einklang mit § 19 Abs. 4 LEPro eine Absage erteilt und dem ergänzenden Ausbau des Straßennetzes am Standort Schönefeld den Vorrang eingeräumt hat. Die Plangeber stellen schließlich ohne Abwägungsfehler darauf ab, dass die allgemeine Akzeptanz eines Flughafenstandorts für den motorisierten Individualverkehr (Fluggäste, Beschäftigte, Besucher) mit seiner Entfernung vom Hauptaufkommensgebiet sinke, weil die Fahrzeit und die finanziellen Belastungen der PKW-Nutzung stiegen (vgl. Nr. 4.3 und 6 Abs. 2 zu Z 1 des LEP FS).
- 127 5.1.3 Wirtschaftliche Impulse
- 128 Die wirtschaftlichen Vorteile eines stadtnahen Flughafens im Vergleich zu einem stadtfernen sieht der LEP FS in höheren Wirtschaftsimpulsen und stärkeren Multiplikationseffekten. Von einem stadtnahen Standort erwarten die Plangeber bis zu einem Drittel mehr Arbeitsplätze. Grund dafür sei auch der Einfluss des Flughafens auf die Standortgunst: Ein stadtnaher internationaler Verkehrsflughafen werde die drei wichtigsten Standortfaktoren (Nähe der Märkte, Verkehrs- und Infrastruktur, Arbeitskräftepotential) und die Anziehungskraft Berlins stärken. Dies sei im Standortwettbewerb der Regionen für die Ansiedlung insbesondere von Unternehmen im Dienstleistungsbereich von hervorragender Bedeutung (Nr. 4.5 zu Z 1 des LEP FS). Entgegen dem Klagevorbringen sind die Plangeber insoweit keiner Fehleinschätzung der wirtschaftlichen Bedeutung eines stadtnahen Flughafenstandorts erlegen.
- 129 Im Aufstellungsverfahren des LEP FS hat die Gemeinsame Landesplanungsabteilung eine gutachterliche Stellungnahme der PLANCO CONSULTING GmbH Essen und der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus (Expertise

zur „Einschätzung wirtschaftlicher Impulse im Vergleich von stadtnahen und -fernen Flughafenstandorten“, Februar 2003) eingeholt. Die Expertise wertet zahlreiche Untersuchungen zu deutschen und ausländischen Verkehrsflughäfen aus, die sich aus volks- und betriebswirtschaftlicher Sicht mit der gegenseitigen Verflechtung stadtnaher Flughäfen und der Wirtschaftsstruktur ihres Umfeldes befassen. Ihre Ergebnisse stützen die Annahme der Plangeber, dass von einem Flughafen in Stadtnähe im Vergleich zu einem stadtfurtheren Standort - unter Berücksichtigung der Wirtschaftsstruktur und der Wirtschaftskraft Berlins - ein „höherer Wirtschaftsimpuls“ und ein „stärkerer Multiplikationseffekt“ ausgehen würde (a.a.O., S. 15). Im Einzelnen vermittelt die Expertise nach Auswertung von 14 Untersuchungen das folgende Bild:

- 130 Einem stadtnahen Standort wird infolge seiner Lagegunst (Nähe zum Wirtschafts- und Dienstleistungspotential des großstädtischen Ballungsraumes und der Hauptstadtregion) eine höhere flughafeninduzierte Arbeitsplatzwirksamkeit bescheinigt, die nach gutachtlichen Erkenntnissen bis zu einem Drittel betragen kann (Summe der direkt und indirekt durch einen Flughafen generierten Arbeitsplätze). Dabei wird berücksichtigt, dass Flughäfen nicht nur bedeutende regionale Arbeitgeber sind, die ein Umfeld mit einem Arbeitsmarkt bevorzugen, aus dem der Bedarf an speziell qualifizierten Arbeitskräften gedeckt werden kann. Ein zweiter Wirkungsfaktor liegt in der Nachfrage, die vom Flughafen im weitesten Sinne ausgeht und sich auf Güter und Dienstleistungen von bereits im Flughafenumfeld angesiedelten Unternehmen richtet. Nach vorliegenden Berechnungen geht bei einem stadtnahen Standort über die Hälfte des Auftragsvolumens in das Umfeld des Flughafens, während sich dieses Auftragsvolumen bei einem stadtfurtheren Standort deutlich reduziert. Diese unterschiedlichen Wachstumseffekte werden auf die Vernetzung eines stadtnahen Standorts mit den nahe gelegenen Absatz- und Beschaffungsmärkten sowie auf die Nähe zu bereits ansässigen Unternehmen im großstädtischen Ballungsraum zurückgeführt (vgl. hierzu zusammenfassend: Expertise 2003, S. 3 bis 7, 15).
- 131 Die von der Expertise ausgewerteten Untersuchungen (a.a.O., S. 15) konnten den Plangebern auch als Beleg dafür dienen, dass ein leistungsfähiger internationaler Verkehrsflughafen ein wichtiger Standortfaktor für die Unterneh-

mensansiedlung ist. Insbesondere für international agierende Unternehmen, Unternehmenszentralen und Dienstleister sind nicht nur die Erreichbarkeit eines stadtnahen Flughafens von großer Bedeutung, sondern auch die Attraktivität und das Prestige des Flughafenumfeldes in der nationalen und internationalen Wahrnehmung. Die Begründung des LEP FS hebt deshalb zutreffend hervor, dass Ansiedlungsentscheidungen vielfach durch die Kombination sog. weicher Standortfaktoren wie das Kultur-, Freizeit- und Wohnangebot sowie ganz allgemein durch das Image des Standortes in der öffentlichen Wahrnehmung geprägt werde. Es ist nachvollziehbar, dass diese standortprägenden Einflüsse mit zunehmender Stadtentfernung deutlich an Wirkung verlieren (zur Bewertung von Standorteffekten eines Flughafens vgl. insbesondere: ARGE BBI-RegioPlan, BBI-Regiokonzept - Konzeption zur Entwicklung des Flughafenumfeldes Berlin Brandenburg International BBI Schönefeld, Berlin 2000, S. 12 ff., 91 ff.; Hänsch/Niethammer/ Oeser <Hrsg.>, Mediation Flughafen Frankfurt/Main, Bericht vom 2. Februar 2000, S. 69 ff., 79 ff.).

132 5.2 Vergleich Schönefeld - Sperenberg

133 Die Entscheidung der Plangeber, den bezeichneten Vorteilen eines ballungsraumnahen Standorts im Vergleich mit einem stadtfernen Standort wie Sperenberg (oder Jüterbog-Ost) ausschlaggebende Bedeutung beizumessen, verletzt das landesplanerische Abwägungsgebot (§ 7 Abs. 7 Satz 1 ROG, Art. 7 Abs. 4 Satz 1 LPIVertrag) ebenfalls nicht. Die gegen dieses Abwägungsergebnis angeführten raumplanerischen Erfordernisse, Grundsätze und öffentlichen Belange stellt der LEP FS ohne Abwägungsfehler zurück.

134 5.2.1 Raumordnungsverfahren 1994

135 Besonderen Nachdruck legen die Klägerinnen auf den Einwand, die Träger der Landesplanung hätten sich nicht sachgerecht mit den Ergebnissen des Raumordnungsverfahrens 1994 auseinander gesetzt und nicht hinreichend berücksichtigt, dass nach der landesplanerischen Beurteilung vom 16. November 1994 die Standorte Sperenberg und Jüterbog-Ost aus der Sicht der Raumordnung

grundsätzlich geeignet seien, der Standort Schönefeld-Süd hingegen nicht. Dieser Vorwurf ist aus formalen und inhaltlichen Gründen unberechtigt.

- 136 Landesplanerische Beurteilungen, die das Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens (§ 15 ROG) sind, ersetzen Planfeststellungen, Genehmigungen oder sonstige Zulassungsentscheidungen, die nach anderen Rechtsvorschriften erforderlich sind, nicht. § 3 Nr. 4 ROG zählt sie zu den sonstigen Erfordernissen der Raumordnung. Sie sind bei der Aufstellung von Landesentwicklungsplänen im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen (§ 3 Nr. 6 und 7, § 4 Abs. 2 ROG, enthalten jedoch - anders als Ziele der Raumordnung - keine verbindlichen Vorgaben, die von den Trägern der Fachplanung gemäß § 4 Abs. 1 ROG zu beachten sind. Sie entfalten auch keine unmittelbaren Rechtswirkungen gegenüber dem Einzelnen.
- 137 Die förmliche Pflicht zur Berücksichtigung der landesplanerischen Beurteilung von 1994 war auf vier Jahre begrenzt (vgl. die abschließenden Hinweise in der Beurteilung, S. 252); diese Frist war zu Beginn der Aufstellung des LEP FS im Jahr 2002 abgelaufen. Die Landesentwicklungsplanung war zwar aus Rechtsgründen nicht gehindert, die Ergebnisse der landesplanerischen Beurteilung ungeachtet des Fristablaufs ihrer Standortentscheidung zugrunde zu legen. Sie war dazu aber nicht verpflichtet und durfte nach einer erneuten Abwägung der Standortalternativen zu einem abweichenden Ergebnis kommen. Ein solches Ergebnis unterliegt zwar einer besonderen Begründungslast, der die Verfasser des LEP FS jedoch nicht ausgewichen sind. In der Planbegründung wird ausgeführt, dass sich die tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen der Landesplanung seit der landesplanerischen Beurteilung von 1994 wesentlich geändert haben (Nr. 5.2 zu Z 1 des LEP FS). Das trifft zu.
- 138 Gegenstand des Raumordnungsverfahrens 1994 war das in den Antragsunterlagen der Vorhabenträgerin beschriebene Vorhaben eines Flughafens, der nach Inbetriebnahme der ersten Ausbaustufe (2004) über zwei Start- und Landebahnen und im Endausbau (2030) über vier Start- und Landebahnen für 60 Mio. Passagiere pro Jahr verfügen sollte. Das zeigt die Unterscheidung zwischen erster Ausbaustufe und Endausbau, die den Standortvergleich wie ein roter Fa-

den durchzieht (vgl. etwa S. 32 ff., 133, 168 ff., 173 ff., 181 ff., 224 ff.). Dieses Großvorhaben ist Gegenstand der abschließenden Abwägung gewesen (S. 250). Der LEP FS dient demgegenüber der Standortentwicklung für einen „mittleren Verkehrsflughafen“ (Nr. 6 Buchst. c zu Z 1 des LEP FS) mit einem „modernen Zwei-Bahnen-System“ (Nr. 5.4.1 Abs. 3 zu Z 1 des LEP FS). Es ist offensichtlich, dass sich dieser Größenunterschied unmittelbar auf raumordnerische Abwägungsfaktoren wie die Verkehrsanbindung, den Flächenverbrauch und Eingriffe in Natur und Landschaft, Anzahl und Größe der von Umsiedlung betroffenen Ortschaften und die Größe des von Fluglärm betroffenen Anwohnerkreises auswirkt. Den Klägerinnen ist zwar einzuräumen, dass die landesplanerische Beurteilung vom 16. Oktober 1994 lediglich den Bedarf für einen Flughafen mit einer Kapazität von 30 Mio. Passagieren pro Jahr und zwei Start- und Landebahnen bejaht (a.a.O., S. 27 f.) und damit die Bedarfsprognose, die dem LEP FS zugrunde liegt, vorweggenommen hat. Gegenstand der abschließenden raumordnerischen Beurteilung von 1994 ist gleichwohl das seinerzeit geplante Großvorhaben geblieben.

- 139 Der Landesplanungsvertrag vom 6. April 1995 stellt Aufgaben und Trägerschaft der Landesplanung in den Ländern Berlin und Brandenburg nicht nur auf neue institutionell-organisatorische, sondern auch auf neue inhaltliche Grundlagen. An die Stelle der bisherigen obersten Landesplanungsbehörden der beiden Länder tritt eine gemeinsame Landesplanungsabteilung, die nunmehr die Aufgaben und Befugnisse der zuvor zuständigen obersten Landesbehörden wahrnimmt (vgl. Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 LPiVvertrag). Gemeinsamer Planungsraum ist jetzt das Gesamtgebiet beider Länder. Der gemeinsamen Landesplanung steht es frei, in der Standortfrage Beurteilungskriterien zu entwickeln, die sich von denen der obersten Landesplanungsbehörde in Brandenburg, die das Raumordnungsverfahren 1994 durchgeführt hat, abweichen und den Erfordernissen einer auf Dauer angelegten Raumordnung und Landesplanung in dem erweiterten Planungsraum gerecht werden. Der LEP FS schöpft den neu eröffneten Planungsfreiraum aus. Er verzichtet jedoch nicht auf eine kritische Auseinandersetzung mit dem Ergebnis des Raumordnungsverfahrens von 1994 und macht vorab deutlich, aus welchen Gründen er das Leitbild der dezentralen Konzentration und die Lärmbetroffenheit im Vergleich zwischen stadtfernen und

stadtnahen Standortalternativen anders bewertet und gewichtet als die landesplanerische Beurteilung von 1994 (vgl. Nr. 5.2 zu Z 1 des LEP FS). Weitergehende Anforderungen stellt das raumordnerische Abwägungsgebot nicht.

140 5.2.2 Dezentrale Konzentration

141 Die Verfasser des LEP FS haben das raumordnerische Leitbild der dezentralen Konzentration weder verkannt noch fehlengewichtet.

142 Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 LEPro ist in dem gemeinsamen Planungsraum der Länder Berlin und Brandenburg „eine polyzentrische Landesentwicklung auf der Grundlage des raumordnerischen Leitbildes der dezentralen Konzentration“ zu betreiben. Absatz 4 der Vorschrift erhebt dieses Leitbild zur Grundlage der Landesentwicklungsplanung, der Regionalplanung und der Fachplanungen (Satz 1). Er bestimmt ferner, dass Standortentscheidungen für öffentliche Einrichtungen unter Beachtung des raumordnerischen Leitbildes zu treffen sind, soweit sie nicht sachnotwendig an die Bundes- oder Landeshauptstadt gebunden sind und nichts anderes bestimmt ist (Satz 3). Mit dem Oberverwaltungsgericht für das Land Brandenburg (Urteil vom 10. Februar 2005 - OVG 3 D 104/03.NE - UA S. 42) ist davon auszugehen, dass dieses „Leitbild“ kein Ziel, sondern einen Grundsatz der Raumordnung im Sinne der bundesrechtlichen Vorgaben darstellt. Das Leitbild erfüllt nicht die Anforderungen an die räumliche und sachliche Bestimmtheit von Zielen der Raumordnung i.S.v. § 5 Abs. 4 Satz 1 ROG a.F. (i.d.F. der Bekanntmachung vom 28. April 1993, BGBl I S. 630), an dem das Landesentwicklungsprogramm insoweit noch zu messen ist (§ 23 Abs. 1 ROG 1998).

143 Das Leitbild der dezentralen Konzentration erstreckt sich auch auf Standortentscheidungen für öffentliche Einrichtungen, weist jedoch nicht bestimmte Infrastrukturvorhaben einem konkreten Standort innerhalb des gemeinsamen Planungsraums zu. Diese planerische Zurückhaltung erklärt sich aus der raumordnerischen Funktion des Leitbildes, das einen Interessenausgleich zwischen Berlin, dem Brandenburger Teil des engeren Verflechtungsraumes sowie dem äußeren Entwicklungsraum schaffen soll (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 2 LEPro). In der

Begründung zu § 3 LEPro heißt es, raumordnerische Leitbilder stellen „einen grundsätzlichen Orientierungs- und Handlungsrahmen mit langfristigem Zeithorizont“ dar, die der „Gefahr eines verkürzten konzeptionellen Ansatzes“ entgegenwirken sollten. Der gemeinsamen Landesentwicklungsplanung wird damit ein gesamtträumlicher Interessenausgleich zwischen den verschiedenen Teilräumen und ihren Funktionen (vgl. § 4 LEPro) aufgegeben. Nicht ein einzelnes Infrastrukturvorhaben, sondern die Gesamtheit aller raumordnungsrechtlich bedeutsamen Planungen soll das Leitbild verwirklichen. Dieser Ansatz würde verfehlt, wenn das Leitbild als rechtsverbindlicher Beurteilungsmaßstab für die Standortbestimmung eines einzelnen Infrastrukturvorhabens herangezogen würde.

- 144 Das Leitbild der dezentralen Konzentration erfährt im Übrigen selbst eine gewisse Relativierung durch weitere Leitbilder und Grundsätze der Landesentwicklungsplanung. Der äußere Entwicklungsraum, in dem Sperenberg liegt, soll auch hinsichtlich seiner naturräumlichen Potentiale erhalten und verbessert werden (§ 7 Abs. 1 LEPro). Nach den Leitvorstellungen der Landesplanung sollen Infrastrukturvorhaben nicht beliebig an zentrenfernen Standorten realisiert werden. § 10 LEPro sieht auch für den äußeren Entwicklungsraum Zentren der dezentralen Konzentration vor. § 12 LEPro nennt industriell-gewerbliche Entwicklungsstandorte im äußeren Entwicklungsraum, zu denen insbesondere der Standort Sperenberg nicht gehört. Der Beklagte weist daher zutreffend darauf hin, dass es der angestrebten polyzentrischen Landesentwicklung nicht ohne weiteres entsprechen dürfte, ein großräumig bedeutsames Infrastrukturvorhaben wie einen internationalen Verkehrsflughafen abseits von Zentren der dezentralen Konzentration zu errichten.
- 145 Nach § 3 Abs. 4 Satz 3 LEPro erfasst das Leitbild nicht die Infrastruktureinrichtungen, die „sachnotwendig an die Bundes- oder Landeshauptstadt gebunden sind“. „Sachnotwendig“ dürfte hier i.S.v. „vernünftigerweise geboten“ zu verstehen sein. Das eröffnet der Landesplanung die Möglichkeit, je nach Größe und Funktion der Infrastruktureinrichtung auch die Nähe zum großstädtischen Ballungsraum und zur Metropole Berlin angemessen zu berücksichtigen. Hinsichtlich der Luftverkehrsplanung konkretisiert das Landesentwicklungsprogramm

diese „Berlin-Klausel“. § 19 Abs. 11 LEPro 1998 bestimmte zunächst, dass zur Deckung des Luftverkehrsbedarfs in Brandenburg und Berlin der Ausbau des Flughafens Schönefeld als „Single“-Standort vordringlich zu betreiben sei. Diese Zielaussage wurde 2003 durch die weichere Formulierung ersetzt, eine enge räumliche Beziehung des Flughafens zum Aufkommensschwerpunkt Berlin mit kurzen Zugangswegen und unter Einbindung in das vorhandene Verkehrssystem solle angestrebt werden. In beiden Fassungen verdeutlicht § 19 Abs. 11 LEPro, dass das Leitbild der dezentralen Konzentration im planerischen Gesamtgefüge des Landesentwicklungsprogramms keine absolute, ausnahmslose Geltung beanspruchen will.

- 146 Die Träger der gemeinsamen Landesplanung haben die Steuerungsfunktion des Leitbildes der dezentralen Konzentration angemessen berücksichtigt. Sie sind zu Recht davon ausgegangen, dass der Grundgedanke dieses Leitbildes, einen Interessenausgleich zwischen Berlin, dem Brandenburger Teil des engeren Verflechtungsraumes sowie dem äußeren Entwicklungsraum zu schaffen (§ 3 Abs. 1 Satz 2 LEPro), der Wahl eines stadtnahen Standortes für einen internationalen Verkehrsflughafen nicht entgegensteht, wenn die Abwägung ergibt, dass dieser Standort aus landesplanerischen Gründen gegenüber stadtfernen Standortoptionen eindeutig vorzugswürdig ist. Zu diesem Ergebnis sind die Plangeber in ihrer abschließenden Gesamtbetrachtung (Nr. 6 Abs. 1 zu Z 1 des LEP FS) gelangt. Dabei nehmen sie weitere Grundsätze des Landesentwicklungsprogramms auf, die ein Gegengewicht zum Leitbild der dezentralen Konzentration bilden (vgl. § 3 Abs. 4 Satz 3 LEPro: „Sachnotwendige“ Bindung an die Bundes- oder Landeshauptstadt; § 5 Abs. 1 LEPro: Stärkung der Metropolenfunktion von Berlin; § 6 Abs. 2 LEPro: Stärkung Potsdams in seiner Funktion als Landeshauptstadt; § 19 Abs. 11 LEPro: „enge räumliche Beziehung des Flughafens zum Aufkommensschwerpunkt Berlin mit kurzen Zugangswegen und unter Einbindung in das vorhandene Verkehrssystem“). Aus dieser Sicht ist es nachvollziehbar und folgerichtig, dass sich der LEP FS die positive Beurteilung der Standorte Sperenberg und Jüterbog-Ost im Raumordnungsverfahren von 1994 nicht angeschlossen hat.

- 147 5.2.3 Belastung durch Fluglärm
- 148 Die Träger der gemeinsamen Landesplanung haben bei ihrer Entscheidung zugunsten des Standortes Schönefeld auch hinreichend berücksichtigt, dass bei der Wahl eines stadtfernen Standorts die Anzahl der vom Fluglärm Betroffenen wesentlich geringer ist als am Standort Schönefeld.
- 149 Nach Ansicht der Klägerinnen stellt der LEP FS einseitig darauf ab, dass sich die Zahl der gegenwärtig vom Fluglärm betroffenen Anwohner im Flughafensystem von Berlin infolge der Konzentration auf den Standort Schönefeld und nach Schließung der Flughäfen Tegel und Tempelhof um etwa rund 100 000 verringere. Ausgeblendet werde bei diesem Zahlenvergleich, dass bei der Standortentscheidung für Schönefeld im Vergleich zu Sperenberg (und Jüterbog-Ost) eine um ein Vielfaches größere Zahl von Anwohnern durch Lärm betroffen wäre. Der LEP FS leide daher an einem durchgreifenden landesplanerischen Ermittlungsdefizit und einem inneren Wertungswiderspruch (Abwägungsfehler der Disproportionalität). Die Klägerinnen berufen sich nunmehr auch auf das (nicht rechtskräftige) Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Brandenburg vom 10. Februar 2005 - OVG 3 D 104/03.NE - , das auf den Normenkontrollantrag der Klägerinnen die Zielaussage Z 1 des LEP FS (und damit den gesamten Landesentwicklungsplan) u.a. deshalb für unwirksam erklärt hat, weil die Plangeber die Zahl der tatsächlich und künftig lärmbeeinträchtigten Anwohner an den Standorten Schönefeld und Sperenberg unzureichend bzw. unzutreffend ermittelt hätten (UA S. 63 ff.).
- 150 Diese Kritik vermag im Ergebnis ebenso wenig zu überzeugen wie das vorgenannte Urteil des Oberverwaltungsgerichts vom 10. Februar 2005, dessen tragende Gründe die Klägerinnen sich zu Eigen gemacht haben. Die Standortfestlegung in Z 1 des LEP FS wird auch insoweit den Anforderungen des Abwägungsgebots gerecht. Einer Umweltprüfung, wie sie nunmehr § 7 Abs. 5 ROG in Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie 2001/42/EWG fordert, unterlag die Standortfestlegung in Z 1 des LEP FS noch nicht. Dieses Erfordernis gilt nur für Raumordnungspläne, deren Aufstellung nach dem 20. Juli 2004 förmlich eingeleitet wurde. Mit der Neuregelung aufgeworfene Fragen nach Inhalt und Umfang

der Umweltprüfung in der Raumordnung stellen sich hier daher nicht. Der vorliegende Streitfall gibt dem Senat jedoch Anlass, seine grundsätzlichen Ausführungen zum Verhältnis zwischen Raumordnung und luftverkehrsrechtlicher Fachplanung (vgl. oben Abschnitt B. 1.3 bis B. 1.5) in Hinblick auf die Bewältigung von Lärmschutzkonflikten bei zielförmigen Standortentscheidungen der Landesplanung wie folgt zu konkretisieren:

- 151 5.2.3.1 § 2 Abs. 2 Nr. 8 Satz 8 ROG formuliert als Grundsatz der Raumordnung, dass der Schutz der Allgemeinheit vor Lärm sicherzustellen ist. Nach § 33 Abs. 3 LEPro sind Nutzungen zur Vorsorge gegen Immissionen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen und Beeinträchtigungen auf schutzbedürftige Gebiete soweit wie möglich vermieden werden. Das gilt insbesondere bei der Standortfestlegung für raumbedeutsame Infrastruktureinrichtungen i.S.v. § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 ROG. Das Gewicht dieser raumordnerischen Grundsätze steigt mit der Größe und der Einwohnerdichte der jeweils vom Fluglärm betroffenen Gebiete. Bei der Prüfung von Standortalternativen müssen die Träger der Landesplanung sich daher zumindest Klarheit über die flächen- und zahlenmäßige Größenordnung der Lärmbetroffenheiten an den in die Vergleichsbetrachtung einbezogenen Standorten verschaffen. Bereits auf der Grundlage einer Grobanalyse der Siedlungsstrukturen ins Auge fallende, gravierende Unterschiede im Ausmaß der Lärmbetroffenheit müssen in die Abwägung eingestellt werden.
- 152 Der Träger der Landesplanung darf jedoch von einer genauen numerisch-präzisen Ermittlung der Anzahl der jeweils von Fluglärm voraussichtlich betroffenen Anwohner absehen, wenn offenkundige Disparitäten im Ausmaß der Lärmbelastung nach seiner planerischen Konzeption in der Abwägung kein ausschlaggebendes Gewicht besitzen. Auch auf der Ebene der Raumordnung sind die künftigen Lärmemissionen der Standortalternativen nur dann näher zu untersuchen, wenn und soweit sie grundsätzlich geeignet sind, die planerischen Zielvorstellungen zu verwirklichen. Die Lärmauswirkungen einer bestimmten Standortalternative bedürfen deshalb keiner Detailprüfung mehr, wenn sich im Verlauf des Planungsprozesses abzeichnet, dass der Plangeber seine vorrangig verfolgten planerischen Ziele an diesem Standort nicht wird verwirklichen

können. Das entspricht der Rechtsprechung des Senats, nach der es dem Planungsträger bei der Alternativenprüfung nicht verwehrt ist, die Umweltverträglichkeitsprüfung auf diejenige Variante zu beschränken, die nach dem aktuellen Planungsstand und gemessen an seinen Planungszielen noch ernstlich in Betracht kommt (vgl. zusammenfassend BVerwG, Urteil vom 25. Januar 1996 - BVerwG 4 C 5.95 - BVerwGE 100, 238 - zur Straßenfachplanung).

- 153 Der zahlen- und flächenmäßige Umfang der privaten Lärmbetroffenheiten kann bei einem ballungsraumnahen Standort aus der überörtlichen und überfachlichen Sicht der Landesplanung so bedeutsam sein, dass Lärmschutzbelange die raumordnerischen Gründe, die für einen stadtnahen Standort sprechen, in Frage stellen. In einem solchen Fall muss sich der Träger der Landesplanung mit der Frage auseinandersetzen, ob die Umsetzung seiner Standortentscheidung in einem nachfolgenden Planfeststellungsverfahren aus Gründen des Lärmschutzes auf unüberwindbare tatsächliche oder rechtliche Hindernisse stoßen oder den Vorhabenträger mit unverhältnismäßigen Kosten belasten würde. Ein Landesentwicklungsplan, dessen Verwirklichung im Zeitpunkt seines Inkrafttretens dauerhafte Hindernisse tatsächlicher oder rechtlicher Art entgegenstehen, ist unwirksam. Eine solche Planung würde ihren gestaltenden Auftrag verfehlen. Insoweit gilt für raumordnerische Zielaussagen nichts anderes als für die kommunale Bauleit- oder die Fachplanung (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 21. März 2002 - BVerwG 4 CN 14.00 - BVerwGE 116, 144 <147> m.w.N.).
- 154 Die Landesentwicklungsplanung kann zur Bewältigung voraussehbarer Lärmkonflikte an einem Standort nur die Mittel einsetzen, die ihr das Raumordnungsrecht zur Verfügung stellt. Diese Mittel beschränken sich im Wesentlichen auf die Festlegung der Siedlungs- und Freiraumstruktur und deren Konkretisierung in Gestalt von Planungszonen zur Siedlungsbeschränkung. Die Prüfung örtlicher Einzelheiten und die Erfüllung spezifisch fachgesetzlicher Anforderungen an ein wirksames und finanziell tragbares Lärmschutzkonzept bleibt der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens in der Planfeststellung vorbehalten, in der dem Vorhabenträger auch die erforderlichen technischen oder betrieblichen Schutzvorkehrungen aufzuerlegen sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Mai 2003 - BVerwG 4 CN 9.01 - a.a.O., S. 194 f.). Die Landesplanung muss

jedoch bereits auf ihrer Planungsebene vorausschauend prüfen, ob die Lärm-schutzprobleme, die ihre Standortentscheidung auslösen wird, auf der Fachpla-nungsebene in diesem Sinne beherrschbar sein werden. Ist das nicht der Fall, obliegt es der Landesplanung, einen anderen Standort zu suchen.

- 155 5.2.3.2 Diesen Anforderungen wird der LEP FS gerecht. Die Planbegründung (Nr. 5.2 Abs. 5 zu Z 1 des LEP FS) hebt ausdrücklich hervor, dass ein Neu-baustandort wie Sperenberg aufgrund der geringen Besiedlungsdichte des äu-ßeren Entwicklungsraumes in Brandenburg „zu einer deutlich geringeren Anzahl der von Fluglärm betroffenen Anwohner“ führen würde als ein Standort im dichter besiedelten engeren Verflechtungsraum. In der abschließenden Gesamtbe-trachtung (Nr. 6 Abs. 2 zu Z 1 des LEP FS) wird erneut herausgestellt, dass an Flughafenstandorten außerhalb des engeren Verflechtungsraumes „eine we-sentlich geringere Zahl Anwohner durch Fluglärm betroffen wäre“. Dem halten die Plangeber entgegen, dass ein stadtferner Standort die hoch zu gewichten-den Kriterien der Nähe zum Hauptaufkommensgebiet, der Verkehrsanbindung und der Schaffung wirtschaftlicher Entwicklungspotentiale in deutlich geringe-rem Maße erfüllen könne als ein stadtnaher Standort wie Schönefeld. Dabei haben sie nicht aus dem Blick verloren, dass ihre Standortwahl erhebliche Lärmkonflikte auslösen wird. Sie weisen darauf hin, dass diese Konflikte durch Siedlungsbeschränkungszonen, Umsiedlungen, Lärmschutz, Kompensationen und Umweltplanung „auf ein hinnehmbares Maß“ zu reduzieren seien. Lärmauswirkungen, die nicht durch Optimierung der Bahngeometrie, luftfahrt-technische Maßnahmen wie lärmarme An- und Abflugverfahren sowie mit Be-triebsbeschränkungen zu vermeiden seien, könnten durch Ausgleichs- oder sonstige Kompensationsmaßnahmen zu Lasten des Vorhabenträgers in ihrer Wirkung auf die betroffenen Anwohner gemildert werden. Lärm, der durch tech-nische Maßnahmen nicht mehr verringert werden könne, sei durch sozialver-trägliche Umsiedlungen (vgl. hierzu die Planaussagen Z 12 und G 13) sowie durch Entschädigungen und Kompensationen auszugleichen (vgl. Nr. 5.4.4.3 Abs. 5 zu Z 1 des LEP FS). Entsprechende Formulierungen finden sich in dem Bericht vom 13. Mai 2003 über das Erarbeitungsverfahren zum Planentwurf LEP FS (vgl. Teil II, Blatt 17443, 17445, 17447, 17460, 17521).

- 156 Zweifel an der landesplanerischen Einschätzung, die am Standort Schönefeld auftretenden Lärmkonflikte könnten mit dem herkömmlichen Instrumentarium der luftverkehrsrechtlichen Fachplanung angemessen bewältigt werden, sind von den Klägerinnen nicht vorgetragen. Sie wären auch nicht berechtigt. Die Plangeber sind sich des beschränkten Handlungsspielraums auf der Ebene der Landesplanung bewusst. Die Planbegründung lässt nicht erkennen, dass sie die Möglichkeiten der fachplanerischen Konfliktbewältigung am Standort Schönefeld überschätzt haben könnten. Das gilt auch für die - im LEP FS nicht ausdrücklich angesprochene - potentielle Anordnung von Nachtflugbeschränkungen. Der Verwendungszweck eines ausgebauten Flughafens am Standort Schönefeld steht Nachtflugbeschränkungen nicht von vornherein im Wege. Ziel des Ausbauvorhabens ist die Deckung des nationalen und internationalen Luftverkehrsbedarfs der Länder Berlin und Brandenburg (Z 1 des LEP FS). Gegenstand der Landesplanung ist nicht (mehr) ein internationaler Großflughafen mit vier Start- und Landebahnen für 60 Mio. Passagiere, sondern ein „mittelgroßer Verkehrsflughafen“ mit einem „modernen Zwei-Bahnen-System“ (Nr. 5.4.1 Abs. 3, Nr. 6 Buchst. c zu Z 1 des LEP FS).
- 157 5.2.3.3 Der Standpunkt des Oberverwaltungsgerichts für das Land Brandenburg in seinem Urteil vom 10. Februar 2005 (OVG 3 D 104/03.NE), das Ziel Z 1 des LEP FS leide an einem Ermittlungsdefizit hinsichtlich der Lärmauswirkungen an den Standorten Schönefeld und Sperenberg, ist mit Bundesrecht nicht vereinbar.
- 158 Die Träger der Landesplanung sind an das raumordnerische Abwägungsgebot in Art. 7 Abs. 4 Satz 1 und 2 LPiVertrag(i.d.F. des Gesetzes vom 15. März 2001, GVBl Bbg I S. 42) gebunden. Das Oberverwaltungsgericht hat sich bei der Auslegung und Anwendung dieser Vorschrift von den Grundsätzen leiten lassen, die das Bundesverwaltungsgericht zur Abwägung von Belangen als Bestandteil jeder rechtsstaatlichen Planung (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 1972 - BVerwG 4 C 14.71 - BVerwGE 41, 67 <68>; Urteil vom 14. Februar 1975 - BVerwG 4 C 21.74 - BVerwGE 48, 56 <63>) entwickelt und auf das raumordnerische Abwägungsgebot der rahmenrechtlichen Vorschrift in § 7 Abs. 7 Satz 1 ROG übertragen hat (BVerwG, Urteil vom 15. Mai 2003 - BVerwG 4 CN

9.01 - BVerwGE 118, 181 <193 ff.>). Dabei hat das Oberverwaltungsgericht die bundesrechtlichen Anforderungen, die es auf die landesplanerische Abwägung i.S.v. Art. 7 Abs. 4 Satz 1 LPIVertrag überträgt, überspannt.

- 159 Das Oberverwaltungsgericht ist der Ansicht (UA S. 63 bis 71): Die Plangeber hätten bei der Gewichtung der Fluglärmbelastungen jedenfalls „in größerer Annäherung“ die Zahl der von Fluglärm voraussichtlich betroffenen Anwohner „auf der Grundlage aktueller, wissenschaftlich anerkannter Erkenntnisse und Berechnungsverfahren“ ermitteln müssen. Das sei nicht geschehen. In der von der gemeinsamen Landesplanungsabteilung eingeholten Plausibilitätsuntersuchung vom April 2003 zur Darstellung der Lärmbetroffenheit im LEP FS werde festgestellt, dass die berechneten Lärmkonturen aus fachlicher Sicht schon länger als überholt angesehen werden könnten, da sie sich ausschließlich an den Vorgaben des Fluglärmgesetzes 1971 orientierten und neuere Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung unberücksichtigt ließen. Das gelte insbesondere für die Berechnung des äquivalenten Dauerschallpegels und den in der Nacht einwirkenden Maximalpegel, aber auch für die fehlende Unterscheidung nach Mittelungspegeln am Tag und in der Nacht. Die Zahl der nach neueren wissenschaftlich anerkannten Erkenntnissen tatsächlich von Fluglärm betroffenen Anwohner am Standort Schönefeld liege danach weitaus höher als im LEP FS angegeben. Da die Zahl der Lärmbetroffenen bei zutreffender Berechnung in einem dicht besiedelten Gebiet „um viel größere absolute Zahlen wächst als in einem dünn besiedelten Gebiet“, hätten die Plangeber berücksichtigen müssen, „dass sich in absoluten Zahlen die Schere zwischen dem Standort Schönefeld und einem stadtfernen Standort viel weiter öffnet“ (UA S. 71).
- 160 Den Klägerinnen ist einzuräumen, dass die Begründung zu Z 1 des LEP FS keine numerisch-präzisen Angaben zur Anzahl der potentiellen Lärmbetroffenen am Standort Sperenberg enthält. Es kann auch unterstellt werden, dass die Zahl der Lärmbetroffenen am Standort Schönefeld stärker ansteigen würde als am gering besiedelten Standort Sperenberg, wenn die Lärmimmissionen des prognostizierten Flugbetriebs im Anschluss an neuere Untersuchungen der Lärmwirkungsforschung auf der Grundlage eines äquivalenten Dauerschallpegels mit einem Halbierungsparameter von 3 (statt 4) berechnet würden, wie

dies das Oberverwaltungsgericht fordert. Ein differenziertes Bild der Lärmbetroffenheiten ließe sich zweifellos durch die Berücksichtigung zu erwartender Maximalpegel und die Unterscheidung von Tag- und Nachtwerten gewinnen. Die Träger der Landesplanung waren jedoch nicht verpflichtet, diese spezifisch fachplanungsrechtlichen Maßstäbe anzulegen. Sie brauchten die Alternativenprüfung nicht bis zuletzt offen zuhalten und alle zunächst erwogenen Alternativen gleichermaßen detailliert und umfassend zu untersuchen. Sie waren auch nicht genötigt, ihren raumordnerischen Standortvergleich auf Datengrundlagen zu stellen, deren Differenzierungsgrad und zahlenförmige Genauigkeit erst für die Regelung aktiver und passiver Lärmschutzmaßnahmen auf der Fachplanungsebene unerlässlich sind. Bei der vergleichenden Betrachtung von Standortalternativen braucht der Plangeber den Sachverhalt nur so weit aufzuklären, wie dies nach seinen Zielvorstellungen für eine sachgerechte Entscheidung und eine zweckmäßige Gestaltung des Planungsverfahrens erforderlich ist. Die Begründung des LEP FS lässt keine Zweifel daran aufkommen, dass die Plangeber eine stadtnahe Lösung der Standortfrage aus den genannten Gründen favorisieren. Von ihrer planerischen Konzeption aus durften sie es daher im Standortvergleich bei der Feststellung belassen, dass aufgrund der geringen Besiedlungsdichte des äußeren Entwicklungsraumes (Sperenberg und Jüterbog-Ost) ein Neubaustandort zu einer deutlich („wesentlich“) geringeren Anzahl der vom Fluglärm betroffenen Anwohner führen würde als ein Standort im dichter besiedelten engeren Verflechtungsraum (Nr. 5.2 Abs. 4, Nr. 6 Abs. 2 zu Z 1 des LEP FS).

- 161 5.2.3.4 Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Brandenburg vom 10. Februar 2005 rügt, die Träger der Landesplanung hätten die Planaussage des § 33 Abs. 3 LEPro zu gering gewichtet. Sie enthalte einen Grundsatz (kein Ziel) der Raumordnung und orientiere sich inhaltlich an dem immissionsschutzrechtlichen Trennungsgrundsatz des § 50 Satz 1 BImSchG, der bestimme, dass bei raumbedeutsamen Planungen die für bestimmte Nutzungen vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen seien, dass schädliche Umwelteinwirkungen so weit wie möglich vermieden werden. Das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 28. Januar 1999 - BVerwG 4 CN 5.98 - BVerwGE 108, 248 <253>) habe geklärt, dass § 50 BImSchG die Funktion einer Abwägungsdirektive zukomme.

Eine Zurückstellung immissionsschutzrechtlicher Belange sei danach nicht von vornherein ausgeschlossen, setze jedoch voraus, dass die Planung „durch entgegenstehende Belange mit hohem Gewicht zwingend geboten ist“ (OVG-Urteil, UA S. 62). Das sei den Plangebern offenbar nicht bewusst gewesen. In der Begründung zur Planaussage Z 1 des LEP FS seien weder § 33 Abs. 3 LEPro noch § 50 BImSchG erwähnt worden.

- 162 Dieser Vorwurf ist - abgesehen davon, dass § 50 BImSchG für Flugplätze nicht gilt (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 1 BImSchG) - unbegründet. Das Oberverwaltungsgericht stellt selbst nicht in Abrede, dass die Plangeber einen stadtnahen Standort aus verkehrlicher und wirtschaftlicher Sicht landesplanerisch für vorzugswürdig halten. Es führt hierzu aus, „eine Fehlgewichtung dürfte ... nicht darin zu sehen sein, dass die für den Standort des Flughafens sprechenden Belange als solche zu hoch gewichtet worden wären“ (UA S. 72), schon die gute Erreichbarkeit dürfte die hohe Gewichtung der Nähe zum Aufkommensgebiet rechtfertigen (UA S. 74). Von diesem Standpunkt aus war eine eingehendere Auseinandersetzung mit den Anforderungen des Trennungsgebotes nicht erforderlich.
- 163 Der Rechtsprechung zu § 50 BImSchG ist nicht zu entnehmen, dass eine Zurückstellung immissionsschutzrechtlicher Belange nur dann abwägungsfehlerfrei ist, wenn die Planung durch entgegenstehende Belange „mit hohem Gewicht zwingend“ geboten ist. Ob sich eine Abwägungsdirektive wie der Grundsatz der Trennung unverträglicher Raumnutzungen in der Abwägung durchsetzt, entscheidet sich erst in einer Bewertung der konkreten Einzelfallumstände vor dem Hintergrund der jeweiligen landesplanerischen Konzeption. Der Trennungsgrundsatz kann daher durch Belange von hohem Gewicht überwunden werden. Das gilt selbst dann, wenn man den Trennungsgrundsatz im Sinne einer früheren Rechtsprechung als „Optimierungsgebot“ (BVerwG, Urteil vom 22. März 1985 - BVerwG 4 C 73.82 - BVerwGE 71, 163) bezeichnet, das eine möglichst weitgehende Berücksichtigung von Belangen des Umweltschutzes in der Planung verlangt. Auch ein derart qualifiziertes Berücksichtigungsgebot ist im Wege der Abwägung überwindbar (vgl. BVerwG, Beschluss vom 12. Juni 1990 - BVerwG 7 B 72.90 - DVBl 1990, 1185). „Optimierungsgebote“ sind im Rahmen der Abwägung nicht „konkurrenzlos“, sondern können zumindest teil-

weise gegenüber Belangen der Wirtschaft zurücktreten (BVerwG, Beschluss vom 7. Juli 2004 - BVerwG 4 BN 16.04 - ZfBR 2005, 71). In einem solchen Fall trifft den Plangeber zwar eine gesteigerte Begründungslast, der sich die Träger der gemeinsamen Landesplanung jedoch nicht entzogen haben. Dürfte der Trennungsgrundsatz erst überwunden werden, wenn er auf „zwingende“ Gegenbelange stößt, wäre er praktisch wie ein gesetzlicher Planungsleitsatz dem strikten Recht zuzuordnen. Soweit ist der erkennende Senat in seiner Rechtsprechung zu § 50 BImSchG nicht gegangen.

- 164 5.2.3.5 Unberechtigt ist auch der vom Oberverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 10. Februar 2005 erhobene Vorwurf, die Verfasser des LEP FS hätten die Lärmschutzbelange nicht aufgrund einer konkreten Einzelfallabwägung aller betroffenen Belange, sondern „systematisch“ und „generell“ im Sinne eines „absoluten Vorrangs“ den verkehrlichen und wirtschaftlichen Vorteilen eines stadtnahen Standortes von vornherein untergeordnet. Die Abwägung der Lärmschutzbelange im LEP FS leidet ferner nicht an dem gerügten inneren Wertungswiderspruch.
- 165 Die Plangeber haben die Lärmschutzbelange der betroffenen Anwohner der potentiellen Flughafenstandorte in ihrer Gesamtheit als einen raumordnerischen Belang von Gewicht bewertet und die Wahl des Standorts Schönefeld u.a. auf die Erwartung gestützt, die Lärmschutzkonflikte seien im Planfeststellungsverfahren angemessen zu bewältigen. Die Kritik an dieser Einschätzung ist wie ausgeführt unbegründet. Eine „systematische Abwertung“ der Lärmschutzbelange ist in der veröffentlichten (amtlichen) Planbegründung nicht erkennbar. Diktion und Argumentation des oberverwaltungsgerichtlichen Urteils erwecken eher den Eindruck, das Oberverwaltungsgericht gewichte die Lärmschutzbelange der Anwohner am Standort Schönefeld höher als die Verfasser des LEP FS. Es ist jedoch nicht Aufgabe der Verwaltungsgerichte, das Abwägungsergebnis des zuständigen Planungsträgers durch die eigene Bewertung und Gewichtung widerstreitender öffentlicher Belange zu korrigieren.

166 Das Oberverwaltungsgericht und mit ihm die Klägerinnen sehen schließlich einen „Wertungswiderspruch“ darin, dass die Plangeber ihre Entscheidung für den Standort Schönefeld einerseits darauf stützten, bei gleichzeitiger Schließung der Flughäfen Tegel und Tempelhof werde die Anzahl der durch Fluglärm betroffenen Anwohner auf weniger als 30 % gegenüber der gegenwärtigen Situation reduziert, andererseits den Gesichtspunkt der Reduzierung der Lärmbetroffenheit jedoch „raumordnerisch unberücksichtigt“ ließen, „wenn es um die Wahl zwischen zwei Standorten gehe, von denen bei einem Standort die Lärmbetroffenheit deutlich höher als an dem anderen Standort sei“ (UA S. 81). Ein solcher Wertungswiderspruch ist nicht erkennbar. Die Plangeber haben die Lärmbetroffenheiten am Standort Schönefeld nicht zu Lasten eines stadtfernen Standorts unberücksichtigt gelassen. Das ergibt sich schon wie aufgeführt aus der Begründung des LEP FS zur Zielvorgabe Z 1 (vgl. Nr. 5.2 Abs. 4 und unter 5.4.4.3 des LEP FS) sowie aus der Prognose einer ausreichenden Konfliktbewältigung im nachfolgenden Planfeststellungsverfahren. Die Entscheidung der Plangeber, die Anzahl der Lärmbetroffenen innerhalb des Flughafensystems von Berlin durch Konzentration auf einen Standort am Rand des städtischen Ballungsraums deutlich zu reduzieren, von einer weitergehenden Verringerung der Lärmbetroffenheit durch Wahl eines stadtfernen Flughafenstandorts jedoch aus höher bewerteten landesplanerischen Gründen Abstand zu nehmen, ist nicht widersprüchlich, sondern Ausdruck einer Planungskonzeption, die sich im Rahmen planerischer Gestaltungsfreiheit bewegt.

167 5.3 Sicherung des Freiraums (§ 6 Abs. 3 LEPro)

168 Die Plangeber haben schließlich auch der Sicherung des Freiraums i.S.v. § 6 Abs. 3 LEPro bei der Abwägung zwischen stadtnahen und stadtfernen Standortoptionen kein zu geringes Gewicht beigemessen. Die Gegenansicht des Oberverwaltungsgerichts überzeugt nicht. Es überspannt auch hier die bundesrechtlichen Anforderungen an die raumordnerische Abwägung und das Erfordernis, das Abwägungsergebnis zu begründen.

169 Nach § 6 Abs. 3 Satz 1 und 2 LEPro ist der Sicherung des Freiraumes zur langfristigen Erhaltung der natürlichen Ressourcen und zur Wahrung der Lebens-

qualität im engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin, in dem Schönefeld liegt, Priorität einzuräumen. In diesem Raum hat die Planung durch nachhaltige Freiraumsicherung den hier besonders drohenden Gefahren der Zersiedelung der Landschaft, des großräumigen Verlustes an land- und forstwirtschaftlich genutzten Böden, der Verunstaltung des Landschaftsbildes und der Beeinträchtigung durch Immissionen Einhalt zu gebieten.

- 170 Das Obergerverwaltungsgericht sieht in § 6 Abs. 3 LEPro einen Grundsatz (kein Ziel) der Raumordnung (§ 3 Nr. 3 ROG). Das ist bundesrechtlich nicht zu beanstanden. § 6 Abs. 3 LEPro ist nicht isoliert, sondern in einer Gesamtschau des Landesentwicklungsprogramms auszulegen, das gegenläufige Programmsätze einbezieht und den Grundsatz der Freiraumsicherung relativiert. Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 und 2 LEPro hat der Brandenburger Teil des engeren Verflechtungsraumes vorrangig Ergänzungs- und Entlastungsfunktionen für Berlin, aber auch Entwicklungsaufgaben für das Land Brandenburg wahrzunehmen. § 14 Abs. 2 Satz 3 LEPro besagt, dass bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen für die sparsame und schonende Inanspruchnahme der Naturgüter und eine möglichst geringe zusätzliche Versiegelung des Bodens zu sorgen ist. § 15 Abs. 2 und 3 LEPro schreibt für den gesamten Bereich des Landes Brandenburg einen angemessenen Freiraumschutz vor; § 13 LEPro bekräftigt dies für die ländlichen Räume. Nach § 19 Abs. 4 Satz 1 LEPro ist die Nutzung bestehender Infrastrukturen anzustreben. § 19 Nr. 11 Satz 1 LEPro 2003 sieht vor, dass der Bedarf an Luftverkehrskapazitäten im Gesamttraum Berlin-Brandenburg vornehmlich innerhalb des bestehenden internationalen Flughafensystems gedeckt werden soll. Der Freiraumschutz im engeren Verflechtungsraum bildet also einen gewichtigen Abwägungsbelang, der jedoch in der konkreten Planungssituation durch andere raumordnerische Belange, die ebenfalls Niederschlag im Landesentwicklungsprogramm gefunden haben, überwunden werden darf.
- 171 Das Obergerverwaltungsgericht berücksichtigt nicht hinreichend, dass der Standort Schönefeld mehreren Vorgaben des LEPro, insbesondere der Einbindung in das bestehende Straßen- und Schienennetz des großstädtischen Ballungsraumes, gerecht wird. Dass die Vorschrift des § 6 Abs. 3 LEPro in den Abschnitten

5.2 und 6 der Planbegründung zu Z 1 des LEP FS nicht mehr erwähnt wird, ist kein Begründungsmangel, der eine Fehlgewichtung (Disproportionalität) indiziert. Ein Blick auf die Planbegründung zeigt, dass die Plangeber die Belange des Freiraumsschutzes und der Erhaltung natürlicher Ressourcen keineswegs übersehen haben: Sie führen aus, dass (abgesehen von Schönefeld) ein neuer Flughafenstandort im Brandenburger Teil des engeren Verflechtungsraumes der planerischen Grundkonzeption des § 6 Abs. 3 LEPro widerspreche, weil völlig neue Freiflächen zu erschließen seien, während am Standort Schönefeld vorhandene Flughafenflächen weiter genutzt werden könnten und der begrenzte zusätzliche Raumbedarf sich auf „nicht besonders bewertete Freiflächen“ erstrecke (Nr. 5.3 Abs. 6 und 7 zu Z 1 des LEP FS). Die Plangeber berufen sich ferner ausdrücklich auf die Entwicklungsaufgaben des engeren Verflechtungsraumes (§ 6 Abs. 1 Satz 2 LEPro). An anderer Stelle tragen sie dem Freiraumschutz der Sache nach Rechnung. So führen sie gegen die Standorte Sperenberg und Jüterbog die dort „inzwischen erreichte höhere naturräumliche Wertigkeit“ ins Feld, die sich in der Ausweisung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten und eines FFH-Gebietes zeige (Nr. 5.2 Abs. 7 zu Z 1 des LEP FS).

172 6. Kommunale Planungshoheit

173 Die landesplanerische Entscheidung für den Standort Berlin-Schönefeld und die damit verbundene Verpflichtung, die zeichnerisch dargestellte Flughafenfläche von entgegenstehenden Nutzungen frei zu halten, stellen ebenso wenig wie die festgelegten Bauhöhen- und Siedlungsbeschränkungen einen unverhältnismäßigen Eingriff in die kommunale Planungshoheit der Klägerinnen dar.

174 Zielförmige gebietsscharfe Standortausweisungen für einen Verkehrsflughafen einschließlich der Bauhöhen- und Siedlungsbeschränkungen greifen fraglos in die Planungshoheit der Standortgemeinden ein. Die betroffenen Gemeinden haben die Standortausweisung und die Planungsbeschränkungen bei ihren raumbedeutsamen Planungen zu beachten und ihre Bauleitpläne an sie anzupassen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 ROG 1998, § 1 Abs. 4 BauGB). Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG steht der gemeindlichen Bindung an Ziele der Landesplanung indes nicht prinzipiell entgegen. Das Grundgesetz gewährleistet die kommunale Selbstver-

waltung nur, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen. Der landesplanerische „Durchgriff“ auf Gemeindegebietsteile ist allerdings an verfassungsrechtliche Voraussetzungen gebunden. Schränkt die Landesplanung die Planungshoheit einzelner Gemeinden ein, so müssen überörtliche Interessen von höherem Gewicht den Eingriff rechtfertigen. Der Eingriff in die Planungshoheit der einzelnen Gemeinde muss gerade angesichts der Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung verhältnismäßig sein. Ob diese Voraussetzungen erfüllt werden, ist anhand der konkreten Gegebenheiten im Wege der Güterabwägung zu entscheiden. Je stärker eine Gemeinde schon von ihrer geographischen Lage oder ihrem sonstigen Ausstattungspotential her einer Situationsgebundenheit unterliegt, desto eher sind ihr Eingriffe, die an diese Merkmale anknüpfen, zumutbar. Unter diesen materiell-rechtlichen Voraussetzungen können auch gebietsscharfe Standortausweisungen mit Planungsbeschränkungen zugunsten von Infrastrukturvorhaben mit Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG vereinbar sein (vgl. hierzu das Senatsurteil vom 15. Mai 2003 - BVerwG 4 CN 9.01 - BVerwGE 118, 181 <184 f.> m.w.N.).

- 175 Die Klägerinnen machen zu Recht geltend, dass die standortbezogenen Zielaussagen des LEP FS ganz erheblich in ihre Planungshoheit eingreifen. Der Planfeststellungsbeschluss (S. 939 ff.) verdeutlicht die rechtliche Betroffenheit der Klägerinnen in Zahlen. Danach werden 80 % des Gemeindegebiets der Klägerin zu 1 (Blankenfelde-Mahlow) von der zeichnerischen Darstellung der Zielvorgaben Z 3, Z 4 und Z 5 des LEP FS erfasst; davon entfallen etwa 20 % auf die Planungszone Siedlungsbeschränkung I und etwa 46 % auf die Planungszone Siedlungsbeschränkung II. Das Gebiet der Klägerin zu 2 (Eichwalde) liegt zu 48 % in der Planungszone II und zu 100 % in der Planungszone Bauhöhenbeschränkung. Das Gebiet der Klägerin zu 3 (Großbeeren) fällt mit etwa 8 % in die Planungszone II; 90 % des bebauten Bereichs der ehemaligen Gemeinde Diedersdorf unterliegen den Siedlungsbeschränkungen der Planungszone II. Das Gemeindegebiet der Klägerin zu 4 (Schulzendorf) wird zu 78 % von der Bauhöhenbeschränkung und zu 37 % von der Planungszone II erfasst.

- 176 Gleichwohl erfüllen diese Beschränkungen die rechtlichen Anforderungen. Die öffentlichen Belange, auf die der LEP FS seine Standortentscheidung stützt, sind so gewichtig, dass sie die von den Klägerinnen geltend gemachten Beschränkungen ihrer Planungshoheit rechtfertigen. Die Planbegründung lässt erkennen, dass die Träger der Landesplanung sich der rechtlichen Auswirkungen ihrer Standortentscheidung auf die Bauleitplanung der betroffenen Gemeinden bewusst waren. Insbesondere die Ausführungen zu den beiden Siedlungsbeschränkungszonen zeigen, dass sie bestrebt waren, die Planungsbeschränkungen auf das Maß zu beschränken, das unabdingbar ist, um gesunde Wohnverhältnisse und die Funktionsfähigkeit kommunaler Einrichtungen zu sichern und künftige Lärmkonflikte möglichst zu vermeiden. Die Festlegungen in Z 4 sehen daher vor, dass neue Flächen bzw. Gebiete für Wohnnutzungen oder besonders lärmschutzbedürftige Einrichtungen in Flächennutzungs- und Bebauungsplänen nicht dargestellt oder festgesetzt werden dürfen. In bestehende rechtsverbindliche Bebauungspläne und Satzungen nach dem Baugesetzbuch soll grundsätzlich nicht eingegriffen werden. In der Planungszone I bleibt die Neuplanung gewerblicher Bauflächen grundsätzlich möglich. Damit bestehen für die Klägerinnen noch hinreichende Möglichkeiten für die bauleitplanerische Eigenentwicklung.
- 177 Die Zielaussage Z 5 (Siedlungsbeschränkung II) lässt ebenfalls das Anliegen der Plangeber erkennen, die Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht der Klägerinnen auf ein vertretbares Maß zu beschränken. Um die Eingriffe „abzufedern“, haben sie eine Öffnungsklausel eingefügt, nach der geringfügige Festsetzungen für Wohnnutzungen zur Abrundung vorhandener Wohngebiete in der Planungszone II zulässig sind, wenn die weitere bauliche Entwicklung der Gemeinde nur innerhalb dieser Zone möglich ist und ausreichende Lärmschutzmaßnahmen getroffen werden. Besonders lärmschutzbedürftige kommunale Einrichtungen der Daseinsvorsorge sind Gegenstand einer Sonderregelung. Sie ermöglicht es den Klägerinnen, derartige Einrichtungen innerhalb der Planungszone II zu planen, soweit der Bedarf nicht außerhalb dieser Zone gedeckt werden kann und für ausreichenden Lärmschutz gesorgt wird. Hervorzuheben ist ferner, dass die Siedlungsbeschränkungen des LEP FS nur die Aufstellung neuer Flächennutzungs- und Bebauungspläne betreffen, nicht jedoch Bauvorhaben, deren Zuläs-

sigkeit sich nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB beurteilt. Wohnungsbauvorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile sind daher, soweit sie sich einfügen, auch künftig innerhalb der Planungszone II zulässig.

- 178 In diesem Zusammenhang ist ein Einwand der Klägerinnen zurückzuweisen. Sie machen geltend: Die Siedlungsbeschränkungszone II in der Zielaussage Z 5 des LEP FS, die in Anlehnung an die Anlage 3 zum Fluglärmschutzgesetz und die AzB (Stand 1984) nach der Grenzlinie des energieäquivalenten Dauerschallpegels von 62 dB(A) gezogen worden sei, umfasse einen erheblich größeren Bereich als das Tag- und das Nachtschutzgebiet, welche die Planfeststellungsbehörde nach den Grenzlinien eines Dauerschallpegels von 60 dB(A) bzw. 50 dB(A) bestimmt habe. So liege der Ortsteil Dahlewitz der Klägerin zu 1 (Blankenfelde-Mahlow) vollständig außerhalb der planfestgestellten Lärmschutzgebiete, jedoch vollständig innerhalb der Siedlungsbeschränkungszone II des LEP FS. Als Träger der Landesentwicklungsplanung verhindere der Beklagte auf diese Weise - von den unterschiedlichen Berechnungsverfahren ganz abgesehen - die Siedlungsentwicklung in Bereichen, deren Bewohner nach Einschätzung seiner Planfeststellungsbehörde künftig nicht von unzumutbarem Lärm betroffen seien und deshalb keinen passiven Schallschutz benötigten.
- 179 Die Klägerinnen übersehen dabei zunächst, dass Ansprüche auf passiven Schallschutz auch außerhalb der im Planfeststellungsbeschluss festgelegten Schutzgebiete, allerdings nur auf der Grundlage einer Einzelfalluntersuchung, bestehen können. Siedlungsbeschränkungszone sind im Übrigen Instrumente der raumordnerischen Vorsorge und Konfliktvermeidung. Sie sollen ein Heranrücken neuer Siedlungsbereiche oder sonstiger lärmempfindlicher Nutzungen an lärmintensive Infrastrukturvorhaben verhindern und damit einer Zuspitzung der Konfliktsituation frühzeitig entgegenwirken. Sie richten sich an die kommunale Bauleitplanung und erzeugen städtebauliche Bindungen. Raumordnerische Planungszonen zur Siedlungsbeschränkung unterscheiden sich daher deutlich von immissionsschutzrechtlichen Lärmschutzaufgaben i.S.v. § 9 Abs. 2 LuftVG und § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfGBbg, die sich an den Träger der Infrastrukturanlage richten, die Einhaltung verfassungs- und fachplanungsrechtlicher Zumutbarkeitsgrenzen sichern sollen und im Kern ordnungsrechtlicher Natur sind. Al-

lein aus der unterschiedlichen räumlichen Reichweite raumordnungsrechtlicher Siedlungsbeschränkungen und im Wege der Planfeststellung festgesetzter Tag- und Nachtschutzgebiete lassen sich daher keine landesplanerischen Abwägungsfehler ableiten.

- 180 Im Übrigen stellen die Klägerinnen die sie belastenden Bauhöhen- und Siedlungsbeschränkungen als Instrumente der Landesentwicklungsplanung nicht grundsätzlich in Frage; sie machen auch nicht geltend, der Regelungsgehalt der Zielaussagen Z 3 bis Z 5 sei für sich betrachtet unausgewogen oder aus anderen Gründen fehlerhaft. Sie greifen auch nicht das Berechnungsverfahren für die räumliche Eingrenzung dieser Planungszonen an. Das Klagevorbringen gibt daher keinen Anlass zu weitergehenden Ausführungen.
- 181 7. Standortvergleich der Planfeststellungsbehörde
- 182 Der erkennende Senat sieht auch keinen Grund, den Standortvergleich, den die Planfeststellungsbehörde angestellt hat (PFB S. 380 bis 404), einer gesonderten Prüfung zu unterziehen.
- 183 Die Planfeststellungsbehörde hat zwar „ungeachtet der Standortfestlegung durch die Ziele der Raumordnung“ und „ungeachtet § 4 Abs. 1 ROG“ eine „eigene umfassende Standortprüfung und Standortabwägung unter Einbeziehung aller im Verfahren vorgebrachten Einwendungen und Stellungnahmen“ vorgenommen (PFB S. 373, 381) und vermittelt damit den Eindruck, sie beanspruche die Befugnis, den Planfeststellungsantrag abzuweisen, falls sie zu dem Ergebnis gelangen sollte, dass angesichts der in die Abwägung einzustellenden Belange einem anderen als dem zur Planfeststellung beantragten Standort der Vorzug zu geben wäre (PFB S. 383). Aus ihrer rechtlichen Sicht entheben die landesplanerischen Vorentscheidungen sie nicht von einer eigenen Abwägung der Vor- und Nachteile der einzelnen in Betracht kommenden Standorte, dies insbesondere im Hinblick auf die von der Standortentscheidung betroffenen Privatpersonen; sie habe daher die abschließende Standortentscheidung zu treffen (PFB S. 402).

184 Dieser Ansatz wird jedoch der rechtlichen Bindungskraft der Zielaussagen in Z 1 des LEP FS nicht gerecht. Das verdeutlicht ein Blick auf die Kriterien, die der Planfeststellungsbeschluss zum Maßstab seines Standortvergleichs innerhalb und außerhalb des bestehenden Berliner Flughafensystems macht (PFB S. 382); er stellt die folgenden Anforderungen auf:

„enge räumliche Beziehungen zum Hauptaufkommensgebiet mit dem Schwerpunkt in Berlin als Metropole und weiter zu entwickelndem Zentrum von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Sport, mit möglichst kurzen Wegen und schnellen Verbindungen auch zu den übrigen Teilräumen des gemeinsamen Planungsraumes Berlin-Brandenburg;

Konzentration des Luftverkehrs auf einen Standort und damit gegenüber einem Mehr-Standorte-Betrieb Optimierung der Schienen- und Straßenanbindung, Erhöhung der Sicherheit beim Start- und Landeanflug, Verminderung von Immissionsbelastungen im Umfeld, Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Benutzerfreundlichkeit;

verkehrliche Einbindung in das übrige Verkehrsnetz, vor allem das Schienenverkehrsnetz;

Vermeidung oder Verminderung von räumlichen Nutzungskonflikten (vgl. § 50 BImSchG) und Verbesserung der Umweltbilanz;

Nutzung vorhandener Verkehrsinfrastrukturen (Grundsatz ‚Ausbau geht vor Neubau‘) und günstige Verknüpfung mit anderen geplanten Verkehrsprojekten;

Nutzung wirtschaftlicher Entwicklungspotentiale und Schaffung entsprechender Impulse.“

185 Auf dieser Grundlage kommt die Planfeststellungsbehörde zu dem Ergebnis, dass es zum Standort Schönefeld keine vorzugswürdige Alternative gebe (PFB S. 403). Die genannten Kriterien sind - mit einigen sprachlichen Abweichungen - identisch mit den Standortanforderungen 4.1 bis 4.5 in der Begründung der Zielaussagen Z 1 des LEP FS. Diese Kriterien sind raumordnerischer (landesplanerischer) Natur. Der Planfeststellungsbeschluss weist selbst darauf hin, dass sich die Kriterien an die Begründung des LEP FS „anlehnen“. Eine Planungskompetenz bei der Standortwahl steht der Planfeststellungsbehörde je-

doch seit dem Erlass des LEP FS durch Verordnung vom 28. Oktober 2003 nicht mehr zu. Einer raumordnerischen Abwägung der verschiedenen Standortalternativen bedurfte es auf der Ebene des Fachplanungsrechts angesichts der Zielaussagen in Z 1 des LEP FS nicht (mehr). An die raumordnerischen Zielaussagen ist die Planfeststellungsbehörde gemäß § 3 Nr. 2, § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG gebunden (hierzu oben Abschnitt B. 1.4). Hinsichtlich des Standortvergleichs bewegt sich die Behörde also in einem Bereich, den ihr die Landesplanung verschlossen hat.

- 186 Das bleibt jedoch ohne rechtliche Folgen. Vordergründig beruht dies darauf, dass die Planfeststellungsbehörde im Wesentlichen mit denselben Erwägungen zu dem Ergebnis gelangt, das die gemeinsame Landesplanung vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses bereits in der Zielaussage Z 1 des LEP FS festgeschrieben hatte. Entscheidend ist jedoch, dass die Planfeststellungsbehörde mit diesen Ausführungen gleichzeitig ihrer Aufgabe gerecht geworden ist, die Vorzüge, welche die Träger der Landesplanung mit ihrer Standortentscheidung verbinden, im Verhältnis zu den entgegenstehenden sonstigen öffentlichen, privaten und kommunalen Belangen zu bewerten und zu gewichten. Sie beschränkt ihre Abwägung nicht auf die genannten raumordnerischen Erwägungen. Sie prüft die Alternativen auch „unter Berücksichtigung der mit dem Vorhaben am jeweiligen Standort ansonsten berührten öffentlichen und privaten Belange“ und kommt „unter Abwägung aller unterschiedlichen, teilweise gegenläufigen öffentlichen und privaten Belange“ zu dem Ergebnis, dass die Vorteile des Standorts Schönefeld, die für die Träger der Landesplanung ausschlaggebend waren, schwerer wiegen als die mit dieser Standortwahl verbundenen Beeinträchtigungen der privaten, kommunalen und sonstigen öffentlichen Belange.

187 C. Planrechtfertigung

188 Der angegriffene Planfeststellungsbeschluss erfüllt das fachplanungsrechtliche Erfordernis der Planrechtfertigung.

189 1. Grundsätze

190 Die Planrechtfertigung ist ein ungeschriebenes Erfordernis jeder Fachplanung und eine Ausprägung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns, das mit Eingriffen in Rechte Dritter verbunden ist. Das Erfordernis ist erfüllt, wenn für das beabsichtigte Vorhaben gemessen an den Zielsetzungen des jeweiligen Fachplanungsgesetzes ein Bedarf besteht, die geplante Maßnahme unter diesem Blickwinkel also erforderlich ist. Das ist nicht erst bei Unausweichlichkeit des Vorhabens der Fall, sondern wenn es vernünftigerweise geboten ist (BVerwG, Urteile vom 7. Juli 1978 - BVerwG 4 C 79.76 u.a. - BVerwGE 56, 110 <118 f.>, vom 5. Dezember 1986 - BVerwG 4 C 13.85 - BVerwGE 75, 214 <232 ff.>, vom 8. Juli 1998 - BVerwG 11 A 53.97 - BVerwGE 107, 142 <145>).

191 In den Fällen, in denen ein Fachplanungsvorhaben nicht ohne die Inanspruchnahme von Grundeigentum Privater verwirklicht werden kann, verbinden sich nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts mit dem Erfordernis der Planrechtfertigung zwei Voraussetzungen: Die erste ist erfüllt, wenn das Vorhaben den Zielen des jeweiligen Fachplanungsgesetzes entspricht. Das ist das Erfordernis der fachplanerischen Zielkonformität. Die zweite Voraussetzung steht im Zusammenhang mit dem enteignenden Zugriff auf privates Grundeigentum. Ist der festgestellte Plan - wie hier gemäß § 28 Abs. 2 LuftVG - dem Enteignungsverfahren zugrunde zu legen und für die Enteignungsbehörde bindend, entfaltet der Planfeststellungsbeschluss zu Lasten des betroffenen Grundeigentümers enteignende Vorwirkung. Die mit dem Vorhaben verfolgten öffentlichen Interessen müssen daher generell geeignet sein, entgegenstehende Eigentumsrechte zu überwinden. Das folgt aus Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG, der bestimmt, dass eine Enteignung nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig ist. Auf der Stufe der Planrechtfertigung wirft das die Fragen auf, ob das konkrete Flughafenvorhaben den Zielsetzungen des Luftverkehrsgesetzes genügt und

öffentlichen Interessen dient, die dem Grunde nach geeignet sind, das Gemeinwohlerfordernis des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG auszufüllen.

- 192 Ob das Wohl der Allgemeinheit den Zugriff auf das einzelne Grundstück letztlich erfordert, hängt sodann von der weiteren planerischen Konkretisierung des Vorhabens in der Planfeststellung ab. Das private Eigentum darf gemäß Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG nur dann im Wege der Enteignung entzogen werden, wenn es im konkreten Fall benötigt wird, um besonders schwer wiegende und dringende öffentliche Interessen zu verwirklichen. Ob dies der Fall ist, entscheidet sich in der fachplanerischen Abwägung, in der das Vorhaben konkrete Gestalt annimmt. Enteignungsbetroffene haben einen aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG folgenden verfassungsrechtlichen Anspruch auf effektive gerichtliche Prüfung, ob der konkrete Zugriff auf ihr Eigentum diesen Anforderungen genügt. Aus dem Gemeinwohlerfordernis des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG hat das Bundesverwaltungsgericht abgeleitet, dass enteignungsbetroffene Private eine umfassende gerichtliche Kontrolle des Planfeststellungsbeschlusses verlangen können. Sie sind nicht darauf beschränkt, Verstöße gegen sie schützende Rechtsvorschriften geltend zu machen, sondern können auch die Verletzung öffentlicher, nicht ihrem Schutz dienender Belange rügen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 15. April 1999 - BVerwG 4 VR 18.98 - NVwZ-RR 1999, 554 m.w.N.)
- 193 Soweit diese Rechtsprechung zur gerichtlichen Kontrolldichte auf Art. 14 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 GG gestützt ist, kann sie auf den Rechtsschutz enteignungsbetroffener Gemeinden nicht übertragen werden, da Gemeinden nicht Inhaber des Grundrechts aus Art. 14 GG sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. Juli 1982 - 2 BvR 1187/80 - BVerfGE 61, 82 <100 ff.>). Gemeinden sind nicht berechtigt, sich über die Anrufung der Verwaltungsgerichte zum „Kontrolleur“ der zur Wahrung öffentlicher Belange jeweils berufenen staatlichen Behörden aufzuschwingen; sie können auch nicht die grundrechtlich geschützten Abwehrinteressen ihrer Einwohner bei sich bündeln, indem sie diese als Sachwalterin der örtlichen Gemeinschaft geltend machen (BVerwG, Beschluss vom 21. Januar 1993 - BVerwG 4 B 206.92 - NVwZ 1993, 884 <886>; BVerwG, Urteil vom 21. März 1996 - BVerwG 4 C 26.94 - BVerwGE 100, 388 <391>; BVerwG, Beschluss vom 15. April 1999 - BVerwG 4 VR 18.98 - a.a.O.). Der

Gemeinde kommen nicht deshalb „wehrfähige“ Rechte zu, weil der Allgemeinheit oder einzelnen Privatpersonen, die ihre Rechte selbst geltend machen können, ein Schaden droht (BVerwG, Beschluss vom 30. Dezember 1996 - BVerwG 11 VR 24.95 - UPR 1997, 153 <154> m.w.N.).

194 Vom Bundesverwaltungsgericht bisher nicht abschließend entschieden ist die Frage, ob Gemeinden im Rahmen einer Anfechtungsklage eine Überprüfung der Planrechtfertigung beanspruchen können, wenn sie gegen das planfestgestellte Vorhaben substantiiert einwenden, durch das Vorhaben würden wesentliche Teile des Gemeindegebiets der gemeindeeigenen Planung entzogen, hinreichend gesicherte Planungen der Gemeinde unmöglich gemacht oder die Funktionsfähigkeit gemeindlicher Einrichtungen beeinträchtigt (vgl. hierzu auch BVerwG, Beschluss vom 3. September 1997 - BVerwG 11 VR 20.96 - NVwZ-RR 1998, 289 <290> m.w.N.). Die Frage ist zu bejahen. Das folgt aus der subjektiven Rechtsstellungsgarantie, die Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG mit der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung verbindet. Danach müssen Eingriffe in den Schutzbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. Eingriffe in die gemeindliche Planungshoheit, die den Zielsetzungen des jeweiligen Fachplanungsrechts nicht entsprechen oder auf unüberwindbare rechtliche oder tatsächliche Hindernisse stoßen und deshalb nicht realisierbar sein würden, sind unverhältnismäßig und nicht „vernünftigerweise“ geboten. Eine Planung, deren Umsetzung den Zielsetzungen des jeweiligen Fachplanungsrechts zuwiderläuft oder auf dauerhafte Hindernisse rechtlicher oder tatsächlicher Art stößt, verfehlt ihren gestaltenden Auftrag und ist sinnlos. Der hierauf gestützte Einwand fehlender Planrechtfertigung darf daher einer in ihrem Selbstverwaltungsrecht betroffenen Gemeinde nicht versagt werden.

195 2. Zielkonformität

196 Nach Ansicht der Planfeststellungsbehörde ist das Ausbauvorhaben am Standort Schönefeld angesichts der prognostizierten Verkehrsentwicklung und in Hinblick auf die angestrebte Ersetzung der Flughäfen Berlin-Tegel und Berlin-

Tempelhof vernünftigerweise geboten und damit fachplanerisch gerechtfertigt (PFB S. 327 f., 335 ff.). Das ist aus Rechtsgründen nicht zu beanstanden.

- 197 Der Planfeststellungsbeschluss begründet die Abkehr vom gegenwärtigen Berliner Flughafensystem im Wesentlichen mit der Erwägung, dass das bisherige, aus der langjährigen Teilung Berlins und Deutschlands gewachsene System aus drei Gründen aufzugeben sei. Es könne das zu erwartende steigende Verkehrsaufkommen nicht funktionsgerecht bewältigen. Mit der Schließung der Flughäfen Tegel und Tempelhof könnten zugleich die zunehmenden Umweltbelastungen insbesondere durch den Fluglärm sowie das erhöhte Sicherheitsrisiko für die Bevölkerung an den beiden dichtbesiedelten innerstädtischen Standorten deutlich verringert werden.
- 198 Alle drei Gesichtspunkte - und zwar auch jeder für sich allein - sind nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geeignet, den Neu- oder Ausbau eines Flughafens zu rechtfertigen. Sie stehen in Einklang mit den Zielsetzungen des Luftverkehrsgesetzes (Zielkonformität). Zugleich stellen sie „Zwecke der Zivilluftfahrt“ dar, für die § 28 Abs. 1 LuftVG die Enteignung zulässt (BVerwG, Urteile vom 7. Juli 1978 - BVerwG 4 C 79.76 u.a. - a.a.O., S. 120, vom 5. Dezember 1986 - BVerwG 4 C 13.85 - a.a.O., S. 232 f., und vom 11. Juli 2001 - BVerwG 11 C 14.00 - BVerwGE 114, 363 <375>). Sie können daher grundsätzlich das Gemeinwohlerfordernis des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG erfüllen. Die privatrechtliche Organisationsform des Flughafenbetreibers (hier der Beigeladenen zu 1) steht dem nicht entgegen. Genehmigte Verkehrsflughäfen dienen dem „allgemeinen Verkehr“ (§ 6 Abs. 3 LuftVG, § 38 Abs. 2 Nr. 1 LuftVZO). Als Bestandteil der Verkehrsinfrastruktur erfüllen sie öffentliche Zwecke.
- 199 Mit ihrer Planrechtfertigung macht die Planfeststellungsbehörde sich die Luftverkehrsprognosen und die Gründe zu Eigen, welche die Träger der gemeinsamen Landesplanung ihrer Entscheidung (Z 1 des LEP FS) gegen die Beibehaltung des bisherigen Flughafensystems („Null-Variante“) und für den Ausbau des Flughafens Schönefeld zum „Single“-Flughafen der Region zugrunde gelegt haben. Die Erwägungen, welche die Landesplanung zu dieser Entscheidung bewogen haben, halten - wie die Inzidentkontrolle der Zielvorgaben in Z 1 des

LEP FS ergeben hat - der gerichtlichen Abwägungskontrolle stand und bedürfen deshalb an dieser Stelle keiner erneuten Überprüfung.

200 3. Schließung der Flughäfen Tegel und Tempelhof

201 Die Planrechtfertigung scheidet nicht daran, dass die geplante Schließung der Verkehrsflughäfen Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof und die Ersetzungsfunktion des Ausbauvorhabens in Schönefeld rechtlich unzureichend abgesichert sind.

202 Gegen den Planfeststellungsbeschluss vom 13. August 2004 wird eingewandt, der Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld zum einzigen Flughafen der Region sei tragender Bestandteil der Planrechtfertigung. Die Ersetzungsfunktion müsse rechtlich unumkehrbar sichergestellt sein. Es fehle der für die Schließung der Flughäfen Tegel und Tempelhof erforderliche Planfeststellungsbeschluss. Der Widerruf der Betriebsgenehmigungen sei bei Erlass des Planfeststellungsbeschlusses vom 13. August 2004 nicht bestandskräftig gewesen. Außerdem seien die Widerrufsbescheide abwägungsfehlerhaft und rechtswidrig. Diese Einwendungen sind unbegründet.

203 Richtig ist, dass der planfestgestellte Ausbau des Flughafens Schönefeld unter Beibehaltung der beiden innerstädtischen Flughäfen fachplanerisch nicht gerechtfertigt wäre. Das sieht die Planfeststellungsbehörde nicht anders (vgl. PFB S. 328, 335). Sie setzt die landesplanerische Standortentscheidung um, nach der das Ausbauvorhaben in Schönefeld und die Schließung der beiden Stadtflughäfen einander bedingen und untrennbar miteinander verbunden sind. Die Zielvorgaben in Z 1 des LEP FS bringen dies unmissverständlich zum Ausdruck. Sie sind von allen öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten (§ 4 Abs. 1 ROG). Adressat dieser Beachtungspflicht ist nicht nur die für die Luftverkehrsplanung zuständige Planfeststellungsbehörde des Landes Brandenburg, sondern auch die für den Widerruf der luftrechtlichen Genehmigungen für die Flughäfen Tegel und Tempelhof zuständige Behörde des Landes Berlin. Im Zusammenhang mit der Zulassung des Ausbauvorhabens am Standort Schönefeld gewinnt auch die Entscheidung, die

Flughäfen Tegel und Tempelhof zu schließen, einen planungsrechtlichen Charakter. Insoweit stehen die Zielaussagen in Z 1 des LEP FS unter dem Vorbehalt einer länderübergreifenden einheitlichen Planung. Die beiden Regelungsgegenstände müssen deshalb so miteinander verknüpft werden, dass die Realisierung des Planungsziels gewährleistet ist. Ist es der Planfeststellungsbehörde wie hier verwehrt, das Planungsziel durch eine Entscheidung „aus einer Hand“ zu verwirklichen, muss sie sich die Gewissheit verschaffen, dass die erforderlichen Schließungsverfügungen ergehen und umgesetzt werden.

- 204 Gemessen hieran ist die Planfeststellungsbehörde ohne Rechtsfehler zu dem Ergebnis gelangt, dass die Flughäfen Tegel und Tempelhof aller Voraussicht nach jedenfalls im zeitlichen Zusammenhang mit der Inbetriebnahme des planfestgestellten Ausbauprojekts außer Betrieb gehen werden. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat als zuständige luftrechtliche Genehmigungsbehörde die Betriebsgenehmigungen für die beiden Stadtflughäfen mit Bescheiden vom 2. Juni 2004 (Tempelhof) und vom 29. Juli 2004 (Tegel) aufschiebend bedingt widerrufen (PFB S. 334 f.). Die Schließungsverfügungen lagen bei Erlass des Planfeststellungsbeschlusses vom 13. August 2004 vor. Die Planfeststellungsbehörde weist darauf hin, dass an der Rechtmäßigkeit des verfolgten Planungsziels und der Ernsthaftigkeit der beabsichtigten Schließungen nicht zu zweifeln ist (PFB S. 337). Ihre Einschätzung, es sei davon auszugehen, dass die Betriebsgenehmigung für den Flughafen Tegel spätestens sechs Monate nach der Aufnahme des Betriebs auf der neuen Südbahn aufgehoben sein werde (PFB S. 337), ist nicht zu beanstanden. Die Planfeststellungsbehörde teilt ferner die Ansicht der Widerrufsbehörde, die Sechs-Monats-Frist werde für den Umzug und eine kurze Zeit des Probetriebs benötigt.
- 205 Ob der Flughafen Berlin-Tempelhof – wie im Bescheid vom 2. Juni 2004 verfügt - „mit großer Wahrscheinlichkeit“ (PFB S. 337) vorzeitig, nämlich mit Eintritt der Bestandskraft des hier angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses, geschlossen wird, kann hier dahinstehen. Unter dem Gesichtspunkt der Planrechtfertigung ist auf den Zeitpunkt der Inbetriebnahme des planfestgestellten Vorhabens abzustellen. Insoweit bestehen nach Ansicht der Planfeststellungsbehörde keine ernstlichen Zweifel an der rechtzeitigen Schließung des Flughafens

Tempelhof. Ein bis zum Eintritt der Bestandskraft der beiden Schließungsverfügungen nicht vollständig zu beseitigender Rest an Ungewissheit sei hinzunehmen, eine „endgültige Verhinderung der Schließung“ beider Stadtflughäfen nicht zu erwarten. Das genügt den Anforderungen an die Planrechtfertigung und wird - für den Flughafen Tegel - durch das - noch nicht rechtskräftige - Urteil des Obergerverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 24. November 2005 (OVG 12 A 3.05) bestätigt, das die Klage mehrerer Fluggesellschaften gegen den Widerruf der luftrechtlichen Genehmigung für den Verkehrsflughafen Berlin-Tegel abgewiesen hat.

- 206 Entgegen dem Klagevorbringen fehlt die Planrechtfertigung nicht etwa deshalb, weil die luftrechtlichen Genehmigungen isoliert und unabhängig vom Fortbestand der Planfeststellung widerrufen worden sind. Für die Planrechtfertigung genügt es, dass die geplante Ersetzungsfunktion des Flughafens Schönefeld verwirklicht werden kann. Das ist bereits mit dem Entzug der Betriebsgenehmigung der Fall, da damit die Nutzung als Verkehrsflughafen ausgeschlossen ist. Der Antrag auf Erlass einer neuen Betriebsgenehmigung bleibt zwar unbenommen. Die Neuerteilung stünde jedoch unter dem Vorbehalt des § 6 Abs. 3 LuftVG. Bei unveränderter Planungsgrundlage (Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld zum „Single“-Flughafen) beeinträchtigte indes eine erneute Betriebsgenehmigung für die Flughäfen Tegel und/oder Tempelhof die öffentlichen Interessen in unangemessener Weise. Selbst wenn die Stilllegung eines planfestgestellten Verkehrsflughafens nur durch Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses erfolgen könnte, verletzte die Vorgehensweise der hier zuständigen Behörde die Klägerinnen nicht in ihren Rechten. Private Dritte haben grundsätzlich keinen Anspruch auf Durchführung eines bestimmten Verwaltungsverfahrens (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. September 2001 - BVerwG 9 A 3.01 - Buchholz 442.40 § 8 LuftVG Nr. 20).

207 4. Finanzielle Realisierbarkeit

208 Die Planrechtfertigung entfällt auch nicht deshalb, weil das Ausbauvorhaben aus finanziellen Gründen nicht realisiert werden könnte.

209 Es wird geltend gemacht, dass die veranschlagte Investitionssumme von 1,983 Mrd. € nicht ausreiche, die Finanzierungsplanung nicht zu halten sei und der planfestgestellte Flughafen über Jahrzehnte ein Zuschussgeschäft bleiben werde. Das Vorbringen bleibt erfolglos. Es unterscheidet nicht hinreichend zwischen der Finanzierbarkeit des Vorhabens einerseits und der Art und Weise seiner Finanzierung andererseits.

210 Für den Bereich des Fernstraßenbaus hat der erkennende Senat entschieden, dass die Art der Finanzierung nicht Gegenstand des Planfeststellungsbeschlusses ist (BVerwG, Urteil vom 20. Mai 1999 - BVerwG 4 A 12.98 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 154, S. 29 <30 ff.> = NVwZ 2000, 555 <556>). Den Mangel der Finanzierbarkeit des Vorhabens darf die Planfeststellungsbehörde hingegen nicht ignorieren. Eine Planung, die aus finanziellen Gründen nicht realisierbar ist, ist rechtswidrig und unzulässig. Ihr fehlt die Planrechtfertigung, weil sie nicht vernünftigerweise geboten ist. Die Planfeststellungsbehörde hat deshalb bei der Planaufstellung vorausschauend zu beurteilen, ob dem geplanten Bauvorhaben unüberwindbare finanzielle Schranken entgegenstehen würden (BVerwG, Urteile vom 20. Mai 1999 - BVerwG 4 A 12.98 - a.a.O., und vom 24. November 1989 - BVerwG 4 C 41.88 - BVerwGE 84, 123 <128>). Das gilt auch für die luftverkehrsrechtliche Fachplanung.

211 Auf der Grundlage dieser Rechtsprechung weist die Planfeststellungsbehörde die dagegen erhobenen Einwendungen ohne Rechtsfehler zurück (PFB S. 338 f.). Zwar kann sie nicht auf eine gesetzgeberische Bedarfsfestlegung verweisen, die sich als Anhaltspunkt für eine gesicherte Finanzierung werten ließe (BVerwG, Urteil vom 22. Januar 2004 - BVerwG 4 A 32.02 - BVerwGE 120, 87 <100>). Jedoch lassen sich Gesichtspunkte anführen, die in vergleichbarer Weise die Annahme rechtfertigen, dass der planfestgestellte Flughafen-ausbau nicht aus finanziellen Gründen scheitern werde. Der Planfeststellungs-

beschluss verweist auf das Flughafenkonzept der Bundesregierung (Stand: 30. August 2000), in dem „die Kapazitätsbereitstellung für mindestens 30 Mio. Fluggäste p.a.“ und damit die „Beseitigung des gegenwärtig in Berlin bestehenden Kapazitätsengpasses“ als besonders dringlich eingestuft wird (Anl. 5, S. 67). Dass sich diese Einschätzung bis zum Erlass des Planfeststellungsbeschlusses geändert haben könnte, ist nicht ersichtlich. Die Beigeladene zu 1 hat während des Planfeststellungsverfahrens zur Frage der Finanzierbarkeit des Vorhabens Stellung genommen und u.a. ausgeführt, dass sich die Gesellschafter mit Beschluss vom 22. Mai 2003 erneut ausdrücklich zu den im sog. Konsensbeschluss vom 28. Mai 1996 benannten, aus dem Flughafenausbau resultierenden finanziellen Verpflichtungen bekannt haben und dass die Baukosten von ca. 2 Mrd. € finanziert werden können. Es begegnet daher keinen Bedenken, dass die Planfeststellungsbehörde vor diesem Hintergrund und mit Rücksicht auf die von den Vorhabenträgern bereits erbrachten Planungsleistungen weder Zweifel am Umsetzungswillen noch an der Finanzierbarkeit des Ausbauvorhabens hat (vgl. PFB S. 338 f.).

212 5. Schienen- und Straßenanbindung

213 Die Planfeststellungsbehörde geht ferner zu Recht davon aus, dass auch die Schienen- und Straßenanbindung, die gemäß § 78 Abs. 1 VwVfGBbg mit der Planfeststellung des Flughafenbaus verbunden worden ist, planerisch gerechtfertigt ist. Die konzipierte Verkehrsanbindung steht in Einklang mit den Vorgaben in Ziel Z 6 des LEP FS, die in textlicher und zeichnerischer Darstellung die Trassen und Korridore im Umfeld des Flughafens festlegen. Es ist nicht erkennbar, dass die planfestgestellten Schienen- und Straßenverbindungen in Trassenführung, Netzverknüpfung und Dimensionierung am prognostizierten Bedarf vorbei geplant sind.

214 Die Schienenanbindung (zweigleisige Durchbindung der Trasse vom Berliner Außenring zum Flughafenbahnhof und zur Görlitzer Bahn) ist einschließlich des zentral unterhalb des Terminals geplanten Bahnhofs an dem Verkehrsaufkommen nach dem Endausbau des Flughafens ausgerichtet. Dabei wird ein Anteil des Schienenverkehrs von etwa 40 % bis 50 % des flughafenbedingten Ver-

kehrsaufkommens zugrunde gelegt (PFB S. 340 f., 510, 514). Die Klägerinnen zeigen nicht auf, dass diese Annahme sachwidrig ist. Die Erwägung der Planfeststellungsbehörde, die Attraktivität öffentlicher Verkehrsmittel durch eine direkte Umsteigebeziehung zwischen Schienenverkehr und Abfertigungsterminal zu steigern, ist ebenso sachgerecht wie das Planungsziel, das Terminal so in das Schienennetz einzufügen, dass es aus allen Richtungen erreicht werden kann (PFB S. 511). Mit der Anbindung in westlicher Richtung an den Berliner Außenring (Dresdener Bahn) fügt sich die Planung zugleich in das für den Eisenbahnknoten Berlin entwickelte „Pilzkonzept“ ein (vgl. PFB S. 341 f.).

- 215 Die Abtrennung der Ostanbindung an die Görlitzer Bahn (ab Planungs-km 10,8 + 30) ist rechtmäßig. Sie verstößt nicht gegen § 78 VwVfGBbg. Es handelt sich um eine zulässige Abschnittsbildung. Darin liegt eine Modifizierung des ursprünglich eingereichten Planfeststellungsantrags. Grund hierfür ist die Erschütterungsempfindlichkeit der Anbindung im Bereich des Berliner Ortsteils Bohnsdorf. Der abgetrennte Abschnitt ist Gegenstand eines gesonderten Planfeststellungsverfahrens, das noch nicht abgeschlossen ist. Die Abtrennung widerspricht auch nicht dem Ziel Z 6 des LEP FS, nach dem die bedarfsgerechte Verkehrsanbindung des Flughafens über die zeichnerisch dargestellten Trassen und Korridore bis zur Inbetriebnahme des ausgebauten Flughafens herzustellen ist. Daraus folgt nicht, dass die Planfeststellung aller Schienenanbindungen in einem gebündelten Verfahren erfolgen müsste.
- 216 Die zumindest zeitnahe Realisierung und die Finanzierbarkeit der Schienenanbindungen erscheinen als gesichert. Die Planfeststellungsbehörde geht davon aus, dass der Anschluss des Flughafens an die bestehende oder in der Planung befindliche Schieneninfrastruktur nicht aus finanziellen Gründen scheitern werde (PFB S. 342 f.). Diese Erwartung wird durch die nachträgliche Entwicklung bestätigt. Nach den vom Beklagten während des Klageverfahrens eingereichten Unterlagen haben der Bund und die Länder Berlin und Brandenburg am 31. August 2005 eine Vereinbarung zur Finanzierung der Schienenanbindung geschlossen. Danach können die Finanzierung des Flughafenbahnhofs und die Anbindung an den Fernverkehr als gesichert gelten. Die Anbindung des Bahnhofs aus Westen über die Dresdener Bahn wird bestätigt. Die Beteiligten

kommen überein, alle Anstrengungen zu unternehmen, um die Dresdener Bahn zwischen Südkreuz und Berliner Außenring für die Flughafen-Expresszüge in zweigleisiger Form bis zur Eröffnung des ausgebauten Flughafens fertig zu stellen. Das Planfeststellungsverfahren betreffend den Wiederaufbau der Dresdener Bahn ist eingeleitet. Die genannte Vereinbarung erstreckt sich auch auf die Finanzierung des Bahnanschlusses an die Görlitzer Bahn.

217 Gegenstand des Planfeststellungsbeschlusses sind auch Baumaßnahmen zur straßenseitigen Erschließung des Flughafens. Dabei geht es in erster Linie um die sechs- bzw. vierstreifigen Anschlüsse an die Bundesautobahn 113n und die Bundesstraße 96a (östliches Flughafengelände) sowie die Erschließung der westlichen Flughafenbetriebsflächen über die neu zu bauende Landesstraße 75 (Ortsumgehung Selchow). Die Ausführungen der Planfeststellungsbehörde zum Straßenverkehrskonzept (PFB S. 487 ff.) machen deutlich, dass der Flughafen damit bedarfsgerecht in das vorhandene oder in Bau befindliche Straßennetz eingebunden wird. Das Klagevorbringen gibt dem Senat keinen Anlass zu einer weitergehenden Erörterung.

218 D. Planaufhebung wegen Abwägungsfehlern

219 Hinsichtlich der Beeinträchtigung der kommunalen Planungshoheit und der Inanspruchnahme privaten Grundeigentums der Klägerinnen, des Immissions-schutzes (Fluglärm) und der Abwehr von Unfallgefahren leidet der angefochtene Planfeststellungsbeschluss nicht an Abwägungsfehlern, die zu seiner Aufhebung führen.

220 1. Kommunale Planungshoheit

221 Die Planfeststellungsbehörde hat die von den Klägerinnen geltend gemachten Beschränkungen ihrer Planungshoheit fehlerfrei abgewogen. Sie setzt sich in den Gründen des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses ausführlich mit den von den Klägerinnen gerügten Eingriffen in ihre Bauleitplanung auseinander (PFB S. 929 bis 951) und kommt zu dem Ergebnis, dass die öffentlichen

Interessen am Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld überwiegen (PFB S. 930 f.).

- 222 Die Klägerinnen legen nicht substantiiert dar, dass diese Abwägung an Fehlern in der Ermittlung, Bewertung und Gewichtung der gemeindlichen Planungsbelange leidet. Derartige Abwägungsfehler sind auch nicht ersichtlich. Die Planfeststellungsbehörde unterzieht die von den Klägerinnen angeführten Planungsvorhaben, soweit sie die Entwürfe, die Aufstellung oder Realisierbarkeit konkreter Flächennutzungs- und Bebauungspläne betreffen, einer eingehenden Prüfung. Sie verweist darauf, dass die in Aufstellung befindlichen Pläne gemäß § 1 Abs. 4 BauGB den landesplanerischen Zielvorgaben in Z 2 bis 5 des LEP FS anzupassen sind. Sie hebt hervor, dass weder die Siedlungsbeschränkungszonen des LEP FS noch der Planfeststellungsbeschluss in bestehende rechtsverbindliche Bebauungspläne eingreifen, die Zulässigkeitsregelungen des § 34 Abs. 1 und 2 BauGB uneingeschränkt weiter gelten, mit Einschränkungen durch die Bauhöhenbeschränkungen in Z 3 des LEP FS angesichts der ortsüblichen, überwiegend dörflichen Siedlungsstruktur grundsätzlich nicht zu rechnen sei, einige der von den Klägerinnen angeführten Planungsabsichten nach wie vor realisierbar seien und allen Klägerinnen ungeachtet der bestehenden Planungsbeschränkungen noch ausreichend Raum für die Eigenentwicklung bleibe. Dabei wird berücksichtigt, dass die Landes- und Regionalplanung den Klägerinnen keine Siedlungsschwerpunktfunktion oder überörtliche Siedlungsfunktionen zugewiesen hat. Bestrebungen mehrerer Klägerinnen, die touristische Entwicklung ihres Gemeindegebiets zu stärken, wiegen nach Ansicht der Planfeststellungsbehörde angesichts der bestehenden Vorbelastungen im Flughafenumfeld nicht so schwer, dass sie die Entscheidung für den Flughafenausbau in Frage stellen könnten. Das alles begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Das Klagevorbringen gibt keinen Anlass, in dieser Hinsicht auf weitere Einzelheiten in den Gründen des Planfeststellungsbeschlusses einzugehen.

223 2. Inanspruchnahme von Grundeigentum

- 224 Die Inanspruchnahme privaten Grundeigentums der Klägerinnen zu 1 und 4 begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Soweit die Klägerinnen zu 1 und 4 durch die dauerhafte oder auf die Bauphase beschränkte Inanspruchnahme ihres Grundeigentums für die Betriebsflächen des ausgebauten Flughafens, Zwecke des Straßen- und Schienenbaus, die Verlegung von Wegen, Zufahrten und Leitungen sowie für naturschutzrechtliche Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen betroffen sind, ist der enteignende Zugriff in dem planfestgestellten Umfang mit § 28 Abs. 1 LuftVG bzw. § 18 Abs. 1, § 22 Abs. 1 AEG in Verbindung mit dem Enteignungsgesetz des Landes Brandenburg (EntGBbg) vom 19. Oktober 1992 (GVBl I S. 430 mit späteren Änderungen) vereinbar.
- 225 Der angefochtene Planfeststellungsbeschluss entfaltet zu Lasten der Klägerinnen zu 1 und 4 enteignende Vorwirkung (§ 28 Abs. 2 LuftVG). Gemeinden sind zwar nicht Inhaber des Grundrechts aus Art. 14 Abs. 1 GG (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. Juli 1982 -2 BvR 1187/80 - BVerfGE 61, 82 <100>). Aus dem Fehlen des Grundrechtsschutzes folgt jedoch nicht, dass das kommunale Grundeigentum nicht Gegenstand einer Enteignung sein kann. Nach § 1 Satz 1 EntGBbg gilt das Enteignungsgesetz für alle Enteignungsverfahren, wenn und soweit nicht Bundesrecht anzuwenden ist. Eine ausdrückliche Beschränkung auf grundrechtlich geschütztes Eigentum enthält das Enteignungsgesetz nicht. Eine entsprechende Einschränkung ist auch verfassungsrechtlich nicht geboten. Nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 EntGBbg kann - unter den Voraussetzungen des § 4 EntGBbg - enteignet werden, um Vorhaben zu verwirklichen, für die andere Gesetze die Enteignung ausdrücklich zulassen. Nach § 28 Abs. 1 LuftVG ist die Enteignung für Zwecke der Zivillufffahrt zulässig; diese Ermächtigung erstreckt sich auch auf Grundeigentum, das zur Ausführung naturschutzrechtlicher Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen i.S.v. § 19 BNatSchG i.V.m. §§ 12 - 15 BbgNatSchG 1992 beansprucht wird (vgl. zu § 19 Abs. 1 FStrG das Senatsurteil vom 23. August 1996 - BVerwG 4 A 29.95 - Buchholz 407.4 § 19 FStrG Nr. 8). Entsprechendes gilt für § 22 Abs. 1 Satz 1 AEG (BVerwG, Beschluss vom 21. Dezember 1995 - BVerwG 11 VR 6.95 - Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 8).

- 226 Die Planfeststellungsbehörde ist ohne Abwägungsfehler davon ausgegangen, dass das öffentliche Interesse am Flughafenausbau das Interesse der Klägerinnen zu 1 und 4 an dem Erhalt und der unbeschränkten Nutzung ihres Grundeigentums überwiegt (vgl. PFB S. 970 bis 975). Hierzu verweist sie auf die Ausführungen zur Erforderlichkeit des Flughafenausbaus in den Abschnitten zur Planrechtfertigung, zum öffentlichen Interesse am Luftverkehr, zum Luftverkehrsbedarf sowie zur Prüfung von Standortalternativen (vgl. die Bezugnahmen auf S. 970 f., 972 und 975 des PFB).
- 227 Gegen die Inanspruchnahme ihres Grundeigentums haben die Klägerinnen mit ihrer Klage keine Einwendungen erhoben, die sich substantiiert und spezifisch gegen den Zugriff auf einzelne Grundstücke richten. Legt der Eigentümer über die Tatsache der bloßen Eigentumsbetroffenheit hinaus keine Beeinträchtigung konkreter Interessen dar, kann er nur eine entsprechend pauschale Auseinandersetzung mit seinen Eigentumsbelangen erwarten. Die gerichtliche Abwägungskontrolle beschränkt sich dann auf die Frage, ob der Beklagte das Anliegen des Betroffenen, vom Zugriff auf sein Eigentum verschont zu bleiben, ohne Gewichtungsfehler hinter die für das Vorhaben ins Feld geführten Belange zurückgesetzt hat (BVerwG, Urteil vom 23. August 1996 - BVerwG 4 A 30.95 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 122). Aus dieser Sicht enthält der Planfeststellungsbeschluss keine Mängel. Insoweit ist auf die vorstehenden Ausführungen zur Planrechtfertigung zu verweisen. Die Planfeststellungsbehörde verfährt ebenso.
- 228 Verfassungsrechtlich geschützt ist das Eigentum der Gemeinden im Rahmen der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG), soweit es Gegenstand und Grundlage kommunaler Aufgaben ist. Fehlt dem gemeindlichen Eigentum jeder Bezug zur Erfüllung kommunaler Aufgaben, genießt es den Schutz des einfachen Rechts. Das Gewicht einer weder durch Art. 14 GG noch durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG aufgewerteten zivilrechtlichen Eigentümerstellung der Gemeinde ist eher gering und im Rahmen der fachplanerischen Abwägung leichter zu überwinden als in den Fällen, in denen mit dem Eigentum kommunale Aufgaben wahrgenommen werden (vgl. BVerwG, Urteil

vom 24. November 1994 - BVerwG 7 C 25.93 - BVerwGE 97, 143 <151 f., 153>). Enteignungsbedingte Beeinträchtigungen bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben haben die Klägerinnen nicht substantiiert geltend gemacht. Mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wäre es überdies unvereinbar, für ein fachplanerisches Vorhaben Grundstücke Privater in Anspruch zu nehmen, wenn gleich geeignete Grundstücke der öffentlichen Hand verfügbar sind. In einem solchen Fall ist der Fachplanungsträger gehalten, vorrangig das Grundeigentum der Gemeinde für die Verwirklichung des Vorhabens heranzuziehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. August 1982 - BVerwG 4 C 81.79 - BVerwGE 66, 133 <137>; Urteil vom 6. Juni 2002 - BVerwG 4 CN 6.01 - Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 111 - jeweils zu § 1 BauGB). Vor diesem rechtlichen Hintergrund ist die das Eigentum der Klägerinnen betreffende Interessenabwägung der Planfeststellungsbehörde (PFB S. 974 f.) nicht zu beanstanden.

229 3. Lärmbelastung

230 Der angefochtene Planfeststellungsbeschluss leidet ferner nicht deshalb an einem zu seiner Aufhebung führenden Abwägungsmangel, weil er die Vorteile des Standorts Schönefeld höher gewichtet als die künftigen Lärmbetroffenheiten in dessen Umfeld.

231 Zur Abwehr von Lärmimmissionen eines planfestgestellten Vorhabens besteht grundsätzlich nur ein Anspruch auf Planergänzung, der im Wege einer Verpflichtungsklage durchzusetzen ist. Eine (teilweise) Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses kommt nur in Betracht, wenn das zum Schutz der Nachbarschaft entwickelte Lärmschutzkonzept des Planungsträgers Defizite aufweist, die so schwer wiegen, dass die Ausgewogenheit der Planung insgesamt in Frage gestellt erscheint (vgl. BVerwG, Urteile vom 7. Juli 1978 - BVerwG 4 C 79.76 u.a. - BVerwGE 56, 110, vom 20. Oktober 1989 - BVerwG 4 C 12.87 - BVerwGE 84, 31 und vom 18. April 1996 - BVerwG 11 A 86.95 - BVerwGE 101, 73). Das ist hier nicht der Fall.

232 Die Planfeststellungsbehörde räumt zwar ein, dass das Ausbauvorhaben den Fluglärm in der Umgebung verstärken werde, weist jedoch die dagegen erhob-

benen Einwendungen zurück, weil die Lärmproblematik durch Maßnahmen des aktiven und passiven Schallschutzes, durch Entschädigung, durch Einräumung von Übernahmeansprüchen sowie durch sozialverträgliche Umsiedlungen zu lösen sei (PFB S. 390 f.). Die standortbezogene Auseinandersetzung mit den Lärmschutzbelangen geht zwar inhaltlich nicht über das hinaus, was die Träger der Landesplanung bereits in der Begründung des LEP FS zur Bewältigung der Lärmproblematik am Standort Schönefeld ausgeführt haben (vgl. Nr. 5.4.4.3 zu Z 1 des LEP FS). Das ist jedoch angesichts der umfangreichen Lärmschutzaufgaben des Planfeststellungsbeschlusses im Grundsatz nicht zu beanstanden. Mängel des Lärmschutzkonzepts, welche die Standortentscheidung der Planfeststellungsbehörde als solche zu Fall bringen könnten, sind nicht erkennbar. Insoweit kann auf die nachfolgende Überprüfung des planfestgestellten Lärmschutzkonzepts verwiesen werden. Die vom Senat festgestellten Mängel dieses Konzepts sind im Wege der Planergänzung zu beheben (vgl. unten Abschnitt E.).

- 233 Das gilt auch für den Verzicht der Planfeststellungsbehörde, weitergehende betriebliche Nachtflugbeschränkungen anzuordnen. Der Verzicht auf ein (partielles) Nachtflugverbot verletzt zwar den Anspruch der Klägerinnen auf gerechte Abwägung ihrer Lärmschutzbelange. Auch insoweit scheidet jedoch ein Planaufhebungsanspruch aus. Dagegen wird vorgebracht: Die Beigeladene zu 1 habe in ihrem Planfeststellungsantrag einen uneingeschränkten Flugbetrieb in der Zeit zwischen 22:00 bis 6:00 Uhr als unverzichtbar bezeichnet. Der Planfeststellungsbehörde sei es daher verwehrt gewesen, das Ausbauvorhaben mit einem zahlenmäßig oder zeitlich begrenzten Nachtflugbetrieb zuzulassen. Denn die Zulassung eines solchen Vorhabens sei nicht beantragt worden. Die Planfeststellungsbehörde dürfe nicht ein anderes als das beantragte Vorhaben zulassen. Da das Vorhaben mit unbeschränktem Nachtflugbetrieb rechtswidrig sei und die Klägerinnen in ihren Rechten verletze, hätte es nicht planfestgestellt werden dürfen. Dieser Abwägungsfehler müsse zwingend zur Planaufhebung führen. Das trifft nicht zu. Die Planfeststellungsbehörde hat auf den Antrag des Vorhabenträgers abwägend darüber zu befinden, ob sie selbst die durch das beabsichtigte Vorhaben ausgelösten Lärmkonflikte im Rahmen ihrer Gestaltungsmöglichkeiten durch Betriebsregelungen in Form allgemein gültiger Aufla-

gen (§ 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfGBbg) angemessen bewältigen kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Januar 1991 - BVerwG 4 C 51.89 - BVerwGE 87, 332 <342 ff.>). Löst sie diese Aufgabe in fehlerhafter Weise, müssen die Betroffenen sich in aller Regel - und so auch hier - auf einen Planergänzungsanspruch verweisen lassen, der das Fortbestehen des Planfeststellungsbeschlusses voraussetzt.

234 4. Unfallrisiko

235 Die Planfeststellungsbehörde geht auch auf die Befürchtung der Klägerinnen ein, mit einer Konzentration des Luftverkehrs am Standort Schönefeld würde sich das Unfallrisiko für ihre benachbarten Siedlungsgebiete erhöhen. Sie hat nicht verkannt, dass der Absturz eines Luftfahrzeugs über besiedeltem Gebiet zu erheblichen Schäden führen kann, und legt ausführlich dar, dass die planfestgestellte Flughafenanlage einen sicheren Flugbetrieb gewährleiste. Ihre Luftsicherheitsanalyse ist im Ergebnis nicht zu beanstanden.

236 Die Analyse der Sicherheitslage obliegt vorrangig der Planfeststellungsbehörde. Sie hat eigenverantwortlich zu bestimmen, welcher Sicherheitsstandard angemessen ist, um im Einzelfall Sicherheitsrisiken (möglichst) auszuschließen (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 9. November 2000 - BVerwG 4 A 51.98 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 159 = DVBl 2001, 644: zu § 4 FStrG). Die Sicherheitsanalyse erfordert eine Einschätzung denkbarer Ereignisse und hierauf bezogener Ereigniswahrscheinlichkeiten. Die sachkundige Abschätzung eines luftverkehrlichen Sicherheitssystems umfasst ganz wesentlich auch Fragen der flugtechnischen Entwicklung. Ihre gerichtliche Kontrolle folgt den Grundsätzen, die für die Überprüfung fachplanerischer Prognosen gelten. Die Kontrolle ist eingeschränkt. Sie erstreckt sich darauf, ob die Prognose auf der Grundlage fachwissenschaftlicher Maßstäbe methodengerecht erstellt wurde. Die Prognose ist fehlerhaft, wenn sie auf willkürlichen Annahmen oder offensichtlichen Unsicherheiten beruht, in sich widersprüchlich oder aus sonstigen Gründen nicht nachvollziehbar ist (vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 5. Oktober 1990 - BVerwG 4 CB 1.90 - Buchholz 442.40 § 8 LuftVG Nr. 10 = NVwZ-RR 1991, 129).

- 237 Der Planfeststellungsbeschluss (S. 423 bis 430) führt hierzu u.a. aus, dass die topographischen Gegebenheiten am Standort und die Bebauung in seiner Umgebung eine ausreichende Hindernisfreiheit gewährleisten. Die Ausrichtung der Start- und Landebahnen folge der Hauptwindrichtung. Ihr Abstand zueinander ermögliche einen sicheren unabhängigen Flugbetrieb auf beiden Bahnen. Die Erfüllung der ICAO-Anforderungen sei (teilweise durch Auflagen im verfügbaren Teil des Beschlusses) gesichert. Das bisherige Unfallgeschehen gebe keinen Anlass zu der Annahme eines gesteigerten Sicherheitsrisikos. Zur Ermittlung des Sicherheitsniveaus (level of safety), einer Messgröße zur Quantifizierung der Verkehrssicherheit, haben die Vorhabenträger ein Gutachten der Gesellschaft für Luftverkehrsforschung (GfL) eingeholt, dessen Ergebnisse die Planfeststellungsbehörde übernimmt. Die durchgeführten Berechnungen zeigen ihrer Ansicht nach, dass das externe Risiko, das vom ausgebauten Flughafen Berlin-Schönefeld für besiedeltes Gebiet in der Flughafenumgebung ausgehe, als gering einzustufen sei und in einer vergleichbaren Größenordnung mit anderen allgemein akzeptierten Gesellschaftsrisiken liege (PFB S. 423 bis 428). Es folgt eine substantiierte Auseinandersetzung mit den Einwendungen Betroffener (PFB S. 428, 430 bis 437).
- 238 Diese Ausführungen geben dem Senat keinen Anlass, daran zu zweifeln, dass die allgemein geltenden (§§ 12 ff. LuftVG) und die auf den Standort Schönefeld zugeschnittenen Sicherheitsstandards (Start- und Landebahnsystem, Sicherheitsflächen, Bauschutzbereiche usw.) den erhobenen Einwendungen in der rechtlich gebotenen Weise Rechnung tragen.
- 239 E. Planergänzung beim Lärmschutz
- 240 Der angefochtene Planfeststellungsbeschluss wird den Anforderungen für den Lärmschutz, die sich aus dem Abwägungsgebot ableiten lassen, nicht in vollem Umfang gerecht. Insbesondere das Nachtlärmschutzkonzept erweist sich als unzulänglich. Soweit der Planfeststellungsbeschluss über die in Teil A II 5.1.1 getroffene Regelung hinaus keine Nachtflugbeschränkungen enthält, weist er ein rechtlich relevantes Defizit auf (dazu Abschnitt E. 2.1.3). Soweit er in Teil

A II 5.1.3 (PFB S. 106) für die Nachtzeit passiven Schallschutz gewährt, lässt er eine eindeutige Umschreibung des Schutzniveaus vermissen. In diesem Punkt leidet er an inneren Widersprüchen, die nicht im Wege der Auslegung auflösbar sind (dazu Abschnitt E. 2.2.1). Soweit der Planfeststellungsbeschluss im Teil A II 5.1.5 Ziff. 2 (PFB S. 107) einen Entschädigungsanspruch erst begründet, wenn ein äquivalenter Dauerschallpegel von 65 dB(A) außen überschritten ist, entspricht er nicht dem Schutzkonzept, das ihm zugrunde liegt (dazu Abschnitt E. 5.1.1). Im Übrigen ist das Lärmschutzkonzept nicht zu beanstanden.

- 241 Auf den Abwägungsmangel des Nachtlärmschutzkonzepts, der darin besteht, dass der Planfeststellungsbeschluss über die in Teil A II 5.1.1 getroffene Regelung hinaus keine Nachtflugbeschränkungen enthält, und auf den daraus folgenden Planergänzungsanspruch können sich alle Klägerinnen berufen. Für die Klägerinnen zu 1 und 2 ergibt sich das bereits aus ihrem Eigentum an Wohnbaugrundstücken, die von nächtlichem Fluglärm betroffen sind und teilweise innerhalb des festgesetzten Nachtschutzgebiets liegen. Darüber hinaus haben alle Klägerinnen einen Anspruch darauf, dass ihre Planungshoheit und ihr Selbstgestaltungsrecht als öffentliche Belange mit dem ihnen zukommenden Gewicht bei der Entscheidung über das Ob und Wie nächtlicher Betriebsbeschränkungen für einen internationalen Verkehrsflughafen in der unmittelbaren Nachbarschaft berücksichtigt werden. Die Entscheidung der Planfeststellungsbehörde für einen im Wesentlichen unbeschränkten Nachtflugbetrieb würde das Gemeindegebiet der Klägerinnen oder Teile hiervon weiträumig und flächendeckend erheblichen nächtlichen Lärmbelastungen („Lärmteppich“) aussetzen und bliebe nicht ohne nachhaltige Auswirkungen auf die bestehenden bauplanungsrechtlichen Nutzungsstrukturen und die gewachsene Gliederung der Baugebiete, insbesondere der zum Wohnen bestimmten Gebiete. Soweit das Nachtlärmschutzkonzept des Beklagten hinsichtlich der Anordnung passiver Schallschutzmaßnahmen und der Grenzziehung des Entschädigungsgebiets Außenwohnbereich abwägungsfehlerhaft ist, stehen nur den Klägerinnen zu 1 und 2 als Eigentümerinnen von Wohnbaugrundstücken entsprechende Planergänzungsansprüche zu.

242 1. Grundsätze

243 Macht der Planungsträger von der ihm in § 8 Abs. 1 LuftVG erteilten Planungsermächtigung Gebrauch, so hat er im Rahmen der nach dieser Vorschrift gebotenen Abwägung auch die durch das Planvorhaben aufgeworfenen Lärmprobleme zu bewältigen. Denn zum Kreis der nach § 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG zu berücksichtigenden abwägungserheblichen Belange gehört auch das Interesse der Nachbarschaft, vor vermehrten Verkehrslärmimmissionen bewahrt zu bleiben. Die Planfeststellungsbehörde entscheidet im Rahmen ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit darüber, auf welche Weise sie den Belangen des Lärmschutzes Rechnung tragen will. Sie ist berechtigt, das Lärmschutzinteresse der Betroffenen zurückzustellen, soweit gewichtigere gegenläufige Belange dies rechtfertigen. Ihre Gestaltungsfreiheit stößt aber, wie auch sonst im Planungsrecht, insofern an Grenzen, als sie sich über Fluglärm, der über das in der konkreten Planungssituation zumutbare Maß hinausgeht, nicht ohne Kompensationsmaßnahmen im Wege der Abwägung hinwegsetzen darf.

244 Der Beklagte hat nicht verkannt, dass der planerischen Gestaltungsfreiheit - auch unter Lärmschutzgesichtspunkten - äußerste Grenzen gesetzt sind, die unabhängig von den jeweiligen Gegebenheiten zu beachten sind. Nach § 9 Abs. 2 LuftVG sind dem Unternehmer im Planfeststellungsbeschluss die Errichtung und Unterhaltung der Anlagen aufzuerlegen, die zur Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke gegen Gefahren oder Nachteile notwendig sind. Das Nebeneinander von Gefahren und Nachteilen als je eigenständige Tatbestandsmerkmale macht deutlich, dass Schutzvorkehrungen nicht bloß zur Abwehr etwaiger Gesundheitsgefährdungen oder der Beeinträchtigung sonstiger verfassungsrechtlich geschützter Rechtsgüter geboten sind. Handlungsbedarf sieht der Gesetzgeber bereits auf einer der Gefahrenabwehr vorgelagerten Stufe. Der Begriff der Nachteile deutet in Übereinstimmung mit dem Begriff der nachteiligen Wirkungen in § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfGBbg (vgl. hierzu BVerwG, Urteile vom 9. Februar 1995 - BVerwG 4 C 26.93 - BVerwGE 97, 367 und vom 24. Mai 1996 - BVerwG 4 A 39.95 - Buchholz 316 § 74 VwVfG Nr. 39) auf eine zusätzliche Zumutbarkeitsschwelle hin. Insoweit deckt sich das Anforderungsprofil des § 9 Abs. 2 LuftVG mit dem immissionsschutzrechtlichen Schädlich-

keitsbegriff, den der Gesetzgeber in § 3 Abs. 1 BImSchG mit der Begriffstrias Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen definiert. Zwar ist das Bundes-Immissionsschutzgesetz, wie aus dessen § 2 Abs. 2 Satz 1 zu ersehen ist, auf Flugplätze weithin nicht anwendbar. Das Luftverkehrsgesetz knüpft aber seinerseits an die aus dem Immissionsschutzrecht geläufigen Begriffsbestimmungen an (vgl. § 29 Abs. 1 Satz 3 und § 29b Abs. 2 LuftVG; BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2004 - BVerwG 4 C 11.03 - BVerwGE 121, 152).

245 Ebenso wie das Bundes-Immissionsschutzgesetz überlässt das Luftverkehrsgesetz die Konkretisierung der Begriffe des „Nachteils“ und der „Erheblichkeit“ untergesetzlicher Regelung. In § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 15 LuftVG wird das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen ermächtigt, die zum „Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm“ notwendigen Rechtsverordnungen zu erlassen. Anders als im Bereich des Immissionsschutzrechts, in dem in Ausführung des Regelungsauftrags der §§ 23, 43 und 48 BImSchG die Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV), die Sportanlagenlärmschutzverordnung (18. BImSchV) und die TA-Lärm mit ihren Grenz- bzw. Richtwertbestimmungen geschaffen worden sind, steht ein entsprechendes Regelwerk, das zu Recht immer wieder angemahnt wird (vgl. etwa Berkemann, Fluglärm - Offene, aber zu lösende Rechtsfragen, ZUR 2002, 202 <203>; Koch/Wieneke, Umweltprobleme des Luftverkehrs, NVwZ 2003, 1153 <1167>; Storost, Umweltprobleme bei der Zulassung von Flughäfen, NVwZ 2004, 257 <264>), im Luftrecht indes weiterhin aus.

246 § 9 Abs. 2 LuftVG ist nicht zu entnehmen, wo beim Fluglärm die Schädlichkeitsgrenze verläuft, an der Lärmbelastigungen in „Nachteile“ i.S.v. „erheblichen Belästigungen“ für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft (§ 3 Abs. 1 BImSchG und § 29 Abs. 1 Satz 3 LuftVG) umschlagen. Als Gegenstand von Anordnungen bezeichnet er ganz allgemein die Errichtung und die Unterhaltung von „Anlagen“, ohne zwischen Vorkehrungen des aktiven und des passiven Schallschutzes zu unterscheiden. Erst recht lässt sich ihm im Gegensatz zu den §§ 41 ff. BImSchG nicht entnehmen, in welchem Rangverhältnis Maßnahmen des aktiven und des passiven Lärmschutzes zueinander stehen. Darüber hinaus weist er die Besonderheit auf, dass er nicht das gesamte Spektrum von

Auflagen abdeckt, die zum Schutz vor unzumutbarem Fluglärm in Betracht kommen. Dem Vorhabenträger lassen sich auf der Grundlage des § 9 Abs. 2 LuftVG nur solche Schutzmaßnahmen aufgeben, die von ihm gegenüber den Flughafenbenutzern in rechtlich zulässiger Weise durchgesetzt werden können. Einschränkungen des Flugbetriebs zählen hierzu nicht ohne weiteres. Dass sie gleichwohl zulässig sind und den Gegenstand von Auflagen bilden können, ist nicht aus § 9 Abs. 2 LuftVG abzuleiten, sondern eine Folge der nach § 8 Abs. 1 LuftVG gebotenen Problembewältigung, die ausweislich des § 8 Abs. 4 Satz 1 LuftVG auch betriebliche Regelungen einschließen kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Januar 1991 - BVerwG 4 C 51.89 - BVerwGE 87, 332 <343 ff.>).

- 247 Mangels normativer Vorgaben müssen die Zulassungsbehörden und im Streitfall die Gerichte prüfen und entscheiden, welche Lärmschutzvorkehrungen zur Einhaltung der mit einer gerechten Abwägung nicht mehr überwindbaren Zumutbarkeitsgrenze notwendig sind. Die für andere Lärmquellen erlassenen Regelwerke scheiden hierbei als Orientierungshilfe von vornherein aus. Die bereichsspezifischen Regelungen der Verkehrslärmschutzverordnung, der Sportanlagenlärmschutzverordnung und der TA-Lärm lassen sich nicht auf den Fluglärm übertragen. In ihnen spiegelt sich die Verschiedenartigkeit der Immissions-situationen wider, auf die sie, jede auf ihre Weise, bezogen sind. Für die Beurteilung von Fluggeräuschen sind sie schon deshalb ungeeignet, weil sie ausschließlich oder doch schwergewichtig auf Dauerschallpegel abstellen. Maximalpegel spielen in ihnen, wenn überhaupt, nur eine untergeordnete Rolle. Der intermittierende Charakter des Fluglärms legt es dagegen nahe, neben der Betrachtung des Dauerschallpegels gerade auch dem Maximalpegelkriterium besondere Bedeutung beizumessen. Die im Fluglärmschutzgesetz vom 30. März 1971 (BGBl I S. 282) genannten Lärmwerte sind ebenfalls nicht hinreichend aussagekräftig. Sie bilden die Grundlage für Bauverbote und Baubeschränkungen, ohne Aufschluss darüber zu geben, unter welchen Voraussetzungen in einem luftrechtlichen Zulassungsverfahren unter Zumutbarkeitsgesichtspunkten Lärmschutzvorkehrungen geboten sind. Insoweit zeichnet sich allenfalls für die Zukunft eine Änderung ab (vgl. die durch Art. 2 Nr. 1 des Entwurfs eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen, BTDrucks 16/508, vorgesehene Ergänzung des § 8 Abs. 1 LuftVG).

248 2. Nachtlärmschutz

249 Der Beklagte misst zu Recht dem Nachtlärmschutz besondere Bedeutung zu. Die hierzu getroffenen Regelungen halten jedoch in mehrfacher Hinsicht einer rechtlichen Überprüfung nicht Stand.

250 Der Planfeststellungsbeschluss gibt dem Vorhabenträger auf, zum Schutz der Nachtruhe Maßnahmen des passiven Schallschutzes zu ergreifen, die nach seiner Einschätzung geeignet sind, die Nachbarschaft vor nachteiligen Lärmeinwirkungen i.S.d. § 9 Abs. 2 LuftVG zu bewahren. Daneben weist das Gesamtkonzept des Lärmschutzes auch Maßnahmen des aktiven Schallschutzes auf, die indessen ungenügend sind.

251 2.1 Aktiver Lärmschutz

252 2.1.1 Konfiguration

253 Der Beklagte misst der Konfiguration des geplanten Start- und Landebahnsystems nicht bloß unter betriebstechnischen, sondern auch unter Lärmschutzgesichtspunkten erhebliche Bedeutung bei. Die insoweit von den Klägerinnen erhobenen Einwendungen bleiben ohne Erfolg.

254 Der Vorhabenträger verfolgt mit dem Ausbau das Ziel, die baulichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass in Zukunft 360 000 Flugbewegungen pro Jahr abgewickelt werden können. Die Klägerinnen, die von einem eher noch höheren Aufkommen ausgehen, stellen nicht in Abrede, dass die vorhandene 3 000 m lange Südbahn nicht ausreicht, um die prognostizierte Verkehrsmenge restriktionsfrei zu bewältigen. Sie wenden sich lediglich gegen die Vorgaben, nach denen das geplante Zwei-Bahnen-System ausgestaltet werden soll. Ihre Angriffe gehen jedoch fehl. Der Planungsträger setzt mit seinen Konfigurationsüberlegungen bei der vorhandenen Südbahn an, die in Zukunft als Nordbahn erhalten bleiben soll. Wird diese Bahn in das zukünftige Start- und Landebahnsystem integriert, so ist es konsequent, das Plankonzept an ihrer Lage auszurichten.

Der Achsrichtung dieser Bahn zu folgen, liegt überdies deshalb nahe, weil sich hierdurch auch für die neue Südbahn die Hauptwindrichtung nutzen lässt. Zwar erfordern auch nach Ansicht des Beklagten flugbetriebliche Gesichtspunkte nicht zwingend ein Parallelbahnsystem. Die ins Spiel gebrachte T-Konfiguration weist nach seiner Einschätzung indes gravierende betriebstechnische Nachteile auf (vgl. oben Abschnitt D. 1.2.1). Es begegnet daher keinen Bedenken, dass der Vorhabenträger einem Parallelbahnsystem den Vorzug gegeben hat.

- 255 Erfolglos bleibt auch die Kritik an der Entscheidung, den Flugbetrieb auf zwei parallel angeordneten, unabhängig voneinander nutzbaren Start- und Landebahnen in den Betriebsrichtungen 07/25 abzuwickeln. Für diese Lösung spricht das planerische Anliegen, die Kapazität an dem prognostizierten Spitzenbedarf auszurichten (vgl. oben Abschnitt D. 1.2.1). Die Planfeststellungsbehörde ist, gestützt auf eine gutachterliche Analyse von 41 Planungsalternativen (Gutachten M 12), der Frage nachgegangen, welche Konfiguration sich insbesondere unter Lärmschutzgesichtspunkten bestmöglich in die vorhandene Siedlungsstruktur einpasst. Sie hat geprüft, wie sich die Zahl der Fluglärmbeeinträchtigten verändert, wenn die Bahnen unterschiedlich weit voneinander abgerückt und gegeneinander versetzt werden (vgl. PFB S. 634 ff.). Auf der Grundlage der von ihr angestellten vergleichenden Betrachtung ist sie zu dem Ergebnis gelangt, dass sich ein Achsabstand von 1 900 m und ein Bahnversatz von 1 250 m in Richtung Westen als unter Lärmschutzaspekten schonendste Variante erweist (PFB S. 640). Das Klagevorbringen bietet keine Anhaltspunkte dafür, dass die Planfeststellungsbehörde bei ihren Untersuchungen wesentliche Umstände außer Acht gelassen haben könnte. Die Planung krankt nach allem nicht daran, dass sie Fluglärmbelastungen hervorruft, die sich ohne Abstriche von den flugbetrieblichen Anforderungen hätten vermeiden lassen, wenn einer anderen Konfiguration des Start- und Landebahnsystems der Vorzug gegeben worden wäre.

256 2.1.2 Lärmarme Flugzeuge

257 Als weitere Maßnahme des aktiven Lärmschutzes wertet die Planfeststellungsbehörde die von ihr in Teil A II 5.1.1 Ziff. 1 (PFB S. 104) getroffene „Flugbetriebliche Regelung“, wonach zwischen 22:00 und 6:00 Uhr strahlgetriebene Flugzeuge mit einer maximal zulässigen Abflugmasse von mehr als 20 000 kg nur starten und landen dürfen, wenn der Nachweis erbracht wird, „dass ihre gemessenen Lärmzertifizierungswerte in der Summe mindestens 10 EPNdB (= effective perceived noise level; in Dezibel angegeben) unter der Summe der für sie geltenden Grenzwerte gemäß Band 1, Teil II, Kapitel 3 des Anhangs 16 zum Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt liegen“. Durch diese Nebenbestimmung soll bewirkt werden, „dass während der gesamten Nachtzeit Flugbewegungen nur mit besonders lärmarmen Strahlflugzeugen durchgeführt werden dürfen“ (PFB S. 650).

258 Die Planfeststellungsbehörde relativiert die Tragweite dieser Aussage freilich selbst mit dem Hinweis, dass in Deutschland „bereits 90 von 100 Strahlflugzeugen“ dem genannten Kriterium genügen (PFB S. 650). Auch wenn die Klägerinnen aus dieser Angabe zu Unrecht folgern, dass die Auflage sich in einer zehnpromzentigen Reduzierung erschöpfe, beschränkt sich die Wirkung der Nebenbestimmung darauf, vom Nachtflugverkehr ein schmales Flugzeugtypensegment auszuschließen. Die Grundentscheidung für die Zulassung eines Nachtflugbetriebs bleibt hiervon unberührt. Denn die Planfeststellungsbehörde sieht von weiteren flugbetrieblichen Regelungen ausdrücklich ab (PFB S. 641).

259 2.1.3 Nächtliche Betriebsbeschränkungen

260 Der Verzicht auf eine Beschränkung der nächtlichen Flugbewegungen durch entsprechende Betriebsregelungen ist mit dem Abwägungsgebot (§ 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG) nicht vereinbar. Die im Planfeststellungsbeschluss angegebenen Gründe für einen Nachtflugbetrieb ohne jede zeitliche Eingrenzung tragen diese Entscheidung nicht.

261 2.1.3.1 In § 9 Abs. 2 LuftVG schreibt der Gesetzgeber lediglich eine äußerste, mit einer gerechten Abwägung nicht mehr überwindbare Grenze fest (vgl. BVerwG, Urteile vom 7. Juli 1978 - BVerwG 4 C 79.76 u.a. - BVerwGE 56, 110 <123 f.>, vom 29. Januar 1991 - BVerwG 4 C 51.89 - BVerwGE 87, 332 <342> und vom 27. Oktober 1998 - BVerwG 11 A 1.97 - BVerwGE 107, 313 <323>). Um den Anforderungen des Abwägungsgebots zu genügen, reicht es nicht aus, allein dafür Sorge zu tragen, dass diese Schwelle nicht überschritten wird. Den Lärmschutzinteressen der Anwohner ist im Rahmen der Abwägungsentscheidung unabhängig davon Rechnung zu tragen, ob die Lärmbelastung durch das Qualifikationsmerkmal absoluter Unzumutbarkeit gekennzeichnet ist. Von der planerischen Gestaltungsfreiheit unterhalb dieser Zumutbarkeitsschwelle mit umfasst sind insbesondere Erwägungen über ein Nachtflugverbot oder sonstige nächtliche Betriebsbeschränkungen (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Januar 1991 - BVerwG 4 C 51.89 - BVerwGE 87, 332 <366>).

262 Den Nachtschutz ausschließlich oder im Wesentlichen auf Maßnahmen des passiven Lärmschutzes zu beschränken, ist rechtlich nicht von vornherein unzulässig. Macht der Planungsträger von seiner Gestaltungsfreiheit in diesem Sinne Gebrauch, so hat er allerdings § 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG Rechnung zu tragen. Diese Vorschrift, für die es im sonstigen Verkehrswegeplanungsrecht nichts Vergleichbares gibt, erlegt nicht zuletzt der Zulassungsbehörde im luftrechtlichen Planfeststellungsverfahren die Verpflichtung auf, auf die Nachtruhe der Bevölkerung in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen. Sie hat die Qualität einer Gewichtungsvorgabe. Nutzt der Planungsträger seine Gestaltungsfreiheit so, dass er von Nachtflugbeschränkungen weithin absieht, so bedarf die Zurückdrängung des Lärmschutzinteresses der Nachbarschaft vor dem Hintergrund der Anforderungen des § 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG gesteigerter Rechtfertigung. In der sog. Fluglärmsynopse der Autoren Griefahn, Jansen, Scheuch und Spreng (Fluglärmkriterien für ein Schutzkonzept bei wesentlichen Änderungen oder Neuanlagen von Flughäfen/Flugplätzen, ZfL 2002, 171 ff.) wird „die Vermeidung von Lärm während der Nacht von 22:00 bis 6:00 Uhr“ aus lärmmedizinischer Sicht als „optimale Lösung“ gekennzeichnet. Für den Fall, dass „dies unter dem Aspekt des international vernetzten Flugverkehrs und anderer Gründe nicht gewährleistet werden können (sollte)“, schlagen die Verfasser „eine

Konzentration des Flugverkehrs auf den weniger empfindlichen ersten Teil der Nacht vor“, damit wenigstens „im Rest der Nacht die Möglichkeit des ungestörten Schlafens“ unangetastet bleibt (S. 174). Die Pegelwerte, für die ihnen die Gesamtnacht als Bezugszeitraum dient, haben in diesem Stufenmodell Auf- fangcharakter für den Fall, dass sich Flugverkehr in dieser Zeit als unumgänglich erweist. In die gleiche Richtung deutet das Umweltgutachten 2002 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen (BTDrucks 14/8792). Darin wird im Anschluss an die Mitteilung, dass der Länderausschuss für Immissionsschutz dafür eintritt, Verkehrsflughäfen von 0:00 bis 6:00 Uhr grundsätzlich flugfrei zu halten, die Empfehlung ausgesprochen, langfristig ein möglichst absolutes Nachtflugverbot anzustreben (S. 281). Auch die Bundesregierung plädiert in ihrem Flughafenkonzept vom 30. August 2000 zum Schutz der Nachtruhe dafür, Flüge so weit wie möglich in die Randzeiten zu verlagern (S. 29).

- 263 Die von fachkundiger Seite erhobenen Forderungen erschöpfen sich nicht in bloßen Zukunftsvisionen. Nachtflugverbote oder -beschränkungen gehören vielerorts zum allgemeinen Standard. Auf nahezu allen deutschen Flughäfen unter Einschluss der beiden Großflughäfen Frankfurt/Main und München unterliegt der Flugverkehr während der gesamten Nachtzeit oder wenigstens in den Kernstunden der Nacht (0:00 bis 5:00 Uhr) Start- oder Landebeschränkungen. Auch im europäischen Ausland ist dies die Regel. Selbst internationale Drehkreuze wie Heathrow und Amsterdam, die noch am ehesten einen Flugbetrieb rund um die Uhr erwarten lassen, machen in diesem Punkt keine Ausnahme (vgl. PFB S. 651). Die Skala der auf den Nachtzeitraum oder wenigstens einen Teil der Nachtstunden zugeschnittenen Maßnahmen reicht von Flugverboten bis hin zu Flugbewegungs- oder Lärmkontingenten.
- 264 2.1.3.2 Die Planfeststellungsbehörde verweist zur Rechtfertigung ihrer gegen- teiligen Entscheidung auf die Aussage des Senats im Urteil vom 29. Januar 1991 - BVerwG 4 C 51.89 - (BVerwGE 87, 332 <334, 368>), wonach die An- wohner eines internationalen Großflughafens keinen Rechtsanspruch darauf haben, dass für die Zeit von 22:00 bis 6:00 Uhr ein absolutes Nachtflugverbot festgelegt wird (PFB S. 641). Der Senat hatte indes seinerzeit keinen Anlass, zu der Frage Stellung zu nehmen, ob nicht wenigstens in den Kernstunden der

Nacht Flugbeschränkungen in Betracht gezogen werden müssen. Denn der Flughafen München, der den Gegenstand des mit Urteil vom 29. Januar 1991 abgeschlossenen Revisionsverfahrens bildete, unterliegt in der Zeit von 0:00 bis 5:00 Uhr strikten Betriebseinschränkungen (vgl. auch das Senatsurteil vom 20. April 2005 - BVerwG 4 C 18.03 - BVerwGE 123, 261). Von einer solchen - auch andernorts gängigen - nächtlichen Betriebszeitregelung nimmt die Planfeststellungsbehörde indes ausdrücklich Abstand. Die Erwägungen, die sie in diesem Zusammenhang anstellt, greifen vor dem Hintergrund des § 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG zu kurz. Die Planfeststellungsbehörde zeigt keinen standortspezifischen Nachtflugbedarf auf, der im Unterschied zur Mehrzahl der anderen deutschen Flughäfen einen unbeschränkten Nachtflugbetrieb zu rechtfertigen geeignet ist. Zur Untermauerung der von den Vorhabenträgern betonten und von ihr bestätigten „Notwendigkeit zur Durchführung eines zeitlich und zahlenmäßig unbegrenzten Flugbetriebs während der gesamten Nacht“ (PFB S. 643) stützt sie sich auf die Verkehrsprognose (Gutachten M 1) und die Datengrundlagen für das Fluglärmgutachten (Gutachten M 2), schwergewichtig aber auf die Untersuchungsergebnisse der Airport Research Center GmbH - ARC - vom 13. Juli 2004 (PFB S. 644 ff.). Diese Unterlagen geben indes für ihren Standpunkt nicht das her, was sie ihnen entnehmen zu können glaubt.

- 265 Die Gutachten M 1 und M 2 weisen für das Ausbauverkehrsszenario 20XX bei einem Anteil von 8,5 % der täglichen Gesamtflugbewegungen in den sechs verkehrsreichsten Monaten während der Nachtzeit 92 Starts und Landungen und bei Spitzenbelastungen von 10 % 107 Starts und Landungen aus.
- 266 In Anknüpfung hieran wird im ARC-Gutachten (2004) anhand von Bedarfsstrukturanalysen das Nachtflugpotential der verschiedenen Luftverkehrssegmente, aufgeschlüsselt nach Linien-, Charter-, Fracht- und Luftpostverkehr, untersucht. Beim Linienverkehr sind die Bedürfnisse nach der Darstellung des Gutachters unterschiedlich, je nachdem, ob auf den Interkontinental- oder den Kontinentalverkehr abgestellt wird: Der Interkontinentalverkehr unterliegt wegen der Länge der Flüge und der Zeitverschiebung zeitlichen Zwängen. Diese Aussage wird jedoch durch den Hinweis relativiert, dass planmäßige Abflüge nach 23:00 Uhr und Ankünfte vor 6:00 Uhr Ausnahmecharakter haben (GA S. 12). Den Haupt-

anteil der Fluggäste im Kontinentalverkehr machen Geschäfts- und Dienstreisende aus. Bei diesem Personenverkehr besteht freilich „nicht unbedingt ein besonderes Interesse für Nachtflüge“; die Nachfrage konzentriert sich eher auf die Tagesrandzeiten (GA S. 14). Bei der Betrachtung des Linienverkehrs wertet der Gutachter es als wichtiges Anliegen, dass den sog. Homepage-Carriers die Möglichkeit offen gehalten wird, ihren Heimatflughafen als Übernachtungsort und zur Durchführung von Wartungsarbeiten bis 24:00 Uhr anzufliegen und vor 6:00 Uhr wieder zu verlassen (GA S. 9, 32). Größere Bedeutung als für den Linienverkehr hat der Nachtzeitraum nach der Einschätzung des Gutachters für den Charter- bzw. den Touristikverkehr. Auch dieser Verkehr wird allerdings nach seinen Angaben „in erster Linie während der Tagesstunden abgewickelt“ (GA S. 15). Probleme bereitet jedoch die Umlaufplanung. Der Zeitrahmen von 6:00 bis 22:00 Uhr sei zu knapp, um „ein optimales Flugprogramm zu den nachgefragten Zielregionen zu erarbeiten“ (GA S. 16). Eine Nachtflugregelung „hemmt eine höhere kommerzielle Nutzung der Flugzeuge“ (GA S. 26). Gerade im Segment des „preissensitiven Touristikverkehrs“ (GA S. 16) aber spiele die möglichst unbehinderte Flottennutzung als „Kriterium der Wettbewerbsfähigkeit einer Fluggesellschaft“ eine nicht zu unterschätzende Rolle (GA S. 33). Auch beim Low-Cost-Verkehr habe die „Optimierung der Einsatzzeit höchste Priorität“ (GA S. 9).

- 267 Bei der Betrachtung des Frachtverkehrs konzentriert sich der Gutachter auf die Luftfracht-Dienstleistungen der Integratoren (z.B. DHL, TNT oder UPS). Er macht darauf aufmerksam, dass der Integrator-Verkehr, bei dem der Transportvorgang so organisiert wird, dass die angelieferte Tagesproduktion am folgenden Tag an ihrem Bestimmungsort in Deutschland oder im europäischen Ausland ausgeliefert werden kann (sog. Nachtsprung), zwar auch in den Tagesrandzeiten, weit überwiegend aber in der Nacht zwischen 0:00 und 5:00 Uhr abgewickelt wird (GA S. 10, 19). Er hebt hervor, dass die Integratoren ihre Ansiedlung davon abhängig machen, den Flughafen in der Nachtzeit beschränkungsfrei nutzen zu können, da sie nur so in der Lage sind, die Wünsche ihrer Kunden bestmöglich zu befriedigen (GA S. 27, 31). Unter Hinweis auf die geographische Lage Berlins äußert er die Überzeugung, dass der Flughafen Schönefeld ohne Nachtflugbeschränkungen alle Voraussetzungen dafür bietet, zu

einem Fracht-Hub insbesondere in Richtung Osteuropa aufzusteigen (GA S. 20). Ein Nachtflugverbot läuft nach seiner Einschätzung darauf hinaus, dass „der Schönefelder Airport von der Entwicklung im Frachtgeschäft abgeschnitten“ wäre (GA S. 33). Die im gerichtlichen Verfahren vorgelegte ARC-Stellungnahme vom 14. September 2005 enthält keine neuen Erkenntnisse. Sie beschränkt sich im Wesentlichen darauf, die Ausführungen im Gutachten vom 13. Juli 2004 zu bekräftigen und zu vertiefen.

- 268 Von der Lageeinschätzung der ARC GmbH hebt sich die für Zwecke der Landesplanung vorgenommene „Plausibilitätsprüfung vorhandener Prognosen für die Entwicklung der Luftverkehrskapazität in Berlin-Brandenburg“ der Intraplan-Consult GmbH vom 28. Juni 2002 deutlich ab. Darin werden die Aussichten des Flughafens Schönefeld, im Frachtgeschäft zu expandieren, weit zurückhaltender beurteilt. Nach der Wertung des Sachverständigen ist das im Gutachten M 1 für das Jahr 2023 vorausgesetzte Frachtaufkommen von 600 000 t, das die ARC GmbH ihren Betrachtungen zugrunde legt, bei weitem zu hoch geschätzt, weil es mit der Annahme steht und fällt, dass auf dem Flughafen Schönefeld tatsächlich ein Integrator-Hub entsteht, sich hierfür aber nichts abzeichnet (GA S. 8 f.). Die Intraplan GmbH hält „etwa eine Halbierung des prognostizierten Cargo-Aufkommens“ für realistischer, da „die Region Berlin aus eigener Kraft (mehr) nicht generieren“ kann (GA S. 8, 23). Unter Hinweis darauf, dass im Flughafenkonzept der Bundesregierung vom 30. August 2000 für das Jahr 2000 das deutsche Gesamtluftfrachtaufkommen auf 2 190 000 t geschätzt wurde, äußert sie auch deshalb Zweifel an der Annahme, dass sich die Zielvorstellung von 600 000 t verwirklichen lässt, weil es in Europa überhaupt bloß sechs Flughäfen mit einem Frachtaufkommen von mehr als 500 000 t und nur weitere sieben mit einem Aufkommen von 250 000 t bis 500 000 t gibt (GA S. 9).
- 269 Der Planfeststellungsbeschluss lässt keine Tendenzen erkennen, die in eine andere Richtung weisen. Der dort nachgezeichnete bisherige Entwicklungsverlauf bietet keine Anhaltspunkte für beträchtliche Luftfrachtpotentiale. Obwohl der derzeitige Flugbetrieb auf dem Flughafen Schönefeld im Gegensatz zur Situation auf den Flughäfen Tegel und Tempelhof keinem Nachtflugverbot unterliegt, hält sich der Frachtverkehr in engen Grenzen. Die Planfeststellungsbe-

hörde beziffert das Luftfracht- und Luftpostaufkommen im Berliner Flughafensystem für das Jahr 1997 mit 43 451 t bzw. 18 982 t (PFB S. 353). Davon entfielen auf Schönefeld 17 094 t bzw. 2 379 t (PFB S. 354). Die Vergleichsgrößen für 2003 lauten 36 714 t bzw. 14 712 t (Schönefeld: 15 377 t bzw. 301 t), (PFB S. 353 f.).

- 270 Die Planfeststellungsbehörde geht nicht auf das Intraplan-Gutachten ein. Sie macht sich vielmehr die im ARC-Gutachten vom 13. Juli 2004 angestellten Erwägungen zu Eigen. Sie räumt selbst ein, dass der Linienverkehr, wenn überhaupt, allenfalls auf die Nachtrandzeiten bis 24:00 Uhr und ab 5:00 Uhr angewiesen ist. Von größerer Bedeutung ist der Nachtzeitraum nach ihrer Einschätzung für den Charter- bzw. Touristikverkehr. Allerdings stellt sie nicht in Abrede, dass auch dieser Verkehr in erster Linie während der Tagesstunden abgewickelt wird. Die Zulassung von Nachtflügen erscheint ihr dennoch als legitimes Mittel, um den Fluggesellschaften ein „optimales Flugprogramm“ bzw. eine „Optimierung der Einsatzzeit“ zu ermöglichen. Breiten Raum in der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses nimmt der Frachtverkehr ein. Die Planfeststellungsbehörde streicht heraus, dass Expressfrachtdienstleister mit ihrem Serviceangebot eine erhebliche Zahl von Arbeitsplätzen schaffen und die Attraktivität der Region als Standort für Unternehmen mit entsprechendem Transport- und Logistikbedarf erhöhen (PFB S. 649). Dabei lässt sie indes nicht unerwähnt, dass „es an den Berliner Flughäfen keinen Hub der Expressfrachtdienstleister“ gibt und in dieser Richtung „ein konkretisiertes Interesse von den Trägern des Vorhabens (auch) nicht nachgewiesen worden“ ist (PFB S. 649). Sie räumt ein, dass „die Begründung des Antrags auf einen zeitlich unbeschränkten Flugbetrieb ... in gewissem Sinn als Angebot zur Etablierung von Expressfrachtdienstleistern“ gewertet werden kann (PFB S. 649). Diesem Aspekt misst sie indes mit folgender Begründung keine ausschlaggebende Bedeutung bei: „Inwieweit ein tatsächlicher Bedarf besteht und welche Anteile des Verkehrs, der auf die Kernzeit der Nacht angewiesen ist, durch die zunehmende Wahrnehmung des Angebots erst induziert werden, ist nicht präzise bezifferbar. Die Frage, ob damit bezüglich des Frachtaufkommens im Bereich der integrierten Dienstleister und Nur-Fracht-Flieger eine Angebotsplanung vorliegt, ist nicht entscheidend, da die zuvor beschriebenen wirtschaftlich äußerst wünschens-

werten Effekte jedenfalls für eine strukturschwache Region, wie sie der Raum Berlin-Brandenburg unter Berücksichtigung der bundesweit überdurchschnittlich hohen Arbeitslosenzahlen offenkundig darstellt, eine Angebotsplanung rechtfertigen“ (PFB S. 650). Zum Beleg für die Zulässigkeit einer solchen Angebotsplanung beruft die Planfeststellungsbehörde sich auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. Juli 2001 - BVerwG 11 C 14.00 - (BVerwGE 114, 364).

- 271 2.1.3.3 Diese Erwägungen zu einem zeitlich unbeschränkten Nachtflugbetrieb werden nicht dem Gewicht gerecht, das den als Gegenposten zu berücksichtigenden, durch § 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG besonders geschützten Lärmschutzinteressen der durch das Planvorhaben beeinträchtigten Flughafenanwohner sowie den durch das Abwägungsgebot geschützten Belangen der Klägerinnen zukommt.
- 272 Die durch Fluglärm Betroffenen haben ein subjektiv-öffentliches Recht darauf, dass ihre Belange angemessen abgewogen werden. Die fachplanerischen Abwägungsvorschriften entfalten insoweit zu ihren Gunsten drittschützende Wirkung (vgl. BVerwG, Urteile vom 7. Juli 1978 - BVerwG 4 C 79.76 u.a. - BVerwGE 56, 110 <123>, vom 29. Januar 1991 - BVerwG 4 C 51.89 - BVerwGE 87, 332 <342> und vom 27. Oktober 1998 - BVerwG 11 A 1.97 - BVerwGE 107, 313 <322>). Das Gewicht individueller und kommunaler Lärmschutzbelange steht in einer unauflöslichen Wechselbeziehung zu dem Gewicht der für das Planvorhaben angeführten Gründe (vgl. BVerwG, Urteile vom 14. Februar 1975 - BVerwG 4 C 21.74 - BVerwGE 48, 56 <66 f.> und vom 20. April 2005 - BVerwG 4 C 18.03 - BVerwGE 123, 261 <267 f.>). Je gewichtiger die Lärmschutzinteressen sind, die nach den konkreten örtlichen Verhältnissen auf dem Spiel stehen, desto dringlicher muss der Verkehrsbedarf sein, der als Rechtfertigung für weithin uneingeschränkte Nachtflugmöglichkeiten dient (vgl. BVerwG, Urteile vom 29. Januar 1991 - BVerwG 4 C 51.89 - BVerwGE 87, 332 <368> und vom 20. April 2005 - BVerwG 4 C 18.03 - BVerwGE 123, 261 <268>).

- 273 2.1.3.4 Nach diesem Maßstab ist das Nachtlärmschutzkonzept der Planfeststellungsbehörde unausgewogen. Es beruht - jedenfalls zu dem hier maßgebenden Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses - auf einer Überbewertung der für und einer Unterbewertung der gegen die Planung sprechenden Gesichtspunkte, die durch die planerische Gestaltungsfreiheit nicht mehr gedeckt wird. Das gilt vor allem für die besonders schutzbedürftige nächtliche Kernzeit von 0:00 bis 5:00 Uhr.
- 274 Die Verhältnisse auf den meisten deutschen Flughäfen mit nächtlichen Flugbeschränkungen lassen sich als Beleg dafür werten, dass der Linien-, der Charter- und der Touristikverkehr sich durchweg ohne existenzgefährdende Einbußen jedenfalls außerhalb der Kernzeit der Nacht abwickeln lässt. Dennoch trägt die Planfeststellungsbehörde den Betreiber- und den Nutzerinteressen in diesen Verkehrssegmenten nahezu schrankenlos Rechnung. Nach ihrer eigenen Darstellung dient die Nachtflugregelung, die dem Planfeststellungsbeschluss zugrunde liegt, dazu, neben dem Linienverkehr vor allem dem Charter- und dem Touristikverkehr optimale Entfaltungsmöglichkeiten während der gesamten Nachtzeit zu bieten. Etwaige Besonderheiten, die es rechtfertigen könnten, die Betreiber- und die Nutzerinteressen auf Kosten der Lärmschutzbelange der Anwohner in ungleich stärkerem Umfang zu fördern, als dies auf anderen deutschen Flughäfen üblich ist, zeigt sie nicht einmal ansatzweise auf. Der Flughafen Schönefeld drängt sich auf der Grundlage der im Planfeststellungsbeschluss gemachten Angaben auch nicht als Standort für einen durchgängigen nächtlichen Frachtverkehr auf. Dem Umstand, dass in Berlin sowie im Umland etliche Wirtschaftsbetriebe und sonstige Einrichtungen ihren Sitz haben, die zum Kreis der potentiellen Nutzer von KEP-Dienstleistungen (Kurier-, Express- und Paketdienste) gehören, kann keine ausschlaggebende Bedeutung beigemessen werden. Ähnliche Wirtschaftsstrukturen lassen sich auch im Umfeld anderer Flughäfen nachweisen, ohne dass hieraus allein die Forderung nach einem zeitlich unbeschränkten Nachtflugbetrieb abgeleitet zu werden pflegt. Die Erwartungen, die die Planfeststellungsbehörde an den Flughafen Schönefeld als Standort für den Integratorverkehr knüpft, nötigen zu keiner abweichenden Beurteilung. Richtig ist, dass ein Großteil der Flugaktivitäten, die in diesem

- wirtschaftlich durchaus bedeutsamen - Luftverkehrssegment zu verzeichnen sind, in den Nachtzeitraum fällt.

- 275 Die Planfeststellungsbehörde macht indes selbst keinen Hehl daraus, dass sich in diesem Punkt keine Entwicklung abzeichnet, die für den Flughafen Schönefeld konkrete Erwartungen rechtfertigt. Sie erhebt nicht den Anspruch, einer tatsächlichen, aktuell feststellbaren Nachfrage Rechnung zu tragen. Der Planfeststellungsbeschluss trifft auch keine Vorsorge für eine Bedarfslage, die zwar noch nicht eingetreten ist, aber bei vorausschauender Betrachtung in absehbarer Zeit mit hinreichender Sicherheit erwartet werden kann (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 20. April 2005 - BVerwG 4 C 18.03 - BVerwGE 123, 261). Im ergänzenden Gutachten der ARC GmbH vom 14. September 2005 wird das Entstehen eines Sub-Hub zwar unter Hinweis auf die Bedeutung Berlins im Verkehr mit Osteuropa als „durchaus realistisches Konstrukt“ bezeichnet. Konkrete Anzeichen, die sich hierfür als Beleg oder auch nur als Indiz werten lassen, werden indes nicht genannt und von den Vorhabenträgern auch sonst nicht geltend gemacht. Dies ist umso bemerkenswerter, als der Flughafen Schönefeld spätestens seit der Öffnung der Grenzen zu Anfang der 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts für den Aufbau von Verkehrsbeziehungen mit den Ländern des früheren Ostblocks unbeschränkt zur Verfügung steht. Es ist zwar ein berechtigtes Anliegen, einem Flughafenbetreiber, der als Anbieter von Flughafenleistungen in einem bundes- und europaweiten, teilweise auch globalen Wettbewerb steht, in dem es nicht zuletzt um die Sicherung und die Förderung von Wirtschaftsstandorten geht, Entwicklungsperspektiven offen zu halten (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. April 2005 - BVerwG 4 C 18.03 - BVerwGE 123, 261 <280>). Das ist bei der Einschätzung des Luftverkehrsbedarfs zu berücksichtigen. Im Rahmen der nach § 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG gebotenen Abwägung ist dies indes nur ein, wenn auch gewichtiger Aspekt, der für sich genommen in der Konkurrenz mit anderen Belangen keinen Vorrang beansprucht. Mit welchem Gewicht dem öffentlichen Interesse an der Erbringung von Luftverkehrsleistungen Rechnung zu tragen ist, lässt sich nicht losgelöst von den konkreten Standortbedingungen beurteilen.

276 Die örtlichen Gegebenheiten im Umfeld von Schönefeld sind dadurch gekennzeichnet, dass der Flughafen nicht zuletzt im An- und Abflugbereich von Siedlungsflächen umgeben ist. Der Planungsträger streicht selbst mit Nachdruck gerade die Stadtnähe als besonderen Lagevorteil heraus. Je größer der Kreis der Lärmbetroffenen in einem solchen Umfeld ist, desto gewichtigere Gründe muss der Planungsträger dafür anführen, weshalb das Vorhaben gleichwohl verwirklicht werden soll und die Beeinträchtigungen, die es hervorruft, an dieser Stelle rechtfertigt. Die Planfeststellungsbehörde listet im Alternativenvergleich die Hauptvorteile auf, die Schönefeld bietet: Dieser Standort steht in einer engen räumlichen Beziehung zum Hauptaufkommensgebiet, er lässt unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten die Aktivierung eines beträchtlichen Entwicklungspotentials erwarten, er erfordert einen geringeren Erschließungsaufwand, da er verkehrsinfrastrukturell vergleichsweise gut eingebunden ist; außerdem hält sich der Flächenverbrauch in engen Grenzen (PFB S. 403). Unter Lärmschutzgesichtspunkten hebt die Planfeststellungsbehörde die positive Wirkung der Verlagerung des Flugverkehrs auf einen „Single“-Standort hervor. Die Schließung der Flughäfen Tegel und Tempelhof hat nach ihrer Darstellung zur Folge, dass die Zahl der Lärmbetroffenen auf weniger als 30 % reduziert wird (PFB S. 403). Diese aus Gesamtberliner Sicht deutliche Entlastung wird am Standort Schönefeld freilich mit einer spürbaren Mehrbelastung erkauft, die die Planfeststellungsbehörde bei der positiven Bilanz, die sie bei ihrer „standortbezogenen Gesamtbetrachtung“ zieht (PFB S. 403), zwar nicht gänzlich ausblendet, aber nicht mit dem Gewicht würdigt, das ihr objektiv zukommt. Sie führt aus, dass sich „die Zahl der innerhalb der Kontur des energieäquivalenten Dauerschallpegels $L_{eq(3,Tag)}$ von 60 dB(A) lebenden und somit von einer erheblichen Fluglärmbelästigung betroffenen Anwohner von 2 340 Personen im Jahr 1997 auf 24 630 Personen erhöhen“ wird (PFB S. 605). Die künftige Situation zur Nachtzeit stellt sie wie folgt dar: „Innerhalb der Kontur des $L_{eq(3,Nacht)}$ von 50 dB(A) leben 38 246 Einwohner“. Auf der „von der Grenzlinie der sechsmaligen Überschreitung eines maximalen Außenschallpegels von 70 dB(A) in der Nacht umschlossenen Fläche ... leben 41 836 Einwohner“ (PFB S. 613). Die Planfeststellungsbehörde räumt ferner ein, dass sich die Anzahl der Fluglärm-betroffenen bei der Wahl eines stadtfurtheren Standorts auf wenige Tausend verringern ließe. Die vergleichsweise ungünstige Lärmbilanz wiegt nach ihrer

Einschätzung aber nicht die „Lagevorteile“ auf, die den Standort Schönefeld auszeichnen (PFB S. 403).

- 277 Die Planfeststellungsbehörde mutet mithin einer Vielzahl von Lärmbetroffenen Opfer bis an die Grenze des rechtlich Hinnehmbaren zu. Mit den auf passiven Schallschutz gerichteten Maßnahmen geht sie nicht über das durch die Erheblichkeitsschwelle markierte Schutzniveau hinaus, dessen Wahrung zwingend geboten ist. Nach ihrer eigenen Wertung bezeichnet sie mit dem von ihr festgelegten Maximalpegel L_{\max} von 55 dB(A) am Ohr des Schläfers, die „einfachrechtliche Zumutbarkeitsgrenze, ab der mögliche Schlafstörungen nicht mehr auszuschließen sind“ (PFB S. 543). Maßnahmen des passiven Schallschutzes gewährleisten zwar einen Lärmschutz, der die Betroffenen vor Lärmeinwirkungen oberhalb der durch das Abwägungsgebot gezogenen äußersten Schranke bewahrt. Empfindliche Einbußen an Lebensqualität können sie dennoch nicht verhindern. Der Preis für den Schutz der Nachtruhe ist, dass die Schlafzimmerfenster geschlossen gehalten werden müssen. Nur so lässt sich der mit den Schutzvorkehrungen verfolgte Zweck sicherstellen. Die Folge ist, dass jeglicher Kontakt zur Geräuschkulisse der Außenwelt abgeschnitten wird. Verhindert wird nicht bloß, dass unerwünschter Fluglärm ins Gebäudeinnere dringt. Von der Abschirmwirkung werden unterschiedslos auch Geräusche erfasst, die als angenehm empfunden werden.
- 278 Die im Vergleich mit Tegel und Tempelhof geringere Anwohnerzahl kann nicht über die Lärmprobleme hinwegtäuschen, die durch das Planvorhaben am Standort Schönefeld aufgeworfen werden. Die Planfeststellungsbehörde lässt bei ihrer Gegenüberstellung außer Acht, dass die hier betroffene Gruppe zwar kleiner, das dieser Gruppe abverlangte Opfer aber merklich größer ist, da die für die Situation in Tegel und in Tempelhof charakteristischen Nachtflugbeschränkungen, die ein hohes Maß an Nachtschutz gewährleisten, in Schönefeld nicht zum Tragen kommen sollen. Dass der Flughafen Schönefeld gegenwärtig keinem Verbotsregime unterliegt, reicht hierfür als Rechtfertigungsgrund nicht aus. Für etwaige Bestandsschutzerwägungen ist kein Raum. Den Vorhabenträgern ist es unbenommen, den vorhandenen Bestand nach Maßgabe der Genehmigung vom 20. September 1990 und des Bescheids vom 16. September

1993 (vgl. PFB S. 217) - auch nachts - zu nutzen. Durch den angefochtenen Planfeststellungsbeschluss wird für den Flughafen baulich und betrieblich eine neue Grundlage geschaffen. Das Flughafenareal wird erheblich erweitert. Durch die Verlängerung der alten Südbahn und die Errichtung einer zusätzlichen Start- und Landebahn werden die Voraussetzungen für einen weit umfangreicheren Flugbetrieb geschaffen. Anstelle der anhand des Altbestandes für das Szenario 2007 ff. ermittelten 84 100 jährlichen Flugbewegungen (PFB S. 603) lässt das planfestgestellte Vorhaben im Endausbauzustand an die 360 000 Flugbewegungen erwarten. Die Planfeststellungsbehörde stellt nicht in Abrede, dass diese Steigerung auch in den Nachtstunden „zu einer deutlichen Veränderung der Fluglärmbelastung in der Umgebung des Verkehrsflughafens Berlin-Schönefeld führen (wird)“ (PFB S. 603). Wächst das Flugaufkommen in Dimensionen hinein, die das Gesicht des Flughafens beträchtlich verändern, so kann es für die Zukunft nicht mit einem Lärmschutzkonzept sein Bewenden haben, das sich an einer dann nicht mehr zeitgemäßen Kapazität orientiert. Altbestand und Erweiterung können nicht isoliert beurteilt werden. Vielmehr muss das Gesamtvorhaben in seiner durch die Erweiterung veränderten Gestalt den rechtlichen Anforderungen entsprechen (BVerwG, Urteile vom 17. Juni 1993 - BVerwG 4 C 17.91 - UPR 1994, 65 und vom 15. Mai 1997 - BVerwG 4 C 23.95 - NVwZ 1998, 58).

- 279 Sollen sich mehr als 40 000 Personen, die Fluglärmbeeinträchtigungen jenseits der Zumutbarkeitsgrenze ausgesetzt werden, mit Maßnahmen des passiven Schallschutzes zur Abwehr erheblicher Einbußen an Lebensqualität begnügen, so wirft dies die Frage auf, wieso sich nicht auch der Vorhabenträger und die potentiellen Flughafennutzer, die für sich in Anspruch nehmen, kommerzielle Interessen und öffentliche Verkehrsbelange wahrzunehmen, bei der Verwirklichung ihrer Ziele Abstriche sollten gefallen lassen müssen. Würde das Nachtschutzkonzept, das dem Planfeststellungsbeschluss zugrunde liegt, Schule machen, so wäre schwer vorstellbar, mit welcher Begründung anderen Flughafenbetreibern, die gleichfalls nicht auf einen wirklich gewichtigen nächtlichen Verkehrsbedarf verweisen können, vergleichbare Regelungen sollten vorenthalten werden können. Die bisherige Praxis belegt indes, dass kein Flughafen um seine Existenz bangen muss, nur weil er Nachtflugbeschränkungen beachten

muss. Warum dass, was in der einen oder anderen Variante anderenorts All-gemeingut ist, in Schönefeld künftig „nicht angemessen“ bzw. „nicht angezeigt“ sein sollte (PFB S. 641 f.), wird im Planfeststellungsbeschluss nicht dargelegt und ist auch sonst aus den Umständen nicht ersichtlich.

280 2.1.3.5 Auch die Durchführung eines Flugbetriebs in den Nachtrandstunden von 22:00 bis 24:00 Uhr und von 5:00 bis 6:00 Uhr bedarf im Rahmen der Abwägung des für einen solchen Betrieb sprechenden öffentlichen Verkehrsinteresses mit den gegenläufigen Lärmschutzinteressen einer besonderen Begründung. Ein pauschaler Hinweis auf einen nicht näher dargelegten Verkehrsbedarf würde den Anforderungen des Abwägungsgebots von vornherein nicht gerecht werden. Starts und Landungen dürfen also nicht ohne erkennbare Notwendigkeit gerade in diesem Zeitraum - und damit außerhalb der unter Lärmgesichtspunkten weniger problematischen Tagesstunden - gelegt werden.

281 Andererseits ist nicht zu verkennen, dass der Lärmschutz in den Nachtrandstunden und hier insbesondere in der Zeit zwischen 22:00 und 23:00 Uhr nicht dasselbe hohe Gewicht wie für den Zeitraum zwischen 0:00 und 5:00 Uhr besitzt. Daraus folgt, dass sich plausibel nachgewiesene sachliche Gründe, weshalb ein bestimmter Verkehrsbedarf oder ein bestimmtes Verkehrssegment nicht befriedigend innerhalb der Tagesstunden abgewickelt werden kann, im Zuge der Abwägung gegen die Belange des Lärmschutzes durchsetzen können. Die entsprechenden Regelungen für den Flughafen Berlin-Tegel, durch dessen Betrieb eine noch größere Anzahl von Anwohnern als in Berlin-Schönefeld betroffen ist, sind ein Beispiel hierfür. Solche für die Nutzung der Nachtrandzeiten sprechenden Gründe können sich z.B. - wie bei vergleichbaren internationalen Verkehrsflughäfen auch - aus den Erfordernissen einer effektiven Flugzeug-Umlaufplanung, aus den Besonderheiten des Interkontinentalverkehrs (Verspätungen, Verfrühungen) oder aus dem Umstand ergeben, dass der Flughafen als Heimatflughafen oder Wartungsschwerpunkt von Fluggesellschaften deren Bedürfnisse nachvollziehbar nicht ausschließlich in den Tageszeiten abdecken kann. All dies müsste in einer etwaigen neuen Regelung des nächtlichen Flugbetriebs belastbar dargelegt und in ein ausgewogenes Verhältnis zu den berechtigten Lärmschutzbelangen der Anwohner gebracht werden. Dabei

ist dem Lärmschutz ein umso höheres Gewicht beizumessen je näher die zuzulassenden Flugbewegungen zeitlich an den Kernzeitraum von 0:00 bis 5:00 Uhr heranrücken würden.

282 2.1.4 Planergänzungsverfahren

283 Die Mängel der Regelungen zum nächtlichen Flugbetrieb wiegen nicht so schwer, dass sie das Grundgerüst der Planung in Frage stellen (siehe hierzu oben Abschnitt D. 2.) Sie nötigen weder zur Aufhebung noch zur Erklärung der Unvollziehbarkeit. Sie lassen sich vielmehr durch Planergänzung beheben. Solange die gebotene Vervollständigung der Lärmschutzkonzeption aussteht, darf der nächtliche Flugbetrieb nicht aufgenommen werden. Welcher zusätzlichen Schutzvorkehrungen sich die Planfeststellungsbehörde bedient, um den Anforderungen des Abwägungsgebots zu genügen, bleibt grundsätzlich ihrer Entscheidung vorbehalten. Ihr Abwägungsspielraum erscheint nicht so weit verengt, dass ihr im Wege eines Verpflichtungsausspruchs bis ins Einzelne vorgegeben werden kann, welche Maßnahmen sie zu ergreifen hat. Zur Bereinigung des bisher nicht angemessen bewältigten Lärmkonflikts kommt nur ein Lösungsansatz in Betracht, durch den sichergestellt wird, dass zumindest die besonders lärmsensiblen Stunden zwischen 0:00 und 5:00 Uhr grundsätzlich frei von Flugaktivitäten bleiben. Die Festlegung eines Flugbewegungskontingents, dass auch in dieser Zeit einen, wenn auch zahlenmäßig begrenzten Flugbetrieb ermöglichen würde, wäre mit diesem Ziel unvereinbar. Ausnahmeregelungen nach dem Muster von Teil A II 5.1.1 Ziff. 2 bis 4 des Planfeststellungsbeschlusses (S. 104 f.) bleiben von diesem Erfordernis unberührt.

284 Für die Durchführung des Planergänzungsverfahrens bietet § 76 VwVfGBbg die verfahrensrechtliche Grundlage (vgl. BVerwG, Urteile vom 5. Dezember 1986 - BVerwG 4 C 13.85 - BVerwGE 75, 214 <218 ff.> und vom 25. Januar 1996 - BVerwG 4 C 5.95 - BVerwGE 100, 238 <256>; Beschlüsse vom 20. Dezember 1991 - BVerwG 4 C 25.90 - Buchholz 316, § 76 VwVfG Nr. 4 und vom 17. September 2004 - BVerwG 9 VR 3.04 - Buchholz 316, § 76 VwVfG Nr. 13). Da es sich bei der Nachbesserung des Lärmschutzkonzepts nicht lediglich um eine Planänderung von unwesentlicher Bedeutung i.S.d. § 76 Abs. 2 VwVfGBbg

handelt, erscheint ein auf die Behebung des Fehlers zentriertes Planfeststellungsverfahren unumgänglich, bei dem die Anforderungen an die Anhörung und die Behördenbeteiligung von seiner beschränkten Zielrichtung her zu bestimmen sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 1996 - BVerwG 4 C 29.94 - BVerwGE 102, 331 <337 ff.>).

285 2.2 Passiver Lärmschutz

286 Auch in dem der Gewährung passiven Lärmschutzes gewidmeten Teil erweist sich das Lärmschutzkonzept in einem Punkt als ergänzungsbedürftig.

287 2.2.1 Nachtschutz durch Maximalpegel

288 2.2.1.1 Nach Abschnitt A II 5.1.3 Ziff. 1 Satz 2 des Planfeststellungsbeschlusses ist durch Schutzvorkehrungen „zu gewährleisten, dass durch An- und Abflüge am Flughafen im Rauminnern bei geschlossenen Fenstern und ausreichender Belüftung keine höheren A-bewerteten Maximalpegel als 55 dB(A) auftreten“ (PFB S. 106). Wieweit das so umschriebene Schutzziel reicht, lässt sich indes vor dem Hintergrund der Gesamtregelung des Teil A II 5.1.3, in die der Satz 2 der Ziff. 1 eingebettet ist, unterschiedlich deuten. Der Wortlaut „keine höheren ... als 55 dB(A)“ legt, isoliert betrachtet, den Schluss nahe, dass der Begriff des „Maximalpegels“ als Synonym für „Höchst“- oder „Spitzen“-Pegel verwendet wird (vgl. z.B. § 2 Abs. 4 der 18. BImSchV und Nr. 6.3 der TA-Lärm). Dieser Eindruck wird noch verstärkt bei einem Vergleich mit der in Teil A II 5.1.2 (PFB S. 105 f.) getroffenen textidentischen Tagesschutzregelung. Diese lässt - auch mit Blick auf die dazu gegebene Begründung (PFB S. 561, 655) - keinen Raum für die Deutung, dass in dem Tagschutzgebiet, das von der Grenzlinie eines für die Tagstunden (6:00 bis 22:00 Uhr) der sechs verkehrsreichsten Monate ermittelten energieäquivalenten Dauerschallpegels von 60 dB(A) außen umschlossen wird, im Innern der in Satz 1 genannten Räume der Maximalpegel von 55 dB(A) auch nur einmal überschritten werden dürfte. Ein vergleichbares Maß an Gewissheit vermittelt Teil A II 5.1.3 Ziff. 1 Satz 2 (PFB S. 106) indes nicht. Die Planfeststellungsbehörde charakterisiert das in dieser Regelung formulierte Schutzziel in der Begründung ihrer Entscheidung mehrfach so, dass

der von ihr als „Maximalpegel“ bezeichnete Wert „im Innenraum regelmäßig (durchschnittlich nicht mehr als sechs Ereignisse pro Nacht mit 55 dB(A) im Rauminnern) eingehalten werden (soll)“ (PFB S. 543, 577). Diese Diktion findet sich in der Festlegung des Nachtschutzgebiets in Teil A II 5.1.3 Ziff. 2 (PFB S. 106) wieder. Das Nachtschutzgebiet umfasst danach u.a. die Bereiche, die von der Grenzlinie umschlossen werden, die sechs Lärmereignissen pro Nacht (22:00 bis 6:00 Uhr) „mit“ einem A-bewerteten Maximalpegel von 70 dB(A) außen für jeweils eine Nacht mit Flugbetrieb in Richtung Westen bzw. Osten entsprechen. Die Planfeststellungsbehörde legt dar, dass zwischen den Angaben von sechs Lärmereignissen „mit“ einem Maximalpegel von 55 dB(A) im Rauminnern und sechs Ereignissen „mit“ einem Maximalpegel von 70 dB(A) außen eine Wechselbeziehung bestehe (vgl. PFB S. 543, 577, 583). Denn sie geht davon aus, „dass für einen durchschnittlichen Musterraum bei gekipptem Fenster eine Schallpegeldifferenz zwischen innen und außen von ca. 15 dB(A) gegeben“ sei (PFB S. 583; vgl. auch S. 541, 597). Obwohl dies im Wortlaut des Teil A II 5.1.3 Ziff. 2 (sechs Lärmereignisse pro Nacht „mit“ einem Maximalpegel von 70 dB(A)) so nicht zum Ausdruck kommt, bietet der Planfeststellungsbeschluss Anhaltspunkte dafür, dass es sich um ein NAT-Kriterium (number of events above threshold) handelt, bei dem mit der Maximalpegelangabe ein Schwellenwert markiert wird, der nicht mehr als sechsmal überschritten werden darf. So wird die für das Nachtschutzgebiet maßgebliche Kontur als die „Grenzlinie der sechsmaligen Überschreitung eines maximalen Außenschallpegels von 70 dB(A)“ gekennzeichnet (PFB S. 613). Die einzelnen lärmbeeinträchtigten Orte werden daraufhin untersucht, ob sie ganz oder teilweise von dieser Kontur erfasst werden (PFB S. 613 ff.).

- 289 Der Beklagte steht auf dem Standpunkt, dass Teil A II 5.1.3 Ziff. 2, der im Lichte der Planbegründung das Nachtschutzgebiet nach NAT-Kriterien abgrenzt, auch Rückschlüsse darauf zulässt, wie das in Ziff. 1 Satz 2 formulierte Schutzziel zu verstehen ist. Nach seiner in der mündlichen Verhandlung erläuterten Lesart haben die Schallschutzvorrichtungen „zu gewährleisten, dass durch An- und Abflüge am Flughafen im Rauminnern bei geschlossenen Fenstern und ausreichender Belüftung nicht mehr als sechs A-bewertete Maximalpegel über 55 dB(A) auftreten“. Diese Interpretation geht jedoch deutlich über das hinaus,

was der Wortlaut des Teil A II 5.1.3 Ziff. 1 Satz 2 selbst bei großzügigster Auslegung hergibt. Die vom Beklagten in der mündlichen Verhandlung bekundete Regelungsabsicht findet in der schriftlich fixierten Schutzzielbestimmung keinen Niederschlag. Sie zu berücksichtigen, liefe darauf hinaus, den Text des Teil A II 5.1.3 Ziff. 1 Satz 2 inhaltlich zu modifizieren. Ebenso wie es nicht angeht, der Regelung mit dem Beklagten einen Sinngelhalt zu unterschieben, der ihr objektiv nicht zukommt, verbietet es sich indes, die Schutzzielbestimmung wortwörtlich zu nehmen. Wäre sie so zu verstehen, dass ein Pegelwert von 55 dB(A) keinmal überschritten werden darf, so wären rechtlich nicht hinnehmbare Wertungswidersprüche vorprogrammiert. Sieben Überschreitungen des Schwellenwertes von 70 dB(A) außen, die nach Teil A II 5.1.3 Ziff. 2 zur Einbeziehung ins Nachtschutzgebiet führen, würden einen Anspruch auf Schallschutzvorkehrungen begründen, die im Rauminnern ein Lärmniveau von höchstens 55 dB(A) gewährleisten. Eine einzige Überschreitung weniger dagegen hätte zur Folge, dass die Grundstücke der Betroffenen außerhalb des Nachtschutzgebietes lägen und somit gänzlich leer ausgingen, obwohl Innenpegel vorhersehbar sind, die die Marke von 55 dB(A) deutlich übersteigen. Ein solches unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten schwerlich haltbares, vom Planungsträger ersichtlich auch nicht gewolltes inkonsistentes Schutzsystem würde jeder inneren Rechtfertigung entbehren.

- 290 2.2.1.2 Die Planfeststellungsbehörde erhält Gelegenheit, im Rahmen der ohnehin notwendigen Planergänzung die Anordnungen nachzuholen, derer es bedarf, um die Bestimmung des Schutzziels mit der Festlegung des Nachtschutzgebietes so abzustimmen, dass sich beide Regelungen im Gleichklang befinden. Es bleibt ihr anheim gestellt, ob sie in ihre neuerlichen Erwägungen aktuellen Entwicklungstendenzen Rechnung trägt (vgl. den Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen <BTDrucks 16/508> einerseits und den im April 2004 abgeschlossenen Forschungsbericht des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt über Nachtfluglärmwirkungen andererseits) oder an dem von ihr ins Auge gefassten, aber textlich missglückten Schutzkonzept festhält. Die im Planfeststellungsbeschluss mit 55 dB(A) festgesetzte Lärmgrenze dürfte sich - auch im Gewande eines NAT-Kriteriums - als ein zur Erreichung des mit ihr verfolgten Schutzziels ge-

eignetes Mittel erweisen. Jedenfalls ist sie bisher in der Rechtsprechung nicht grundsätzlich in Frage gestellt worden (vgl. BVerwG, Urteile vom 29. Januar 1991 - BVerwG 4 C 51.98 - BVerwGE 87, 332 <372>, vom 27. Oktober 1998 - BVerwG 11 A 1.97 - BVerwGE 107, 313 <329 f.> und vom 20. April 2005 - BVerwG 4 C 18.03 - BVerwGE 123, 261 <280>). Dem liegen folgende Erwägungen zugrunde:

- 291 Geräuscheinwirkungen während des Schlafes können neben physiologischen auch vegetative und hormonelle Reaktionen auslösen. Ist die Erholung in der Nacht gestört, so kann sich dies am folgenden Tag in einer Beeinträchtigung des Wohlbefindens und der Leistungsfähigkeit sowie einer Einschränkung sonstiger Lebensfunktionen bemerkbar machen. Einigkeit herrscht deshalb darüber, dass Schlafstörungen zu vermeiden sind, die solche nachteiligen Folgen befürchten lassen. Ebenso entspricht es allgemeiner Erkenntnis, dass der energieäquivalente Dauerschallpegel allein als Bewertungskriterium zur Erreichung dieses Schutzziels ungeeignet ist, da er keine gesicherten Aussagen über Dosis-Wirkungs-Beziehungen zulässt. Stattdessen hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass es zur Ermittlung schädlicher Schlafstörungen maßgeblich auf den Spitzenpegel am Ohr des Schlafers ankommt.
- 292 Nächtlicher Fluglärm kann dazu führen, dass sich die Schlafstruktur, die dadurch gekennzeichnet ist, dass sich verschiedene Phasen abwechseln, deutlich verändert. In der Schlafforschung werden der leichte Schlaf (Schlafstadium S 1 und S 2), der Tiefschlaf (Schlafstadium S 3 und S 4) sowie der besonders störeffindliche Traumschlaf (REM-„rapid eye movement“-Schlaf) unterschieden. Bei normalem Schlafverhalten folgt auf einen Tiefschlafzustand regelmäßig eine Traumphase. Die erste Nachthälfte ist in der Regel durch längere Tiefschlafphasen gekennzeichnet, die durch kurze Traumphasen unterbrochen werden. In der zweiten Nachthälfte werden die Traumphasen länger, die Tiefschlafphasen immer kürzer. Für die regenerative Funktion des Schlafes ist neben der Dauer auch die Verteilung der Schlafstadien wichtig. Von besonderer Bedeutung ist der Tiefschlaf. Werden durch Umgebungslärm Schlafstadienwechsel ausgelöst, so kann dies zu Beeinträchtigungen der Schlaffunktion insbesondere dann führen, wenn sich die Tiefschlafanteile verkürzen. Die stärkste

Ausprägung externer Aktivierung des Organismus im Schlaf sind Aufwachreaktionen, die die Schlafqualität und -quantität besonders dann spürbar beeinflussen, wenn sie in der zweiten Nachthälfte, in der die Lärmsensibilität wächst, und das Wiedereinschlafen zunehmend schwieriger wird, zu - erinnerbaren - Wachphasen führen (vgl. DLR-Studie „Nachtfluglärmwirkungen“, 2004, S. 62; Spreng, Lärmmedizinisches Gutachten vom 15. August 2003, S. 78 f. m.w.N.). Das aus lärmmedizinischer Sicht vorrangige Nachtschutzziel, ein zusätzliches durch Fluglärm hervorgerufenen Aufwachen zu vermeiden, macht Vorkehrungen erforderlich, die gewährleisten, dass die Aufwachwahrscheinlichkeit so gering wie möglich gehalten wird. Nach den Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung hängt es sowohl vom Maximalpegel als auch von der Anzahl der Fluglärmereignisse ab, wann Belästigungen, die sich in einem Schlafstadienwechsel äußern, in eine zusätzliche Aufwachreaktion umschlagen können, die sich als Schlafstörung charakterisieren lässt.

- 293 2.2.1.3 Die Planfeststellungsbehörde hat sich zu Recht nicht an dem von Jansen im Auftrag des Flughafenträgers erstellten Gutachten vom 2. April 1999 (M 8) ausgerichtet. Jansen geht inzwischen selbst davon aus, dass das nach ihm benannte „Jansen-Kriterium“ von 6 x 60 dB(A), das in der Vergangenheit vielfach als Richtschnur bei Zulassungsentscheidungen gedient hat, oberhalb der Erheblichkeitsschwelle des § 9 Abs. 2 LuftVG den Übergang zur Gesundheitsgefährdung markiert (vgl. seine Medizinische Stellungnahme vom 12. Januar 2005, S. 2).
- 294 Die Professoren Griefahn, Jansen, Scheuch und Spreng vertreten in ihrem gemeinsamen Beitrag in der Zeitschrift für Lärmbekämpfung - ZfL - (2002, 171 ff. - sog. Fluglärmsynopse) die Auffassung, dass dem Schutzziel, ein zusätzliches fluglärmbedingtes Aufwachen zu vermeiden, ausreichend Rechnung getragen werden kann, wenn sichergestellt ist, dass nachts ein Maximalpegel von 53 dB(A) nicht häufiger als 13-mal überschritten wird. Auch andernorts wird dieses Maximalpegel-Häufigkeitskriterium als Bewertungsmaßstab genannt, der geeignet ist, deutlich unterhalb der Gefahrenschwelle Aufweckreaktionen vorzubeugen (vgl. Spreng, a.a.O., S. 133). Der Planfeststellungsbeschluss bleibt bei einer solchen Schutzzielbestimmung nicht stehen. Er setzt in Teil A II 5.1.3

(PFB S. 106) bei einem Maximalpegel von 55 dB(A) an, ohne freilich - wie dargelegt - eine klare Aussage dazu zu machen, ob diese Marke sechsmal erreicht oder überschritten werden darf. Unabhängig davon, ob der genannte Maximalpegel als Höchst- oder als Schwellenwert fungiert, befindet sich die Planfeststellungsbehörde mit dieser Regelung in Übereinstimmung mit den Autoren der Fluglärmssynopse. Denn mit ihr wird der Synopse-Wert von 13 x 53 dB(A), der höhere Belastungen zuließe, unbestritten mit abgedeckt (vgl. PFB S. 543). Gemessen an den Wertungen, die dem Entwurf des Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen zugrunde liegen, verfehlt der Beklagte mit seinem Maximalpegelkonzept den von ihm angestrebten Schutzzweck ebenfalls nicht. Denn mit einem $L_{Amax.} = 6 \times 55 \text{ dB(A)}$ wird der Rahmen gewahrt, der durch § 8 Abs. 1 Satz 3 und 4 LuftVG i.V.m. § 2 Abs. 2 FluglärmG, jeweils i.d.F. des genannten Entwurfs, vorgegeben wird.

- 295 Vor diesem Hintergrund kann dahinstehen, ob Jansen (vgl. Medizinische Stellungnahme vom 12. Januar 2005, S. 2 f.) in der Einschätzung beizupflichten ist, dass sich auch die Ergebnisse der DLR-Studie als zusätzlicher Beleg dafür ins Feld führen lassen, dass sich die Planfeststellungsbehörde mit dem Wert von 6 x 55 dB(A) auf der sicheren Seite befindet. Das Lärmschutzkonzept des Planfeststellungsbeschlusses, das dem herkömmlichen Muster folgt, lässt sich nicht mit dem andersartigen Ansatz der DLR-Untersuchung auf einen Nenner bringen. Dem DLR-Bericht ist zu entnehmen, dass bei einem Maximalpegel von 55 dB(A) erst 21 Fluglärmereignisse zu einer zusätzlichen Aufwachreaktion führen. Die DLR-Autoren verwenden den Begriff des Maximalpegels indes nicht als Schwellenwert im Sinne eines NAT-Kriteriums. Auch die Zahlenangabe dient ihnen nicht dazu, Überschreitungshäufigkeiten zu bezeichnen. Der Forschungsbericht gibt vielmehr anhand einer gleitenden Skala, in der sich die Ergebnisse einer breit angelegten Feldstudie widerspiegeln, Auskunft darüber, wie oft ein bestimmter Maximalpegel erreicht werden darf, ohne dass mit einer zusätzlichen Aufweckreaktion zu rechnen ist (vgl. die Abbildung auf S. 58 des Berichts). Ob bei einem NAT-Kriterium von 6 x 55 dB(A) ein vergleichbares Schutzniveau gewährleistet ist wie bei 21 Überflügen mit einem Maximalpegel von 55 dB(A) im Sinne der DLR-Studie, lässt sich mangels vergleichbarer Parameter nicht im Wege einer einfachen Gegenüberstellung der Zahlenwerte

ermitteln, zumal bei den Untersuchungen der DLR „aus präventivmedizinischen Gründen“ als Aufwachreaktion nicht der Wechsel in das Stadium „Wach“, sondern auch in das Schlafstadium S 1 berücksichtigt wurde (vgl. DLR-Studie 2004, S. 43). Dem weiter nachzugehen, erübrigt sich.

- 296 2.2.1.4 Dem Schutz der Nachtruhe weitergehend als mit einem Maximalpegel-Häufigkeitskriterium von 6 x 55 dB(A) Rechnung zu tragen, ist nicht deshalb geboten, weil Fluglärm unabhängig davon, wann zusätzliche Aufweckreaktionen zu erwarten sind, geeignet ist, das Schlafverhalten zu beeinflussen. Die Schlafqualität kann freilich auch dadurch leiden, dass im Hormonhaushalt abnorme Veränderungen eintreten. Als Auslöser von Stressreaktionen, die sich in erhöhten Adrenalin-, Noradrenalin- oder Cortisol-Ausscheidungen äußern, kommt nicht zuletzt Fluglärm in Betracht. Führen überhöhte Ausschüttungen langfristig zu einer Deformation der biologischen Rhythmen, so lassen sich gesundheitliche Risiken nicht ausschließen (vgl. Maschke/Hecht/Wolf, Nächtliches Erwachen durch Fluglärm, Bundesgesundheitsblatt 2001, 1001, 1008). Nicht jede hormonelle Funktionsänderung lässt sich indes als Indikator für eine Schlafstörung oder gar als pathologisch qualifizieren (vgl. Umweltgutachten 2002 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, SRU, BTDrucks 14/8792 S. 273). Auch ohne Lärmeinwirkungen gehören Hormonausschüttungen in einem bestimmten Umfang zu den Erscheinungen, die den normalen Schlafablauf prägen.
- 297 Die Frage, ob sich zwischen Stresshormonausscheidungen und nächtlichen Fluglärmeinwirkungen ein Abhängigkeitsverhältnis herstellen lässt, wird in der Wissenschaft unterschiedlich beantwortet. Die Autoren der DLR-Studie gehen auf der Grundlage ihrer Untersuchungen davon aus, dass ein Ursachenzusammenhang nicht feststellbar ist. Nach ihren Ermittlungen wies die Adrenalinsekretion unter Fluglärmeinfluss keine statistisch fassbare Änderungsrate auf. Auch die Noradrenalinsekretion blieb unabhängig von der Zahl der Lärmereignisse und der Pegelhöhe konstant. Die Cortisolausschüttung korrelierte mit dem Lärm. Der Trend, der sich dabei zeigte, war allerdings ausschließlich unter Laborbedingungen bei Lärmbelastungen in einem Pegelbereich nachweisbar, der in den Felduntersuchungen keine Rolle spielte (vgl. DLR-Studie, S. 74

bis 78). Auch Scheuch ist der Ansicht, dass die Betrachtung der Cortisolkonzentration als potentieller Stressparameter nicht zur Klärung der Frage beizutragen vermag, welches Maß an Fluglärmbeschränkung notwendig ist, um einer Gesundheitsgefährdung vorzubeugen (vgl. Scheuch, Lärmmedizinische Stellungnahme vom 5. Juli 2004, S. 26 f.). Diese Sichtweise teilen Maschke und Spreng nicht. Beide gehen davon aus, dass sich Fluglärmwirkungen, die eine bestimmte Größenordnung erreichen, in erhöhten Stresshormonausscheidungen niederschlagen, die eine deutliche Verschlechterung der subjektiven Schlafqualität zur Folge haben und sich am folgenden Tag in verminderter Leistungsfähigkeit und einer Beeinträchtigung der Befindlichkeit äußern können. Beide sind sich darin einig, dass diese nachteiligen Wirkungen maßgeblich von der Pegelhöhe und der Häufigkeit der Lärmereignisse abhängen. Das Maximalpegel-Häufigkeitskriterium von 6 x 55 dB(A) bietet nach ihren Erkenntnissen hinreichende Sicherheit, um hormonelle Dysfunktionen auszuschließen. Maschke geht davon aus, dass 16 Überflüge mit einem Maximalpegel von 55 dB(A) eine über das Normalmaß erhöhte Stresshormonausschüttung bewirken (vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Sondergutachten 1999, BTDrucks 14/2300 S. 184). Auch nach dem von Spreng entwickelten Cortisolmodell wird durch das Kriterium 6 x 55 dB(A) sichergestellt, dass sich etwaige lärmbedingte nächtliche Cortisolchwankungen im Normbereich halten. Danach ist mit hormonellen Überreaktionen erst zu rechnen, wenn die Schwelle von 13 x 53 dB(A) oder von 8 x 60 dB(A) überschritten wird (Spreng, a.a.O., S. 80, 91, 133 f.). Hieraus ziehen die Autoren der Fluglärmsynopse, zu denen auch Spreng gehört, den Schluss, dass relevante Stresshormonveränderungen durch Nachtlärm bei den von ihnen angegebenen Begrenzungswerten unter Einschluss des 13 x 53 dB(A)-Kriteriums berücksichtigt sind (vgl. ZfL 2002, 171 <174 f.>).

- 298 Maschke übt in seiner Gutachterlichen Stellungnahme vom 23. März 2005 Kritik an dieser Folgerung. Hierdurch wird den Überlegungen, die die Planfeststellungsbehörde zu diesem Themenkomplex angestellt hat, jedoch nicht der Boden entzogen. Maschke bemängelt, dass in der Fluglärmsynopse eine nächtliche Belastung von 6 x 60 dB(A) als „Kritischer Toleranzwert“ und eine Belastung von 13 x 53 dB(A) als „Präventiver Richtwert“ benannt wird, obwohl das

Gesamtrisiko für sechs Flüge mit Maximalpegeln von 60 dB(A) nach den Berechnungen von Spreng kleiner ist als das Gesamtrisiko für 13 Flüge mit Maximalpegeln von 53 dB(A) (GA S. 19). Auf diese tatsächliche oder vermeintliche Unstimmigkeit kommt es indes nicht an. Denn die Planfeststellungsbehörde hat weder auf den Wert 6 x 60 dB(A) noch auf den Wert 13 x 53 dB(A) abgestellt. Sie zieht die Grenze vielmehr bei 6 x 55 dB(A). Das von ihr vorgegebene Lärmschutzziel deckt auch den „Präventiven Richtwert“ 13 x 53 dB(A) der Fluglärmsynopse mit ab (PFB S. 543). In Bezug auf dieses Vergleichspaar stellt Maschke keine Unstimmigkeiten fest.

- 299 2.2.1.5 Insbesondere Maschke weist darauf hin, dass auch unterhalb der Aufwachselle und unabhängig von hormonellen Veränderungen vegetative Reaktionen zu verzeichnen sind, die die Schlafstruktur stören und beim Betroffenen Beeinträchtigungen hervorrufen können. Diese Bemerkungen musste die Planfeststellungsbehörde indes nicht zum Anlass dafür nehmen, das Nachtschutzziel schon vom Ansatz her anspruchsvoller zu definieren.
- 300 Blutdruckerhöhungen und erhöhte Blutfette lassen sich als Parameter für vegetative Stressreaktionen werten. Welche Rolle sie langfristig bei der Entstehung von Herzkrankheiten spielen, ist indes nach wie vor ungeklärt. Dass lärmbedingte vegetative Aktivierungen insbesondere das Risiko der Hypertonie und der damit verbundenen Erkrankungen des Gefäßsystems erhöhen, lässt sich nach den Feststellungen des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen im Sondergutachten 1999 weder ausschließen noch schlüssig belegen (a.a.O., S. 168, 174). Diese Einschätzung entspricht auch heute noch dem Erkenntnisstand. Als gesichert kann lediglich gelten, dass erst bei sehr hohen Dauerschallbelastungen der Organismus mit einer dauerhaften Blutdruckerhöhung oder mit ischämischen Herzkrankheiten reagiert (vgl. SRU-Sondergutachten 1999, a.a.O., S. 174; vgl. auch Umweltgutachten 2002, a.a.O., S. 273). Die Untersuchungen von Maschke lassen keine gegenteiligen Schlüsse zu. Sie bestätigen freilich, dass die Zahl der ärztlichen Behandlungen aus Anlass von Herz-Kreislauf-Beschwerden mit der Zunahme des nächtlichen Verkehrslärms wächst (vgl. Gutachterliche Stellungnahme zum Schutz des Schlafs und der Gesundheit vom 4. Dezember 2005, S. 40 ff.). Sie geben aber keinen Auf-

schluss darüber, an welchen Schwellenwerten sich ein konkret fassbares erhöhtes Risiko festmachen lässt. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen geht davon aus, dass sich mit nächtlichen Maximalpegeln zwischen 50 dB(A) und 55 dB(A) der Bereich abstecken lässt, in dem sich erste vegetative Reaktionen nachweisen lassen (SRU-Sondergutachten 1999, a.a.O., S. 161). Maschke grenzt den Anfangspunkt insofern näher ein, als er im Anschluss an das Mediationsverfahren im Rahmen der Planungen für den Ausbau des Flughafens Frankfurt/Main einen Maximalpegel von 52 dB(A) als maßgebliche Marke nennt (vgl. Gutachten vom 25. November 2004, Lärmmedizinische Forderungen zum Schutz vor Fluglärm, S. 8; ebenso bereits in Bundesgesundheitsblatt 2001, 1001). Indes lässt sich aus vegetativen Veränderungen bei Lärmwerten dieser Größenordnung nicht automatisch auf schädliche Folgen schließen, denen durch die Anordnung von Schutzvorkehrungen Rechnung zu tragen ist, die höhere Lärmbelastungen von vornherein ausschließen. Maschke hält es in Übereinstimmung mit anderen Stimmen in der Literatur unter Einschluss der Autoren der Fluglärmsynopse lediglich für erwiesen, dass das sog. Jansen-Kriterium 6 x 60 dB(A) nicht geeignet ist, vor Beeinträchtigungen deutlich unterhalb der Schwelle der Gesundheitsgefährdung zu bewahren (vgl. Gutachten vom 25. November 2004, S. 7). Daraus folgt indes nicht, dass auch der Schutzstandard 6 x 55 dB(A) rechtlichen Bedenken begegnet. Maschke legt nicht dar, wieso bereits Lärmereignisse oberhalb der Schwelle von 52 dB(A) so schwer wiegen, dass sie über den Beginn vegetativer Reaktionen hinaus Beeinträchtigungen hervorrufen, die im Rechtssinne als unzumutbar einzustufen sind.

- 301 2.2.1.6 Dahinstehen kann, ob es sich aus präventivmedizinischer Perspektive empfiehlt, Schutzmaßnahmen auf der von Maschke bezeichneten niedrigeren Stufe zu ergreifen, um zu verhindern, dass sich vegetative Reaktionen, die für sich genommen als unbedenklich erscheinen mögen, nicht auf lange Sicht zu Fehlfunktionen verfestigen. Ohne konkrete Anhaltspunkte oder wenigstens Verdachtsmomente ist es rechtlich nicht geboten, jeglichem Risiko vorzubeugen. Fehlende wissenschaftliche Erkenntnisse müssen im Rahmen von Erheblichkeitserwägungen nicht durch einen Bonus zugunsten der Lärmbetroffenen ausgeglichen werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Januar 1991 - BVerwG 4 C

51.89 - BVerwGE 87, 332 <374 f.>). § 9 Abs. 2 LuftVG verlangt zur Abwehr nachteiliger Einwirkungen keine Vorsorge gegen rein hypothetische Gefährdungen. Der Planungsträger braucht keine Schutzziele festzulegen, deren Erforderlichkeit mangels verlässlicher wissenschaftlicher Erkenntnisse noch nicht abschätzbar ist (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 28. Februar 2002 - 1 BvR 1676/01 - NJW 2002, 1638 und vom 8. Dezember 2004 - 1 BvR 1238/04 - NVwZ-RR 2005, 227). Neue wissenschaftliche Erkenntnisse sind einer Planungs- oder Zulassungsentscheidung in der Regel erst dann zugrunde zu legen, wenn sie sich in der wissenschaftlichen Diskussion durchgesetzt und allgemeine Anerkennung - nicht notwendig einhellige Zustimmung - gefunden haben. Ein neuer Stand der Wissenschaft ist aber nicht erreicht, solange bisher anerkannte wissenschaftliche Aussagen kritisch hinterfragt und kontrovers diskutiert werden, ohne dass sich in der Forschung bereits ein neuer Grundkonsens abzeichnet (vgl. BVerwG, Beschluss vom 21. Januar 2004 - BVerwG 4 B 82.03 - NVwZ 2004, 618 <619>; Urteil vom 20. April 2005 - BVerwG 4 C 18.03 - BVerwGE 123, 261 <284 f.>).

302 2.2.2 Nachtschutz durch Dauerschallpegel

303 2.2.2.1 Das NAT-Wert-Konzept, auf dem die für die Schutzzielbestimmung maßgebliche Nachtschutzgebietsfestlegung im Planfeststellungsbeschluss fußt, weist Schwachpunkte auf (Gutachten Maschke vom 25. November 2004, S. 7; Gutachten vom 23. März 2005, S. 9 f.). Mit Hilfe von NAT-Kriterien lässt sich weder die Zahl der Überflüge mit Pegeln - knapp - unterhalb des Schwellenwerts steuern noch die Intensität der Lärmbelastungen begrenzen, die in Ausnutzung der Überschreitungsmöglichkeiten oberhalb des Schwellenwerts hervorgerufen werden. Die Planfeststellungsbehörde hat diese Problematik indes nicht aus den Augen verloren. Sie hat die Unzulänglichkeiten des NAT-Wert-Konzepts in rechtlich vertretbarer Weise dadurch kompensiert, dass sie Lärmspitzen oberhalb des Schwellenwerts durch den in Teil A II 5.1.1 Ziff. 1 (PFB S. 104) verfügten Ausschluss lärmintensiver Flugzeugtypen gedeckelt und den Umfang der Lärmeinwirkungen unterhalb des Schwellenwerts durch die Festsetzung eines Dauerschallpegels beschränkt hat.

304 Nach Teil A II 5.1.3 Ziff. 1 Satz 2 (PFB S. 106) darf im Rauminnern bei geschlossenen Fenstern ein für die Nachtstunden der sechs verkehrsreichsten Monate ermittelter energieäquivalenter Dauerschallpegel von 35 dB(A) nicht überschritten werden. Die Planfeststellungsbehörde hebt hervor, dass sie auch diesem Kriterium im Rahmen ihres Lärmschutzkonzepts erhebliche Bedeutung beimisst (PFB S. 543 f.). Mittelungspegel erfüllen insofern eine eigenständige Funktion, als nächtlicher Lärm unabhängig von Maximalpegelhäufigkeiten zu Veränderungen des physiologischen Schlafmusters schon dadurch führen kann, dass bestimmte Effektschwellen überschritten werden (vgl. SRU-Sondergutachten 1999, a.a.O., S. 176). Überdies lässt sich mit einer Maximalpegel-Häufigkeitsregelung lediglich Einfluss auf die Zahl der Überschreitungen des maßgeblichen Schwellenwerts nehmen. Die Anzahl der Überflüge unterhalb dieser Marke ist mit Hilfe des Maximalpegel-Kriteriums nicht regelbar. Selbst wenn die Lärmbelastung bei jedem Flugereignis an die festgelegte Grenze fast heranreicht, sind unbeschränkt viele Flugbewegungen zulässig. Auch eine Vielzahl knapp unterkritischer Einzelpegel kann indes zu einer kritischen Gesamtbelastung führen. Der äquivalente Dauerschallpegel als sekundäres Aufnahmekriterium lässt sich dafür nutzen, einer unter diesem Blickwinkel tendenziell bedenklichen Ausweitung des Flugbetriebs einen Riegel vorzuschieben. Er trägt nicht bloß dazu bei, das Gesamtflugaufkommen zu begrenzen, sondern ist auch geeignet, die Ereignisdichte im Annäherungsbereich der Maximalpegelmarke zu vermindern. Dieser Wirkungsmechanismus lässt ihn als ein Instrument erscheinen, das - wenn auch nur mittelbar - gleichfalls der Sicherung zumutbarer Schlafbedingungen dient. Denn durch die Begrenzung der Anzahl auch leiserer Lärmereignisse in der Nacht werden geeignete Voraussetzungen dafür geschaffen, dass ein Wiedereinschlafen nach einem - nicht unbedingt lärminduzierten - Aufwachen weitgehend gewährleistet bleibt und spontane Übergänge in den Schlafstadien möglichst ohne Verlängerung durch externe Störungen ablaufen können (vgl. Fluglärmsynopse, ZfL 2002, 171, 174; Spreng, a.a.O., S. 79; Scheuch, a.a.O., S. 30).

305 2.2.2.2 Der im Planfeststellungsbeschluss festgesetzte energieäquivalente Dauerschallpegel von 35 dB(A) innen ist geeignet, die dem Schlafschutzkonzept der Planfeststellungsbehörde zugeordnete Ergänzungsfunktion zu erfüllen.

Die geforderte Herabsetzung auf 30 dB(A), jedenfalls aber auf 32 dB(A) ist nicht geboten. Den Anforderungen des § 9 Abs. 2 LuftVG lässt sich nach dem derzeitigen Erkenntnisstand der Lärmwirkungsforschung mit einem Wert von 35 dB(A) ausreichend Rechnung tragen.

- 306 Die Frage, welcher energieäquivalente Dauerschallpegel in Ergänzung zum Maximalpegel-Häufigkeitskriterium dem Zweck genügt, Schlafstörungen zu vermeiden, wird in der Literatur unterschiedlich beantwortet. Es werden Begrenzungswerte genannt, die zwischen 35 dB(A) und 45 dB(A) schwanken (vgl. die Nachweise bei Spreng, a.a.O., S. 134; vgl. auch Scheuch, a.a.O., S. 32; Jansen, a.a.O., S. 5; Maschke, Gutachterliche Stellungnahme vom 4. Dezember 2005, S. 36 f.). Nach dem SRU-Sondergutachten 1999 (a.a.O., S. 184) wird die Schwelle, bei der sich Beeinträchtigungen der Schlafstruktur nicht ausschließen lassen, bei Werten zwischen 35 dB(A) und 45 dB(A) überschritten. Aus dem Umweltgutachten 2004 (BTDrucks 15/3600 S. 327) erhellt, dass die beobachteten Effektschwellen für Primärreaktionen bei einem energieäquivalenten Dauerschallpegel zwischen 35 dB(A) und 45 dB(A) liegen. Die Autoren der Fluglärmsynopse (ZfL 2002, 171 <175>) halten einen äquivalenten Dauerschallpegel von 35 dB(A) für tolerabel. Vor dem Hintergrund dieses Erkenntnismaterials bewegt sich die Planfeststellungsbehörde mit ihrer Auflage eher im unteren Bereich der von namhaften Lärmwirkungs- und Schlafforschern genannten Werte.
- 307 Einen hiervon abweichenden Standpunkt nimmt Maschke ein, der für eine Begrenzung auf Werte von 30 dB(A) bis 32 dB(A) plädiert. Die Kritik, die er an der Fluglärmsynopse übt, an der sich die Planfeststellungsbehörde maßgeblich orientiert hat, geht jedoch fehl. Maschke legt in seinem Gutachten vom 4. Dezember 2005 dar, dass die Fluglärmsynopse auf der Auswertung verschiedener Studien beruht, in denen als Richtwert äquivalente Dauerschallpegel von 35 dB(A) bis 45 dB(A) genannt werden (S. 13, 36). Diese Ergebnisse lassen nach seiner Einschätzung den Schluss, dass sich die Fluglärmsynopse auf der sicheren Seite befindet, jedoch deshalb nicht zu, weil es sich um Daten handelte, die aus ganz verschiedenartigen Quellen, nämlich einerseits Primärarbeiten und andererseits Übersichtsarbeiten, herrühren. Die unterschiedlichen Untersu-

chungsmethoden und -parameter schließen nach seiner Ansicht eine Vergleichbarkeit aus (S. 37). Sein Einwand mag berechtigt sein, er erklärt aber nicht ohne weiteres, woraus sich die von ihm befürworteten niedrigeren Werte ableiten lassen sollen. Maschke hält den Autoren der Fluglärmsynopse vor, nur einen Teil der reichhaltigen Literatur ausgewertet zu haben. Er führt indes zur Untermauerung seines eigenen Standpunkts keine Fundstellen an. Er zitiert lediglich die Fluglärmwirkungsstudie des Umweltbundesamts aus dem Jahre 2000 (S. 36). Diese Stellungnahme lässt sich indes nicht als Beleg dafür ins Feld führen, dass zur Vermeidung unzumutbarer Schlafbeeinträchtigungen allenfalls ein äquivalenter Dauerschallpegel von 32 dB(A) tolerierbar ist. Sie enthält zwar die Aussage, dass ein „weitgehend ungestörter Nachtschlaf“ nur bei einem Dauerschallpegel $L_{eq} < 30$ dB(A) innen gewährleistet ist. Aus ihr erhellt aber gleichzeitig, dass erst bei einem Dauerschallpegel $L_{eq} > 50$ dB(A) außen „mit zunehmenden Belästigungen der Betroffenen zu rechnen“ ist (S. 18).

- 308 Auch der Spandauer Gesundheits-Survey nötigte die Planfeststellungsbehörde nicht dazu, den Dauerschallpegel auf 30 dB(A) oder 32 dB(A) herunterzusetzen. Offen bleiben kann, ob den bei dieser Gelegenheit auf epidemiologischer Ebene in Bezug auf Straßenlärmimmissionen ermittelten Daten für die Beurteilung von Fluglärmbeeinträchtigungen die Aussagekraft zukommt, die ihnen Maschke beimisst. Jedenfalls rechtfertigen die mitgeteilten Ergebnisse nicht die Schlussfolgerung, dass der im Planfeststellungsbeschluss festgesetzte Dauerschallpegel von 50 dB(A) außen nicht dem Erfordernis entspricht, Lärmschutzmaßnahmen unterhalb der Schwelle der Gesundheitsgefährdung zu ergreifen. Nach den Angaben Maschkes vom 4. Dezember 2005 konnte „im Vergleich zur Referenzkategorie mit einem äquivalenten Dauerschallpegel unter 50 dB(A)“ eine „signifikante Erhöhung des relativen Risikos für arterielle Hypertoniebehandlungen für den nächtlichen äquivalenten Dauerschallpegel vor dem Schlafzimmerfenster“ bei einer „Schallbelastung über 55 dB(A)“ abgesichert werden (S. 43). Wieso es zur Vermeidung dieses Risikos nicht mit dem im Planfeststellungsbeschluss vorgesehenen Abschlag von 5 dB(A) getan sei, sondern einer Sicherheitsmarge von 8 dB(A) oder gar 10 dB(A) bedürfen soll, ist nicht ersichtlich.

309 3. Taglärmschutz

310 Soweit es um den Lärmschutz während des Tageszeitraums geht (6:00 bis 22:00 Uhr), ist der Planfeststellungsbeschluss nicht zu beanstanden. Er stellt auf den Schutz des Wohnens ab und differenziert zwischen der Nutzung der innerhalb der Gebäude zum Wohnen bestimmten Räume einerseits und der Nutzung des Außenwohnbereichs andererseits.

311 3.1 Kommunikationsbeeinträchtigungen

312 3.1.1 Im Vordergrund des Schutzes der gebäudebezogenen Wohnnutzung steht die Abwehr unzumutbarer Kommunikationsbeeinträchtigungen. Dies beruht auf der Erkenntnis, dass sich nach allgemeiner Einschätzung Kommunikationsstörungen stärker noch als Störungen der Ruhe und der Entspannung nachteilig auf das Wohnklima auswirken, da sie als besonders lästig eingestuft werden (vgl. Spreng, Lärmmedizinisches Gutachten vom 15. August 2003, S. 96). Die Klägerinnen schließen sich dieser Bewertung an.

313 Das Taglärmschutzkonzept der Planfeststellungsbehörde beruht ebenfalls auf einer Kombination von Dauerschall- und Maximalpegelfestlegungen. Anders als für den Nachtzeitraum steht allerdings der Dauerschallpegel als Schutzkriterium im Vordergrund, während dem Maximalpegel lediglich eine Ergänzungsfunktion zukommt. Nach Teil A II 5.1.2 Ziff. 2 ist ein Tagschutzgebiet vorgesehen, das von der Grenzlinie eines für die sechs verkehrsreichsten Monate ermittelten energieäquivalenten Dauerschallpegels von 60 dB(A) außen umschlossen wird (PFB S. 106). Dies entspricht unter Berücksichtigung einer Pegeldifferenz von 15 dB(A) innen/außen einem Innenpegel von 45 dB(A). Durch passiven Schallschutz ist zudem sicherzustellen, dass innerhalb des Tagschutzgebiets im Rauminnen bei geschlossenen Fenstern keine höheren A-bewerteten Maximalpegel als 55 dB(A) auftreten (PFB S. 105).

314 Bemängelt wird, dass die Planfeststellungsbehörde dem Dauerschallpegelkriterium ausschlaggebende Bedeutung beimisst (vgl. Maschke, Stellungnahme vom 25. November 2004, S. 4). Die kritisierte Vorgehensweise entspricht indes

der Lärmschutzpraxis (vgl. Fluglärmsynopse, ZfL 2002, 171 <174>; vgl. ferner Scheuch, Lärmmedizinische Stellungnahme vom 5. Juli 2004, S. 4 f.) die neu-estens in § 2 Abs. 2 FluglärmG i.d.F. des Entwurfs eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen (BTDrucks 16/508) aufgegriffen wird. Richtig ist, dass sich der Fluglärm, dessen hervorstechendstes Merkmal sein intermittierender Charakter ist, mit dem als Mittelungspegel konzipierten äquivalenten Dauerschallpegel nicht bestmöglich abbilden lässt. Dem Tagschutzkonzept der Planfeststellungsbehörde tut diese Unvollkommenheit gleichwohl keinen Abbruch. Maschke zeigt zwar auf, dass die Verwendung des äquivalenten Dauerschallpegels gewisse Probleme mit sich bringt. Er räumt indes selbst ein, als Alternative kein besseres Modell anbieten zu können. Nicht zu verkennen ist, dass bei den einzelnen Überflügen Spitzenpegel zu gewärtigen sind, die deutlich über dem Mittelungspegel liegen. Die Planfeststellungsbehörde trägt den Schwankungen, die im Gesamtgeräuschkennwert zu verzeichnen sind, indes dadurch ausreichend Rechnung, dass sie abweichend von den Lärmschutzvorschriften, die für die übrigen Verkehrswege gelten, den Maximalpegel als zusätzlichen Beurteilungsmaßstab verwendet. Das Maximalpegelkriterium ist geeignet, Lärmbelastungen zu verhindern, deren Pegel weit über den Grundpegel hinausgehen.

- 315 3.1.2 Durch den für das Tagschutzgebiet festgelegten Pegel $L_{eq} = 60 \text{ dB(A)}$, der im Gebäudeinnern bei spaltbreit geöffnetem Fenster einen Pegel von 45 dB(A) gewährleistet, wird die Kommunikation angemessen vor einer Beeinträchtigung durch Fluglärm geschützt. Die Forderung, dafür Sorge zu tragen, dass im Innenwohnbereich ein A-bewerteter Dauerschallpegel von 40 dB(A) nicht überschritten wird (vgl. Maschke, Stellungnahme vom 25. November 2004, S. 5) findet in § 9 Abs. 2 LuftVG keine Grundlage.
- 316 Die Güte einer Kommunikation wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Sie ist insbesondere abhängig von den Eigenschaften der Kommunizierenden und den Bedingungen, unter denen sie stattfindet. Zu diesen Eigenschaften gehören nicht zuletzt das Hörvermögen, der Sprachpegel, die Sprachfrequenz und die Sprachverständlichkeit. Als Bedingungen sind in erster Linie die Raumbeschaffenheit, der Sprecher-Hörer-Abstand sowie der Pegel, die Frequenz und

die Zeitcharakteristik eines etwaigen Störgeräusches zu nennen (vgl. Spreng, a.a.O., S. 95; Scheuch, Lärmmedizinische Stellungnahme vom 5. Juli 2004, S. 75). Fremdgeräusche sind geeignet, Kommunikationsstörungen hervorzurufen. Sie schlagen umso stärker zu Buche, je mehr sie sich dem Pegel annähern, um den vermindert der Sprechpegel am Ohr des Hörers eintrifft. Das Verhältnis zwischen Signal- und Störgeräusch wird maßgeblich durch persönliche Eigenschaften mitbestimmt. In der Fachliteratur wird nach verschiedenen Personengruppen differenziert. Die Gruppe der „Normalhörenden“ wird abgegrenzt von Säuglingen, Kleinkindern, Schulkindern, Schwerhörigen, Altersschwerhörigen und Hörgeräteträgern (vgl. Spreng, a.a.O., S. 98 ff.). Dementsprechend unterschiedlich sind die Anforderungen an die Größenordnung, in der das Störgeräusch hinter dem Signalgeräusch zurückbleiben muss. Für Säuglinge, Schulkinder und Schwerhörige werden 12 dB(A) bis 24 dB(A) genannt, für Kleinkinder 19 dB(A) bis 31 dB(A) angegeben (vgl. Spreng, a.a.O., S. 102). Bei Normalhörenden verringert sich das Signal-Störverhältnis auf der Grundlage der von Spreng unter Auswertung der einschlägigen Literatur mitgeteilten Forschungsergebnisse auf 6 dB(A) bis 18 dB(A) (Spreng, a.a.O., S. 98). Spreng sieht für den Regelfall den Mittelwert von 12 dB(A) als zur Ermittlung des Störpegels geeignete Rechengröße an (a.a.O., S. 98). Er fasst das Ergebnis seiner Untersuchungen so zusammen, dass eine gute Sprachverständlichkeit bei zwei Meter Abstand gewährleistet ist, wenn der von ihm als kritischer Toleranzwert bezeichnete Pegel von $L_{na} = 45$ dB(A) im Innenraum nicht überschritten wird. Scheuch misst gleichfalls dem Signalgeräuschabstand für die Sprachverständlichkeit maßgebliche Bedeutung bei. Auch nach seiner Einschätzung ist eine gute Sprachverständigung im familiären Bereich sichergestellt, wenn der Störschallpegel während der Kommunikation den Wert von 45 dB(A) nicht übersteigt (vgl. Stellungnahme 2004, S. 5). Die sowohl von der Planfeststellungsbehörde (PFB S. 563) als auch von Spreng (a.a.O., S. 103) erwähnten Ergebnisse von Feldstudien, die in verschiedenen Ländern von 1980 bis 1998 durchgeführt wurden, lassen sich als Bestätigung dafür werten, dass ein Innenpegel von 45 dB(A) geeignet ist, die Betroffenen vor unzumutbaren Kommunikationsbeeinträchtigungen zu bewahren. Zur Abrundung des Bildes trägt schließlich die Fluglärmsynopse bei, in der gleichfalls ein äquivalenter Dauerschallpegel L_{eq} von 45 dB(A) innen als kritischer Toleranzwert qualifiziert wird, der den Über-

gang zu unzumutbaren Kommunikationsstörungen markiert (ZfL 2002, 171 <174>).

- 317 Die Gegenansicht beruft sich ebenfalls auf die Arbeiten von Spreng, zieht aber aus dem lärmmedizinischen Gutachten vom 15. August 2003, das auch im Planfeststellungsbeschluss als wesentliche Beurteilungsgrundlage herangezogen wird, andere Schlussfolgerungen als die Planfeststellungsbehörde. Sie räumt im Anschluss an die Stellungnahme Maschkes vom 23. März 2005 (S. 26) ein, dass für normalhörende Erwachsene eine familiäre Kommunikation bei vier Meter Abstand und normal bis angehobener Sprechweise ($L_{ASeq} = 63 \text{ dB(A)}$), sichergestellt ist, wenn der maximale Störgeräuschpegel nicht mehr als 45 dB(A) beträgt. Gestützt auf die gutachterliche Stellungnahme von Maschke vom 25. November 2004 (vgl. S. 4 f.) hält sie es jedoch für bedenklich, das Schutzziel von der Gruppe der „Normalhörenden“ her näher zu definieren. Es dürfte nicht außer Acht gelassen werden, dass es außerhalb dieses Personenkreises Gruppen gibt, deren Schutzbedürfnis über das Normalmaß hinausgeht. Maschke hebt in seiner Stellungnahme vom 23. März 2005 hervor, dass familiäre Kommunikation unter Einschluss von Kindern und altersschwerhörigen Menschen stattfindet, bei denen von einem anderen Signal-/Störgeräuschverhältnis auszugehen ist (S. 26). In Anknüpfung an die Forschungsergebnisse von Spreng gibt er für die Personengruppe der Kinder und Altersschwerhörigen einen maximalen Störgeräuschpegel von 39 dB(A) an (S. 26 f.). Daraus leitet er die Forderung ab, den zulässigen Dauerschallpegel auf 40 dB(A) herunterzusetzen (Stellungnahme vom 25. November 2004, S. 5). Seine Einwände bieten indes keinen Anlass, den Planfeststellungsbeschluss in diesem Punkt rechtlich zu beanstanden. Die Planfeststellungsbehörde hat sich nicht der Einsicht verschlossen, dass es in der Bevölkerung Gruppen von Menschen gibt, die eines erhöhten Schutzes bedürfen. Hierzu zählt sie Kranke, Pflegebedürftige, Behinderte und ältere Menschen sowie Kinder (PFB S. 570). Der Erkenntnis, dass insoweit ein besonderer Handlungsbedarf besteht, trägt sie „unter präventiven Gesichtspunkten“ (PFB S. 571) durch niedrigere Begrenzungswerte für Krankenhäuser, Altenheime, Schulen und Kindertagesstätten Rechnung.

- 318 Nicht zu übersehen ist freilich, dass es Kranke, Alte und Kinder oder vergleichbar schutzbedürftige Menschen gibt, denen kein spezielles Schutzregime zuteil wird, weil sie die Einrichtungen, die nach der Schutzkonzeption des Planfeststellungsbeschlusses besonderen Schutz genießen, nicht in Anspruch nehmen, sondern in das gewöhnliche Wohnumfeld integriert sind. Die Planfeststellungsbehörde durfte indes davon absehen, den von ihr als Zumutbarkeitsschwelle allgemein festgesetzten Pegelwert an den individuellen Bedürfnissen dieses Personenkreises auszurichten. § 9 Abs. 2 LuftVG stellt darauf ab, welche Maßnahmen zur Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke gegen Gefahren oder Nachteile notwendig sind. Das ist auf der Grundlage objektiver Umstände und Gegebenheiten zu beurteilen. Die nach § 9 Abs. 2 LuftVG gebotene grundstücksbezogene Betrachtungsweise lässt es nicht zu, die Frage der Erheblichkeit von den - wandelbaren - konkreten Nutzungsverhältnissen zu einem bestimmten Zeitpunkt abhängig zu machen. Sie schließt die Berücksichtigung besonderer Umstände in der Person des jeweiligen Eigentümers oder Nutzers aus (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Januar 1991 - BVerwG 4 C 51.89 - BVerwGE 87, 332, 386). Besondere Empfindlichkeiten, gesundheitliche Indispositionen oder sonstige persönliche Eigenheiten haben außer Betracht zu bleiben. Was der Nachbarschaft an Beeinträchtigungen abverlangt werden kann, ist vielmehr anhand eines typisierenden und generalisierenden Maßstabes zu bestimmen (vgl. BVerwG, Urteile vom 7. Oktober 1983 - BVerwG 7 C 44.81 - BVerwGE 68, 62 <67> und vom 23. September 1999 - BVerwG 4 C 6.98 - BVerwGE 109, 314 <324>). Von daher begegnet es vom Ansatz her keinen rechtlichen Bedenken, bei der Abwehr von Kommunikationsstörungen grundsätzlich auf die Bedürfnisse der Normalhörenden als Referenzgruppe abzustellen.
- 319 3.1.3 Auch wenn sich anhand generalisierender Maßstäbe und nicht nach dem Schutzbedürfnis besonders lärmempfindlicher Sondergruppen bestimmt, welche Lärmschutzvorkehrungen erforderlich sind, ist einzuräumen, dass Kinder und Altersschwerhörige einen Personenkreis bilden, der zahlenmäßig nicht vernachlässigt werden darf. Gleichwohl ist die 45 dB(A)-Regelung der Planfeststellungsbehörde auch im Hinblick auf diese Gruppe geeignet, den ihr zugedachten Schutzzweck zu erfüllen.

320 Es lässt sich nicht bestreiten, dass bei den einzelnen Überflügen Lärmwirkungen hervorgerufen werden, die über den Dauerschallpegel von 45 dB(A) deutlich hinausgehen. Es trifft auch zu, dass sich die nachteiligen Folgen einer während des Überflugeignisses gestörten Kommunikation nicht durch die nachfolgende Fluglärmpause ungeschehen machen lassen (vgl. Maschke, Stellungnahme vom 25. November 2004, S. 4). In die Irre führt indes der Hinweis, dass sich mit einem äquivalenten Dauerschallpegel von 45 dB(A) nicht verhindern lässt, dass der Innenraumpegel 140-mal am Tag einen Wert von 60 dB(A) erreicht (vgl. Maschke, Stellungnahme vom 23. März 2005, S. 29). Die von der Planfeststellungsbehörde getroffene Dauerschallpegelregelung lässt sich nicht als Freibrief für eine beliebige Vielzahl von Überflügen mit hohen Spitzenpegeln nutzen. Sie wird vielmehr flankiert durch eine Bestimmung des Inhalts, dass ein Maximalpegel von 55 dB(A) einzuhalten ist (PFB S. 105). Ein Pegel von 55 dB(A) erfordert eine erhöhte Sprachanstrengung (vgl. Scheuch, a.a.O., S. 6). Der Zwang, ein Gespräch kurzzeitig mit gehobener Stimme führen zu müssen, ist indes nicht bereits für sich genommen als unzumutbare Belästigung zu qualifizieren. Nach den Angaben der Planfeststellungsbehörde ist bei einem Pegel von 55 dB(A) eine Sprachverständlichkeit von 99 % sichergestellt (PFB S. 626). Auch wenn diese Kommunikationsgüte im Umgang mit Kindern und Altersschwerhörigen nicht erreicht wird, ist nicht ersichtlich, worauf die Befürchtung gründet, dass die Kommunikation bis hin zu Gesprächsunterbrechungen, Informationsverlusten oder Fehlinformationen beeinträchtigt wird. Anzeichen, die in diese Richtung deuten, sind schon deshalb nicht vorhanden, weil sich die in größeren Intervallen durch einen Überflug jeweils hervorgerufene Störung auf einen Zeitraum von 30 bis 40 Sekunden beschränkt (vgl. Scheuch, a.a.O., S. 6; vgl. auch Maschke, Stellungnahme vom 23. März 2005, S. 29). Sind aus besonderem Anlass überdurchschnittliche Anforderungen an die Kommunikationsgüte zu stellen, so ist es nach der - nicht beanstandungswürdigen - Einschätzung der Planfeststellungsbehörde zumutbar, während dieser Zeit die Fenster geschlossen zu halten. Die hierdurch erzielbare Dämmwirkung, die je nach der Qualität der Fenster mit 20 dB(A) oder mehr zu veranschlagen ist, garantiert einen Innenpegel, der auch gehobenen Kommunikationsansprüchen genügt. Das an sich als billigenswert anerkannte Interesse, die Fenster spalt-

breit geöffnet zu halten, wird durch eine solche vorübergehende Selbsthilfemaßnahme nicht ernsthaft in Frage gestellt.

321 3.2 Ermittlung des Fluglärms

322 Die auf mehrere Gesichtspunkte gestützten Angriffe gegen die Ermittlung der Lärmbelastung bleiben ohne Erfolg.

323 3.2.1 Realverteilung

324 Die Klägerinnen beanstanden, dass der Dauerschallpegel von 35 dB(A) innen für die Nachtstunden und von 45 dB(A) für die Tagstunden der sechs verkehrsreichsten Monate zu ermitteln ist. Nach ihrer Ansicht wäre es geboten gewesen, beim Dauerschallpegel - jedenfalls für die Nachtzeit - methodisch so vorzugehen, wie beim Maximalpegel. Dem ist nicht zu folgen.

325 Zur Bewertung der vom nächtlichen Flugbetrieb ausgehenden Lärmbelastung hat der Planungsträger den Maximalpegel für die Betriebsrichtung West und Ost getrennt berechnet. Das läuft auf eine 100 %-zu-100 %-Verteilung auf die beiden Betriebsrichtungen hinaus (vgl. PFB S. 589). Diese Berechnungsweise ist konsequent, denn es muss für jede Nacht unabhängig von der jeweiligen Betriebsrichtung gewährleistet sein, dass dem Maximalpegelkriterium Genüge geschieht. Die Ermittlung des energieäquivalenten Dauerschallpegels hat sich hingegen an anderen Gegebenheiten zu orientieren. Auf der Grundlage des vom Vorhabenträger eingeholten Gutachtens des Deutschen Wetterdienstes zeichnet sich das Szenario eines Flugverkehrs ab, der zu 65 % in Richtung Westen und zu 35 % in Richtung Osten abgewickelt wird (vgl. PFB S. 599). Dem Planungsträger ist es nicht verwehrt, diese nach den vorherrschenden Windverhältnissen vorhersehbare Verteilung der Flugbewegungen als Berechnungsparameter zu berücksichtigen und bei der Ermittlung des Dauerschallpegels auf die sechs verkehrsreichsten Monate des Jahres als Bezugszeitraum umzulegen. Die 100-zu-100-Regelung, für die sich die Klägerinnen einsetzen, ist nicht geeignet, den Flugbetrieb realitätsnah zu erfassen und die damit verbundene Lärmbelastung zutreffend abzubilden. Sie führt zu einer Überbewer-

tung der Lärmbelastung, denn sie nähert sich unter Verkürzung des Mittelungseffektes einer Maximalpegelhäufigkeitsbetrachtung an. Nicht der Durchschnittstag der sechs verkehrsreichsten Monate wird dargestellt, sondern ein Durchschnittstag bei ausschließlichem Ost- oder Westbetrieb. Soll die Ermittlung der Fluglärmbelastung durch Dauerschallpegel sich nicht in einer bloß rechnerisch-hypothetischen Betrachtung erschöpfen, so kann sie nicht losgelöst von den tatsächlichen Betriebsverhältnissen im maßgeblichen Bezugszeitraum erfolgen. Dabei auf die sechs verkehrsreichsten Monate des Jahres abzustellen, liegt deshalb nahe, weil der Gesetzgeber, wenn auch in einem anderen Regelungszusammenhang, ausdrücklich vorschreibt, bei der Berechnung des äquivalenten Dauerschallpegels diesen Zeitraum zugrunde zu legen (vgl. die Nr. 1 der Anlage zu § 3 FluglärmG). Diese Methode wird dem „Dauer“-Merkmal gerecht, das Kennzeichen dieses Schallpegels ist. Gleichzeitig trägt sie den Lärmschutzinteressen der Betroffenen Rechnung, denen die Nachteile einer Mittelung auf einem niedrigeren Niveau unter Einschluss der Zeiten geringerer Fluglärmbelastung erspart bleiben.

326 3.2.2 Pegelunterschied gekipptes Fenster

327 Die Dauerschallaußenpegel von 50 dB(A) bzw. 60 dB(A), nach denen sich die Grenzl意思ien der Lärmschutzgebiete bestimmen, sind auf die als Schutzziele maßgeblichen Innenpegel abgestimmt, von denen sie um 15 dB(A) differieren. Das ist nicht zu beanstanden. Der Schallpegelunterschied beruht auf der Annahme, dass zur Erreichung des Schutzzwecks „bei gekipptem Fenster“ (PFB S. 540) ein Innenpegel in Ansatz zu bringen ist, der um 15 dB(A) niedriger ist als der Außenpegel. Die hiergegen gerichteten Angriffe gehen fehl. Die Vorgehensweise der Planfeststellungsbehörde entspricht weithin gängiger Praxis, die das Bundesverwaltungsgericht bisher nicht beanstandet hat (vgl. BVerwG, Urteile vom 29. Januar 1991 - BVerwG 4 C 51.89 - BVerwGE 87, 332 <376>, vom 23. April 1997 - BVerwG 11 A 17.96 - Buchholz 316 § 75 VwVfG Nr. 13 und vom 20. April 2005 - BVerwG 4 C 18.03 - BVerwGE 123, 261 <285>). Auch in der Literatur herrscht die Auffassung vor, dass bei der Ermittlung des Innenraumpegels 15 dB(A) als Dämmwert für ein gekipptes Fenster abzuziehen sind (vgl. die Autoren der Fluglärmsynopse, ZfL 2002, 171, 175). Die DLR-Studie

lässt sich als Bestätigung dafür werten, dass diesem Ansatz tragfähige Erwägungen zugrunde liegen. Die Ergebnisse der im Rahmen dieser Studie durchgeführten Messungen weisen als mittlere Pegeldifferenz für gekippte Fenster einen Wert von 18,4 dB(A) aus (Bericht 2004, S. 26). Ein Pegelunterschied von 15 dB(A) zwischen innen und außen bietet sich auch deshalb als plausibler und seriöser Einsatzwert an, weil er im Lichte der Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen (Nr. 14, Anlage zu § 3 FluglärmG) „nach den vorliegenden Erkenntnissen dem typischen Dämmwert eines zu Lüftungszwecken gekippten Fensters (entspricht)“ (vgl. BTDrucks 16/508 S. 23 f.; ferner SRU Umweltgutachten 2004, a.a.O., S. 335; Nr. 4.3.2 des Entwurfs der VDI-Richtlinie 3722-2 zur Bewertung von Verkehrsgeräuschen beim Einwirken mehrerer Quellenarten).

- 328 Die Klägerinnen stellen in Abrede, dass sich mit einem gekippten Fenster im Rauminnen eine Dämmwirkung von 15 dB(A) erzielen lässt. Unter Berufung auf Maschke (vgl. u.a. Gutachten vom 23. März 2005, S. 35 ff.) geben sie den Pegelunterschied, den ein spaltbreit geöffnetes Fenster gewährleistet, mit 12 dB(A) an. Nachweisen zu wollen, wie groß die Dämmwirkung eines gekippten Fensters ist, geht indes am Anliegen des Planfeststellungsbeschlusses vorbei. Es gibt nicht den Dämmwert eines gekippten Fensters „an sich“. Die Planfeststellungsbehörde weist zu Recht darauf hin, dass die Dämmung von vielen Faktoren abhängt (vgl. PFB S. 540). Es dürfte zutreffen, dass das Dämmmaß eines gekippten Fensters je nach der Qualität des Fensters und der Breite der Spaltöffnung für sich genommen nicht mehr als 9 dB(A) bis 11 dB(A) beträgt (vgl. Kötz, Zur Frage der effektiven Schalldämmung von geöffneten Fenstern, ZfL 2004, 21 <22>). Dieses Dämmmaß kann indes nicht mit dem Gesamtdämmmaß gleichgesetzt werden, da hierbei nicht nur das Fenster, sondern auch die übrigen Umfassungsbauteile berücksichtigt werden müssen. Die Planfeststellungsbehörde orientiert sich insoweit an der VDI 2719 (Schalldämmung von Fenstern und deren Zusatzeinrichtungen, 1987, Punkt 10.2 - Lüftung über Fensteröffnungen - <vgl. PFB S. 540>), aus der sich eine Schallpegeldifferenz außen/innen von 15 dB(A) ergibt, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. auch Kötz, a.a.O., S. 25). Angesichts der Vielzahl der Variablen bezeichnet

die Planfeststellungsbehörde den von ihr angesetzten Dämmwert von 15 dB(A) zutreffend als eine „Durchschnitts- und Hilfsgröße“ (PFB S. 540), die sich rechnerisch nach Belieben bestätigen oder widerlegen lässt.

- 329 Rechtlich hat der 15 dB(A)-Wert unabhängig von seiner technischen Fundierung für die Lärmbetroffenen eine Bonus-Funktion. Die Planfeststellungsbehörde gesteht allen Lärmbetroffenen im Ausgangspunkt pauschal ohne Einzelprüfung einen Grundstandard zu, zu dessen Merkmalen es gehört, sich insbesondere nachts nicht durch geschlossene Fenster von der Außenwelt abschotten zu müssen. Sie macht die 15 dB(A)-Vergünstigung nicht davon abhängig, ob die Umgebung des Flughafens als ein nicht durch Störfaktoren nachteilig vorbelastetes Gebiet zu qualifizieren ist (vgl. zu diesem Merkmal BVerwG, Urteile vom 21. Mai 1976 - BVerwG 4 C 80.74 - BVerwGE 51, 15 <33>, vom 29. Januar 1991 - BVerwG 4 C 51.89 - BVerwGE 87, 332 <373> und vom 18. April 1996 - BVerwG 11 A 86.95 - BVerwGE 101, 73 <86>). Sie zieht nicht in Zweifel, dass die Betroffenen allesamt ungeachtet der mancherorts schon jetzt vorhandenen Lärmbelastungen ohne weiteres für sich in Anspruch nehmen können, die Fenster auch künftig nicht ständig geschlossen halten zu müssen. Es liegt auf der Hand, dass der Planungsträger nicht in der Lage ist, auf individueller Basis für jedes betroffene Gebäude zu ermitteln, bei welcher Spaltbreite ein gekipptes Fenster eine Dämmwirkung von 15 dB(A) gewährleistet. Eine vom Einzelfall abstrahierende Regelung ist schon aus Gründen der Praktikabilität ebenso unumgänglich wie unbedenklich. Voraussetzung ist freilich, dass eine derartige Pauschalierung ein zur Zweckerreichung taugliches Instrument darstellt. Diese Eignung kann ihr nicht abgesprochen werden. Die 15 dB(A)-Marke ist kein willkürlich gegriffener wirklichkeitsfremder Wert. Die Planfeststellungsbehörde erkennt es als berechtigtes Anliegen an, über die Fenster mit der Außenwelt zu kommunizieren. Soweit ein energieäquivalenter Dauerschallpegel von 50 dB(A) bzw. 60 dB(A) nicht überschritten ist, hat der Einzelne die Wahl, wie er von dieser Möglichkeit Gebrauch macht. Ob er die Fenster kippt, anlehnt oder sonstige Stellungen nutzt, um sich ein Mindestmaß an Luftaustausch und an Kontakt nach außen zu bewahren, bleibt ihm überlassen.

330 3.2.3 Berechnungsverfahren AzB

331 Beanstandet wird ferner das vom Planungsträger für die Lärmberechnung angewandte Ermittlungsverfahren. Bei fehlerfreier Berechnung sollen sich größere als die festgesetzten Lärmschutzgebiete ergeben. Diese Einwände sind nicht berechtigt.

332 Als Ausgangsbasis für die im Planfeststellungsverfahren angestellten Berechnungen dient die Anleitung zur Berechnung (AzB) vom 27. Februar 1975 (GMBI S. 162). Diese Verwaltungsvorschrift enthält Angaben über das Berechnungsverfahren und die Berechnungsgrundlagen. Das hierfür notwendige Datenmaterial umfasst u.a. die Gesamtzahl der Flugbewegungen, die Verteilung auf die Tages- und Nachtstunden, den Flugzeugmix und die schalltechnischen Daten der Flugzeugtypen. Soweit die Berechnungsvorschrift an die physikalischen Gegebenheiten anknüpft, wird sie unverändert, wenn auch seit 1999 mit der Maßgabe angewandt, dass sowohl der Dauerschall- als auch der Maximalpegel nicht mehr mit dem Halbierungsparameter $q = 4$, sondern $q = 3$ ermittelt werden (vgl. hierzu PFB S. 526). Die akustischen und die flugbetrieblichen Datengrundlagen wurden dagegen bis in die Gegenwart hinein mehrfach aktualisiert, um dem technischen Fortschritt im Flugzeugbau und in der Entwicklung der Flugzeugtriebwerke Rechnung zu tragen. Die Planfeststellungsbehörde stützt sich insoweit auf die von ihr als „AzB-DLR“ bzw. „AzB-99“ bezeichnete Fassung, die unter Federführung des Umweltbundesamts vom Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt erarbeitet wurde (vgl. PFB S. 587).

333 Gegen das Berechnungsverfahren der AzB wird unter Hinweis auf die Stellungnahme, die Maschke am 25. November 2005 zu den Fluglärmprognosen abgegeben hat, geltend gemacht, dass sich bei der Verwendung von Simulationsverfahren mit vertretbarem Rechenmehraufwand insbesondere wegen der besseren Erfassung des Maximalpegels und der t_{10} -Zeit genauere Ergebnisse erzielen lassen (Maschke, a.a.O., S. 12). Maschke befasst sich in diesem Zusammenhang mit den Simulationsverfahren „FLULA 2“ und „Flight-Noise“ (vgl. Maschke a.a.O., S. 14). Nach seiner Darstellung stimmen die Prognosen nach dem „FLULA 2“-Modell für Dauerschallpegel im Bereich um 65 dB(A) mit dem

„AzB“-Programm weithin überein; bei niedrigeren Dauerschallpegeln ergeben sich nach dem „FLULA 2“-Verfahren höhere, bei hohen Dauerschallpegeln nach dem „AzB“-Verfahren höhere Prognosewerte. Bei Anwendung des Simulationsprogramms „Flight-Noise“ liegen bei Tages-Dauerschallpegeln von 65 dB(A) bis 72 dB(A) die Prognosepegel im Mittel 0,1 dB(A), bei Tages-Dauerschallpegeln von 55 dB(A) bis 65 dB(A) im Mittel 0,7 dB(A) und bei Tages-Dauerschallpegeln kleiner als 55 dB(A) im Mittel 3,2 dB(A) höher als die „AzB“-Prognosepegel (vgl. Maschke, a.a.O., S. 6, 14). Dahinstehen kann, wie die aufgezeigten partiellen Divergenzen zu bewerten sind. Die Planfeststellungsbehörde war - auch unter Berücksichtigung der neueren Entwicklungen - nicht verpflichtet, bei der Beurteilung der Lärmbeeinträchtigungen auf eines der in der Stellungnahme vom 25. November 2005 beschriebenen Simulationsverfahren zurückzugreifen.

- 334 Wie eine etwaige Lärmbelastung, der im Anwendungsbereich des § 8 Abs. 1 Satz 2 und des § 9 Abs. 2 LuftVG erkennbar rechtliche Relevanz zukommt, im konkreten Fall zu ermitteln ist, lässt der Gesetzgeber offen. Zwar enthält § 32 LuftVG einen umfangreichen Katalog von Verordnungsermächtigungen. Die Berechnung der maßgeblichen Lärmpegel gehört jedoch nicht zu den dort aufgeführten Regelungsgegenständen. Stattdessen bietet es sich an, § 3 FluglärmG i.V.m. der Anlage zu dieser Bestimmung heranzuziehen. Dagegen lässt sich nicht einwenden, dass das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm, das Bauverbote und Baubeschränkungen normiert sowie Entschädigungs- und Erstattungsregelungen enthält, einem anderen Schutzzweck als die Zulassungsvorschriften der §§ 6 ff. LuftVG dient. Soweit es um die Ermittlung der Lärmbelastung geht, decken sich beide Gesetze in der Zielrichtung, die Allgemeinheit vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen durch Fluglärm zu bewahren. Unterschiedliche Berechnungsmethoden wären nicht bloß unzumutbar, sondern sachwidrig.
- 335 Nach § 3 FluglärmG wird der äquivalente Dauerschallpegel unter Berücksichtigung von Art und Umfang des voraussehbaren Flugbetriebs auf der Grundlage des zu erwartenden Ausbaus des Flugplatzes ermittelt. Zur Konkretisierung verweist der Gesetzgeber auf die dem Gesetz beigefügte Anlage. Darin werden die Grundzüge des Berechnungsverfahrens festgelegt. Mit dieser rudimentären

Anweisung lässt es der Gesetzgeber bewenden. Bei dieser gesetzlichen Ausgangssituation kommt es nicht darauf an, ob es Berechnungsverfahren gibt, die sich im Vergleich mit der AzB unter diesem oder jenem Aspekt als vorzugswürdig erweisen mögen. Entscheidend ist vielmehr, ob die AzB, die in Ergänzung zu den gesetzlichen Regelungen Einzelheiten des Berechnungsverfahrens festlegt und von daher ausweislich ihrer Nr. 1.1 „zur Sicherung der einheitlichen Berechnung (dient)“, mit den Anforderungen übereinstimmt, die sich aus der Anlage zu § 3 FluglärmG ergeben. Von diesem gesetzlich festgeschriebenen Standard abzuweichen, ließe sich allenfalls dann rechtfertigen, wenn es gesicherter Erkenntnis entspräche, dass die normativen Vorgaben gemessen an dem inzwischen erreichten Stand der Wissenschaft und der Technik zur Erreichung des ihnen zugedachten Zwecks nicht mehr geeignet sind.

- 336 Das Klagevorbringen nötigt unter keinem dieser Gesichtspunkte dazu, die AzB als obsolet zu betrachten. Es bietet keine Anhaltspunkte dafür, dass die Anleitung mit den in ihr festgelegten Berechnungsmodalitäten den Rahmen sprengt, der durch die Anlage zu § 3 FluglärmG abgesteckt wird. Es deutet auch nichts darauf hin, dass Erkenntnisfortschritte in Wissenschaft und Technik es als unzeitgemäß erscheinen lassen, an den Berechnungsvorschriften festzuhalten. Die AzB gewährleistet trotz einzelner Schwachpunkte Ergebnisse, die ein ausreichendes Maß an Realitätsgerechtigkeit aufweisen. Aus der Stellungnahme Maschkes vom 25. November 2005 erhellt, dass sich die für den derzeitigen Flughafen Schönefeld nach der AzB prognostizierte Lärmbelastung nicht in signifikanter Weise von den Lärmwerten abhebt, die bei Messungen an verschiedenen Orten der Umgebung ermittelt wurden. Im Vergleich mit den Messergebnissen weisen die Berechnungen auf der Grundlage der AzB tendenziell kleinere t_{10} -Zeiten auf (S. 17). Diese Abweichung schlägt indes kaum nennenswert zu Buche, da sie sich innerhalb der sowohl bei gemessenen als auch bei berechneten Werten unvermeidbaren Unsicherheitsmarge hält (S. 18).
- 337 Als zusätzlicher Beleg für die Praxistauglichkeit der AzB lässt sich überdies die Begründung des Entwurfs zur Novellierung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm werten. Darin wird unter der Nr. 14 die gegenwärtige Situation wie folgt gekennzeichnet: „Die bereits im Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm von

1971 festgelegte und durch die ‚Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen an zivilen und militärischen Flugplätzen nach dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm - Anleitung zur Berechnung (AzB)‘ vom 27. Februar 1975 (GMBI S. 162) weiter konkretisierte Methodik, die Pegelverläufe von Fluglärmereignissen durch deren Maximalpegel und Einwirkdauer zu beschreiben, hat sich bewährt und wird insoweit grundsätzlich beibehalten.“ (vgl. BTDrucks 16/508 S. 23). Diese Äußerung lässt sich als Beleg dafür werten, dass ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf nicht deshalb besteht, weil mit der AzB vor dem Hintergrund der Entwicklung neuer Rechenprogramme keine taugliche Berechnungsgrundlage mehr zur Verfügung stünde. Die Neufassung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm bietet lediglich die Gelegenheit, die überkommene Methodik zu verfeinern. Nicht in Abkehr, sondern in Fortentwicklung des jetzigen Regimes sollen das Berechnungsverfahren in der Anlage zu § 3 FluglärmG in modifizierter Form festgelegt und die naturwissenschaftlich-technischen Einzelheiten in einer Rechtsverordnung geregelt werden. Solange diese gesetzgeberische Anpassung aussteht, hat sich die Berechnung weiterhin an den Leitlinien auszurichten, die sich anhand der noch maßgeblichen Gesetzeslage in der AzB konkretisiert finden.

338 3.2.4 Kapazität des Flughafens

339 Auch die sonstigen Einwendungen gegen die Ermittlung des zu erwartenden Fluglärms greifen nicht durch. Es ist insbesondere nicht zu beanstanden, dass die Planfeststellungsbehörde nicht die maximale technische Kapazität des künftigen Flughafens zugrunde gelegt hat.

340 3.2.4.1 Auf der Grundlage der „AzB-DLR“ wurde die Fluglärmbelastung im Planfeststellungsverfahren auf drei Ebenen ermittelt. Die Träger des Vorhabens ließen eine Verkehrsprognose und einen Modellflugplan erstellen (Gutachten der AvioPlan, Stand: 10. Februar 1999; Gutachten M 1), die die für die Fluglärmbeurteilung erforderlichen Datengrundlagen ermitteln (Gutachten der BeSB GmbH Berlin, Stand: 16. März 1999; Gutachten M 2) und die Geräuschbelastung in der Umgebung des Flughafens errechnen bzw. an ausgewählten Punk-

ten die Immissionsverhältnisse analysieren (Gutachten der HC Hamann Consult, Stand: 16. Februar 1999; Gutachten M 3).

- 341 Gegenstand der Kritik ist insbesondere die Verkehrsprognose. Nach dem Gutachten der AvioPlan ist - wenn Kapazitätsbeschränkungen an Zielflughäfen außer Betracht bleiben - bei einer Passagierzahl von 30 Mio. im Linien- und im Charterverkehr sowie einer Luftfracht von 600 000 t in dem als Prognosehorizont gewählten Jahr 2023 mit 329 085 Flugbewegungen zu rechnen (Gutachten M 1, S. 131). Der sonstige gewerbliche (z.B. Geschäfts-, Regierungs-, Test- und Ausbildungsflüge) und der nichtgewerbliche Verkehr schlägt nach den Berechnungen des Gutachters zusätzlich mit rund 16 500 (= 5 % der Bewegungen des gewerblichen Verkehrs; Gutachten M 1, S. 108) und der Hubschrauberverkehr mit 9 600 (Gutachten M 1, S. 109) zu Buche. Daraus errechnen sich für das Jahr 2023 insgesamt 355 050 Flugbewegungen. Die Planfeststellungsbehörde geht bei der Lärmberechnung ebenso wie bei der Ermittlung der Schadstoffbelastung (vgl. hierzu das Gutachten des TÜV Rheinland/Berlin-Brandenburg vom 31. Oktober 1999 - M 10 - S. 33) mit ca. 371 000 jährlichen Flugbewegungen von einer Flugbewegungszahl aus, die „deutlich oberhalb der für das Szenario 20XX prognostizierten Zahl an Flugbewegungen“ liegt (PFB S. 604).
- 342 Die Klägerinnen halten diese Berechnungen für unbrauchbar, weil unter Lärmschutzgesichtspunkten nicht die prognostisch ermittelte Zahl an Flugbewegungen maßgeblich sei, sondern die sich abzeichnende Kapazität der Flughafenanlage den Ausschlag gebe. Nach ihrer Einschätzung ist davon auszugehen, dass der ausgebaute Flughafen Schönefeld über eine praktische Jahreskapazität von 550 000 bis zu 600 000 Flugbewegungen verfügen wird. Die Planfeststellungsbehörde beziffert die „theoretische Leistungsfähigkeit für den ausgebauten Flughafen“ dagegen mit 450 000 Bewegungen pro Jahr (PFB S. 334).
- 343 Dahinstehen kann, welche dieser Aussagen den tatsächlichen Verhältnissen näher kommt. Denn für die Lärmberechnungen lassen sich nicht abstrakte Kapazitätserwägungen fruchtbar machen. Die Kapazität, mit der die äußersten Leistungsgrenzen eines Verkehrsträgers beschrieben werden, kann nicht mit der für die Lärmbeurteilung maßgeblichen Verkehrsbelastung gleichgesetzt

werden. Der Schutz vor Lärmimmissionen hat sich nicht an bloß theoretisch denkbaren Beeinträchtigungen auszurichten. Die maximale technische Kapazität gibt keine unmittelbaren Aufschlüsse über die eigentliche Quelle etwaiger Lärmprobleme. Abzustellen ist vielmehr auf das tatsächliche Verkehrsaufkommen, das in einem überschaubaren Zeitraum zu erwarten ist (vgl. BVerwG, Urteile vom 21. März 1996 - BVerwG 4 A 10.95 - und vom 3. März 1999 - BVerwG 11 A 9.97 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 13 und 26; Beschluss vom 7. Februar 2001 - BVerwG 11 B 61.00 - ZLW 2001, 455). Dass die Verkehrsprognose, auf der die Lärmberechnungen des Planungsträgers aufbauen, auf unrealistischen Annahmen beruht, ist weder vorgetragen worden noch aus den Umständen ersichtlich. Die Klägerinnen beschränken sich auf den - rechtlich unbehelflichen - Nachweis, dass von einer weit höheren Lärmbelastung auszugehen wäre, wenn die technisch mögliche Kapazität zum Ausgangspunkt der Ermittlungen gemacht würde.

- 344 3.2.4.2 Dass nicht die technisch mögliche Kapazität als Grundlage der Lärmberechnungen heranzuziehen ist, führt nicht zu einer Rechtsschutzlücke für die Klägerinnen, die nur dadurch vermieden werden könnte, dass - wie hilfsweise beantragt - dem Träger des Vorhabens eine unbedingt einzuhaltende Obergrenze an Flugbewegungen (z.B. 360 000 oder 370 000) auferlegt wird.
- 345 Nach Teil A II 5.1.9 Ziff. 1 Satz 1 (PFB S. 110) hat sich nämlich die Planfeststellungsbehörde die nachträgliche Festsetzung, Änderung oder Ergänzung von Auflagen zum Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm vorbehalten und auf diese Weise dem berechtigten Interesse der Betroffenen hinreichend Rechnung getragen. Der Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung bestätigt, dass dieser Vorbehalt den Regelungsgehalt hat, der vom Wortlaut nahe gelegt wird, aber nicht gänzlich zweifelsfrei zum Ausdruck kommt. Nach seiner Erläuterung schließt das Tatbestandsmerkmal „des Schutzes der Bevölkerung“ die Aussage mit ein, dass die Regelung drittschützende Wirkung entfaltet (ebenso BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2004 - BVerwG 4 C 11.03 - BVerwGE 121, 152 <165> für den Begriff des Schutzes der Bevölkerung in § 29b Abs. 2 LuftVG). Der Beklagte hat dargelegt, dass der Schutz, den Teil A II 5.1.9 Ziff. 1 Satz 1 gewährt, weiter reicht als § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfGBbg, der nur unter der Voraussetzung

eingreift, dass „nicht voraussehbare Wirkungen“ auftreten. Stattdessen haben Lärmbetroffene schon dann einen einklagbaren Rechtsanspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung über weitergehende Schutzmaßnahmen, wenn sich die dem Planfeststellungsbeschluss zugrunde gelegten tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse unter Einschluss insbesondere der für die Lärmberechnung angenommenen jährlichen Flugbewegungszahl von 370 000 zu Lasten der Betroffenen ändern oder sich insoweit ein Wandel abzeichnet. Der Beklagte hat schließlich klargestellt, dass Teil A II 5.1.9 Ziff. 1 Satz 1 nicht nur als Grundlage für nachträgliche Vorkehrungen des passiven Schallschutzes in Betracht kommt, sondern gegebenenfalls auch für Maßnahmen des aktiven Schallschutzes bis hin zu einem (Teil-)Widerruf der Regelungen über den Flugbetrieb nutzbar gemacht werden kann. Dass im Text des Vorbehalts nur von „Auflagen“ die Rede ist, steht diesem weiten Verständnis nicht entgegen. Denn der Teil A II 5.1.9 ermächtigt, wie aus der Überschrift zu ersehen ist, allgemein zu „nachträglichen Anordnungen“ (PFB S. 110).

346 Die Regelung begegnet nicht deshalb Bedenken, weil sie eine etwa gebotene Anpassung an veränderte Verhältnisse nicht unabhängig davon sicherstellt, dass Lärmbetroffene einen entsprechenden Antrag stellen. Die Anwohner können sich von der Lärmsituation im Umfeld des Flughafens unschwer ein Bild machen. Der Flughafenunternehmer hat nach § 19a LuftVG ein Netz von Fluglärmmessanlagen zu errichten sowie die Mess- und Auswertungsergebnisse den in Satz 2 dieser Vorschrift genannten Stellen mitzuteilen. Die Daten, die in diesem Messsystem anfallen und sonstige notwendige Informationen, können sich die Bürger nach den Vorschriften über den Zugang zu Umweltinformationen problemlos verschaffen.

347 3.2.5 Schallschutz nach Einzelfallprüfung

348 Die Klägerinnen zu 1 und 2 begehren als Eigentümerinnen von Wohnbaugrundstücken eine Ergänzung der Lärmschutzaufgaben 5.1.2 Nr. 1. Die Auflagen sieht vor, dass außerhalb des Tagschutzgebietes durch eine Einzelfallprüfung das Erfordernis von Schallschutzvorrichtungen durch den Eigentümer eines Grundstücks, das am 15. Februar 2000 bebaut oder bebaubar war, durch eine Ge-

räuschmessung außen nachzuweisen ist. Der letzte Satz dieser Auflagen bestimmt, dass die Kosten „für den Nachweis, die Einzelfalluntersuchung und die geeigneten Schallschutzvorrichtungen ... im Fall des Erfordernisses“ von den Trägern des Vorhabens zu tragen sind. Die Klägerinnen möchten erreichen, dass innerhalb der in ihren Hilfsanträgen 3.3 und 3.8 näher definierten Bereiche die Kosten für den Nachweis, die Einzelfalluntersuchung und die geeigneten Lärmschutzvorrichtungen in jedem Fall von den Trägern des Vorhabens getragen werden.

- 349 Soweit diese Anträge auf eine Erweiterung des Tag- und des Nachtschutzgebiets zielen, sind sie unbegründet (vgl. oben Abschnitt E. 2.2.2.2 und 3.1.2). Die Planfeststellungsbehörde geht bei ihrer Regelung in der Auflage 5.1.2 Nr. 1 im Übrigen davon aus, dass außerhalb der von ihr festgelegten Schutzgebiete auf der Grundlage der vorliegenden Lärmprognosen grundsätzlich keine Lärmbelastung entstehen wird, die den für die Grenzlinie des Gebiets maßgeblichen energieäquivalenten Dauerschallpegel überschreiten wird. Da in den Grenzbereichen der Schutzgebiete jedoch Abweichungen nicht ausgeschlossen seien und der Anspruch auf Einhaltung des Dauerschallpegels den Betroffenen unabhängig von der Grenzlinie des Schutzgebietes zustehe, gewährt sie passiven Schallschutz auch in diesen Fällen. Sie ist der Ansicht, zur Vermeidung einer übermäßigen Kostenbelastung der Vorhabenträger durch ungerechtfertigte Ansprüche sei es sachgerecht, die Kostenlast im Falle des Misslingens des Nachweises dem jeweiligen Anspruchsteller aufzuerlegen (PFB S. 656).
- 350 Die von den Klägerinnen angegriffene Kostenregelung ist angemessen. Nach dem Vorbringen des Beklagten ist davon auszugehen, dass die Grenzlinie der Schutzgebiete grundsätzlich alle Grundstücke einschließt, die nach den angeestellten Lärmberechnungen voraussichtlich von einer Überschreitung des festgelegten Dauerschallpegels betroffen sein werden. Unter diesem Gesichtspunkt wird die Grenzziehung von den Klägerinnen auch nicht substantiiert angegriffen. Erfassen die Schutzgebiete den Regelfall, bleiben für die Einzelfallprüfung nur die atypischen Fälle übrig. Es ist nicht unbillig, den Grundeigentümern die Kosten der Geräuschmessung aufzuerlegen, wenn sich in diesen Fällen wie prognostiziert herausstellt, dass ein Anspruch auf passiven Schallschutz nicht

besteht. Auf der Grundlage ihres Lärmschutzkonzepts hatte die Planfeststellungsbehörde keinen Anlass, an der Grenzlinie des Tag- und des Nachtschutzgebiets eine weitere Schutzzone festzulegen, innerhalb derer stets die Vorhabenträger das Kostenrisiko einer Einzelfalluntersuchung tragen. Die Möglichkeit atypischer Einzelfälle rechtfertigt die Einrichtung einer solchen Schutzzone nicht.

351 4. Schutzwürdige Einrichtungen

352 Die Klägerinnen weisen zu Recht darauf hin, dass sich bei ihnen einige Lärmschutzsonderfragen stellen. Sie sind Träger von Einrichtungen, die besonderen Lärmschutz genießen. Zum Kreis dieser Anlagen gehören Krankenhäuser, Alten- und Pflegeheime, Schulen und Kindertagesstätten. Die Planfeststellungsbehörde erkennt an, dass insoweit ein erhöhtes Schutzniveau zu wahren ist (vgl. PFB S. 1140 f., 1165). Für die als lärmsensibel eingestuften Einrichtungen gibt der Planfeststellungsbeschluss Schutzziele vor, die deutlich über die allgemeinen Schutzanforderungen hinausgehen. Aus der Sicht der Klägerinnen reicht dieser Sonderschutz indes nicht aus, um den erhöhten Schutzansprüchen besonders lärmempfindlicher Personengruppen zu genügen. Dieser Einschätzung ist nicht zu folgen. Der Planfeststellungsbeschluss lässt sich auch in diesem Punkt jedenfalls in der Gestalt, die er durch den Änderungsbeschluss vom 21. Februar 2006 gefunden hat, rechtlich nicht beanstanden.

353 4.1 Nach Teil A II 5.1.4 Ziff. 2 (PFB S. 107) ist durch Schallschutzvorrichtungen zu gewährleisten, dass im Rauminnern von Krankenhäusern und vollstationären Pflege- und Rehabilitationseinrichtungen für schwerkranke, alte oder behinderte Menschen bei geschlossenen Fenstern und ausreichender Belüftung keine höheren A-bewerteten Maximalpegel als 45 dB(A) auftreten sowie ein für die sechs verkehrsreichsten Monate ermittelter energieäquivalenter Dauerschallpegel von 38 dB(A) tags und 32 dB(A) nachts nicht überschritten wird. Diese Werte stimmen mit den Empfehlungen der Fluglärmsynopse lediglich in Bezug auf den Maximalpegel von 45 dB(A) tags überein (vgl. ZfL 2002, 171 <175>). Ansonsten werden in der Synopse sowohl für den Dauerschallpegel (tags: $L_{eq} = 36$ dB(A); nachts: $L_{eq} = 30$ dB(A)) als auch für den Nachtmaximalpegel ($L_{max} =$

40 dB(A)) strengere Werte genannt. Trotz dieser Abweichung erscheint die im Planfeststellungsbeschluss getroffene Regelung zur Erreichung des mit ihr verfolgten Schutzzwecks noch geeignet.

- 354 Insbesondere der Maximalpegel von 45 dB(A) genügt vor dem Hintergrund der von der Planfeststellungsbehörde verwerteten Erkenntnismittel den lärmmedizinischen Anforderungen. Die Schwelle zur Gesundheitsschädigung wird bei normal belastbaren Menschen mit 19 x 99 dB(A) angegeben. Bei einer längerfristigen Überschreitung dieses Wertes droht eine „vegetative Übersteuerung“ als potentielle Quelle insbesondere koronarer Herzkrankheiten (vgl. Jansen, Gutachten M 8, S. 13; Fluglärmsynopse, a.a.O., S. 173). Um eine Gesundheitsgefährdung bei längerfristiger Einwirkung zu vermeiden, wird dem „Übersteuerungskriterium“ von 25 x 90 dB(A) die Bedeutung eines präventiven Richtwerts beigemessen (vgl. Spreng, Gutachten vom 15. August 2003, S. 73 f.; Fluglärmsynopse, a.a.O., S. 173). Die Planfeststellungsbehörde greift dieses Maximalpegelkriterium, das sie durch weitere lärmmedizinische Stellungnahmen bestätigt findet, als plausible Beurteilungsgrundlage auf (PFB S. 550). Die Ergebnisse von Untersuchungen, die in Anknüpfung an Studien von Jansen die vegetative Belastbarkeit verschiedener Personengruppen zum Gegenstand hatten, geben Aufschlüsse darüber, in welchem Maße Kranke lärmempfindlicher als Gesunde sind. Griefahn (Grenzwerte vegetativer Belastbarkeit, ZfL 1982, 131) teilt insoweit mit, dass sich „ganz generell für den erkrankten Menschen eine Empfindlichkeitssteigerung von 11 dB(A)“ feststellen lässt (a.a.O., S. 134). Bei Schwererkrankten vermindert sich die vegetative Belastbarkeit nach ihren Bekundungen um 20 dB(A), bei Hirnverletzten oder anderen Schwerstkranken unter Umständen sogar um ca. 30 dB(A) (a.a.O., S. 134). Gestützt auf diese Erkenntnisse sieht die Planfeststellungsbehörde einen Maximalpegel von 45 dB(A) für Krankenhäuser und vergleichbare Pflegeeinrichtungen als tolerierbar an. In diesem vom Maximalpegelkriterium 25 x 90 dB(A) abgeleiteten Wert findet neben einem Minderbelastbarkeitssummanden von 30 dB(A) auch das Schalldämmmaß von 15 dB(A) außen/innen seinen rechnerischen Niederschlag.

355 Im Gegensatz zur Fluglärmsynopse hält die Planfeststellungsbehörde eine Verminderung um 5 dB(A) während des Nachtzeitraums nicht für geboten. Diese Wertung begegnet keinen durchgreifenden Bedenken. Die Planfeststellungsbehörde hebt hervor, dass sie sich mit einem Maximalpegel von „bloß“ 45 dB(A), der gemessen am allgemeinen Schutzziel für den nächtlichen Fluglärm eine Sicherheitsmarge von 10 dB(A) enthält, noch auf der sicheren Seite befindet, da dieser Wert hinter den Bedürfnissen der lärmempfindlichsten Gruppe der Schwerstkranken nicht zurückbleibt (PFB S. 572). An diesem Befund ändert sich auch dann nichts, wenn dem Einwand von Maschke (Gutachterliche Stellungnahme vom 4. Dezember 2005, S. 58 f.) Rechnung getragen wird, der dahin geht, dass aus präventiver Sicht die Übersteuerungsgrenze nicht erst bei 99 dB(A), sondern bereits bei 90 dB(A) erreicht ist. Der im Vergleich mit der Synopse um jeweils 2 dB(A) höhere Dauerschallpegel von 38 dB(A) tagsüber und 32 dB(A) nachts entbehrt nach der Einschätzung der Planfeststellungsbehörde ebenfalls nicht der inneren Rechtfertigung: Unter Berücksichtigung des zulässigen Maximalpegels von 45 dB(A) errechnet sich für die sechs verkehrsreichsten Monate nach dem Verkehrsszenario 20XX ein maximaler Dauerschallpegel von 42 dB(A) tags und 35 dB(A) nachts. Die Planfeststellungsbehörde hält es im Interesse des Gesundheitsschutzes zwar für geboten, diese Werte aus präventiven Gründen zu unterschreiten. Sie sieht aber keinen Anlass, sich den Autoren der Fluglärmsynopse anzuschließen, die in diesem Punkt der WHO-Studie von Berglund und Lindvall folgen (PFB S. 571 f.). Sie stützt sich vielmehr auf das Gutachten M 8, in dem Jansen die in dem WHO-Dokument enthaltenen Pegelangaben als Ausdruck der Sicherung einer hohen Lebensqualität charakterisiert, die weit unterhalb der bisher ermittelten Schwellenwerte für physiologische und psychische Reaktionen ansetzt (a.a.O., S. 15, 17). Gegen diese Aussage erheben die Klägerinnen keine substantiierten Einwände. Deutet nichts darauf hin, dass die in der Synopse angeführten Dauerschallpegel von 36 dB(A) tags und 30 dB(A) nachts als unabdingbares Schutzminimum zu qualifizieren sind, so ist nicht ersichtlich, wieso den erhöhten Schutzbedürfnissen kranker Menschen unter Einschluss von Schwerstkranken nicht auch mit Werten von 38 dB(A) bzw. 32 dB(A) sollte ausreichend Rechnung getragen werden können.

- 356 4.2 Ausweislich der Auflage Teil A II 5.1.4 Ziff. 1 Satz 2 i.d.F. des Änderungsbeschlusses vom 21. Februar 2006 ist durch Schallschutzvorrichtungen zu gewährleisten, dass im Rauminnern von Schulen bei geschlossenen Fenstern und ausreichender Belüftung regelmäßig (eine Überschreitung pro Schulstunde ist zulässig) keine höheren A-bewerteten Maximalpegel als 55 dB(A) auftreten sowie ein für die Tagstunden der sechs verkehrsreichsten Monate ermittelter energieäquivalenter Dauerschallpegel von 40 dB(A) bei geschlossenen Fenstern und ausreichender Belüftung nicht überschritten wird. Mit dem Dauerschallpegelkriterium befindet sich die Planfeststellungsbehörde in Übereinstimmung mit der Fluglärmsynopse (a.a.O., S. 175). Das Maximalpegelerfordernis fügt sich in ihr allgemeines Taglärmenschutzkonzept ein, das sich in diesem Punkt im Vergleich mit der Synopse und sonstigen lärmwissenschaftlichen Veröffentlichungen insofern durch ein strengeres Anforderungsprofil auszeichnet, als das Maximalpegelkriterium als zusätzliches Mittel der Lärmbegrenzung eingesetzt wird.
- 357 Die Klägerinnen äußern die Auffassung, dass der im Planfeststellungsbeschluss festgelegte Dauerschallpegel von 40 dB(A) auch in der Kombination mit dem maßgeblichen Maximalpegel keine ausreichende Gewähr für einen angemessenen Lärmschutz bietet. Zur Untermauerung ihres Standpunkts berufen sie sich auf Maschke, der in seiner Gutachterlichen Stellungnahme vom 25. November 2004 (S. 4) seinerseits auf das von Spreng unter dem 15. August 2003 erstellte lärmmedizinische Gutachten Bezug nimmt. Zwischen den Sachverständigen besteht Einigkeit darüber, dass in Schulen sowohl der guten Sprachverständlichkeit als auch guten Konzentrationsmöglichkeiten ein hoher Stellenwert zukommt. Beide Aspekte lassen es nach Ansicht Maschkes geboten erscheinen, dafür Sorge zu tragen, dass im schulischen Bereich ein Dauerschallpegel von 36 dB(A) nicht überschritten wird. Das Gutachten Sprengs vom 15. August 2003 lässt sich entgegen dem Eindruck, der in der Gutachterlichen Stellungnahme vom 25. November 2004 erweckt wird, für diese Auffassung nicht ohne Einschränkungen als Beleg anführen. Allerdings trifft es zu, dass es für die schulische Kommunikationssituation einen Pegel von 36 dB(A) als „mittleren tolerablen Innengeräuschpegel“ ausweist (a.a.O., S. 102). Diese Angabe erläutert Spreng wie folgt: Untersuchungen haben bestätigt, dass sich

Lärmeinwirkungen nachteilig auf die kognitiven Leistungen und das Langzeitgedächtnis auswirken können, jedenfalls aber den Spracherwerb und die Lesefähigkeit beeinträchtigen (vgl. The West London School Study, in: Psychological Medicine 2001, 1325 <1393 ff.>). Nach Ansicht Sprengs sollte in Schulräumen im Sinne eines groben Anhaltswerts der Sprachschallpegel jedenfalls 10 dB, bei schwierigeren oder fremdsprachlichen Texten nach Möglichkeit etwa 20 dB über dem Störschallpegel liegen, um eine völlige Satzverständlichkeit sicherzustellen (a.a.O., S. 99). Spreng legt für eine angemessene schulische Kommunikation einen Sprecher-Hörer-Abstand von 10 m zugrunde, der eine deutlich angehobene Stimme mit einem Sprechpegel von 69 dB(A) erfordert. Wird für das Signal-/Störgeräuschverhältnis ein Mittelwert von 15 dB gebildet und berücksichtigt, dass der Schallpegel um etwa 6 dB pro Verdoppelung der Entfernung zwischen Sprecher und Hörer abfällt (a.a.O., S. 101), so errechnet sich bei einer Pegelminderung um 18 dB und einem Signal-/Störverhältnis von 15 dB der in der Tabelle 3.6 angeführte Innengeräuschpegel von 36 dB(A), dem Maschke in seiner Stellungnahme entscheidendes Gewicht beilegt. Mit diesem Wert bezeichnet Spreng indes keinen Minimalstandard, der uneingeschränkte Geltung beansprucht. Nach seinen Angaben ist der Abstand von 10 m, der in seinem Grundmodell als maßgeblicher Rechenposten auftaucht, keine unumstößliche feste Größe. Spreng geht selbst davon aus, dass sich auch dann, wenn in der Berechnung ein geringerer Abstand als Ausgangsbasis dient, die schulischen Verhältnisse durchaus realitätsgerecht erfassen lassen. Für diesen Fall nennt er - in Übereinstimmung mit den übrigen Autoren der Fluglärmsynopse - auch einen Innenraumpegel von 40 dB(A) noch als angemessenen präventiven Richtwert. Wieso sich im schulischen Bereich mit diesem Pegel keine akzeptablen Zustände gewährleisten lassen, legt Maschke nicht dar und ist auch dem sonstigen Vorbringen der Klägerinnen nicht zu entnehmen.

- 358 4.3 In Kindertagesstätten darf nach der Auflage Teil A II 5.1.4 Ziff. 1 Satz 3 i.d.F. des Änderungsbeschlusses vom 21. Februar 2006 über die allgemeine Schranke von 40 dB(A) hinaus in Ruheräumen der in den Tagstunden der sechs verkehrsreichsten Monate ermittelte energieäquivalente Dauerschallpegel bei geschlossenen Fenstern und ausreichender Belüftung 38 dB(A) nicht überschreiten.

- 359 Ähnlich wie bei Schulen trägt die Planfeststellungsbehörde neben der besonderen Schutzbedürftigkeit der betroffenen Altersgruppe auch dem besonderen Kommunikationsbedürfnis Rechnung, dem schon deshalb ein erhebliches Gewicht beizumessen ist, weil das hervorstechendste Merkmal dieser Einrichtungen ein stark ausgeprägter mehrseitiger Informationsaustausch ist (Erzieher-Kind, Kind-Erzieher, Kind-Kinder). Spezielles Augenmerk verdienen die Ruhepausen, die über die Phasen des Spielens und Lernens hinaus als zusätzliches Element der Erziehung und Ertüchtigung eine wichtige Rolle spielen. Während in den übrigen Aufenthaltsräumen der Kindertagesstätten die für Schulen maßgeblichen Werte einzuhalten sind, darf in Ruheräumen ein Dauerschallpegel von 38 dB(A) nicht überschritten werden (PFB S. 576). Mit diesem Wert bleibt der Planfeststellungsbeschluss freilich hinter der Fluglärmsynopse zurück, die bei Kindergärten „vor allem für die Ruhezeit“ einen Innenpegel von 36 dB(A) empfiehlt. Die Klägerinnen zeigen indes nicht auf, wieso ein um 2 dB(A) höherer Wert zur Erreichung des Schutzzwecks ungeeignet ist.
- 360 Maschke geht in seiner Stellungnahme auf Kindertagesstätten nicht ein. Er nimmt pauschal Bezug auf die Arbeiten von Spreng (a.a.O., S. 4), der sich seinerseits nicht dazu äußert, welche Pegelwerte unabdingbar sind, um in Kindertagesstätten eine Atmosphäre zu schaffen, die neben einer zufriedenstellenden Kommunikation angemessene Entwicklungsmöglichkeiten eröffnet. Auffällig ist freilich, dass der Dauerschallpegel, der in Ruheräumen zu wahren ist, den Dauerschallpegel, der zum Schutz der Nachtruhe einzuhalten ist, um 3 dB(A) übersteigt. Diese Divergenz weckt gleichwohl keine rechtlichen Zweifel. Sie lässt sich nicht als Unstimmigkeit werten. Auch in der Fluglärmsynopse wird für die Ruhezeit ein höherer Dauerschallpegel angegeben als für den Nachtzeitraum. Die Ruhephase während der Mittagszeit hat als regenerative Kraftquelle eine weit geringere Bedeutung als der Nachtschlaf. Schon dieser Unterschied spricht dafür, an sie weniger strenge Maßstäbe anzulegen. Im Planfeststellungsbeschluss wird ein weiterer Gesichtspunkt angeführt, der es rechtfertigt, das Schutzniveau in Kindertagesstätten abzusenken. Die Planfeststellungsbehörde macht geltend, dass Kinder im Vergleich mit Erwachsenen weniger lärmempfindlich sind (PFB S. 576). Sie führt hierfür freilich keine Belege an. Mit der

von ihr geäußerten Ansicht steht sie gleichwohl nicht allein. Die These geringerer Lärmempfindlichkeit lässt sich wissenschaftlich unterlegen. Das OVG Hamburg nimmt im Urteil vom 4. Februar 2003 - OVG 3 E 3/01.P - (n.v.) Bezug auf ein Gutachten von Maschke/Hecht/Balzer, dem es entnimmt, dass Kinder „leichter als Erwachsene einschlafen können und sich durch gewohnte Verkehrsgeräusche deutlich schwerer als diese aufwecken lassen“ (UA S. 92). Aus dieser Aussage folgert es für die Einschlafenszeit von 19:00 bis 22:00 Uhr, dass dem Schutzbedürfnis Genüge geschieht, wenn sichergestellt ist, dass im Rauminnern von Kinderzimmern ein Dauerschallpegel von 40 dB(A) nicht überschritten wird. Bei dem durch diese Entscheidung vermittelten, durch die Klägerinnen nicht in Frage gestellten Erkenntnisstand erscheint ein Dauerschallpegel von weniger als 40 dB(A) während der Phase des Mittagsschlafs aus präventiven Gründen wünschenswert, zur Abwehr unzumutbarer Beeinträchtigungen aber nicht zwingend geboten. Dass die Planfeststellungsbehörde dem Schutzbedürfnis der in der Mittagszeit durch Lärmeinwirkungen betroffenen Kinder in optimalerer Weise hätte gerecht werden können, wenn sie sich auf den in der Fluglärmsynopse empfohlenen Dauerschallpegel von 36 dB(A) festgelegt hätte, drückt ihrer Entscheidung, einem um 2 dB(A) höheren Lärmwert den Vorzug zu geben, nicht den Stempel der Rechtswidrigkeit auf.

- 361 Der Planfeststellungsbeschluss begegnet rechtlichen Bedenken auch nicht deshalb, weil die Planfeststellungsbehörde davon abgesehen hat, neben dem Dauerschallpegel, der im Gebäudeinnern von Kindertagesstätten zu wahren ist, einen Außenpegel festzulegen. Diese Vorgehensweise entspricht den Empfehlungen der Fluglärmsynopse (ZVL 2002, 171 <175>). Deren Autoren halten besondere Vorkehrungen für überflüssig, da sie auf dem Standpunkt stehen, dass die Außenpegel für Kindertagesstätten durch die allgemeinen Tagschutzziele mit abgedeckt werden. Danach lassen sich unzumutbare Kommunikationsstörungen außerhalb von Gebäuden vermeiden, wenn der Dauerschallpegel $L_{eq} = 62$ dB(A) nicht überschritten wird (vgl. a.a.O., S. 174). Im Lärmschutzkonzept der Planfeststellungsbehörde markiert der Pegel von 62 dB(A) ebenfalls den Übergang zu einer unzumutbaren Beeinträchtigung der Nutzung des Außen(wohn)bereichs. Dieser Wert wird auch den Lärmschutzansprüchen von Kindern gerecht, soweit die Freiflächen von Kindertagesstätten die Möglichkeit

zu Spiel und Bewegung eröffnen. Ein auf diesen Nutzungszweck bezogener weitergehender Schutz erscheint schon deshalb nicht geboten, weil sich der Lärm, den die Kinder selbst bei dieser Gelegenheit erzeugen, nach den Ergebnissen verschiedener Untersuchungen vielfach in weit höheren Pegeln niederschlägt (PFB S. 574 f. m.w.N.; vgl. auch Jansen, Gutachten M 8, S. 36 ff.). Geräuscheinwirkungen von mehr als 62 dB(A), die den Nutzungswert von Außenanlagen allgemein mindern, aber nicht grundsätzlich in Frage stellen, sind allerdings geeignet, Lernprozesse nachteilig zu beeinflussen (so die Erläuterungen des Sachverständigen Jansen in den Erörterungsterminen vom 16. November und 10. Dezember 2001). Diese Beeinträchtigung brauchte die Planfeststellungsbehörde indes nicht zu vermehrten Vorkehrungen zu veranlassen. Zwar gehört es in Kindertagesstätten zum Erziehungsprogramm, den kindlichen Betätigungsdrang nicht nur auf Spiel und Zeitvertreib zu lenken, sondern auch für die Vermittlung von Wissen und sonstigen Fähigkeiten bzw. Fertigkeiten fruchtbar zu machen. Für Aktivitäten, die in diese Richtung zielen, pflegen aber herkömmlicherweise schwergewichtig Räumlichkeiten im Gebäudeinnern genutzt zu werden. Sind die Außenanlagen insoweit fluglärmbedingt als zusätzlicher Aktionsraum nicht oder nur bedingt brauchbar, so kann allein wegen der hiermit verbundenen Einschränkungen noch keine Rede davon sein, dass sie ihrer eigentlichen Zweckbestimmung beraubt werden.

- 362 4.4 Unter dem Teil A II 5.1.4. Ziff. 1 Satz 2 i.d.F. des Änderungsbescheids vom 21. Februar 2006 findet sich die Auflage, dass in Wohn- und Gemeinschaftsräumen von Altenwohnheimen der in den Tagstunden der sechs verkehrsreichsten Monate ermittelte Dauerschallpegel von 40 dB(A) bei geschlossenen Fenstern und ausreichender Belüftung nicht überschritten werden darf.
- 363 Mit dieser Regelung bleibt die Planfeststellungsbehörde hinter den Empfehlungen der Fluglärmsynopse zurück. Deren Autoren differenzieren zwischen dem Tages- und dem Nachtzeitraum. Für den Tag empfehlen sie einen $L_{eq} = 36$ dB(A), für die Nacht einen $L_{eq} = 32$ dB(A). Außerdem sollte das Dauerschallkriterium nach ihrem Dafürhalten um Maximalpegel von 51 dB(A) tags und 45 dB(A) nachts ergänzt werden. Die Planfeststellungsbehörde lässt es mit einem niedrigeren Anforderungsniveau bewenden. Für die Nachtstunden kom-

men den Bewohnern von Altenwohnheimen mit einem Dauerschallpegel von 35 dB(A) und einem Maximalpegel von 55 dB(A) lediglich die als allgemeine Schutzziele festgesetzten Werte zugute. Auch der Dauerschallpegel für den Tageszeitraum weicht um 4 dB(A) von den Angaben der Fluglärmsynopse ab. Die Nebenbestimmung verfehlt gleichwohl nicht den ihr zugeordneten Schutzzweck. Sie entspricht den von Spreng im Gutachten vom 15. August 2003 (a.a.O., S. 100) mitgeteilten Forschungsergebnissen. Danach lässt sich bei mehr als 50 % der 63-Jährigen ein Hörverlust von ca. 30 dB(A) bei den Frequenzen 2 kHz und 4 kHz nachweisen. Dieser charakteristische Hochtonverlust führt zu beachtlichen Verständlichkeitseinbußen. Lärmpegel, aus denen Normalhörende, Kinder und Erwachsene noch alle wesentlichen akustischen Informationen mühelos heraushören können, führen ältere Menschen in einen Zustand der Isolierung, der als Minderung der Lebensqualität wahrgenommen wird. Spreng schlägt vor, den altersbedingten Verständlichkeitsverlust mit einem im Vergleich mit Normalhörenden ca. 12 dB besseren Signal-/Störgeräuschverhältnis zu kompensieren (a.a.O., S. 100). Wie aus der Tabelle 3.6 auf S. 102 des Gutachtens erhellt, ist nach seiner Einschätzung bei einem Innengeräuschpegel von 39 dB(A) bei 1 m Abstand und von 35 dB(A) bei 10 m Abstand eine angemessene Kommunikation gewährleistet. Er hebt indes selbst hervor, dass in Seniorenwohnanlagen, Seniorenheimen oder Pflegeheimen den Sprachverständlichkeitsanforderungen noch genügt sein kann, wenn wenigstens ein Innenraumpegel von 40 dB(A) gewahrt wird (a.a.O., S. 106). Der Planfeststellungsbehörde war es nicht verwehrt, sich an dieser Aussage zu orientieren. Für weiterreichende Vorkehrungen besteht kein Anlass. Insbesondere erscheint es nicht geboten, den Empfehlungen der Fluglärmsynopse für den Nachtzeitraum zu folgen. Was die Abwehr von Schlafstörungen angeht, deutet nichts auf ein im Vergleich mit der übrigen Bevölkerung erhöhtes Schutzbedürfnis hin, dem sich weder mit einem Dauerschallpegel von 35 dB(A) noch mit dem Maximalpegelkriterium von 6 x 55 dB(A) ausreichend Rechnung tragen lässt.

- 364 4.5 Die Klägerinnen begehren die Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses dahin, dass die Kosten für erforderliche Einzelfalluntersuchungen (Lärmmessungen) im Falle besonders schutzwürdiger Einrichtungen stets den Vorhabenträgern aufzuerlegen sind, soweit die Einrichtungen innerhalb des festgesetzten Tag- und des Nachtschutzgebietes liegen.
- 365 Ihr Begehren zielt auf eine Änderung der Lärmschutzaufgabe 5.1.4 Nr. 1, die vorsieht, dass die Vorhabenträger die Kosten für Schallschutzvorrichtungen in besonders schutzbedürftigen Einrichtungen tragen, soweit sich in einer Einzelfalluntersuchung herausstellt, dass ein Anspruch auf passiven Schallschutz besteht. Sind die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllt, fallen die Untersuchungskosten den jeweiligen Antragstellern zur Last. Die Planfeststellungsbehörde hat angesichts der vergleichsweise geringen Zahl solcher Einrichtungen in der Umgebung des Planvorhabens darauf verzichtet, Schutzgebiete für diese Einrichtungen festzulegen, innerhalb derer Lärmschutz ohne Einzelnachweis gewährt wird (PFB S. 658, 660). Das Tagschutzgebiet erfasst nur Wohnräume, Büro- und Praxisräume und sonstige betrieblich genutzte Räume, das Nachtschutzgebiet nur Schlafräume außerhalb der vorgenannten Einrichtungen (PFB S. 654 ff.).
- 366 Die angegriffene Kostenregelung ist nicht zu beanstanden. Die Begründung für den Verzicht auf die Festlegung eines gesonderten Schutzgebiets für schutzbedürftige Einrichtungen ist einleuchtend. Die Planfeststellungsbehörde war daher auch nicht gehalten, die Auflage 5.1.4 Nr. 1 Satz 1 dahin zu ergänzen, dass alle schutzwürdigen Einrichtungen innerhalb des Tagschutzgebietes und die Altenheime innerhalb des Nachtschutzgebietes erfasst werden. Es ist auch nicht unbillig, den kommunalen Trägern der Einrichtungen, die nach dem Ergebnis der Einzelfalluntersuchung nicht zum Kreis der Anspruchsberechtigten gehören, die Kosten der Lärmmessungen aufzuerlegen. Im Übrigen mindert die Planfeststellungsbehörde das kommunale Kostenrisiko, indem sie eine Art Beweiserleichterung schafft. Sie geht nämlich davon aus, bei Einrichtungen innerhalb des festgelegten nachtschutzgebietes lasse sich ohne weiteres darauf schließen, dass ein Anspruch auf Finanzierung von Schallschutzmaßnahmen bestehe (PFB S. 658, 660).

367 5. Entschädigung

368 Die Angriffe der Klägerinnen gegen die Entschädigungsregelungen des Planfeststellungsbeschlusses haben teilweise Erfolg.

369 Soweit der Planfeststellungsbeschluss in Teil A II 5.1.5 Ziff. 2 (PFB S. 107) das Entschädigungsgebiet Außenwohnbereich als das Gebiet festlegt, welches von der Grenzlinie eines für die Tagstunden (6:00 bis 22:00 Uhr) der sechs verkehrsreichsten Monate ermittelten energieäquivalenten Dauerschallpegels von 65 dB(A) außen umschlossen wird, ist er rechtswidrig. Die Planfeststellungsbehörde wird in dem durchzuführenden Planergänzungsverfahren zu prüfen und zu entscheiden haben, ob - wofür vieles spricht - der für die Grenzziehung maßgebende Wert auf einen Dauerschallpegel von 62 dB(A) herabzusetzen ist. Im Übrigen sind die Entschädigungsregelungen nicht zu beanstanden.

370 5.1 Außenwohnbereich

371 5.1.1 Die Planfeststellungsbehörde geht im Ausgangspunkt zutreffend davon aus, dass auch der Außenwohnbereich schutzwürdig ist. Zu ihm zählen die außerhalb von Wohngebäuden vorhandenen Flächen, sofern sie nicht bloß der Verschönerung des Grundstücks dienen, sondern in Ergänzung der Gebäudenutzung für ein Wohnen im Freien geeignet und bestimmt sind (vgl. BVerwG, Urteile vom 11. November 1988 - BVerwG 4 C 11.87 - Buchholz 316; § 74 VwVfG Nr. 6 und vom 16. September 1993 - BVerwG 4 C 9.91 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 94). Diese Flächen, zu denen Gärten, Terrassen, Balkone und in ähnlicher Weise nutzbare sonstige Außenanlagen gehören, sind nur tagsüber schutzwürdig, da sie nachts nicht dem dauernden Aufenthalt von Menschen zu dienen pflegen (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. März 2000 - BVerwG 11 A 33.97 - Buchholz 316 § 74 VwVfG Nr. 54; BGH, Urteil vom 16. März 1995 - III ZR 166/93 - BGHZ 129, 124). Dass sie gelegentlich, insbesondere während der warmen Jahreszeit, auch über 22:00 Uhr hinaus für Nutzungszwecke in Anspruch genommen werden, die Ausdruck bestimmter Wohngewohnheiten sind,

darf bei der nach § 9 Abs. 2 LuftVG zulässigen Standardisierung unberücksichtigt bleiben.

- 372 Unzumutbaren Beeinträchtigungen der Nutzung des Außenwohnbereichs, denen sich durch einen physisch-realen Ausgleich in Gestalt von Maßnahmen des aktiven oder passiven Schallschutzes nicht abhelfen lässt, trägt die Planfeststellungsbehörde durch die Gewährung einer Entschädigung Rechnung. Der Planfeststellungsbeschluss sieht zu diesem Zweck ein „Entschädigungsgebiet“ vor, das von der Grenzlinie eines für die Tagstunden der sechs verkehrsreichsten Monate ermittelten energieäquivalenten Dauerschallpegels von 65 dB(A) außen umschlossen wird (PFB S. 107).
- 373 Die Planfeststellungsbehörde geht davon aus, dass der von ihr festgesetzte Dauerschallpegel von 65 dB(A) ausreicht, um unzumutbaren Kommunikationsbeeinträchtigungen Rechnung zu tragen. Den im Vergleich mit dem im Innenwohnbereich höchstzulässigen Dauerschallpegel von 45 dB(A) [= 60 - 15 dB(A)] deutlich höheren Wert rechtfertigt sie mit der Erwägung, dass dem Schutz vor Kommunikationsstörungen im Außenwohnbereich nicht der gleiche Stellenwert beigemessen werden kann, der ihm im Gebäudeinneren, dem eigentlichen Mittelpunkt privater Lebensgestaltung, zukommt. Dies lässt sich vom Grundansatz her nicht beanstanden. Das Wohnen im Freien ist nicht im gleichen Maße schutzwürdig wie das an eine Gebäudenutzung gebundene Wohnen. Wegen des Fehlens der lärmdämmenden Wirkung von Umfassungswänden besteht für den Außenwohnbereich generell eine höhere Lärmerwartung (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Januar 1991 - BVerwG 4 C 51.89 - BVerwGE 87, 332, 386). Indes deutet vieles darauf hin, dass die Planfeststellungsbehörde mit einem äquivalenten Dauerschallpegel von 65 dB(A) hinter den Schutzziele zurückbleibt, die sie sich selbst gesteckt hat. Es ist bereits zweifelhaft, ob der Behörde in der Annahme zu folgen ist, dass bis zu der von ihr bezeichneten Schwelle zumutbare Kommunikationsverhältnisse gewährleistet sind. Die Planfeststellungsbehörde beruft sich zur Untermauerung ihrer Auffassung auf Quellen aus den Jahren 1990 und 1996, denen sie entnimmt, dass ein Dauerschallpegel von 65 dB(A) „akzeptabel“ ist und sogar ein Pegel von 68 dB(A) als „noch tolerierbar“ angesehen werden kann (PFB S. 564). Es gibt jedoch Anzeichen dafür,

dass diese Aussagen nicht mehr den neuesten Erkenntnisstand widerspiegeln. Jedenfalls geht Spreng in seinem lärmmedizinischen Gutachten vom 15. August 2003 davon aus, dass für eine befriedigende und ausreichende Kommunikation ein Störpegel von 62 dB(A) als kritischer Wert anzusehen ist (S. 104). Dieser Beurteilung schließt sich Scheuch in seiner lärmmedizinischen Stellungnahme vom 5. Juli 2004 an (S. 78). Auch in der Fluglärmsynopse wird dem äquivalenten Dauerschallpegel $L_{eq} = 45$ dB(A) innen ein äquivalenter Dauerschallpegel $L_{eq} = 62$ dB(A) außen als Bewertungsgrenze gegenübergestellt und unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung von Kommunikationsstörungen als Kritischer Toleranzwert gekennzeichnet (ZfL 2002, 171 <174>). Dahinstehen kann, ob schon diese Äußerungen für sich genommen es nahe legen, sich bei der Festlegung der Zumutbarkeitsschwelle an diesem Wert zu orientieren. Denn es lassen sich weitere Gesichtspunkte dafür anführen, dass ein Dauerschallpegel von 65 dB(A) als Obergrenze nicht ausreicht, um dem Interesse an der Wahrung einer angemessenen Wohnqualität im Außenwohnbereich Rechnung zu tragen.

- 374 Die Planfeststellungsbehörde stellt ihre Zumutbarkeitsüberlegungen maßgeblich unter dem Blickwinkel etwaiger Kommunikationsstörungen an. Das ist für den Innenwohnbereich nachvollziehbar, da es für die Bewertung des Wohnklimas nach der Einschätzung der Betroffenen schwergewichtig darauf ankommt, dass eine störungsfreie Kommunikation möglich ist. Wenn sie im Gebäudeinnern dem Aspekt der Wahrung zufriedenstellender Kommunikationsverhältnisse ausschlaggebende Bedeutung beimisst, dann beruht dies auf der lärmmedizinischen Erkenntnis, dass Kommunikationsstörungen in diesem Wohnbereich als lästiger empfunden werden als Störungen der Ruhe und der Entspannung oder sonstige Belästigungen im Vorfeld von Gesundheitsgefährdungen (vgl. Spreng, Lärmmedizinisches Gutachten vom 15. August 2003, S. 96). Daraus folgert die Planfeststellungsbehörde, dass der Schutz von „Erholungsaktivitäten im Innenraum durch die Begrenzungswerte für die Reduzierung erheblicher Belästigung und die Realisierung einer guten Kommunikation“ mit abgedeckt wird (PFB S. 566). Diese Feststellung rechtfertigt indes nicht ohne weiteres den Schluss, dass der Schutz der Güter, der im Innenwohnbereich hinter den Schutz der Kommunikation zurücktritt, im Außenwohnbereich ebenfalls eine nachrangige

Rolle spielt oder gar überhaupt nicht zum Tragen kommt. Die Planfeststellungsbehörde geht selbst davon aus, dass zu Erholungszwecken nicht bloß die hierfür geeigneten Teile der freien Landschaft genutzt zu werden pflegen. Sie bezieht in ihr Schutzsystem auch Kleingärten ein. Sie legt dar, dass diese Anlagen, die vor allem im Sommer einen Aufenthalt im Freien ermöglichen, vielfach nicht in erster Linie als Nutzgarten dienen, sondern im Einklang mit der Zweckbestimmung des § 1 Abs. 1 Nr. 1 BKleingartenG als Stätte der Erholung genutzt werden (PFB S. 662). Die Planfeststellungsbehörde macht selbst darauf aufmerksam, dass ein Kleingarten in dieser Hinsicht „eine ähnliche Funktion wie ein Hausgarten“ erfüllt. Die Möglichkeit der „Freizeitgestaltung und Erholung“, die die Kleingartennutzung eröffnet, kennzeichnet sie ausdrücklich als „wichtige Wohnfunktion“ (PFB S. 662). Ein Großteil der Bewohner von Grundstücken in dem durch eine überwiegend aufgelockerte Bebauung geprägten Umfeld des Flughafens Schönefeld ist nicht darauf angewiesen, in der freien Landschaft oder in einem Kleingarten Erholung zu suchen. Er ist vielmehr in der Lage, sein Erholungsbedürfnis im eigenen Außenwohnbereich zu befriedigen.

- 375 Misst die Planfeststellungsbehörde in ihrem Schutzkonzept dem Gesichtspunkt der Erholungseignung von Kleingärten, die nicht im eigentlichen Sinne zum Wohnen dienen, ersichtlich rechtliche Bedeutung bei, so leuchtet es nicht ohne weiteres ein, den Außenwohnbereich, der definitionsgemäß zum „Wohnen im Freien“ bestimmt ist, als Schutzgegenstand nur unter dem Aspekt der Kommunikationsbeeinträchtigung zu behandeln. Als Rechtfertigungsgrund lässt sich schwerlich der Hinweis werten, dass Erholungsaktivitäten im Freien typischerweise nur zeitweilig entfaltet zu werden pflegen (PFB S. 566). Denn auch für Kommunikationszwecke steht der Außenwohnbereich nicht häufiger zur Verfügung. Die Planfeststellungsbehörde nimmt „bezüglich des Schutzes der Erholung“ tagsüber als Grenze einen $L_{eq(3,Tag)}$ von 62 dB(A) an und stellt klar, dass dieser Wert sowohl für den „Erholungswert der Landschaft“ als auch die „Erholungsnutzung“ gilt (PFB S. 567). Sie bleibt jedoch eine Erklärung dafür schuldig, weshalb dieser Grenzziehung im Verhältnis zu der für Beeinträchtigungen der Kommunikation maßgeblichen Zumutbarkeitsmarke keine eigenständige Bedeutung zukommt. Dies ist umso schwerer nachvollziehbar, als sie auch „zur Vermeidung erheblicher Belästigungen unter lärmmedizinischen Aspekten

tagsüber“ als Grenze einen äquivalenten Dauerschallpegel von 62 dB(A) festlegt (PFB S. 560).

- 376 5.1.2 Die Klägerinnen stehen freilich auf dem Standpunkt, dass selbst ein Dauerschallpegel von 62 dB(A) noch zu hoch ist, um den rechtlichen Anforderungen zu genügen. Nach ihrer Auffassung ist davon auszugehen, dass die Erheblichkeitsschwelle schon bei Werten deutlich unterhalb dieser Pegelangabe überschritten wird. Nach der lärmmedizinischen Stellungnahme Maschkes vom 25. November 2004 sei „der Beginn einer erheblichen Belästigung ... mit einem Dauerschallpegel von 55 dB(A) anzusetzen“; je nach Schutzgut - jedenfalls bei Werten von 57 dB(A) bzw. 59 dB(A) - seien Kompensationsmaßnahmen geboten (S. 11 f.). Dieser Ansicht ist nicht zu folgen.
- 377 Die Grenzziehung bei einem Dauerschallpegel von 62 dB(A) wird dem Erfordernis gerecht, rechtliche Folgen schon an Lärmbeeinträchtigungen zu knüpfen, die noch nicht die Schwelle der Gesundheitsgefährdung erreichen und unzumutbare Störungen auf dem Felde der Kommunikation und der Erholung nicht erwarten lassen. Es besteht weithin Einigkeit darüber, dass ein Dauerschallpegel von mehr als 70 dB(A) geeignet ist, vor allem zur Genese von Herz-Kreislauf-Erkrankungen beizutragen (vgl. Scheuch, a.a.O., S. 46; Ortscheid/Wende, Fluglärmwirkungen - ÜBA - 2000, S. 15). Allenfalls bis hinunter zur Schwelle von 65 dB(A) lassen sich gesundheitliche Risiken nicht gänzlich ausschließen (vgl. Scheuch, a.a.O., S. 46; Ortscheid/Wende, a.a.O., S. 15; Ising/Babisch/Kruppa, Ergebnisse epidemiologischer Forschung im Bereich Lärm, in: BMU, Gesundheitsrisiken durch Lärm 1998, S. 35, 48; Babisch, die NaRoMI-Studie, in: UBA, Chronischer Lärm als Risikofaktor für den Myokardinfarkt, S. 51). Anhaltspunkte dafür, dass auch in dem Bereich unterhalb der 65 dB(A)-Marke mit Gesundheitsbeeinträchtigungen, etwa einer Erhöhung des Infarkttrisikos zu rechnen ist, sind beim jetzigen Stand der epidemiologischen Forschung nicht vorhanden (so ausdrücklich Ortscheid/Wende, a.a.O., S. 15). Indes kann Lärm, durch den keine Gesundheitsgefährdung hervorgerufen wird, geeignet sein, Belästigungswirkungen zu erzeugen, denen unter den in § 9 Abs. 2 LuftVG genannten Voraussetzungen Rechnung zu tragen ist. Auch Lärm unterhalb der 65 dB(A)-Schwelle kommt als Stressfaktor in Betracht. Er kann sich

insbesondere in Konzentrationsstörungen und Leistungsbeeinträchtigungen äußern und so allgemein zu einer Minderung des Wohlbefindens führen. Davon abzugrenzen sind Lärmeinwirkungen, die sich zwar als Belästigung einstufen lassen, nicht aber im immissionsschutzrechtlichen Sinne als schädlich qualifiziert werden können.

- 378 Nicht jede Verschlechterung der Lärmsituation, die als lästig empfunden wird, nötigt zu Kompensationsmaßnahmen. Wann „einfache“ Fluglärmbelästigungen, die allenfalls als Abwägungsposten zu berücksichtigen sind, in solche umschlagen, die durch das rechtliche Qualifikationsmerkmal der Erheblichkeit gekennzeichnet sind, ist zwar umstritten. Die Grenze verläuft aber jedenfalls nicht bei einem äquivalenten Dauerschallpegel von 55 dB(A), bei dem die Klägerinnen sie verorten. Selbst Ortscheid und Wende, die von den Klägerinnen in diesem Punkt als Kronzeugen benannt werden, vertreten keineswegs die Ansicht, dass ein Dauerschallpegel von 55 dB(A) Nachteile signalisiert, die nicht bloß unter allgemeinen rechtlichen Gesichtspunkten, sondern gerade auch unter dem Blickwinkel des § 9 Abs. 2 LuftVG relevant sind. Ihre gutachterliche Äußerung (a.a.O., S. 28) lässt sich lediglich als Beleg dafür anführen, dass „mit zunehmenden Belästigungsreaktionen bei Mittelungspegeln (L_{eq} außen) von 55 dB(A) tags ... zu rechnen (ist)“. Diese Aussage ist nicht gleichbedeutend mit der Feststellung, dass jede Überschreitung des 55 dB(A)-Werts Schutzansprüche auslöst. Vielmehr heben Ortscheid und Wende ausdrücklich hervor, dass „die Frage, ab welcher Belastung Belästigungen als erheblich zu werten sind, ... nicht ausschließlich seitens der Lärmwirkungsforschung beantwortet werden“ kann, sondern „einer Güterabwägung mit anderen gesellschaftlichen Wertvorstellungen“ bedarf (a.a.O., S. 26).
- 379 Das Sondergutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen 1999 lässt sich ebenfalls nicht als wissenschaftlicher Beleg für die von den Klägerinnen vertretene These ins Feld führen, dass ein Dauerschallpegel von 55 dB(A) „als Beginn der erheblichen Belästigung“ angesehen werden kann. Es geht unter Verwertung der Ergebnisse verschiedener Untersuchungen davon aus, dass die Schwellenwerte für Belästigungsreaktionen bei 50 dB(A) bis 55 dB(A) und für erhebliche Belästigungen um 10 dB(A) höher liegen (a.a.O., S. 163). Der

Sachverständigenrat macht den für den Übergang zur erheblichen Belästigung „kritischen Wert“ bei einem Dauerschallpegel von 65 dB(A) fest, dem er Bedeutung „darüber hinaus auch aus Gründen des vorbeugenden Gesundheitsschutzes“ beimisst. Er sieht es als „Nahziel“ an, dass diese Marke „möglichst nicht mehr überschritten wird“. Als „mittelfristig“ erstrebenswertes Ziel bezeichnet er einen „Präventionswert von 62 dB(A)“, der dann „längerfristig schrittweise auf einen Zielwert von 55 dB(A) herabgesetzt werden“ sollte (a.a.O., S. 184). Im Umweltgutachten 2004 (BTDrucks 15/3600, S. 335) bekräftigt der Sachverständigenrat diesen Standpunkt: „Auf der Grundlage der Erträge der Wirkungsforschung hält der Umweltrat an seinen früheren Vorschlägen fest: Das Umweltschutzziel der Bundesregierung von 65 dB(A) Außenpegel bei Tag kann nur ein Nahziel für den vorbeugenden Gesundheitsschutz und den Schutz gegen erhebliche Belästigungen darstellen. Es muss durch mittelfristige Ziele - 62 dB(A) als Präventionswert und 55 dB(A) als Vorsorgezielwert - ergänzt werden.“. In Übereinstimmung mit Ortscheid und Wende stellt auch der Sachverständigenrat klar, dass die Bestimmung der Zumutbarkeitsgrenze kein naturwissenschaftlicher Erkenntnisakt ist, sondern eher die Merkmale einer „pragmatisch-politischen Entscheidung“ aufweist, bei der wirtschaftliche und soziale Faktoren zulässigerweise mit berücksichtigt werden dürfen (SRU 1999, <BTDrucks 14/2300 S. 164>). Da sich die Legislative dieser Aufgabe bisher entzogen hat, ist mangels anderweitiger Erkenntnisse, die sich als Beurteilungsposten heranziehen lassen, letztlich freilich doch den Aussagen der Lärmmedizin und der Lärmwirkungsforschung als Orientierungshilfe bei der Abgrenzung maßgebliche Bedeutung beizumessen.

- 380 Allgemein gültige Aussagen darüber, bei welchem Dauerschallpegel Lärmwirkungen sich in Konzentrationsstörungen oder Leistungsminderungen äußern, die als schädlich im immissionsschutzrechtlichen Sinne qualifiziert werden können, sind derzeit noch nicht möglich, da die Untersuchungsergebnisse, die zu diesem Themenkreis vorliegen, ein außerordentlich komplexes Bild von den Wirkungsmechanismen zeigen (vgl. Jansen, Medizinisches Gutachten über die Auswirkungen des Fluglärms auf die Bevölkerung, Stand: 2. April 2004, S. 53). Die Lärmwirkungsforschung behilft sich in dieser durch Erkenntnisunsicherheit geprägten Situation zur Abgrenzung der einfachen Belästigung, die noch im

normalen Bereich der Reizverarbeitung liegt, von den Lärmwirkungen, die den Menschen erheblich beeinträchtigen, mit Hilfskriterien. Die Planfeststellungsbehörde geht davon aus, dass die Zahl der Gestörten Rückschlüsse auf das Ausmaß der Belästigung zulässt. Dass auf eine erhebliche Belästigung erst dann geschlossen wird, wenn im Rahmen einer Befragung ein beträchtlicher Teil der Angesprochenen Anlass zu Beschwerden sieht, beruht auf der Erkenntnis, dass der Grad der Beeinträchtigung stark von subjektiven Wertungen abhängt. Die Planfeststellungsbehörde legt dar, dass sich bei der Bestimmung der Erheblichkeitsschwelle ein Anteil von 25 % als Standard herausgebildet habe (PFB S. 558). Auch die Fluglärmsynopse liegt auf dieser Linie. Nach den Angaben der Autoren geht der zur Vermeidung erheblicher Belästigung vorgeschlagene Präventive Richtwert von 62 dB(A) von „25 % erheblich Belästigten“ aus, „was auch internationalen Gepflogenheiten entspricht“ (ZfL 2002, 171 <174>). Diese Einschätzung wird durch den Rat von Sachverständigen im Sondergutachten 1999 (S. 163) bestätigt (vgl. ferner Guski, Neuer Fluglärm gleich alter Fluglärm? ZfL 2003, 14, 18) und im Umweltgutachten 2004 (BTDrucks 15/3600 S. 316 ff.) erneut bekräftigt. Danach lässt sich das 25 %-Modell auf eine Konvention der ICBEN (International Commission on Biological Effects of Noise) zurückführen, der zufolge eine erhebliche Belästigung vorliegt, wenn bei einem bestimmten Schallpegel am Tag 25 % der Befragten angeben, „äußerst“ oder „stark“ gestört oder belästigt zu sein (SRU 2004, a.a.O., S. 321). Die Planfeststellungsbehörde zitiert verschiedene Belästigungsstudien, denen sie Dauerschallpegel in der Spanne von 59 dB(A) bis 64 dB(A) als Grenzwert für tolerierbare Belastungen entnimmt (PFB S. 558). Auch Scheuch nimmt in seiner Stellungnahme vom 5. Juli 2004 auf die von der Planfeststellungsbehörde verwerteten Untersuchungen Bezug (S. 56). Nach den Angaben von Spreng werden im Schrifttum für den Pegelbereich von 61 dB(A) bis 65 dB(A) Prozentsätze von 25 % bis 30 % genannt (a.a.O., S. 118). Vor dem Hintergrund dieser Untersuchungsergebnisse erscheint ein äquivalenter Dauerschallpegel von 62 dB(A) außen trotz der von dem Sachbeistand Maschke daran geübten Kritik als Zumutbarkeitsmaßstab vertretbar. Die Planungsbehörde muss sich in einem offenen Erkenntnisprozess im Meinungsstreit der Sachverständigen nicht auf die Seite schlagen, die einem Lärmschutz auf dem denkbar anspruchsvollsten Niveau das Wort redet.

- 381 Geht man hiervon aus, so müsste in dem durchzuführenden Planergänzungsverfahren das Gebiet, in dem gemäß § 74 Abs. 2 Satz 2 und 3 VwVfGBbg eine Geldentschädigung als Surrogat für die nicht möglichen technisch-realen Schutzvorkehrungen zu leisten ist, entsprechend erweitert werden.
- 382 5.2 Übernahmeanspruch
- 383 Die Klägerinnen zu 1 und 2 besitzen hinsichtlich ihrer Wohnbau Grundstücke keinen Übernahmeanspruch.
- 384 5.2.1 Ein Übernahmeanspruch ist gegeben, wenn die Beeinträchtigungen so schwer zu Buche schlagen, dass eine weitere Nutzung des Grundstücks als unzumutbar erscheint. Lärmbelastungen sind unzumutbar, wenn ein Wohngrundstück so massiv verlärmert wird, dass es seine Wohnqualität einbüßt und unbewohnbar wird. Das Gleiche gilt, wenn der Lärm von so hoher Einwirkungsintensität ist, dass er den Grad einer Gesundheitsgefährdung erreicht (vgl. BVerwG, Urteile vom 29. Januar 1991 - BVerwG 4 C 51.98 - BVerwGE 87, 332 <383>, vom 21. März 1996 - BVerwG 4 C 9.95 - BVerwGE 101, 1 <12>, vom 6. Juni 2002 - BVerwG 4 A 44.00 - Buchholz 316 § 74 VwVfG Nr. 59 und vom 23. Februar 2005 - BVerwG 4 A 5.04 - BVerwGE 123, 23 <25>). Die Planfeststellungsbehörde geht davon aus, mit der Grenzmarke von 70 dB(A) den verfassungsrechtlichen Schutzanforderungen gerecht geworden zu sein. Mit dieser Festlegung wahrt sie den Rahmen, der bisher in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs und des Bundesverwaltungsgerichts abgesteckt worden ist. Der Bundesgerichtshof hält es für sachgerecht, in Gebieten, die - auch - dem Wohnen dienen, die verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze bei Mittelungspegeln von 70 dB(A) bis 75 dB(A) tagsüber zu ziehen (BGH, Urteile vom 25. März 1993 - BGH III ZR 60/91 - BGHZ 122, 76 <81> und vom 16. März 1995 - BGH III ZR 166/93 - BGHZ 129, 124 <127>). Der 11. Senat des Bundesverwaltungsgerichts ist ihm in dieser Einschätzung gefolgt (vgl. BVerwG, Urteil vom 12. April 2000 - BVerwG 11 A 18.98 - BVerwGE 111, 108 <122>). Auch in anderen Entscheidungen hat er (bzw. der 9. Senat) allenfalls Dauerschallpegel von mehr als 70 dB(A) als eventuell kritisch bezeichnet (vgl. BVerwG, Urteil

vom 18. März 1998 - BVerwG 11 A 55.96 - BVerwGE 106, 241 <249>, vom 28. Oktober 1998 - BVerwG 11 A 3.98 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 23 S. 67; Beschluss vom 13. November 2001 - BVerwG 9 B 57.01 - NVwZ-RR 2002, 178). Die Rechtsprechung des 4. Senats deutet in dieselbe Richtung. Im Urteil vom 29. Januar 1991 - BVerwG 4 C 51.89 - (BVerwGE 87, 332 <382>) wird die Feststellung, dass „der im bewohnten Flughafenumfeld auftretende Dauerschallpegel im Freien bei maximal 75 dB(A) liegen kann“, nicht beanstandet. Im Urteil vom 6. Juni 2002 - BVerwG 4 A 44.00 - (Buchholz 316 § 74 VwVfG Nr. 59 S. 37) wird zum Ausdruck gebracht, dass Lärmwerte von 66 dB(A) tags „deutlich unterhalb eines Bereichs (liegen), der für die Annahme einer Gesundheitsgefährdung in Betracht kommt“.

- 385 5.2.2 Neuere Erkenntnisse, die zu einer Korrektur oder einer Fortentwicklung der bisherigen Rechtsprechung nötigen, sind nicht vorhanden. Die Planfeststellungsbehörde beruft sich auf eine Veröffentlichung des niederländischen Gesundheitsrates aus dem Jahr 1999, der sie entnimmt, dass der Nachweis einer Risikoerhöhung für Herz-Kreislauf-Erkrankungen durch Verkehrslärm bei einem Dauerschallpegel $L_{eq} = 70$ dB(A) als erbracht gelten kann (PFB S. 549). Babisch (zitiert bei Maschke, Gutachterliche Stellungnahme vom 4. Dezember 2005, S. 61 f.) teilt diese Einschätzung. Auch Scheuch (Lärmmedizinische Stellungnahme vom 5. Juli 2004 schließt sich dieser Bewertung an. Nach seiner Auffassung kann die Annahme, dass Lärm bei permanenter Einwirkung eines äquivalenten Dauerschallpegels von mehr als 70 dB(A) in der Zeit von 6:00 bis 22:00 Uhr zur Genese von Herz-Kreislauf-Krankheiten beiträgt, zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zurückgewiesen werden. Eine Gefährdung ist bei diesem Pegelwert jedenfalls nicht ausgeschlossen (S. 45 f.). Auch die Fluglärmsynopse liegt auf dieser Linie. Die Autoren bezeichnen einen äquivalenten Dauerschallpegel von 70 dB(A) unter dem Blickwinkel der Vermeidung extraauraler Gesundheitsschäden als „Kritischen Toleranzwert“ (ZfL 2002, 171 <173>), der nach ihren Erläuterungen signalisiert, dass Gesundheitsgefährdungen und/oder -beeinträchtigungen nicht mehr ausgeschlossen werden können (a.a.O., S. 173). Spreng ergänzt diese Angabe in seinem lärmmedizinischen Gutachten vom 15. August 2003 um den Hinweis, dass der Kritische Toleranzwert den Beginn eines Pegelbereichs markiert, in dem Gesundheitsgefährdungen jedenfalls

bei langfristiger Exposition nicht von der Hand zu weisen sind. Insoweit besteht oberhalb von 70 dB(A) ein wissenschaftlich begründeter und voraussichtlich auch erhärtbarer Verdacht (S. 130).

- 386 Diese Erkenntnisse geben nichts für die Annahme her, dass bereits oberhalb eines Dauerschallpegels von 65 dB(A) Gesundheitsgefährdungen drohen. Gegenteilige Folgerungen lassen sich weder aus dem Sondergutachten 1999 und den Umweltgutachten 2002 und 2004 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen noch aus der Fluglärmsynopse vom 14. August 2002 ableiten. Im Sondergutachten 1999 wird zur Vermeidung lärmbedingter Infarktrisiken ein Dauerschallpegel von 65 dB(A) als „Schwellenwert“ genannt (BTDrucks 14/2300 S. 174). Nach dem Umweltgutachten 2002 erhöht sich oberhalb dieses Pegelwertes das Risiko einer gesundheitlichen Beeinträchtigung (BTDrucks 14/8792 S. 276). Aus dem Umweltgutachten 2004 ergibt sich indes, dass Wirkungen mit Krankheitswert bei chronisch lärmexponierten Gruppen bei Lärmwerten von mehr als 70 dB(A) zu erwarten sind (BTDrucks 15/3600 S. 325). Die NaRoMI-Studie (Noise and Risk of Myocardial Infection), die in der Zeit von 1998 bis 2001 von dem Institut für Sozialmedizin (Charité), dem Umweltbundesamt und der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin erarbeitet wurde, bestätigt diese Einschätzung. Sie zeigt auf, dass sich das Infarktrisiko in den Schallpegelklassen > 65 dB(A) bis 70 dB(A), > 60 dB(A) bis 65 dB(A) und ≤ 60 dB(A) nicht annähernd in dem Maße erhöht wie bei einem Dauerschallpegel von mehr als 70 dB(A) (vgl. die Abbildung 29 der Gutachterlichen Stellungnahme Maschkes vom 4. Dezember 2005, S. 69). Zu dem Befund, dass schon bei einem Dauerschallpegel über 65 dB(A) ein im Vergleich mit den Werten bis 65 dB(A) „signifikant erhöhtes Infarktrisiko“ besteht, gelangt Maschke nur dadurch, dass er die beiden höchsten Schallpegelklassen (> 65 dB(A) bis 70 dB(A) und > 70 dB(A)) zusammenfasst (a.a.O., S. 69). In der Fluglärmsynopse spielt der Dauerschallpegel von 65 dB(A) unter dem Stichwort der Abwehr extraauraler Gesundheitsschäden insofern eine Rolle, als ihm die Qualität eines „Präventiven Richtwertes“ zugesprochen wird (a.a.O., S. 173; vgl. ferner Scheuch, a.a.O., S. 130). Die Autoren stellen indes klar, dass mit ihm keine aus lärmmedizinischer Sicht schlechthin unüberwindbare Schranke aufgerichtet werden soll. Sie legen dar, dass es sich um einen Vorsorgewert handelt, bei

dessen Einhaltung Gesundheitsgefährdungen der Allgemeinheit ausgeschlossen werden können (a.a.O., S. 173).

387 Auch das Pegelsprung-Argument vermag nicht zu verfangen. Freilich trifft es zu, dass „bei einem Übergang vom Ist-Zustand in ein neues Fluglärmszenario“ die Änderung der Wohnumstände desto einschneidender ist, je größer der Pegelsprung ausfällt (vgl. Maschke, Gutachterliche Stellungnahme vom 25. November 2004, S. 14; vgl. hierzu auch Guski, Neuer Fluglärm gleich alter Fluglärm?, ZfL 2003, 14 <23 f.>). Diese Erfahrungstatsache lässt sich jedoch nicht als Grund anführen, der es rechtfertigt, bei einer Erhöhung des äquivalenten Dauerschallpegels um mindestens 5 dB(A) die Grenze des verfassungsrechtlich Zumutbaren bereits bei einem Pegelwert von 65 dB(A) zu ziehen. Es gibt keinen Rechtsgrundsatz des Inhalts, dass die Höhe rechtlich relevanter Schwellen je nach dem Umfang der Lärmzunahme variiert. Das Wesen derartiger Grenzwertregelungen besteht darin, dass nach der Wertungsentscheidung, die ihnen zugrunde liegt, bestimmte nachteilige Folgen bis zum Erreichen der maßgeblichen Grenze hinzunehmen sind. Wer solche nachteiligen Wirkungen auf der Grundlage einer Planungsentscheidung für die Zukunft zu dulden hat, kann nicht besser gestellt werden als derjenige, der vergleichbare Belastungen bereits seit langem ertragen muss.

388 5.3 Nicht durch Fluggeräusche hervorgerufener Lärm

389 Der Planfeststellungsbehörde sind bei der Bewältigung der nicht bloß durch Fluggeräusche, sondern auch durch sonstigen Lärm aufgeworfenen Probleme keine Fehler unterlaufen, die sich zu Lasten der Klägerinnen auswirken.

390 5.3.1 Triebwerksprobeläufe

391 Nach der Auflagenvorschrift in Teil A II 5.1.1 Ziff. 5 sind Triebwerksprobeläufe unzulässig, wenn die Geräusche am Tag einen energieäquivalenten Dauerschallpegel von über 57 dB(A) außen oder in der Nacht einen energieäquivalenten Dauerschallpegel von über 47 dB(A) außen während der Einwirkzeit an Wohnhäusern erzeugen. In keinem Fall dürfen Probeläufe in der Nacht dort zu

einem A-bewerteten Maximalpegel von mehr als 70 dB(A) außen führen (PFB S. 105). Die Festlegung eines Maximalpegels von 70 dB(A) entspricht der zum Schutz der Nachtruhe vor unzumutbaren Fluglärmbeeinträchtigungen in Teil A II 5.1.3 Ziff. 2 (PFB S. 106) getroffenen Regelung. Die für den Dauerschallpegel genannten Grenzwerte liegen mit 57 dB(A) bzw. 47 dB(A) bei vordergründiger Betrachtung um 3 dB(A) niedriger als die Werte des Tagschutzgebiets (Teil A II 5.1.2 Ziff. 2) und des Nachtschutzgebiets (Teil A II 5.1.3 Ziff. 1).

- 392 Teilweise wird aus den Regeln der Akustik hergeleitet, dass diese Absenkung nicht ausreicht, um die Schutzziele lückenlos zu erreichen, die sich die Planfeststellungsbehörde selbst gesteckt hat. Wird ein Schallpegel um einen 3 dB(A) niedrigeren Schallpegel erhöht, so ergibt sich bei energetischer Addition ein in der Summe um etwa 1,8 dB(A) höherer Pegel. Diese Gesetzmäßigkeiten sind nicht geeignet, das Modell, das dem Planfeststellungsbeschluss zugrunde liegt, in Frage zu stellen. Die Pegelwerte von 60 dB(A) bzw. 50 dB(A), die das Tag- und das Nachtschutzziel bezeichnen, beziehen sich auf den über die 16 Stunden des Tages bzw. die acht Stunden der Nacht gemittelten Dauerschallpegel. Diese Beurteilungszeiträume spielen für die Triebwerksprobeläufe keine Rolle. Vielmehr stellt die Planfeststellungsbehörde für die Lärmbeurteilung auf einen weit kürzeren Zeitraum, nämlich den der Einwirkung der Probelaufgeräusche ab. Die Dauerschallpegel von 57 dB(A) bzw. von 47 dB(A) dürfen „während der Einwirkzeit an Wohnhäusern“ nicht überschritten werden (PFB S. 105, 653). Die Planfeststellungsbehörde geht auf der Grundlage der Untersuchungen zur „Geräuschbelastung in der Umgebung des Flughafens“ vom 15. Februar 1999 (Gutachten M 5) von vier Probelaufen während des Tages und zwei Probelaufen während der Nacht aus (vgl. Gutachten M 5, S. 9). Sie berücksichtigt, dass ein Triebwerksprobelauf sich üblicherweise aus einer Minute Betrieb mit Startleistung (Take-off-Power), 15 Minuten Betrieb mit etwa 85 % Startleistung (Cutback-Power) und 44 Minuten Betrieb mit Leerlaufleistung (Flight-Idle-Power) zusammensetzt (vgl. Gutachten M 5, S. 24). Die Planfeststellungsbehörde lässt sich zwar nicht auf die Forderung ein, mit Rücksicht auf die hohe Lärmbelastung während des Betriebs mit Start- oder verringerter Startleistung einen auf diese Phasen bezogenen Kurzzeit-Mittelungspegel zu bilden. Dadurch, dass sie auf die etwa einstündige Einwirkzeit und nicht auf den Ta-

ges- bzw. Nachtzeitraum abstellt, trägt sie der Belastungssituation gleichwohl adäquat Rechnung. Sie verhindert, dass der Lärm, der während der Probeläufe ungefähr vier Stunden am Tag und zwei Stunden bei Nacht erzeugt wird, durch Einbeziehung der probelauffreien zwölf Tages- und sechs Nachtstunden gleichsam weggemittelt wird. Ist für die Triebwerksprobeläufe ein wesentlich kürzerer Beurteilungszeitraum maßgeblich als für den Flugverkehr, so ergibt die Addition der in Teil A II 5.1.1 Ziff. 5 (PFB S. 105) festgelegten Dauerschallpegel von 57 dB(A) bzw. 47 dB(A) keinen um 1,8 dB(A) höheren Gesamtpegel. Der Beklagte beziffert den Lärmzuwachs vielmehr - unwidersprochen - mit 0,3 dB(A). Allerdings lässt sich auch bei einer bloß geringfügigen rechnerischen Erhöhung nicht generell ausschließen, dass die von der Planfeststellungsbehörde als Schutzziele formulierten Grenzen von 60 dB(A) bzw. 50 dB(A) überschritten werden. Nach den Berechnungsergebnissen, die im Gutachten vom 15. Februar 1999 mitgeteilt werden (S. 26), ist an manchen Punkten mit einer solchen Wirkung auch tatsächlich zu rechnen. Die zusätzlichen Geräuschbeeinträchtigungen erweisen sich jedoch deshalb als unschädlich, weil die durch diese Erhöhung Betroffenen ohnehin aus Gründen des Fluglärmschutzes passiven Schallschutz beanspruchen können (Gutachten M 5, S. 26).

393 5.3.2 Straßen- und Schienenlärm

394 Die Behandlung des Straßen- und des Schienenlärms bietet ebenfalls keinen Anlass zu rechtlichen Bedenken.

395 Neben den Regelungen, die den Flughafenausbau betreffen, widmet sich der Planfeststellungsbeschluss auch dem Neubau bzw. der Änderung von Straßen- und Schienenwegen. Dies ist rechtlich zulässig. Auf der Grundlage der §§ 75 und 78 VwVfGBbg dürfen in die luftrechtliche Planfeststellung auch Vorhaben einbezogen werden, die Gegenstand eines eigenständigen Planfeststellungsverfahrens sein könnten. Straßenseitig ergänzt der angefochtene Planfeststellungsbeschluss den Planfeststellungsbeschluss zum 6-streifigen Neubau der Bundesautobahn 113n vom 19. Juli 2000 in der Weise, dass unter Verzicht auf die Anschlussstelle Diepensee eine neue Anschlussstelle für die Haupterschließungsstraße zum Flughafenterminal festgestellt wird (PFB S. 129). Zu den

Straßenneubauvorhaben gehören außer dieser Anbindung vor allem eine zweite Erschließungsstraße von der Bundesstraße 96a zum Flughafenterminal sowie die Ortsumgehung Selchow im Zuge der Landesstraße 75 (PFB S. 224 f.). Zu den Anlagen der schienenseitigen Verkehrsanbindung gehören neben dem Flughafenbahnhof in Tunnellage unter dem Flughafenterminal die Verlängerung der S-Bahn über den Bahnhof Schönefeld hinaus sowie der Fernbahnanschluss in westlicher Richtung an den Berliner Außenring und in östlicher Richtung bis zur Unterführung unter die BAB 113n.

- 396 Der Planfeststellungsbeschluss sieht sowohl im Straßen- als auch im Schienenbereich näher bezeichnete Lärmschutzmaßnahmen vor (PFB S. 672 ff., 683 ff.). Die Planfeststellungsbehörde verwendet als Beurteilungsmaßstab für den Straßen- und den Schienenlärm die in der 16. BImSchV in unterschiedlicher Höhe festgelegten Immissionsgrenzwerte. Es lässt sich ihr nicht als Rechtsfehler anlasten, die einzelnen Lärmsegmente nicht generell einer Gesamtlärbetrachtung unterzogen, sondern im Ausgangspunkt jedes für sich gesondert beurteilt zu haben. Diese Vorgehensweise entspricht den rechtlichen Vorgaben. Das überkommene Lärmschutzsystem ist durch ein Nebeneinander von Regelwerken gekennzeichnet, die jeweils nur auf bestimmte Lärmarten abstellen, bereichsfremde Geräuschquellen aber aus der Betrachtung ausblenden. Das Bundes-Immissionsschutzgesetz legt mit seiner Definition der schädlichen Umwelteinwirkungen zwar eine akzeptorbezogene Sicht nahe, die unabhängig von der Zahl der Emittenten ausschließlich auf das Maß der Immissionsbelastung abstellt. Es misst sich jedoch keine umfassende Geltung bei. Auf den Straßen- und den Schienenbau ist es ausweislich des § 2 Abs. 1 Nr. 4 nur nach Maßgabe der §§ 41 bis 43 sowie auf Flugplätze bloß in den engen Grenzen des § 2 Abs. 2 anwendbar. Im Übrigen unterscheidet es zwar zwischen Gefahren und erheblichen Belästigungen. Im Unterschied zum Gefahrenbegriff, mit dem es an Kategorien anknüpft, die aus dem Polizeirecht geläufig sind, erläutert es jedoch nicht näher, was es unter einer erheblichen Belästigung versteht. Vielmehr bleibt es untergesetzlicher Regelung durch Verordnung oder Verwaltungsvorschrift überlassen, den Begriff bereichsspezifisch zu konkretisieren (vgl. §§ 7, 23, 43, 48 BImSchG). Auch das Luftverkehrsgesetz misst in § 9 Abs. 2 erheblichen Belästigungen rechtliche Bedeutung bei. Es überantwortet

die Konkretisierung aber der jeweiligen Einzelentscheidung. Die jeweils maßgeblichen Lärmschwellen gewährleisten für sich genommen bei isolierter Betrachtung der verschiedenen Lärmquellen, dass die kritischen Werte einer Gesundheitsgefahr deutlich unterschritten werden.

- 397 Die für die unterschiedlichen Lärmsektoren einschlägigen Regelungen sind indes nicht geeignet zu verhindern, dass trotz Einhaltung der Grenz- oder Richtwerte der tatsächliche Lärmpegel vielfach höher liegt als durch das jeweilige Regelwerk suggeriert wird. Bei einer Summierung verschiedener Lärmquellen über die normativ oder administrativ festgelegten Grenzen hinweg kann die Belastung den kritischen Bereich der Gesundheitsgefährdung durchaus erreichen. Ist diese Schwelle überschritten, so sind Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Droht - und sei es erst aufgrund der Summationswirkungen verschiedener Lärmquellen - ein Verfassungsverstoß (vgl. Art. 2 Abs. 2 GG), so darf es mit einer bloß sektoralen Lärmbeurteilung nicht sein Bewenden haben (vgl. BVerwG, Urteile vom 21. März 1996 - BVerwG 4 C 9.95 - BVerwGE 101, 1 <9 f.>, vom 20. Mai 1998 - BVerwG 11 C 3.97 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 18 S. 51 und vom 23. Februar 2005 - BVerwG 4 A 5.04 - BVerwGE 123, 23 <35>).
- 398 Die Planfeststellungsbehörde hat dies nicht verkannt. Sie geht davon aus, dass der Übernahmeanspruch, den sie Lärmbetroffenen zur Vermeidung von Gesundheitsgefährdungen zubilligt, dem Grunde nach auch dann besteht, wenn der insoweit maßgebliche energieäquivalente Dauerschallpegel von 70 dB(A) erst durch das Zusammenwirken von Fluglärm und sonstigen Lärmarten überschritten wird. Sie stellt fest, dass der im Gesamtlärmspektrum dominierende Fluglärm an einzelnen Punkten noch durch den Schienenlärm verstärkt wird. An anderen Stellen summieren sich nach ihrer Darstellung Flug-, Schienen- und Straßenverkehrslärm zu einer Gesamtlärmbelastung jenseits der verfassungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle auf (PFB S. 694). Die Summationsbetrachtungen, die sie im Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts anstellt, um verfassungswidrigen Zuständen vorzubeugen, lösen freilich nicht in allen Fällen, in denen sich Lärm mehrbelastungen durch den Schienen- und den Straßenverkehr abzeichnen, weitergehende Lärmschutzansprüche

che aus. Dies beruht darauf, dass sich ein großer Teil der zusätzlich durch Straßen- oder Schienenlärm Betroffenen Fluglärmbeeinträchtigungen ausgesetzt sieht, die bereits für sich genommen so schwer wiegen, dass sie ein Übernahmeverlangen rechtfertigen (PFB S. 694).

- 399 Die Klägerinnen zeigen nicht auf, weshalb die Planfeststellungsbehörde trotz ihres Bemühens, alle wesentlichen Lärmquellen in ihr Lärmschutzkonzept einzubeziehen, der Summationsproblematik nicht gerecht geworden ist. Sie machen insbesondere nicht geltend, dass Mehrfachbeeinträchtigungen zu ihren Lasten nicht berücksichtigt und deshalb ihre eigenen Lärmschutzansprüche in rechtlich unzulässiger Weise verkürzt worden seien.
- 400 5.4 Entschädigungshöhe Beeinträchtigung Außenwohnbereich
- 401 Die Modalitäten der Entschädigungsregelung begegnen keinen rechtlichen Bedenken. Insbesondere die Höhe der Entschädigung für die Beeinträchtigung des Außenwohnbereichs lässt sich nicht beanstanden.
- 402 Nach Teil A II 5.1.5 Ziff. 4 (PFB S. 108) beträgt die Entschädigung mindestens 4 000 € pro Einfamilienhaus; bei Zwei- und Mehrfamilienhäusern erhöht sich dieser Betrag um jeweils 2 000 € pro abgeschlossene Wohnung. Für Eigentumswohnungen beträgt die Entschädigung mindestens 3 000 € pro Wohnung. Die Entschädigung beträgt 2 % des Verkehrswertes des jeweiligen Grundstücks, wenn der Eigentümer im Einzelfall nachweisen kann, dass diese Entschädigungssumme die in seinem Fall anzuwendende pauschale Entschädigungssumme übersteigt. Soweit die Klägerinnen zu 1 und 2, gestützt auf § 74 Abs. 2 Satz 3 VwVfGBbg, eine höhere Entschädigung verlangen, verkennen sie die Funktion des Geldausgleichs, der nach dieser Bestimmung zu leisten ist.
- 403 Der Betroffene hat unter den in § 74 Abs. 2 Satz 3 VwVfGBbg genannten Voraussetzungen Anspruch auf „angemessene“ Entschädigung in Geld. Was im Sinne dieser Bestimmung „angemessen“ ist, ist von § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfGBbg her zu beurteilen. Die Geldentschädigung dient, anders als die Enteignungsentschädigung, die dazu bestimmt ist, die Vermögensnachteile auszu-

gleichen, die der Betroffene durch den staatlichen Eingriff erleidet, einem beschränkten Zweck. Sie ist nicht als Ausgleich dafür gedacht, dass das Planvorhaben mit (zusätzlichen) Lärmbelastungen verbunden ist. Nachteilige Folgen, die im Wege der Abwägung überwindbar sind, weil sie die Grenze der Unzumutbarkeit nicht erreichen, bedürfen nach der gesetzgeberischen Konzeption nicht zwingend eines finanziellen Ausgleichs, auch wenn sie zu Wertminderungen führen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 5. März 1999 - BVerwG 4 A 7.98 - NVwZ-RR 1999, 556, 557). Die Geldentschädigung, die nach § 74 Abs. 2 Satz 3 VwVfGBbg zu zahlen ist, tritt an die Stelle der Schutzvorkehrungen, die zur Abwehr unzumutbarer Immissionen an sich geboten gewesen wären, nach näherer gesetzlicher Maßgabe aber ausnahmsweise haben unterbleiben dürfen. Ihrer Zweckbestimmung nach beschränkt sie sich darauf, die Einbußen an Lebens- und Wohnqualität zu kompensieren, die durch die Überschreitung des als Erheblichkeitsschwelle maßgeblichen Pegelwertes eintreten. Das personale Schutzelement, das sie insoweit aufweist, verbietet es, sie aus dieser Surrogatfunktion gänzlich herauszulösen. In welchem Maße das Wohnen im Freien beeinträchtigt wird, hängt davon ab, wie stark die Nutzungsmöglichkeiten eingeschränkt werden, die der Außenwohnbereich bietet. Die durch Lärmbeeinträchtigungen verursachten Einbußen lassen sich freilich nicht ausschließlich an der Größe der Fläche festmachen, die zum Wohnen im Freien bestimmt und geeignet ist (vgl. BVerwG, Urteile vom 16. September 1993 - BVerwG 4 C 9.91 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 94 S. 111 und vom 27. Oktober 1998 - BVerwG 11 A 1.97 - BVerwGE 107, 313 <334>). Die Möglichkeit, Außenanlagen für Zwecke der Freizeitgestaltung und Erholung zu nutzen, gehört zu den Faktoren, die den Verkehrswert eines Grundstückes als Ganzes mitbestimmen. Sie ist geeignet, diesen Wert positiv zu beeinflussen (vgl. BGH, Urteil vom 17. April 1986 - BGH III ZR 202/84 - BGHZ 97, 361 <370>). Von daher lässt es sich rechtlich nicht beanstanden, wenn bei der Berechnung der Entschädigung, die für eine unzumutbare Beeinträchtigung des Außenwohnbereichs zu leisten ist, der Verkehrswert als Bemessungsposten herangezogen wird.

- 404 Das 2 %-Kriterium, das neben den in Teil A II 5.1.5 Ziff. 4 (PFB S. 108) genannten Pauschalbeträgen als Einsatzwert dient, wird dem Zweck gerecht, für den die Planfeststellungsbehörde es heranzieht. Es ist vom Grundsatz her geeignet, einen „angemessenen“ Ausgleich i.S.d. § 74 Abs. 2 Satz 3 VwVfGBbg zu gewährleisten. Wie aus der gutachtlichen Einschätzung des von den Klägerinnen des Klageverfahrens BVerwG 4 A 1075.04 beauftragten Sachverständigen Borgmann vom 22. November 2004 erhellt (S. 22 ff.), sind in der Wissenschaft zur Ermittlung von Bodenwertminderungen verschiedene Rechenmodelle entwickelt worden. Die Planfeststellungsbehörde bedient sich unter Rückgriff auf § 82 BewG der bei der steuerlichen Bewertung üblichen Wertabschläge als Orientierungshilfe. Dies lässt sich rechtlich nicht beanstanden.
- 405 Der Senat hat es ausdrücklich gebilligt, die Entschädigung, die nach § 74 Abs. 2 Satz 3 VwVfGBbg zu leisten ist, unabhängig von der konkreten Entwicklung auf dem Grundstücksmarkt in der Flughafenumgebung abstrakt zu bemessen und die Höhe in Anknüpfung an die Abschläge zu bestimmen, mit denen bei der steuerlichen Ermittlung des Einheitswerts Fluglärmbeeinträchtigungen Rechnung getragen wird (BVerwG, Urteil vom 29. Januar 1991 - BVerwG 4 C 51.89 - BVerwGE 87, 332 <390 f.>). Der 11. Senat hat sich dieser Rechtsprechung angeschlossen (BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 1998 - BVerwG 11 A 1.97 - BVerwGE 107, 313 <335>). Nach § 82 Abs. 1 Satz 1 BewG ist der Grundstückswert unter den dort genannten Voraussetzungen zu ermäßigen, wenn bestimmte wertmindernde Umstände vorliegen. Nach § 82 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BewG kommen als solche Umstände ungewöhnlich starke Beeinträchtigungen durch Lärm, Rauch oder Gerüche in Betracht. In der Praxis der steuerlichen Bewertung wird bei Lärm, den ein „großer Verkehrs- oder Militärflughafen mit An- und Abflug von Düsenflugzeugen“ verursacht, danach differenziert, ob das Grundstück in der Lärmschutzzone 1 oder 2 liegt. Die Schutzzone 1 umfasst nach § 2 Abs. 2 FluglärmG das Gebiet, in dem der durch Fluglärm hervorgerufene äquivalente Dauerschallpegel (berechnet nach der Anlage zu § 3 FluglärmG i.V.m. der AzB) 75 dB(A) übersteigt. Der für die Schutzzone 2 maßgebliche Pegelwert beträgt nach § 2 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 2 FluglärmG 67 dB(A). Bei Grundstücken in der Schutzzone 1 sind in der steuerlichen Bewertung Abschläge von maximal 10 % üblich. In der Schutzzone 2 kommen

Abschläge von maximal 5 % in Betracht (vgl. Kleiber/Simon/Weyers, Verkehrswertermittlung von Grundstücken, 4. Aufl. 2002, § 5 WertV Rn. 303; Schaffner in: Kreuziger/Lindberg/Schaffner, Kommentar zum Bewertungsgesetz, 2002, § 82 Rn. 3, 14). Die Planfeststellungsbehörde richtet sich bei der Bemessung der Entschädigung an den Abschlägen aus, die für Grundstücke in der Schutzzone 2 allgemeiner Praxis entsprechen. Dies lässt sich nicht beanstanden. Denn Lärmbelastungen von mehr als 75 dB(A), die das prägende Merkmal der Schutzzone 1 sind, wird im Umfeld des Flughafens Schönefeld niemand ausgesetzt. Vielmehr besteht schon bei Lärmimmissionen von mehr als 70 dB(A) ein Übernahmeanspruch.

406 Die 2 %-Bemessungsgrundlage widerspricht nicht den Maßstäben, die in der Bewertungspraxis angelegt werden. Danach stellt ein Abschlag in Höhe von 5 % des Verkehrswertes einen Maximalwert dar, der im Regelfall unterschritten wird. Hinter dem Höchstsatz deutlich zurückzubleiben, lässt sich mit der Erwägung rechtfertigen, dass an die Geldentschädigung, die im Anwendungsbereich des § 74 Abs. 2 Satz 3 VwVfGBbg zu zahlen ist, ein anderer Maßstab anzulegen ist als an die Abschläge, die in der steuerlichen Bewertung zu bewilligen sind. § 82 BewG stellt auf das bebaute Grundstück als solches ab, ohne zwischen Innen- und Außenwohnbereich zu differenzieren. Die Planfeststellungsbehörde beugt „ungewöhnlich starken Beeinträchtigungen durch Lärm“ im Sinne dieser Bestimmung indes schon dadurch vor, dass sie Vorkehrungen anordnet, die die Gewähr dafür bieten, dass der Fluglärm im Innenwohnbereich auf das Maß des rechtlich Zumutbaren reduziert wird. Ein Ausgleichsbedarf tritt in ihrem Regelungssystem lediglich für den Außenwohnbereich zu Tage, der vergleichsweise weniger schutzwürdig ist, da er als Gradmesser für die Wohnqualität weit geringeres Gewicht besitzt als der Innenwohnbereich. Das 2 %-Kriterium trägt diesen Gegebenheiten zutreffend Rechnung.

407 5.5 Minderung der Grundstücksverkehrswerte

408 Ohne Erfolg verlangen die Klägerinnen eine Entschädigung, die ihnen einen Ausgleich nicht bloß für die durch etwaige Beeinträchtigungen des Außenwohn-

bereichs hervorgerufenen Wertminderungen, sondern auch für die übrigen von ihnen beklagten Wertverluste verschafft.

- 409 5.5.1 § 74 Abs. 2 Satz 3 VwVfGBbg gibt für einen solchen Anspruch nichts her. Er hat Sekundärcharakter. Sein Anwendungsbereich reicht nicht weiter als die Primärregelung des § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfGBbg, die einen Ausgleich nur für den Fall vorsieht, dass die Planung die dort bezeichneten unzumutbaren Nachteile zur Folge hat. Eine Vorschrift des Inhalts, dass der Planungsträger Betroffene durch die Gewährung einer Entschädigung auch vor sonstigen Beeinträchtigungen und Vermögenseinbußen bewahren muss, ist der Rechtsordnung fremd. Dass insoweit einschlägige (Spezial-)Normen nicht existieren, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Nicht jede Wertminderung eines Grundstücks, die durch die Zulassung eines mit Immissionen verbundenen Planvorhabens ausgelöst wird, begründet i.S.d. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG eine Pflicht zu einem finanziellen Ausgleich (vgl. BVerwG, Urteile vom 29. Januar 1991 - BVerwG 4 C 51.89 - BVerwGE 87, 332 <384 f.> und vom 24. Mai 1996 - BVerwG 4 A 39.95 - Buchholz 316 § 74 VwVfG Nr. 39). Kein Grundeigentümer kann auf einen unveränderten Fortbestand des von ihm zu einem bestimmten Zeitpunkt vorgefundenen Wohnumfelds vertrauen. Baut er auf die Lagegunst, so nutzt er eine Chance, die nicht die Qualität einer Rechtsposition i.S.d. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG hat. Aus dem Gewährleistungsgehalt der Eigentumsgarantie lässt sich kein Recht auf bestmögliche Nutzung des Eigentums ableiten. Eine Minderung der Wirtschaftlichkeit ist grundsätzlich ebenso hinzunehmen wie eine Verschlechterung der Verwertungsaussichten (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 4. Februar 1975 - 2 BvL 5/74 - BVerfGE 38, 348 <371>, vom 19. März 1975 - 1 BvL 20/73 u.a. - BVerfGE 39, 210 <237>, vom 6. Oktober 1987 - 1 BvR 1086/82 u.a. - BVerfGE 77, 84 <118> und vom 26. Juni 2002 - 1 BvR 558/91 u.a. - BVerfGE 105, 252 <277 ff.>). Welcher Wertschätzung sich ein Grundstück erfreut, bestimmt sich nicht nach starren unwandelbaren Regeln. Der Verkehrswert wird durch zahlreiche Umstände beeinflusst, die je nach der vorherrschenden Verkehrsauffassung positiv oder negativ zu Buche schlagen. Die Auswirkungen eines Planvorhabens kommen in der Gesamtbilanz lediglich als einer der insoweit maßgeblichen Faktoren zur Geltung. Welches Gewicht der Grundstücksmarkt ihnen beimisst, liegt außerhalb der Einflussphäre des Pla-

nungsträgers (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 1999 - BVerwG 11 A 31.98 - Buchholz 316 § 74 VwVfG Nr. 53 S. 11).

- 410 5.5.2 Entgegen der Ansicht der Klägerinnen hat der Planfeststellungsbeschluss das Problem der vorhabenbedingten Minderungen des Verkehrswertes auch im Rahmen des allgemeinen Abwägungsgebots fehlerfrei berücksichtigt.
- 411 Aus der Tatsache, dass ein finanzieller Ausgleich nur unter den in § 74 Abs. 2 Satz 3 VwVfGBbg genannten Voraussetzungen zwingend geboten ist, lässt sich freilich nicht folgern, dass Verkehrswertminderungen, die über den Schutzbereich dieser Entschädigungsregelung hinaus durch ein Planvorhaben ausgelöst werden, rechtlich irrelevant sind. Die Beachtung des § 74 Abs. 2 Satz 3 VwVfGBbg entbindet nicht von der Pflicht, planbedingte Wertverluste gegebenenfalls als private Belange im Rahmen der Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Mai 1996 - BVerwG 4 A 39.95 - Buchholz 316 § 74 VwVfG Nr. 39 S. 19). Dem Planungsträger bleibt es jedoch unbenommen, solche Wertminderungen nach den zum Abwägungsgebot entwickelten Grundsätzen hinter gegenläufige öffentliche Interessen zurücktreten zu lassen. Wie auch sonst ist es ihm allerdings verwehrt, eine äußerste durch Abwägung nicht überwindbare Schwelle zu überschreiten. Die Grenze zur Abwägungsdisproportionalität ist erreicht, wenn die Wertverluste so massiv ins Gewicht fallen, dass den Betroffenen ein unzumutbares Opfer abverlangt wird.
- 412 Die Planfeststellungsbehörde hat dies nicht verkannt. Sie setzt sich im Planfeststellungsbeschluss mit dem Thema Wertminderungen ausgiebig auseinander (PFB S. 976 ff.). Sie nimmt zur Kenntnis, dass der Ausbau des Flughafens Schönefeld geeignet ist, die Wertentwicklung in der Umgebung nachteilig zu beeinflussen. Die Wertverluste erreichen nach ihren Ermittlungen indes keine Ausmaße, die den Schluss nahe legen, dass den Betroffenen unvertretbare Einbußen zugemutet werden oder dass gar - wie die Klägerinnen vortragen - der Standort Schönefeld als ungeeignet angesehen werden müsste.
- 413 Gestützt auf die Ergebnisse des von ihr eingeholten Gutachtens des Instituts für Bodenmanagement vom 29. August 2003 legt die Planfeststellungsbehörde

dar, dass die Bodenpreise im Umland von Berlin in den Landkreisen Dahme-Spreewald, Oder-Spree, Teltow-Fläming und Potsdam-Mittelmark seit 1995/96 jährlich um 3 % bis 6 % gefallen sind. Für die durch den Flughafenausbau am stärksten betroffenen Gemeinden stellt sie in diesem Punkt eine statistisch eindeutige Sonderentwicklung fest. Nach den Erhebungen der Gutachter gingen die Bodenpreise in der Zeit von 1996 bis Ende 2002 in der Gemeinde Schulzendorf um ca. 20 %, in der Gemeinde Mahlow um ca. 15 % bis 20 %, in den Gemeinden Eichwalde, Waltersdorf und Blankenfelde um ca. 15 % und in der Gemeinde Schönefeld um ca. 10 % zurück. Der Sachverständige Borgmann bestätigt diesen Befund (Gutachterliche Einschätzung vom 22. November 2004, S. 94, 100). Auch nach seinen Ermittlungen bewegen sich die beklagten Verkehrswertminderungen in dieser Größenordnung. Die Planfeststellungsbehörde schließt sich der Mutmaßung der Gutachter an, dass der im Vergleich mit standortferneren Gemeinden erhöhte Wertverlust von durchschnittlich 15 % „mit relativ hoher Wahrscheinlichkeit auf den Faktor befürchteter Fluglärm zurückzuführen ist, da neben der rückläufigen allgemeinen Bodenwertentwicklung keine sonstigen Auffälligkeiten zu erkennen“ sind (PFB S. 981). Trotz des gemessen an der allgemeinen Wertentwicklung überdurchschnittlichen Wertverfalls im Flughafenumfeld sieht sie indes keinen Anlass, einen Ausgleich zu gewähren. Eine Wertminderung in der Größenordnung von etwa 15 % hält sich nach ihrer Einschätzung insbesondere vor dem Hintergrund eines allgemein sinkenden Preisniveaus noch innerhalb der marktüblichen Schwankungsbreite. Mit dieser Entscheidung macht sie unter Wahrung der ihrem planerischen Gestaltungsspielraum gesetzten Grenzen von der ihr eingeräumten Abwägungsermächtigung in zulässiger Weise Gebrauch. Vermindert sich der Verkehrswert eines Grundstücks um bis zu 20 %, so kann noch keine Rede davon sein, dass das Grundeigentum praktisch funktionslos wird.

- 414 Das im Auftrag der Kläger des Klageverfahrens BVerwG 4 A 1075.04 von W. Kühling erstellte Gutachten zur „Ermittlung von Boden- und Gebäudewertverlusten durch den geplanten Großflughafen Berlin-Schönefeld“ vom 29. November 2005 rechtfertigt keine abweichenden Schlüsse. Kühling nennt in seiner Analyse zwar zum Teil weit höhere Wertverluste. Nach seiner eigenen Darstellung in der mündlichen Verhandlung war es jedoch nicht seine Absicht, ein Ver-

kehrswertgutachten im herkömmlichen Sinne zu erstellen. Vielmehr war es sein Anliegen, unabhängig von einer anhand von Verkaufsfällen vorgenommenen Beurteilung des realen Geschehens auf dem Grundstücksmarkt die volkswirtschaftliche Seite zu beleuchten. Schon wegen dieses andersartigen methodischen Ansatzes ist das Gutachten vom 22. November 2005 nicht geeignet, den Aussagewert der Untersuchungen des Instituts für Bodenmanagement vom 29. August 2003 und des Sachverständigen Borgmann vom 24. November 2004 zu erschüttern. Hinzu kommt, dass Kühlings Einschätzung der Wertverhältnisse auf Prämissen aufbaut, denen der Senat schon aus Rechtsgründen nicht folgen kann. Nicht zu folgen ist Kühling insbesondere in der Annahme, dass mit einem L_{eq} von 55/45 dB(A) tags/nachts die Zumutbarkeitsschwelle markiert wird (S. 16) und ein Wert von 65 dB(A) oder gar nur 60 dB(A) physiologische Gesundheitsbeeinträchtigungen bzw. einen enteignungsgleichen Eingriff signalisiert (S. 15, 18).

- 415 5.6 Zeitpunkt für die Ermittlung des Verkehrswertes
- 416 Die Planfeststellungsbehörde sieht für die Ermittlung des Verkehrswertes, der die Bemessungsgrundlage für die Entschädigung bildet, die nach § 74 Abs. 2 Satz 3 VwVfGBbg als Surrogat für Schutzvorkehrungen oder im Falle der Übernahme eines Grundstücks zu zahlen ist, als maßgeblichen Zeitpunkt den Tag an, an dem der Entschädigungsanspruch geltend gemacht wird (PFB S. 108). Dies ist nicht zu beanstanden.
- 417 Zu Unrecht meinen die Klägerinnen, der 28. Mai 1996, spätestens aber der 17. Dezember 1999 sei der für die Bestimmung der Grundstücksqualität maßgebliche Stichtag. Am 28. Mai 1996 wurde der sog. Konsensbeschluss gefasst. Am 17. Dezember 1999 wurde der Planfeststellungsantrag gestellt. Die Klägerinnen stehen auf dem Standpunkt, dass bereits mit dem Konsensbeschluss im Jahre 1996 die Würfel zugunsten des Standorts Schönefeld gefallen seien. Jedenfalls habe sich die Planung endgültig mit der Stellung des Planfeststellungsantrags verfestigt. Daraus leiten sie ab, dass Wertminderungen, die seitdem eingetreten seien, bei der Bestimmung des Verkehrswertes nicht zu ihren Lasten berücksichtigt werden dürften. Zur Untermauerung dieses Standpunktes

wird auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zur Bemessung der Enteignungsschädigung verwiesen. Diese von ihnen befürwortete Parallelwertung verbietet sich indes aus Rechtsgründen.

- 418 Nach § 93 Abs. 4 Satz 1 BauGB (= § 8 Abs. 4 Satz 1 Enteignungsgesetz des Landes Brandenburg <EntGBbg>) ist für die Bemessung der Enteignungsschädigung der Zustand des Grundstücks in dem Zeitpunkt maßgebend, in dem die Enteignungsbehörde über den Enteignungsantrag entscheidet. Der Enteignungsbeschluss eröffnet den Zugriff auf den Enteignungsgegenstand. Er regelt, was dem Betroffenen genommen wird und wofür er entschädigt werden muss. Insbesondere schreibt er die wertbildenden Merkmale fest, anhand derer sich Art und Umfang des Verlustes ermitteln lassen. Abweichend von der Regel bestimmt § 93 Abs. 4 Satz 2 BauGB (= § 8 Abs. 4 Satz 2 EntGBbg), dass im Falle der vorzeitigen Besitzeinweisung der Zustand in dem Zeitpunkt maßgebend ist, in dem diese behördliche Maßnahme wirksam wird. Mit dieser Regelung trägt der Gesetzgeber dem Umstand Rechnung, dass der Besitzübergang vorgezogen wird (vgl. § 116 BauGB; § 38 EntGBbg). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs kann auf einen früheren Zeitpunkt auch dann abzustellen sein, wenn die Enteignung auf sonstige Weise Vorwirkungen erzeugt. Insbesondere dann, wenn sich das Enteignungsverfahren längere Zeit hinzieht oder dieses Verfahren zusammen mit einer ihm vorgeschalteten Planung einen einheitlichen Enteignungsprozess darstellt, der die Enteignung mit Sicherheit erwarten lässt, ist der Zeitpunkt entscheidend, in dem das Grundstück von der konjunkturellen Weiterentwicklung endgültig abgeschnitten wird (vgl. BGH, Urteile vom 12. Juni 1975 - BGH III ZR 25/73 - BGHZ 64, 382 <384>, vom 11. Februar 1988 - BGH III ZR 64/87 - BauR 1988, 458 <459 f.> und vom 6. April 1995 - BGH III ZR 27/94 - NJW-RR 1995, 911 <912>; Beschluss vom 25. November 1991 - BGH III ZR 65/91 - NVwZ 1992, 603).
- 419 Die vom Bundesgerichtshof entwickelten Grundsätze lassen sich indes nicht auf den Anwendungsbereich des § 74 Abs. 2 Satz 3 VwVfGBbg übertragen. Der Senat hat bereits im Urteil vom 29. Januar 1991 - BVerwG 4 C 51.89 - (BVerwGE 87, 332 <389>) darauf hingewiesen, dass sich der finanzielle Ausgleich, der auf der Grundlage dieser Vorschrift zu leisten ist, von seiner Zielsetzung her

wesentlich von der Entschädigung im Enteignungsverfahren unterscheidet. Er ist nicht an Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG zu messen. Er stellt kein Äquivalent für den Entzug von Eigentum dar, das in der Regel auf einen Wertersatz nach Maßgabe des Verkehrswertes hinausläuft (vgl. § 95 Abs. 1 BauGB; § 10 Abs. 1 EntGBbg). Anders als die Enteignung, die auf den vollständigen oder teilweisen Entzug konkreter durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützter subjektiver Rechtspositionen gerichtet ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 23. November 1999 - 1 BvF 1/94 - BVerfGE 101, 239 <259>; Beschlüsse vom 12. Juni 1979 - 1 BvL 19/76 - BVerfGE 52, 1 <27>, vom 15. Juli 1981 - 1 BvL 77/78 - BVerfGE 58, 300 <321> und vom 22. Mai 2001 - 1 BvR 1512/97 u.a. - BVerfGE 104, 1 <9>), lässt § 74 Abs. 2 VwVfGBbg die Eigentumssubstanz unberührt.

- 420 Der finanzielle Ausgleich, der nach § 74 Abs. 2 Satz 3 VwVfGBbg zu leisten ist, hat demgemäß eine andere Funktion als die Enteignungsentschädigung. Er tritt an die Stelle von Schutzmaßnahmen, die an sich geboten sind, weil das Planvorhaben mit erheblichen Belastungen verbunden ist, nach der gesetzgeberischen Wertung aber nicht getroffen zu werden brauchen, weil sie untunlich oder mit dem Vorhabenzweck unvereinbar sind. Hinter der Vorwirkungsrechtsprechung des Bundesgerichtshofs steht die Absicht sicherzustellen, dass der Zustand, in dem sich das Grundstück im Augenblick der Wegnahme befindet, den Bezugspunkt für die Entschädigung bildet. Ähnliche Erwägungen sind im Anwendungsbereich des § 74 Abs. 2 Satz 3 VwVfGBbg von vornherein fehl am Platz, weil die Regelung an § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfGBbg anknüpft. Unter den in dieser Vorschrift genannten Voraussetzungen sind dem Vorhabenträger Schutzvorkehrungen aufzuerlegen. Aus dem Regelungszweck ergibt sich, dass die Schutzeinrichtungen jedenfalls zu dem Zeitpunkt vorhanden sein müssen, zu dem die Anwohner ohne sie den Einwirkungen ausgesetzt wären, die es abzuwehren gilt. Das ist der Tag, an dem die neue oder geänderte Verkehrsanlage in Betrieb genommen wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. März 1997 - BVerwG 11 A 25.95 - BVerwGE 104, 123 <137 f.>).
- 421 Zwar ist es dem Vorhabenträger unbenommen, die notwendigen Schutzvorkehrungen schon in einem früheren Stadium der Planverwirklichung zu treffen. Es wäre aber geradezu widersinnig, von ihm zu verlangen, dass er in dieser Rich-

tung bereits im Zeitpunkt der Auslegung der Planunterlagen oder gar noch früher tätig wird. Auf dieser Verfahrensstufe lässt sich noch nicht sicher abschätzen, ob das Vorhaben überhaupt so wie geplant und mit allen Konsequenzen, die sich aus der planerischen Konzeption ergeben, in die Tat umgesetzt werden kann. Als zeitlicher Anknüpfungspunkt für Maßnahmen des aktiven oder passiven Schallschutzes kommt frühestens der - sofort vollziehbare - Planfeststellungsbeschluss in Betracht. Erst durch ihn wird der Weg zur Realisierung des Planvorhabens frei gemacht. Für den Anspruch auf Geldentschädigung, der gegebenenfalls an die Stelle des Anspruchs auf physisch-realen Ausgleich tritt, kann kein anderer Zeitpunkt maßgebend sein als für den Primäranspruch. Für eine Vorverlagerung nach dem Muster der Vorwirkungsrechtsprechung zum Enteignungsrecht fehlt jede Rechtfertigung. Mit dieser Einschätzung sieht sich der Senat in Übereinstimmung mit der zivilgerichtlichen Entschädigungsjudikatur. Anders als bei der Enteignung hebt der Bundesgerichtshof bei Wertminderungen, die als Folge von Lärmimmissionen die Merkmale eines - nicht mehr in Art. 14 Abs. 3 GG, sondern im allgemeinen Aufopferungsgedanken der §§ 74 und 75 Einleitung zum Allgemeinen Landrecht für die Preußischen Staaten (Ei-LALR) verankerten - enteignenden Eingriffs erfüllen (vgl. BGH, Urteile vom 29. März 1984 - BGH III ZR 11/83 - BGHZ 91, 20 <26 ff.> und vom 10. Dezember 1987 - BGH III ZR 220/86 - BGHZ 102, 350 <357>), auf den Zeitpunkt ab, zu dem die Lärmeinwirkungen die durch das Verfassungsrecht gezogene Zumutbarkeitsgrenze übersteigen. Aus Gründen der Sachlogik wird über den so definierten Eingriffszeitpunkt auch der Stichtag für die Ermittlung der Grundstücksqualität bestimmt (vgl. BGH, Urteile vom 17. April 1986 - BGH III ZR 202/84 - BGHZ 97, 361 <370 f.>, vom 10. November 1987 - BGH III ZR 204/86 - NJW 1988, 900 <901> und vom 16. März 1995 - BGH III ZR 166/93 - BGHZ 129, 124 <136>).

- 422 Die von der Planfeststellungsbehörde getroffene Stichtagsregelung wird dem mit § 74 Abs. 2 VwVfGBbg verfolgten Zweck gerecht. Freilich knüpft sie nicht unmittelbar an den Zeitpunkt an, zu dem der Flughafen Schönefeld in seiner planfestgestellten Form in Betrieb genommen wird. Vielmehr misst sie dem Tag der Stellung des Entschädigungsantrags maßgebliche Bedeutung bei. Die Betroffenen erleiden hierdurch indes keine Nachteile. Sie werden im Gegenteil

begünstigt. Sie haben es in der Hand, für ihren Antrag den Zeitpunkt zu wählen, der ihnen unter Berücksichtigung der Verhältnisse auf dem Grundstücksmarkt günstig erscheint.

423 5.7 Fünf-Jahres-Frist

424 Die Klägerinnen begehren die ersatzlose Aufhebung der Lärmschutzaufgabe 5.1.7 Nr. 3, nach welcher der Anspruch auf Schallschutzeinrichtungen im Tag- und Nachtschutzgebiet (5.1.2 bis 5.1.4) und der Anspruch auf Entschädigung (5.1.5, 5.1.6) nur bis fünf Jahre nach Inbetriebnahme der planfestgestellten, neuen Südbahn gegenüber den Trägern des Vorhabens geltend gemacht werden kann (PFB S. 109). Sie halten es für denkbar, dass die Auslastung des in Betrieb genommenen (ausgebauten) Flughafens auf Jahre hinaus hinter den Erwartungen zurückbleibt und der Einbau von Schallschutzvorrichtungen in den Randbezirken des Tag- und des Nachtschutzgebietes deshalb als noch nicht so dringlich angesehen wird. Wenn nach Ablauf von fünf Jahren die Zahl der Flugbewegungen drastisch zunehme, sei der Anspruch auf Schallschutz verfristet. Das gelte auch für Ansprüche aufgrund einer Einzelfallprüfung außerhalb der festgesetzten Schutzgebiete.

425 Nach der Begründung im Planfeststellungsbeschluss (S. 667) soll die in Anlehnung an § 9 Abs. 1 Satz 3 FluglärmG vorgesehene Frist einerseits den Betroffenen ausreichend Zeit für die Geltendmachung ihrer Ansprüche einräumen und andererseits den Trägern des Vorhabens die erforderliche Planungssicherheit geben. Der Fristbeginn ist an die Inbetriebnahme der neuen Südbahn geknüpft, weil spätestens zu diesem Zeitpunkt die Lärmbelastung infolge der Schließung des Flughafens Berlin-Tegel erheblich zunehmen werde. Die Stellung von Ansprüchen zu einem früheren Zeitpunkt bleibe unbenommen. Die Auflage 5.1.7 Nr. 4 sehe vor, dass die Fünf-Jahres-Frist nach einer Neufestlegung der Schutz- und Entschädigungsgebiete für neue Ansprüche im Sinne der Auflagen 5.1.2 bis 5.1.6 von Neuem beginne. Neu hinzugekommenen Anspruchsberechtigten werde damit die gleiche Frist eingeräumt wie den ursprünglich Berechtigten.

- 426 Die Regelung ist angemessen. Die Frist von fünf Jahren ist ausreichend. Den Betroffenen obliegt es, ihre Ansprüche im eigenen Interesse rechtzeitig zu stellen. Die Beigeladenen haben ein berechtigtes Interesse daran, Lärmschutzmaßnahmen und Entschädigungsleistungen in überschaubarer Zeit abzuwickeln. Für Ansprüche, die sich nach einer Einzelfallprüfung außerhalb der festgesetzten Schutzgebiete als begründet erweisen, gilt die Befristung nach ihrem eindeutigen Wortlaut nicht. Für Entschädigungsansprüche in Bereichen außerhalb der festgesetzten Schutzgebiete ist der Wortlaut der Auflage 5.1.7 Nr. 3 nicht in gleicher Weise eindeutig. Der Beklagte hat jedoch in seiner Klageerwidern vom 20. Mai 2005 (S. 180 f.) klargestellt, dass die Fünf-Jahres-Frist auch hinsichtlich etwaiger Entschädigungsansprüche nur für die Grundstücke gilt, die innerhalb der in Anlage 3 zum Planfeststellungsbeschluss festgelegten Entschädigungsgebiete liegen.
- 427 5.8 Geldausgleich bei teuren Schallschutzmaßnahmen
- 428 Einen Sonderfall des Geldausgleichs regelt Teil A II 5.1.7 (PFB S. 108). Nach dieser Auflagenvorschrift verwandelt sich der Anspruch auf physisch-realen Ausgleich in einen Anspruch auf Entschädigung in Geld, soweit die Kosten für an sich gebotene Einrichtungen des passiven Schallschutzes (Tag- und/oder Nachtschutz) 30 % des Verkehrswertes von Grundstück und Gebäuden mit zu schützenden Räumen überschreiten. Diese Entschädigungsklausel hält einer rechtlichen Überprüfung stand.
- 429 Die Planfeststellungsbehörde geht davon aus, dass Kosten in Höhe von mehr als 30 % des Verkehrswertes „außer Verhältnis zum angestrebten Schutzzweck stehen“ (PFB S. 666). In Erläuterung und Ergänzung dieser Aussage stellt sie fest, dass „in den Fällen, in denen aufgrund der schlechten Bausubstanz der Einbau von Schallschutzfenstern nicht zu einer wesentlichen Verbesserung der Lärmsituation in Innenräumen führt, die Durchführung von Schallschutzmaßnahmen unter Kostengesichtspunkten unverhältnismäßig sein“ kann (PFB S. 666 f.) Dass die Planfeststellungsbehörde es mit einer Entschädigung in Höhe von 30 % des Verkehrswertes von Grundstück und Gebäude bewenden lässt, hält sich in dem durch § 74 Abs. 2 Satz 3 VwVfGBbg abgesteckten recht-

lichen Rahmen. Obwohl dies im Wortlaut, anders als in § 41 Abs. 2 BImSchG, nicht zum Ausdruck kommt, können Kostengesichtspunkte auch im Anwendungsbereich dieser Bestimmung eine Rolle spielen. Das in der Vorschrift genannte Merkmal der „Untunlichkeit“ ist nach den Vorstellungen des Gesetzgebers eine Ausprägung eines allgemeinen Grundsatzes des Inhalts, dass Schutzmaßnahmen nicht in Betracht kommen, wenn sie „wirtschaftlich nicht vertretbar“ sind (vgl. die Begründung zu § 70 Abs. 2 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, BTDrucks 7/910 S. 89). Anstatt Kosten aufbringen zu müssen, die außer Verhältnis zu dem mit § 9 Abs. 2 LuftVG verfolgten Schutzziel stehen würden, hat der Vorhabenträger eine „angemessene“ Entschädigung in Geld zu zahlen. Soweit sich aus § 74 Abs. 2 VwVfGBbg ein Anspruch auf Vorkehrungen des passiven Schallschutzes ableiten lässt, hat die Vorschrift von ihrer Zweckbestimmung her von vornherein ein begrenztes Anwendungsfeld. Ein Gebäude soll durch technisch-reale Maßnahmen so weit ertüchtigt werden, dass das Gebäudeinnere gegen unzumutbare Lärmeinwirkungen abgeschirmt wird. Der Ausgleich nach § 74 Abs. 2 Satz 3 VwVfGBbg ist ein Surrogat für Lärmschutzeinrichtungen und nicht als Äquivalent für Maßnahmen konzipiert, die einer Gebäudesanierung gleich oder nahe kommen. Dem Planungsträger ist es nicht verwehrt, mit Hilfe einer Kappungsgrenze zu verhindern, dass die Entschädigung dafür genutzt wird, die Bausubstanz eines Bauwerks, das sich in einem schlechten Zustand befindet, durch Verbesserungen an den verschiedensten Umfassungsbauteilen so nachhaltig zu verändern, dass das Gebäude seine ursprüngliche Identität verliert. Die in Teil A II 5.1.7 getroffene Regelung schießt über dieses Ziel nicht hinaus. Sie trägt den Interessen der Betroffenen dadurch hinreichend Rechnung, dass sie nicht bloß auf den Gebäudewert abstellt, sondern als Wertfaktor auch das Grundstück berücksichtigt.

430 F. Luftverunreinigungen

431 Zu den Folgen, die im Rahmen der nach § 8 Abs. 2 Satz 2 LuftVG gebotenen Abwägungsentscheidung zu bewältigen sind, gehören die mit einem Flughafen- ausbau und etwaigen Folgemaßnahmen im Bereich der Straßen- und Eisen- bahinfrastruktur zwangsläufig verbundenen Luftverunreinigungen, die unter

den in § 74 Abs. 2 VwVfGBbg genannten Voraussetzungen zur Anordnung von Schutzvorkehrungen oder gegebenenfalls von Geldentschädigung führen müssen. Insoweit ist der Planfeststellungsbeschluss nicht zu beanstanden.

- 432 Aus dem Kreis der durch den Flugbetrieb und den Flughafenzubringerverkehr freigesetzten Schadstoffe setzt sich die Planfeststellungsbehörde vor allem mit Stickstoffoxiden, Schwebstäuben, Benzol und polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen auseinander, die sich auch nach der Einschätzung der Klägerinnen wegen ihrer toxikologischen Wirkungen als besonders relevant erweisen. Die Planfeststellungsbehörde geht zutreffend davon aus, dass die sowohl durch die luftrechtliche als auch die straßenrechtliche Komponente des Planvorhabens verursachten Luftverunreinigungen an der aufgrund des § 48a Abs. 1 und 3 BImSchG zur Umsetzung der Richtlinien 1999/30/EG vom 22. April 1999 (ABI EG Nr. L 163 S. 41) und 2000/69/EG vom 16. November 2000 (ABI EG Nr. L 313 S. 12) erlassenen 22. BImSchV vom 11. September 2002 (BGBl I S. 3626) zu messen sind, die u.a. Grenzwerte für Stickstoffdioxid (§ 3), Schwebstaub und Partikel PM₁₀ (§ 4) und Benzol (§ 6) enthält. § 2 Abs. 1 Nr. 4 und § 2 Abs. 2 Satz 1 BImSchG stehen der Anwendung nicht entgegen. Diese Ausschlussklauseln erfassen nicht die Verordnungen, die auf der Grundlage des § 48a Abs. 1 BImSchG zur Erfüllung von bindenden Beschlüssen der Europäischen Gemeinschaften allgemeine, nicht auf die Errichtung und den Betrieb von Anlagen i.S.d. § 3 Abs. 5 BImSchG beschränkte Vorschriften über die Festsetzung von Immissions- oder Emissionswerten enthalten. Dazu gehört die 22. BImSchV. Das Grenzwertsystem, das der Richtlinie 1999/30/EG zugrunde liegt, differenziert nicht nach der Art der Emissionsquellen. Erfasst werden Luftverunreinigungen durch den „Verkehr“ (vgl. Anh. VI Nr. Ia Satz 3 und Nr. II 5. Spiegelstrich) gleichermaßen wie durch „Punktquellen“ (vgl. Anh. VII Nr. Ib). Die Richtlinie 2000/69/EG verfährt nach demselben Prinzip. Die 22. BImSchV folgt diesem vorgezeichneten Muster (vgl. Anl. 2 Nr. I Satz 3 und Nr. II 5. Spiegelstrich; Anl. 3 Nr. Ib). Für PAH (PAH = Polyzyklische Aromatische Kohlenwasserstoffe) fehlen freilich europarechtliche und innerstaatliche Vorgaben. Dieses Regelungsdefizit entbindet Planungsträger vor dem Hintergrund des Art. 2 Abs. 2 GG indes nicht von der Pflicht, dafür Sorge zu tragen, dass Planungsbetroffene keinen PAH-Belastungen ausgesetzt werden, die die

Schwelle der Gesundheitsgefährdung erreichen oder dieser Grenze auch nur nahe kommen. § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfGBbg bietet auch ohne spezielle Grenz- oder Richtwertbestimmungen eine Handhabe dafür, unzumutbaren Luftverunreinigungen vorzubeugen (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Februar 1995 - BVerwG 4 C 26.93 - BVerwGE 97, 367 <371>). Die Planfeststellungsbehörde orientiert sich bei der insoweit unumgänglichen Grenzziehung bedenkenfrei an der LAI-Studie „Beurteilung zur Begrenzung des Krebsrisikos durch Luftverunreinigungen“ (LAI = Länderausschuss für Immissionsschutz), in der für die neun wichtigsten Kanzerogene unter Einschluss des Benzoapyren als des unter human-toxikologischen Gesichtspunkten bedeutsamsten Leitstoffs der PAH-Gruppe Richtwerte vorgeschlagen werden.

- 433 Zur rechtlichen Relevanz der 22. BImSchV im Planfeststellungsverfahren hat sich das Bundesverwaltungsgericht inzwischen mehrfach geäußert (vgl. BVerwG, Urteile vom 26. Mai 2004 - BVerwG 9 A 6.03 - BVerwGE 121, 57, vom 18. November 2004 - BVerwG 4 CN 11.03 - BVerwGE 122, 207 und vom 23. Februar 2005 - BVerwG 4 A 5.04 - BVerwGE 123, 23). Die Einhaltung der dort aufgeführten Grenzwerte ist keine unbedingte Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für die Planfeststellung. Die 22. BImSchV stellt nicht auf die durch ein einzelnes Vorhaben hervorgerufenen Luftverunreinigungen ab. Vielmehr liegt ihr eine gebiets- bzw. ballungsraumbezogene Betrachtung zugrunde. Sind die maßgeblichen Grenzwerte überschritten, so bestimmen sich die Konsequenzen grundsätzlich nach § 47 Abs. 1 BImSchG, der den Anforderungen des Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 96/62/EG vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität (ABI EG Nr. L 296 S. 55) Rechnung trägt. Nach dieser Vorschrift ist ein Luftreinhalteplan aufzustellen, der die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung der Luftverunreinigungen festlegt (vgl. auch § 11 Abs. 3 der 22. BImSchV). Steht mit Hilfe der Luftreinhalteplanung ein Regelungssystem zur Verfügung, mit dem die Einhaltung der Grenzwerte sichergestellt werden kann, so ist es dem Planungsträger in der Regel unbenommen, die Problembewältigung diesem Verfahren zu überlassen. Nach allgemeinen planungsrechtlichen Grundsätzen dürfen freilich Konflikte, die durch ein Planvorhaben ausgelöst oder verschärft werden, in ein anderes Verfahren dann nicht verlagert werden, wenn bereits absehbar ist, dass sie sich

dort nicht werden lösen lassen (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. März 1988 - BVerwG 4 C 56.84 - Buchholz 406.11 § 9 BauGB Nr. 30; Beschluss vom 14. Juli 1994 - BVerwG 4 NB 25.94 - Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 75). Durch ein Verkehrsprojekt dürfen keine vollendeten Tatsachen geschaffen werden, die sich mit dem Instrumentarium der Luftreinhaltung nicht wieder beseitigen lassen. Insbesondere dann, wenn das Planvorhaben bereits für sich genommen Grenzwertüberschreitungen erwarten lässt, scheidet die Luftreinhaltungsplanung als Abhilfemöglichkeit aus, es sei denn, dass die Einhaltung der Grenzwerte an der Quelle zu gegebener Zeit durch nachträgliche Schutzvorkehrungen, Verkehrsbeschränkungen oder verkehrslenkende Maßnahmen sichergestellt werden kann.

- 434 Der angefochtene Planfeststellungsbeschluss entspricht diesen rechtlichen Maßstäben. Die Planfeststellungsbehörde brauchte keine Vorkehrungen zu treffen, um die unter dem Blickwinkel der 22. BImSchV relevanten Schadstoffbelastungen zu verringern. Nach ihren Ermittlungen werden die zum Schutz der menschlichen Gesundheit ab dem 1. Januar 2010 einzuhaltenden über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwerte für Stickstoffdioxid (§ 3 Abs. 4 der 22. BImSchV: $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$) und Benzol (§ 6 Abs. 1 der 22. BImSchV: $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$) in bewohnten Bereichen nicht überschritten. Als Ausgangspunkt dienen ihr die Gutachten des TÜV Rheinland/Berlin-Brandenburg vom 31. Oktober 1999 (Gutachten M 10) zum Flugverkehr sowie der Projektplanungs-Gesellschaft Schönefeld vom 21. Oktober 1999 zu den Auswirkungen des vom Flughafen induzierten Verkehrs insbesondere auf das Straßennetz (Gutachten M 16). Im Gutachten vom 31. Oktober 1999 werden u.a. gestützt auf die im Gutachten M 2 vom 15. März 1999 genannten Erhebungs- bzw. Planzahlen auf der Grundlage von 371 998 Flugbewegungen im Jahr 2023 (S. 33) die Schadstoffimmissionen errechnet, die durch den Flugverkehr hervorgerufen werden. Im Gutachten M 16 wird analysiert, mit welchen DTV-Werten und Lkw-Anteilen im Jahr 2023 bei 30 Mio. Passagieren jährlich u.a. auf der Bundesautobahn 113n, der Flughafenanbindung, der B 96a und der L 75 zu rechnen ist (vgl. S. 34 ff.). Die im Rahmen dieser Untersuchungen ermittelten Verkehrsdaten bilden die Basis für die Beurteilung der Schadstoffausbreitung.

- 435 Der angefochtene Planfeststellungsbeschluss wird auch der Partikel (PM₁₀)-Problematik gerecht. Der über ein Kalenderjahr gemittelte Immissionsgrenzwert für diesen Luftschadstoff beträgt nach § 4 Abs. 4 der 22. BImSchV 40 µg/m³. Dieser Wert ist ab 1. Januar 2005 einzuhalten. Mit dieser Bestimmung lässt es der deutsche Gesetzgeber bewenden. Anders als für Stickstoffdioxid und für Benzol gibt er für das Jahr 2010 keinen Grenzwert vor. Die Planfeststellungsbehörde orientiert sich an dem ab 1. Januar 2005 maßgeblichen Jahresmittelwert, dessen Einhaltung ihr anhand der Ergebnisse der gutachterlichen Berechnungen, die sich in einem Bereich zwischen 26,8 µg/m³ und 28,5 µg/m³ bewegen (vgl. S. 55 des Gutachtens der IMA Consult GmbH vom 26. September 2003), eindeutig gewährleistet erscheint (PFB S. 723). Unbegründet ist der Einwand, der Ordnungsgeber sei, den Verpflichtungen aus der Richtlinie 1999/30/EG nicht vollständig nachgekommen. Die Richtlinie sieht in ihrem Anhang III für Partikel (PM₁₀) vor, dass auf einer ersten Stufe bis zum 1. Januar 2005 ein Grenzwert von 40 µg/m³ einzuhalten ist. Als Übergang zu einer zweiten Stufe wird der 1. Januar 2010 genannt. Wie aus einer Fußnote zu ersehen ist, soll zu diesem Stichtag ein „Richtgrenzwert“ von 20 µg/m³ nicht überschritten werden. Dabei handelt es sich nach den Erläuterungen des Rates um einen Wert, der „im Lichte weiterer Informationen über die Auswirkungen auf Gesundheit und Umwelt, über die technische Durchführbarkeit und über die bei der Anwendung der Grenzwerte der Stufe 1 in den Mitgliedstaaten gemachten Erfahrungen zu überprüfen (ist)“. Es handelt sich also gerade nicht um eine abschließende, von den Mitgliedstaaten umzusetzende Grenzwertregelung.
- 436 Erfolglos bleibt auch der Einwand, dass der angefochtene Planfeststellungsbeschluss keine Aussagen zu PM_{2,5}-Belastungen enthält. Die 22. BImSchV beschränkt sich in § 4 darauf, Immissionsgrenzwerte für Partikel PM₁₀ festzusetzen. Eine vergleichbare Regelung für Partikel PM_{2,5} fehlt. In der Anlage 5 findet sich unter V. bloß der Hinweis, dass eine geeignete vorläufige Referenzmethode für die Probenahme und Messung der PM_{2,5}-Konzentration vorbereitet wird. Weitergehende Anforderungen, denen die Planfeststellungsbehörde hätte Rechnung tragen müssen, lassen sich auch aus der Richtlinie 1999/30/EG nicht herleiten. Die Mitgliedstaaten werden in Art. 5 Abs. 2 lediglich angewiesen, Messstationen zur Bereitstellung von Daten zur PM_{2,5}-Konzentration einzurich-

ten und zu betreiben sowie der Kommission näher bezeichnete Messwerte zu übermitteln.

- 437 Es besteht kein Anlass zu der Annahme, dass die Kurzzeit-Immissionsgrenzwerte für NO_2 und für PM_{10} überschritten werden. Nach § 3 Abs. 2 der 22. BImSchV beträgt der ab 1. Januar 2010 einzuhaltende über eine volle Stunde gemittelte Grenzwert für NO_2 $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$ bei 18 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr. Nach § 4 Abs. 2 der 22. BImSchV beträgt der ab 1. Januar 2005 einzuhaltende über 24 Stunden gemittelte Grenzwert für Partikel PM_{10} $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ bei 35 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr. Mit diesen Regelungen hält sich der deutsche Verordnungsgeber an die aus den Anhängen II und III der Richtlinie 1999/30/EG ersichtlichen Vorgaben des Gemeinschaftsrechts.
- 438 Nach den Erkenntnissen der vom Planungsträger eingeschalteten Sachverständigen ist nicht damit zu rechnen, dass die vorhabenbedingten Zusatzbelastungen zu einer Überschreitung des für Stickstoffdioxid maßgeblichen Stundenmittelpegels von $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$ führen. Gestützt auf die im Gutachten der IMA Consult GmbH vom 26. September 2003 mitgeteilten Untersuchungsergebnisse nennt die Planfeststellungsbehörde Werte zwischen 106 und $122 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Die kritische Grenze von $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$ wird also deutlich unterschritten.
- 439 Auch die Kurzzeitbelastungssituation bei der PM_{10} -Fraktion bietet keinen Anlass zu Bedenken. Die Berechnungsweise, die sich die Planfeststellungsbehörde zu Eigen gemacht hat, lässt sich ungeachtet der gegen sie erhobenen Einwände rechtlich nicht beanstanden. Die 22. BImSchV schreibt ein bestimmtes Rechenverfahren nicht zwingend vor. Sie lässt es in Umsetzung der Richtlinie 1999/30/EG nicht mehr genügen, die Schadstoffimmissionssituation flächenrepräsentativ für $1 \times 1 \text{ km}^2$ -Flächen zu ermitteln. Sie ist kleinmaschiger angelegt, denn sie verlangt, die Probenahmestellen so zu legen, dass sie für die Luftqualität in einem Gebiet von mindestens 200 m^2 (ca. $15 \text{ m} \times 15 \text{ m}$) repräsentativ sind (vgl. Anlage 2 Nr. Ia Satz 3). Ferner setzt sie voraus, dass bei den Ausbreitungsrechnungen nicht mehr auf das früher verwendete Gaußsche Ausbreitungsmodell, sondern ein Partikelmodell zurückgegriffen wird. Soweit die Richt-

linie 1999/30/EG regelt, nach welchen Grundsätzen die Luftqualität zu beurteilen ist, folgt sie den Vorgaben der sog. „Mutter-Richtlinie“, der Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität (ABI EG Nr. L 296 S. 55). Nach Art. 6 Abs. 2 Satz 1 der Richtlinie 96/62/EG haben sich die Mitgliedstaaten durch Messungen ein Bild von der Luftqualität zu verschaffen. Modellrechnungen sind nach Art. 6 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 der Richtlinie 96/62/EG grundsätzlich nur zur Ergänzung oder in Kombination mit Messungen vorgesehen.

440 Nach welchen Kriterien sich die rein prognostische Beurteilung zukünftiger Schadstoffbelastungen richtet, legt das Gemeinschaftsrecht nicht fest. Wie aus Art. 6 Abs. 4 der Richtlinie 96/62/EG erhellt, schließt es für diesen Fall „Modellrechnungen oder Techniken der objektiven Schätzung“ aber offenbar nicht aus. Der Planungsträger ließ die Berechnungen, die dem Gutachten M 10 zugrunde liegen, während des Anhörungsverfahrens überprüfen. In ihrer Stellungnahme vom 4. Februar 2001 schlossen die Sachverständigen von Argumet/SGS-TÜV Saarland GmbH selbst bei maximaler Belastung die Möglichkeit aus, dass der PM₁₀-Kurzzeitwert überschritten wird. Um dennoch die Datenbasis für die Punkte mit der mutmaßlich höchsten Schadstoffbelastung weiter zu verbreitern, wurden in der Folgezeit die Ausbreitungsrechnungen unter Einsatz des MISKAM-Programms, das einen höheren Detaillierungsgrad gewährleistet, verfeinert. Die Wahrscheinlichkeit, dass es zu Überschreitungen des PM₁₀-Tages-Immissionsgrenzwertes von 50 µg/m³ kommt, ist nach den Berechnungen der IMA Consult GmbH gering einzuschätzen, wenn nicht gar auszuschließen (vgl. das Gutachten vom 26. September 2003, S. 57 bis 59). Nach dieser gutachterlichen Äußerung hatte die Planfeststellungsbehörde keinen Anlass, den Vorhabenträgern Maßnahmen zur Eindämmung der PM₁₀-Immissionen aufzugeben. Es sind keine Anhaltspunkte dafür vorhanden, dass durch das Planvorhaben Probleme aufgeworfen werden, die sich im Wege einer etwaigen nachfolgenden Luftreinhalteplanung nicht lösen lassen.

441 Der Planfeststellungsbeschluss widmet sich auch der Stoffgruppe der polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffe in beanstandungsfreier Weise. Soweit die Klägerinnen der Planfeststellungsbehörde vorhalten, durch eine jeweils iso-

lierte Betrachtung dieser Stoffe das Ausmaß der Gefährdungen verharmlost zu haben, geht ihre Kritik an den tatsächlichen Gegebenheiten vorbei. Die Planfeststellungsbehörde hat die Schadstoffe, die nicht vom Anwendungsbereich der 22. BImSchV erfasst werden, mangels normativer Regelungen anhand der LAI-Studie „Beurteilung zur Begrenzung des Krebsrisikos durch Luftverunreinigungen“ (vgl. hierzu BVerwG, Beschluss vom 16. Oktober 2001 - BVerwG 4 VR 20.01 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 165) beurteilt. Dabei hat sie nicht bloß jeden dieser Stoffe für sich betrachtet. Sie ist auch der Frage nach etwaigen Kombinationswirkungen nachgegangen. Gestützt auf die Befunde der Gefährdungsabschätzung für die Einzelsubstanzen Stickstoffoxide, Kohlenmonoxid, Schwebstaub, polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe unter besonderer Berücksichtigung von Benzoapyren, Benzol, Toluol und Ruß im humantoxikologischen Gutachten vom 15. November 1999 (Gutachten M 11) stellt sie fest, dass mit minimalen PAH- und Rußzusatzbelastungen zu rechnen ist. Sie macht sich die Einschätzung der Sachverständigen zu Eigen, dass sich das gesundheitliche Risiko hierdurch nicht erhöht, da additive Kombinationswirkungen nur dann auftreten, wenn die Einzelkomponenten in deutlich nachweisbaren Konzentrationen vorhanden sind (PFB S. 729; Gutachten M 11, S. 22, 97, 98).

442 G. Wasserrechtliche Gestattungen

443 Die im Planfeststellungsbeschluss enthaltenen wasserrechtlichen Regelungen sind, soweit sie die Klägerin zu 2, die auf ihrem Gebiet ein Wasserwerk betreibt, in ihren Rechten verletzen könnten, nicht zu beanstanden. Das gilt sowohl mit Blick auf das Problem der Altlasten als auch für die sonstigen behaupteten nachteiligen Auswirkungen der wasserrechtlichen Gestattungen.

444 1. Auswirkungen des Vorhabens

445 Das Planvorhaben weist unter folgenden Gesichtspunkten wasserrechtliche Bezüge auf:

446 Der Ausbau des Flughafens schließt die Errichtung von Großbauwerken ein, deren Sohle tiefer zu gründen ist als der Grundwasserspiegel. Hierzu gehören insbesondere der Terminalbereich mit dem unterirdischen Fern- und S-Bahnhof sowie die Satelliten und der Tower. Um den Bau dieser Anlagen zu ermöglichen, soll das Grundwasser in den vorgesehenen elf Bauphasen, die sich über einen Gesamtzeitraum von fünf Jahren erstrecken, jeweils dort, wo gebaut wird, um bis zu neun Meter abgesenkt werden (PFB S. 774). Hierdurch entsteht ein Absenkungstrichter, der zum Zeitpunkt der maximalen Absenkung eine Reichweite von bis zu 6,5 km haben wird. Aufgrund dieser Maßnahme sinkt der Grundwasserspiegel in der besiedelten Umgebung zeitweilig um 5 cm bis 25 cm, an einigen Stellen, z.B. am Tanklager Süd, aber auch um Werte über 2 m (PFB S. 775 f.). Erst nach Einstellung der bauzeitlichen Grundwasserhaltung wird sich der Absenkungstrichter wieder zurückbilden. Es ist damit zu rechnen, dass sich der Ausgangswasserspiegel nach dem siebten Jahr wieder einstellt (PFB S. 776). Das gehobene Grundwasser soll gut zur Hälfte über eine Versickerungsmulde nördlich der Ortschaft Rotberg wieder dem Grundwassersystem zugeführt werden. Der Rest soll über den Selchower Flutgraben und über den Glasowbach abgeleitet werden (PFB S. 777 f.). Die Versickerung hat zur Folge, dass der Grundwasserspiegel in der Umgebung der hierfür vorgesehenen Mulde ansteigt. Den Umfang der Aufhöhung gibt die Planfeststellungsbehörde für Kiekebusch, Schulzendorf und Waltersdorf mit 5 cm bis 10 cm sowie für Rotberg mit 20 cm bis 60 cm an (PFB S. 775).

447 Die Umsetzung des Wasserhaltungskonzepts wird dadurch erschwert, dass sich in dem Bereich, in dem es durch die Grundwasserabsenkung oder -aufhöhung zu Grundwasserstandsschwankungen kommt, zahlreiche Altlasten und altlastenverdächtige Flächen befinden. Im Planfeststellungsbeschluss werden neben einer Reihe von Flächen, die wegen geringer Schadstoffbelastungen als unproblematisch eingeschätzt werden (PFB S. 898), 30 Flächen aufgelistet, bei denen ein Untersuchungs- oder ein Sanierungsbedarf besteht (PFB S. 898 bis 904). Die festgestellten Verschmutzungen reichen bis in die Zeit vor dem 2. Weltkrieg zurück und zeugen von den verschiedensten Nutzungen (flugtechnische Anlagen, Chemikalienlager, Tanklager, Deponien, Klärwerk u.a.). Die Entsiegelung kontaminierter Flächen kann ebenso wie die bauzeitliche Verän-

derung des Grundwasserspiegels und der Grundwasserströmung durch eine Mobilisierung der Altlasten zu Verunreinigungen von bisher unbelastetem Grundwasser führen (PFB S. 778 f.). Als besonders sensibler Bereich erweisen sich dabei die Wasserfassungen des gut 7 km entfernten Wasserwerks Eichwalde.

448 Auch während der Betriebsphase wirft das Planvorhaben wasserrechtliche Fragen auf. Das Schmutzwasser soll der Kläranlage Waßmannsdorf zugeleitet werden. Für weniger belastetes Wasser soll nach Vorbehandlung die Versickerungsmulde genutzt werden. Zur Beseitigung von Niederschlagswasser, das bestimmten Qualitätsanforderungen entspricht, dienen der Selchower Flutgraben und der Glasowbach als Vorfluter (PFB S. 764 f.). Ein Monitoring-Programm, das auch für Zwecke der Bestandsaufnahme und der Beweissicherung genutzt werden soll, ist dazu bestimmt, während der Bauphase die Anlagen zur Grundwasserhaltung und zur Ableitung des gehobenen Grundwassers und während der Betriebsphase die Einhaltung der festgesetzten Prüf-, Kontroll- und Grenzwerte der wasserwirtschaftlichen Anlagen zu überwachen sowie Daten für die Steuerung der Niederschlagswasserableitung bereitzustellen (PFB S. 782).

449 2. Verunreinigungen durch Altlasten

450 Die Planfeststellungsbehörde hat die sich aus den vorhandenen Altlasten ergebenden Probleme rechtlich einwandfrei bewältigt.

451 2.1 Rechtliche Grundlagen

452 Bei der Beurteilung der einschlägigen, im Schnittstellenbereich von Planungsrecht, Wasserrecht und Bodenschutzrecht angesiedelten Regelungen des Planfeststellungsbeschlusses geht der Senat von den folgenden Grundsätzen aus.

453 2.1.1 Verhältnis Planfeststellung - Wasserrecht

454 Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 LuftVG ersetzt die Planfeststellung alle nach anderen Rechtsvorschriften notwendigen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse und Zustimmungen. Die Konzentrationswirkung, die der Planfeststellungsbeschluss nach dieser Bestimmung entfaltet, äußert sich in einer Zuständigkeits-, einer Verfahrens- und einer Entscheidungskonzentration. Eine materielle Konzentrationswirkung, die über diese formellen Wirkungen hinausgeht, kommt der Planfeststellung dagegen nicht zu. Die Planfeststellungsbehörde hat das materielle Recht zu beachten, das für die nicht mehr erforderlichen Entscheidungen erheblich ist. Strikte Gebote oder Verbote, die sich aus diesem Recht ergeben, kommen auch in der Planfeststellung als solche zur Geltung. Sie lassen sich - sofern das maßgebende Fachrecht keine anderslautende Regelung aufweist (vgl. etwa § 38 Satz 1 BauGB) - nicht zu bloßen Abwägungsposten abschmelzen (vgl. BVerwG, Urteile vom 9. November 1984 - BVerwG 7 C 15.83 - BVerwGE 70, 242 <244>, vom 9. März 1990 - BVerwG 7 C 21.89 - BVerwGE 85, 44 <46> und vom 27. September 1990 - BVerwG 4 C 44.87 - BVerwGE 85, 348 <350>; Beschluss vom 26. Juni 1992 - BVerwG 4 B 1.92 bis 11.92 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 89 S. 94). Soweit das strikt zu beachtende Recht - auch - nachbarschützende Funktion hat, können sich Dritte im Falle einer Rechtsverletzung hierauf berufen. Darüber hinaus hat das planungsrechtliche Abwägungsgebot drittschützenden Charakter, soweit private (oder kommunale) Belange betroffen sind, die als Teil des Abwägungsmaterials berücksichtigt werden müssen (vgl. BVerwG, Urteile vom 14. Februar 1975 - BVerwG 4 C 21.74 - BVerwGE 48, 56 <66>, vom 14. Mai 1992 - BVerwG 4 C 9.89 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 88 S. 81 und vom 24. September 1998 - BVerwG 4 CN 2.98 - BVerwGE 107, 215 <220 f.>).

455 Im Verhältnis zum Wasserrecht ergeben sich Besonderheiten aus § 14 Abs. 1 WHG, der sich von dem Muster abhebt, auf das § 9 Abs. 1 Satz 1 LuftVG zugeschnitten ist. Wird für ein Vorhaben, mit dem die Benutzung eines Gewässers verbunden ist, ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt, so entscheidet die Planfeststellungsbehörde über die Erteilung der wasserrechtlichen Erlaubnis oder Bewilligung. § 14 Abs. 1 WHG wird durch § 9 Abs. 1 Satz 1 LuftVG schon

deshalb nicht verdrängt, weil er im Verhältnis zu dieser Vorschrift jüngeren Datums ist. Das hat der Senat bereits im Beschluss vom 14. April 2005 - BVerwG 4 VR 1005.04 - (BVerwGE 123, 241) zum Ausdruck gebracht. Darin hat er die wasserrechtliche Erlaubnis für die mit dem Planvorhaben verbundene Gewässerbenutzung als einen eigenständigen Entscheidungsbestandteil gekennzeichnet, der von der Ersetzungswirkung des § 9 Abs. 1 Satz 1 LuftVG nicht erfasst wird. An dieser Auffassung ist festzuhalten.

456 Der Gesetzgeber bestimmt die Planfeststellungsbehörde als zuständige Behörde und macht dadurch, dass er die Erteilung der wasserrechtlichen Erlaubnis oder Bewilligung in das „Planfeststellungsverfahren“ einbindet, deutlich, dass sich das Verfahren nach den Vorschriften des jeweils einschlägigen Planfeststellungsrechts richtet. Dagegen sieht er von einer Entscheidungskonzentration ausdrücklich ab. Vielmehr entscheidet die Planfeststellungsbehörde unabhängig von dem sonstigen Inhalt der Planfeststellung nach § 14 Abs. 1 WHG „über die Erteilung der Erlaubnis oder die Bewilligung“. Diese Entscheidung tritt, auch wenn sie in ein und demselben Beschluss getroffen wird, als rechtlich selbständiges Element neben die Planfeststellung. Als praktische Folge dieser Separation führt sie gegenüber der Planfeststellung ein rechtliches Eigenleben. Dem liegt die Erwägung zugrunde, dass im Gegensatz zu Planfeststellungsbeschlüssen, die in hohem Maße änderungsresistent sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Mai 1997 - BVerwG 11 C 1.96 - BVerwGE 105, 6 <13>; Beschlüsse vom 10. Oktober 2003 - BVerwG 4 B 83.03 - NVwZ 2004, 97 und vom 16. Dezember 2003 - BVerwG 4 B 75.03 - Buchholz 442.40 § 9 LuftVG Nr. 14), im Wasserrecht flexibel handhabbare Instrumente unverzichtbar sind. Die Erlaubnis und die Bewilligung stehen nach Maßgabe des § 5 Abs. 1 WHG von vornherein unter dem Vorbehalt nachträglicher Anordnungen. Die Erlaubnis kann ferner über die in § 49 VwVfGBbg genannten Gründe hinaus nach Maßgabe des jeweiligen Landeswasserrechts (hier § 29 Abs. 2 BbgWG) unter erleichterten Voraussetzungen widerrufen werden. Diese Regelungen ermöglichen es, auf veränderte Situationen effektiv zu reagieren. Der Gesetzgeber misst diesem Gesichtspunkt erkennbar erhebliche Bedeutung bei. Bei keiner der mehrfachen Novellierungen des Wasserhaushaltsgesetzes hat er erwogen, § 14 Abs. 1 WHG, der im Ver-

hältnis zum Planfeststellungsrecht einen erhöhten wasserrechtlichen Schutz gewährleistet, zu streichen.

457 2.1.2 Verhältnis zum Bodenschutzrecht

458 Für das Verhältnis des Bodenschutzrechts zum Planfeststellungsrecht und zum Wasserrecht gilt, soweit für das vorliegende Verfahren von Bedeutung, Folgendes:

459 Das Bundes-Bodenschutzgesetz grenzt seinen Anwendungsbereich in § 3 Abs. 1 Nr. 8 von den Vorschriften über den Bau, die Änderung und den Betrieb von Verkehrswegen ab. Danach ist es auf schädliche Bodenveränderungen und Altlasten anwendbar, soweit diese Vorschriften Einwirkungen auf den Boden nicht regeln. Dies trifft zu einem Gutteil auf die Altlasten auf dem Flughafengelände zu. Das Verkehrswegeplanungsrecht weist bodenschutzrechtliche Bezüge lediglich unter zwei Aspekten auf. Soweit sich vorhandene Bodenbelastungen nachteilig auf das Planungskonzept auswirken können, ist ihnen nach Maßgabe des in § 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG normierten Abwägungsgebots Rechnung zu tragen. Zu den für die planerische Entscheidung relevanten Tatsachen gehört auch die Beschaffenheit des Bodens, auf dem das Planvorhaben verwirklicht werden soll. Die als Baugrund vorgesehenen Grundstücke müssen für den ihnen zugedachten Zweck geeignet sein. Daran kann es fehlen, wenn für das Vorhaben Flächen in Anspruch genommen werden, die Bodenverunreinigungen aufweisen. Weder in der Bau- noch in der Betriebsphase dürften Gefahren oder erhebliche Beeinträchtigungen hervorgerufen werden, die sich darauf zurückführen lassen, dass als Baugrund kontaminierter Boden verwendet wird. Ob vom Boden her Störungen drohen, richtet sich nach den Maßstäben des Bodenschutzrechts (vgl. die Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf, BTDrucks 13/6701 S. 62). Dem Regime des Verkehrswegeplanungsrechts unterliegen ferner Bodeneinträge, die durch das nach diesem Recht zulassungspflichtige Infrastrukturvorhaben selbst hervorgerufen werden. Dazu gehören Bodenverschmutzungen durch Luftschadstoffe, die sich, wie etwa Motorenverbrennungsrückstände oder sonstige Abgase des Flug- oder des Kfz-Verkehrs, auf den Bau, die Änderung

oder den Betrieb des Verkehrswegs zurückführen lassen. Dass betriebsbedingte Bodenverunreinigungen Teil des Abwägungsmaterials sind, folgt unmittelbar aus § 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG und den vergleichbaren Vorschriften der übrigen Verkehrsplanungsgesetze, wonach in die Abwägung nicht zuletzt der Gesichtspunkt der Umweltverträglichkeit einzustellen ist. Wie aus § 3 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) i.V.m. der Anlage 1 des Gesetzes erhellt (vgl. die Nr. 14.3, 14.7 und 14.12), unterliegen alle bedeutenderen Verkehrsvorhaben der Umweltverträglichkeitsprüfung. Aus § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 UVPG ergibt sich, dass diese Prüfung auch die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen des Vorhabens auf den Boden umfasst.

460 Von den Vorschriften des Verkehrswegeplanungsrechts nicht erfasst werden hingegen schädliche Bodenveränderungen, die mit einer Gewässerbenutzung zusammenhängen, mag diese Benutzung auch i.S.d. § 14 Abs. 1 WHG der Verwirklichung eines planfeststellungsbedürftigen Vorhabens dienen. Denn für das Verhältnis zum Wasserrecht enthält das Bundes-Bodenschutzgesetz in § 2 Abs. 1 eine eigenständige Regelung. Danach ist das Grundwasser kein Boden i.S.d. Bundes-Bodenschutzgesetzes. Nach § 1 Satz 2 Nr. 2 WHG unterliegt es vielmehr dem Regime des Wasserrechts.

461 2.2 Schädliche Bodenveränderungen

462 Die Klägerin zu 2 macht selbst nicht geltend, dass die Luftschadstoffe, die im Zusammenhang mit dem Flughafenbetrieb erzeugt werden, geeignet sind, schädliche Bodenveränderungen herbeizuführen. Kritisiert wird, dass jedenfalls an einer Stelle bauliche Maßnahmen auf einem Areal ausgeführt werden sollen, das aus der Sicht des Bodenschutzes als Gefahrenherd zu qualifizieren ist. Nach dieser Darstellung werden beim Bau der neuen Start- und Landebahn im Bereich der früheren Kläranlage Diepensee Altlasten „angepackt“. Der an die Adresse der Planfeststellungsbehörde gerichtete Vorwurf, dieses Problemfeld vernachlässigt zu haben, geht indes fehl. Im Planfeststellungsbeschluss (S. 900) wird im Hinblick auf die ALVF E2 dargelegt, dass der schadstoffver-seuchte Sedimentschlamm ausgekoffert und als besonders überwachungsbe-

dürftiger Abfall entsorgt wird. Nach den - nicht bestrittenen - Angaben des Beklagten in der mündlichen Verhandlung ist die Sanierung des Klärwerks abgeschlossen, während die Maßnahmen zur Sanierung des sog. Gutsteichs voranschreiten. Wieso die Dekontamination sich als zur Bewältigung der durch Bodenverunreinigungen auf dem Flughafengelände aufgeworfenen Probleme untaugliches Mittel erweisen sollte, wird nicht aufgezeigt und ist auch sonst aus den Umständen nicht ersichtlich.

463 2.3 Vorherige Sanierung der Altlasten

464 Zu Unrecht machen die Klägerinnen geltend, die Planfeststellungsbehörde habe zunächst die Sanierung der Altlasten anordnen müssen und erst nach deren Durchführung die Absenkung des Grundwassers gestatten dürfen; denn nur auf diese Weise seien die mit einer Mobilisierung der im Boden befindlichen Schadstoffe verbundenen Gefahren zu verhüten. Vielmehr ist das diese Problematik regelnde Monitoring-Konzept des Planfeststellungsbeschlusses nicht zu beanstanden.

465 2.3.1 Weder das Luftverkehrsgesetz (oder das Fernstraßengesetz oder das Allgemeine Eisenbahngesetz) noch das ergänzend heranziehbare Verwaltungsverfahrensgesetz enthalten Vorschriften, die den Umgang mit schädlichen Bodenverunreinigungen oder Altlasten unabhängig von dem Bau oder der Änderung des jeweiligen Verkehrswegs regeln. Eine etwaige Sanierung hat nach Maßgabe des Bundes-Bodenschutzgesetzes zu erfolgen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 21. Dezember 1998 - BVerwG 7 B 211.98 - Buchholz 451.222 § 2 BBodSchG Nr. 1). Dieses Gesetz ermächtigt die für den Bodenschutz zuständige Behörde zu einer Vielzahl von Maßnahmen, die darauf abzielen, schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefahren zu bekämpfen, die durch Altlasten im Sinne der Definition des § 2 Abs. 5 BBodSchG (Altablagerungen und Altstandorte) hervorgerufen werden (z.B. Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung, Sanierungsuntersuchungen, Sanierungsplan samt der Möglichkeit, einen solchen Plan für verbindlich zu erklären).

- 466 Der Planfeststellungsbehörde wird in diesem Zusammenhang vorgehalten, das Instrumentarium, das das Bundes-Bodenschutzgesetz zur Verfügung stellt, unzureichend genutzt zu haben. Nach der Rechtsprechung sei jeder Planungsträger grundsätzlich verpflichtet, die durch seine Planung in der Umgebung geschaffenen Konflikte zu lösen. Dieser Einwand greift nicht durch. Das Gebot der Konfliktbewältigung hat seine Wurzel im Abwägungsgebot. Es besagt nicht mehr, als dass die durch die Planungsentscheidung berührten Belange zu einem gerechten Ausgleich gebracht werden müssen. Die Planung darf nicht dazu führen, dass Konflikte, die durch sie hervorgerufen werden, zu Lasten Betroffener letztlich offen bleiben (vgl. BVerwG, Urteile vom 23. Januar 1981 - BVerwG 4 C 68.78 - BVerwGE 61, 307 <311>, vom 1. Oktober 1997 - BVerwG 11 A 10.96 - Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 32 S. 161 f. und vom 1. Juli 1999 - BVerwG 4 A 27.98 - BVerwGE 109, 192 <201>; Beschluss vom 14. Juli 1994 - BVerwG 4 NB 25.94 - Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 75). Unzutreffend ist die Vorstellung, die Altlastenproblematik sei am Gebot der Konfliktbewältigung festzumachen, weil in den Fällen, in denen in einem durch Altlasten beeinträchtigten Gebiet ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt wird, die Kompetenzen der Bodenschutzbehörde von der Planfeststellungsbehörde wahrgenommen werden. Die hierfür herangezogene Vorschrift des § 9 Abs. 1 Satz 1 LuftVG gibt für eine so weitreichende Kompetenzverlagerung indes nichts her.
- 467 Der Planfeststellungsbeschluss hat eine Doppelnatur. Er ist gleichzeitig Planungs- und Zulassungsentscheidung. Mit der in § 9 Abs. 1 Satz 1 LuftVG angeordneten Konzentrationswirkung bringt der Gesetzgeber zum Ausdruck, dass es für die Verwirklichung des Vorhabens neben dem Planfeststellungsbeschluss keiner weiteren Planungs- oder Zulassungsentscheidung bedarf. § 9 Abs. 1 Satz 1 LuftVG erwähnt Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse und Zustimmungen. Er knüpft die Ersetzungswirkung an Regelungen, in denen sich der Gesetzgeber des Mittels vorheriger Kontrolle bedient, sei es eines präventiven Verbots mit Erlaubnisvorbehalt oder eines repressiven Verbots mit Befreiungsvorbehalt. Derartige Zulassungstatbestände kennt das Bundes-Bodenschutzgesetz hingegen nicht (vgl. die Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf, BTDrucks 13/6701 S. 62).

Das Gesetz weist durchgängig eine gefahrenabwehrrechtliche Struktur auf. Wie aus § 1 Satz 1 BBodSchG erhellt, dient es dazu, schädliche Bodenveränderungen abzuwehren, und soweit ein Schaden bereits eingetreten ist, den Boden und Altlasten sowie hierdurch verursachte Gewässerverunreinigungen zu sanieren, d.h. im Sinne der Definition des § 2 Abs. 7 BBodSchG durch Dekontaminations- oder Sicherungsmaßnahmen schädliche Veränderungen der physikalischen, chemischen oder biologischen Beschaffenheit des Bodens zu beseitigen oder zu vermindern. Zu diesem Zweck kann die Bodenschutzbehörde die in § 9 Abs. 2 und in § 13 Abs. 1 BBodSchG genannten Anordnungen treffen, die von dem Verpflichteten zu befolgen sind. In eine Zulassungsentscheidung mutiert der Sanierungsplan auch dann nicht, wenn er gemäß § 13 Abs. 6 BBodSchG für verbindlich erklärt wird. Durch diesen Akt erlangt er nur insofern eine andere rechtliche Qualität, als er über die bloße Darstellungsfunktion hinaus, die ihm nach § 13 Abs. 1 BBodSchG zukommt, rechtliche Bindungen erzeugt.

- 468 Ist das Bodenschutzrecht nach der Konzeption des Gesetzgebers eingriffsorientiertes Gefahrenabwehrrecht, das keine auf eine Zulassungsprüfung vorverlagerten Kontrollmechanismen kennt, so bietet § 9 Abs. 1 Satz 1 LuftVG keine Grundlage dafür, dass die Kompetenzen der Bodenschutzbehörde auf die Planfeststellungsbehörde übergehen. Darüber vermag auch das Gebot der Konfliktbewältigung nicht hinwegzuhelfen. Dieses Gebot reicht nicht über den Entscheidungsspielraum hinaus, der der Planfeststellungsbehörde durch die Zuständigkeitsverlagerung des § 9 Abs. 1 LuftVG zusätzlich eröffnet wird. Aus ihm erwächst keine öffentlich-rechtliche Allzuständigkeit kraft Natur der Sache. Erst recht ist die Planfeststellungsbehörde nicht in der Lage, den Eigentümern von Grundstücken, die dem Zugriff des Planungsträgers von vornherein entzogen sind, Verpflichtungen aufzuerlegen. Die Enteignungsbefugnis, die sich aus § 28 LuftVG (vgl. auch § 19 FStrG und § 22 AEG) ergibt, erstreckt sich nur auf Flächen, die für das Planvorhaben benötigt werden. Außerhalb des so abgesteckten räumlichen Rahmens bedarf es für Eingriffe einer besonderen Legitimationsgrundlage. Die Planfeststellungsbehörde darf die durch die Zuständigkeitsordnung aufgerichteten Schranken nicht dadurch überspringen, dass sie die Anordnungen, die nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz von der Bodenschutzbehörde getroffen werden dürfen, in das Gewand von dem Planfeststel-

lungsbeschluss beigefügten Auflagen kleidet. Die Eingriffswirkung der Planfeststellung erschöpft sich darin, dass die enteignungsrechtlich oder sonst nachteilig Betroffenen die mit dem Vorhaben verbundene Beeinträchtigung bestehender Rechtspositionen oder rechtlich geschützter Belange zu dulden haben. Dagegen kann die Planfeststellungsbehörde ohne gesetzliche Grundlage Dritten keine Leistungspflichten auferlegen (vgl. BVerwG, Urteile vom 7. September 1979 - BVerwG 4 C 58. und 59.76 - BVerwGE 58, 281 <285> und vom 24. September 1982 - BVerwG 4 C 36.79 - NJW 1983, 1747). Soweit die Klägerinnen Untersuchungsanordnungen und Sanierungsplanfestlegungen der Planfeststellungsbehörde vermissen, haftet der angefochtenen Entscheidung vom 13. August 2004 mithin kein Mangel an.

- 469 2.3.2 Auch dem Wasserrecht lassen sich in dieser Richtung keine Verpflichtungen entnehmen.
- 470 Das Vorhaben wirkt sich nicht nur auf oberirdische Gewässer (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG), sondern vor allem auch auf das Grundwasser (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 WHG) aus. Es ist sowohl in der Bau- als auch in der Betriebsphase mit einer Reihe von Gewässerbenutzungen verbunden. Während des Baus wird der Grundwasserspiegel abgesenkt. Dies stellt eine Grundwasserbenutzung i.S.d. § 3 Abs. 2 Nr. 1 WHG dar. Das Grundwasser wird gehoben. Darin liegt eine Benutzung i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 6 WHG. Danach wird es zum Teil an anderer Stelle wieder versickert und zum Teil dem Selchower Flutgraben und dem Glasowbach zugeführt. Hierdurch werden die Benutzungstatbestände des § 3 Abs. 1 Nr. 4 und 5 WHG verwirklicht. Auch während der Betriebsphase spielen im Rahmen des Entwässerungskonzepts die Versickerung und die Einleitung in oberirdische Gewässer neben der Ableitung in das Klärwerk Waßmannsdorf eine maßgebliche Rolle.
- 471 Zwischen den Beteiligten ist unstrittig, dass jedenfalls die Grundwasserabsenkung nicht ohne Folgen für einige der in der Umgebung vorhandenen Altlasten bleibt. Zumindest an drei Stellen haben ins Erdreich eingedrungene Schadstoffe im Laufe der Zeit das Grundwasser erreicht und verunreinigt. Über das Kläranlagensystem Diepensee (ALVF E2) ist neben AOX und PCP auch Dioxin ins

Grundwasser gelangt. Im Bereich des Tanklagers Nord (ALVF N3) ist eine Grundwasserkontamination durch BTEX-Aromaten nachgewiesen worden (vgl. PFB S. 899; Hydrosond-Stellungnahme vom 12. Oktober 2004, S. 39). Auch im Bereich des Tanklagers Süd (ALVF N16) ist eine Grundwasserverunreinigung festgestellt worden. Eine im Auftrag der Grundstückseigentümerin durchgeführte Detailuntersuchung der GICON GmbH vom August 2003 ergab, dass nicht nur die ungesättigte Bodenzone ein Schadstoffinventar aufweist, sondern auch dem Grundwasserkörper eine Produktphase von rund 6 000 kg MKW und BTEX aufschwimmt (S. 26; vgl. auch die Hydrosond-Stellungnahme vom 12. Oktober 2004, S. 45 ff.). Der Standort N16 steht in engem räumlichen Zusammenhang mit der Fläche A20, bei der insbesondere über Sickervorgänge ins Grundwasser gelangte massive LHKW-Konzentrationen festgestellt wurden (S. 79, 87; vgl. auch Hydrosond, a.a.O., S. 30 ff.).

- 472 Die den Vorhabenträgern nach § 2 WHG erteilte Erlaubnis zur Grundwasserabsenkung steht im Einklang mit § 6 Abs. 1 WHG. Nach § 6 Abs. 1 WHG ist die Erlaubnis zu versagen, soweit von der beabsichtigten Benutzung eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit, insbesondere eine Gefährdung der öffentlichen Wasserversorgung, zu erwarten ist, die nicht durch Auflagen verhütet oder ausgeglichen wird. Der Senat hat den Begriff des Wohls der Allgemeinheit in § 6 Abs. 1 WHG seit jeher weit verstanden. Er hat die Schutzrichtung der Norm darin erkannt, unabhängig von konkreten Nutzungsabsichten oder Bewirtschaftungszielen schädliche Verunreinigungen ebenso wie sonstige nachteilige Veränderungen der physikalischen, chemischen oder biologischen Beschaffenheit des Wassers zu verhüten, damit dieses äußerst sensible Umweltmedium über den gegenwärtigen Bedarf hinaus als intaktes Trinkwasserreservoir auch für die Zukunft erhalten bleibt (vgl. BVerwG, Urteile vom 16. November 1973 - BVerwG 4 C 44.69 - DÖV 1974, 207 <208>, vom 18. September 1987 - BVerwG 4 C 36.84 - ZfW 1988, 344 <346> und vom 17. März 1989 - BVerwG 4 C 30.88 - BVerwGE 81, 347 <350 ff.>).
- 473 Die Kritik am Planfeststellungsbeschluss knüpft insbesondere an die Erkenntnisse an, die die GICON GmbH im August 2003 bei einer Detailuntersuchung im Bereich des Tanklagers Süd (ALVF N16) gewonnen hat. Danach weisen die

dort festgestellten Schadstoffe Eigenschaften auf, die im Falle einer Grundwasserabsenkung Grund zu der Annahme bieten, dass sich die Produktphase, die auf der Wasseroberfläche aufschwimmt, verlagert und über eine größere Fläche hinweg „verschmiert“ (S. 34 bis 36). Der Gutachter weist ferner darauf hin, dass im Boden des Tanklagergeländes noch ein Schadstoffpotential vorhanden ist, das mit etwa 21 400 kg weit umfangreicher ist als die 6 000 kg geschätzte Ölphase auf dem Grundwasserkörper (S. 26). Die gutachterliche Aussage, dass das Schadstoffpotential im Boden möglicherweise mobilisiert wird und das Schadstoffinventar im Grundwasser als Folge der veränderten Strömungsverhältnisse auf die Absenkbrunnen zuwandert und sich dabei ausweitet, dient als Bestätigung dafür, dass die Wasserqualität durch die Grundwasserabsenkung beeinträchtigt wird und jedenfalls die problematischsten Altlasten vor Beginn der Wasserhaltung zu sanieren sind. Das im Planfeststellungsbeschluss vorgesehene Monitoring-Programm sei ungeeignet, einer Gemeinwohlgefährdung entgegenzuwirken. Dieser Einschätzung ist nicht zu folgen.

- 474 Grundwasserschäden sind im Umfeld des Flughafens Schönefeld unabhängig von den aktuellen Planungsabsichten der Vorhabenträger zum Teil seit Jahrzehnten zu verzeichnen. Die vorhandenen Schadstofffrachten werden lediglich für die Dauer der Bauwasserhaltung von ihrem natürlichen Abstrom abgelenkt. Dieser Vorgang bedeutet, für sich genommen, keine Qualitätsänderung. Allein darin, dass eine vorhandene Schadstofffracht aufgrund veränderter Strömungsverhältnisse von ihrem „angestammten“ Standort zu einem anderen Platz gelangt, ist noch keine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit i.S.d. § 6 Abs. 1 WHG zu sehen. Zwar hat die Grundwasserabsenkung nicht bloß zur Folge, dass sich der Schaden verschiebt, es lässt sich nicht ausschließen, dass sich der Kontaminationsherd ausdehnt. Hierdurch werden aber keine anderen Schutzgüter beeinträchtigt als vorher. Das Gefährdungspotential, das von den einzelnen schädlichen Substanzen ausgeht, erhöht sich nicht (vgl. die Stellungnahme der Dornier Consulting GmbH vom 26. November 2004, S. 19, 23). Auch die im Gutachten der GICON GmbH aufgezeigte Möglichkeit, dass Schadstoffe, die derzeit noch im Boden lagern, von dort als Folge der Grundwasserabsenkung ins Grundwasser gelangen, nötigte die Planfeststellungsbehörde nicht dazu, die wasserrechtliche Erlaubnis zu versagen. Eine Gefahren-

lage, die unmittelbaren Anlass zu Schutzvorkehrungen bietet, zeichnet sich nicht ab. Es sind keine Anhaltspunkte dafür vorhanden, dass die Verhältnisse an den Altlastenstandorten außer Kontrolle geraten könnten. Für die Problemfläche N16, die den Untersuchungsgegenstand der GICON GmbH bildete, ist nach den unbestrittenen Angaben des Beklagten zwischen der sanierungspflichtigen Firma Total FinaElf Deutschland GmbH und der Unteren Bodenschutzbehörde ein öffentlich-rechtlicher Vertrag über die Durchführung von Sanierungsmaßnahmen abgeschlossen worden. Das gleiche gilt für das Tanklager Nord (ALVF N3). Auch im Bereich der ehemaligen Kläranlage Diepensee (ALVF E2), wo die Sanierungsarbeiten vor dem Abschluss stehen, ist mit einer Mobilisierung von Bodenverunreinigungen durch die Gewässerbenutzung nicht mehr zu rechnen.

- 475 2.3.3 Dahinstehen kann, ob sich außer diesen Problemflächen in der Einwirkungszone der Grundwasserabsenkung weitere Grundstücke befinden, die Anlass zu der Besorgnis geben, dass im Boden befindliche Altlasten in Bewegung geraten. Die Altlastenverdachtsflächen werden von der zuständigen Bodenschutzbehörde überwacht. Das Wasserrecht bietet die Gewähr dafür, dass die Bodenschutzbehörde bei Grundwasserentnahmen von 10 Mio. m³ oder mehr im wasserrechtlichen Erlaubnisverfahren beteiligt wird (vgl. § 129a Abs. 3 Nr. 1 BbgWG i.V.m. § 7 UVPG und der Nr. 13.3.1 der Anlage zu § 3 UVPG). Die Planfeststellungsbehörde hat ihr Vorgehen mit der zuständigen Bodenschutzbehörde abgestimmt. Sie hat nicht verkannt, dass sich die Frage nach einem Versagungsgrund i.S.d. § 6 Abs. 1 WHG auch dann stellt, wenn aus der Sicht des Wasserschutzes zwar kein aktueller Handlungsbedarf besteht, sich aber nicht ausschließen lässt, dass durch die Grundwasserabsenkung Altlasten im Erdreich mobilisiert und Schadstoffe in Richtung Grundwasser in Bewegung gesetzt werden. Das Ergebnis ihrer Prüfung begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Hält die Bodenschutzbehörde eine Grundwasserabsenkung ohne vorherige Bodensanierungsmaßnahmen nicht für vertretbar, weil sich eine - zusätzliche - Gefährdung des Grundwassers abzeichnet, so ist die Erteilung der wasserrechtlichen Erlaubnis so lange zurückzustellen, bis die bodenschutzrechtlich gebotenen Vorkehrungen getroffen worden sind. Macht die Bodenschutzbehörde die Grundwasserabsenkung dagegen nicht davon abhängig,

dass zuvor das Gefährdungspotential im Boden beseitigt wird, so bietet das Wasserrecht keine Handhabe, die wasserrechtliche Erlaubnis zu versagen. So liegen die Dinge hier. Die Bodenschutzbehörde hat sich zu den aufgeworfenen Fragen im Verwaltungsverfahren geäußert, ohne gegen die Grundwasserentnahme grundsätzliche bodenschutzrechtliche Bedenken zu erheben. Die Planfeststellungsbehörde hat diese Stellungnahmen berücksichtigt. Mehr war aus wasserrechtlicher Sicht nicht veranlasst. Sie durfte sich darauf beschränken, Überwachungsmaßnahmen anzuordnen, die es ihr ermöglichen, etwaige zukünftige Gewässerverunreinigungen, die ggf. nachträgliche Auflagen rechtfertigen, sofort zu erkennen. Das Messstellennetz, das die Vorhabenträger im Rahmen des Monitoring-Programms aufzubauen haben, hat einen derartigen Präventivcharakter. Unter dem Aspekt der Altlastenmobilisierungsprophylaxe erübrigen sich weitergehende Maßnahmen. Eine Sanierung sämtlicher Altlasten vor Beginn der Bauphase ist weder erforderlich noch ökonomisch sinnvoll.

476 2.4 Verunreinigung von Trinkwasser

477 Die Versorgung der Allgemeinheit mit einwandfreiem Trinkwasser wird durch die Grundwasserabsenkung nicht gefährdet.

478 Die Klägerin zu 2, die auf ihrem Gebiet ein Wasserwerk betreibt, erfüllt mit der öffentlichen Trinkwasserversorgung freilich eine Aufgabe, die unter dem Schutz der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG steht und zur Abwehr rechtswidriger Beeinträchtigungen berechtigt (vgl. BVerwG, Urteile vom 17. November 1972 - BVerwG 4 C 21.69 - BVerwGE 41, 178 <187 f.>, vom 15. Juli 1987 - BVerwG 4 C 56.83 - BVerwGE 78, 40 <43> und vom 12. August 1999 - BVerwG 4 C 3.98 - Buchholz 316 § 75 VwVfG Nr. 18 S. 3 f.). Eine Gefährdung der öffentlichen Trinkwasserversorgung lässt sich jedoch ausschließen. Das Wasserwerk Eichwalde ist rund 7 km von dem Ort der Baumaßnahme entfernt, die den Anlass für die Grundwasserabsenkung bildet. Im Planfeststellungsbeschluss wird die Fließzeit zwischen dem Flughafenbereich und den Wasserfassungen für das Wasserwerk mit etwa 100 Jahren angegeben (PFB S. 779). Um gleichwohl allen Eventualitäten vorzubeugen, ordnet die Planfeststellungsbehörde an, im Abstrombereich zwischen dem Flughafen und dem

Wasserwerk mit Hilfe mehrerer voneinander bis zu 900 m entfernter Grundwassermessstellen einen Überwachungsriegel zu schaffen (PFB S. 161; vgl. auch Hydrosond, Stellungnahme vom 12. Oktober 2004, S. 80 ff.). Das ist auch dann ausreichend, wenn die Fließzeit mit Hydrosond (Stellungnahme vom 12. Oktober 2004, S. 74 f. und 81 f.) auf 50 Jahre halbiert wird. Bei einer Fließzeit von „nur“ 50 Jahren wird die Wasserversorgung nicht schon jetzt i.S.d. § 6 Abs. 1 WHG gefährdet.

479 3. Sonstige Schäden

480 Der wasserrechtliche Teil der angefochtenen Entscheidung bietet auch im Übrigen keinen Anlass zu rechtlichen Beanstandungen.

481 3.1 Für das Wasserwerk Eichwalde zeichnen sich keine Versorgungsengpässe ab, auch wenn dem Grundwasserkörper während der Bauphase über mehrere Jahre hinweg eine größere Wassermenge entnommen als über die Versickerung wieder zugeführt wird (vgl. hierzu Hydrosond, Stellungnahme vom 12. Oktober 2004, S. 80). Das Einzugsgebiet des Wasserwerks reicht über den Absenkungsbereich weit hinaus. In den durch die Bauwasserhaltung nicht betroffenen Teilen werden die durch Niederschläge in Gang gesetzten Prozesse der Grundwasserneubildung nicht beeinflusst. Auch sonst halten sich die nachteiligen Auswirkungen in engen Grenzen. Wie aus dem Gutachten der Dornier Consulting GmbH vom 26. November 2004 (S. 24) zu ersehen ist, gehört es zu den üblichen Betriebsabläufen des Wasserwerks Eichwalde, dass geringere Grundwasserzuflüsse durch einen vermehrten Rückgriff auf Uferfiltrate ausgeglichen werden. Wird die Förderung gesteigert oder verringert sich in Trockenjahren die Grundwasserneubildung, so erhöht sich der Anteil des Uferfiltrats, das nicht vom Grundwasserstand, sondern von den am Ufer auftretenden Gradienten und geologischen Bedingungen abhängt, auf bis zu 50 %. Das Grundwasserdargebot des Wasserwerks stellt in der Trinkwasserversorgung mithin keine Konstante dar. Auch ohne die Baumaßnahmen im Flughafenbereich ist es ein jederzeit veränderlicher Faktor, der von der Größe des Einzugsgebiets und der Fördermenge abhängt. Dass die Grundwasserabsenkung den Rahmen

des vorhandenen Ausgleichspotentials sprengt, machen die Klägerinnen nicht geltend und ist auch sonst aus den Umständen nicht ersichtlich.

482 3.2. Die Trinkwasserversorgung wird nicht dadurch gefährdet, dass als Folge der Grundwasserabsenkung aus tieferen Schichten Salzwasser ins Trinkwasserreservoir gelangt. In der gutachterlichen Stellungnahme der Hydrosond vom 12. Oktober 2004 wird unter Hinweis darauf, dass im Talbereich der Dahme schon jetzt über ein „hydrologisches Fenster“ Salzwasser aufsteigt, die Befürchtung geäußert, dass durch die im Zuge der Bauwasserhaltung unumgängliche Druckentlastung Bedingungen geschaffen werden, die es ermöglichen, dass auch andernorts Salzwasser in die Süßwasserschichten eindringt. Nach der Einschätzung der Dornier Consulting GmbH lässt sich ein Zustrom von mineralisierten Tiefenwässern in die tieferen Bereiche des Grundwasserleiterkomplexes 3 auch im Umkreis des Absenkungstrichters nicht ausschließen (Stellungnahme vom 26. November 2004, S. 27). Für die Trinkwassergewinnung bedeutsam ist aber nicht dieses Gewässer, sondern der höher gelegene, im Hydrosond-Gutachten als „flaches Grundwasser“ bezeichnete Grundwasserleiterkomplex 2, in den Tiefenwasser voraussichtlich schon deshalb nicht aufsteigen kann, weil die Dauer der Wasserhaltungen zu kurz ist (vgl. Dornier Consulting GmbH, a.a.O., S. 27). Nach Abschluss der Grundwasserentnahmen stellen sich auf der Teltow-Hochfläche im Umkreis des Absenkungstrichters wieder die normalen Druckverhältnisse ein. Sie wirken für die Zukunft als natürliche Barriere, die die Gewähr dafür bietet, dass Tiefenwässer, die je in den Grundwasserleiterkomplex 3 eindringen sollten, nicht weiter aufsteigen (Dornier Consulting GmbH, a.a.O., S. 27).

483 4. Naturschutzrechtliche Auswirkungen

484 Auch aus Gründen des Naturschutzes waren die wasserrechtlichen Gestattungen nicht zu versagen.

485 4.1 Nach § 6 Abs. 2 Satz 1 WHG ist die wasserrechtliche Erlaubnis u.a. auch zu versagen, soweit von der beabsichtigten Nutzung eine erhebliche Beeinträchtigung eines Gebiets von gemeinschaftlicher Bedeutung in seinen für die Erhal-

tungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen zu erwarten ist. Die Glasowbachniederung und das Brunnluch gehörten im Zeitpunkt der Erlaubniserteilung zum Kreis der vom Land Brandenburg gemeldeten potentiellen FFH-Gebiete. Inzwischen hat die EU-Kommission sie unter den Code-Nrn. DE 3646302 und DE 3646303 in die am 7. Dezember 2004 erstellte Liste von gemeinschaftlicher Bedeutung in der kontinentalen biogeographischen Region aufgenommen (ABI EU Nr. L 382 S. 33). Die Glasowbachniederung und das Brunnluch hatten somit im Zeitpunkt der Entscheidung der Planfeststellungsbehörde noch nicht die Qualität eines Gebiets von gemeinschaftlicher Bedeutung i.S.d. § 6 Abs. 2 Satz 1 WHG. Nach § 26d Abs. 6 BbgNatSchG ist aber § 26d Abs. 1 BbgNatSchG, wonach Projekte nach ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Gebiets von gemeinschaftlicher Bedeutung zu überprüfen sind, entsprechend auch auf Gebiete anzuwenden, die nach § 26c Abs. 2 BbgNatSchG geschützt sind. Diese Bestimmung betrifft die von der Landesregierung für das Netz „Natura 2000“ ausgewählten und im Amtsblatt für Brandenburg veröffentlichten Gebiete.

- 486 Die Glasowbachniederung und das Brunnluch erfüllten zur Zeit der Entscheidung der Planfeststellungsbehörde die in diesen Regelungen genannten Voraussetzungen. Für beide Gebiete ließen sich aus der Sicht der Vorhabenträger Beeinträchtigungen nicht ausschließen. Im Rahmen der baubedingten Grundwasserabsenkung wird zwar lediglich in den Hauptgrundwasserleiter eingegriffen und nicht in den oberflächennahen Grundwasserleiter, der für die meisten grundwasserabhängigen Biotope entscheidend ist. Negative Folgen der Gewässerbenutzung können aber gleichwohl nicht vollständig ausgeschlossen werden, da wegen der komplexen Zusammenhänge zwischen den einzelnen Teilen des Gewässersystems ungewiss ist, ob das oberflächennahe Grundwasser oder einzelne Biotope mit dem Hauptgrundwasserleiter in Verbindung stehen (PFB S. 798). Die Planfeststellungsbehörde hält es mit Rücksicht auf den erheblichen technischen, kostenmäßigen und zeitlichen Aufwand nicht für vertretbar zu ermitteln, ob zwischen dem Haupt- und dem oberflächennahen Grundwasserleiter ein hydraulischer Kontakt besteht. Sie unterstellt im Sinne einer Worst-Case-Betrachtung, dass die Wirkungen der Absenkung bis in den oberflächennahen Grundwasserleiter hinein spürbar werden (PFB S. 799). Für

diesen Fall ordnet sie „Vermeidungsmaßnahmen“ an, die dazu bestimmt sind, erheblichen Beeinträchtigungen vorzubeugen. Diese Vorgehensweise lässt sich vom rechtlichen Ansatz nicht beanstanden. Sie entspricht der Rechtsprechung des Senats, der im Urteil vom 27. Februar 2003 - BVerwG 4 A 59.01 - (Buchholz 404.400 § 61 BNatSchG 2002 Nr. 1 S. 14) ausgeführt hat, dass den FFH-rechtlichen Anforderungen Genüge getan ist, wenn der Planungsträger in der Lage ist, durch Schutzvorkehrungen sicherzustellen, dass der Grad der Beeinträchtigung, den § 26d BbgNatSchG in Anlehnung an die FFH-Richtlinie durch das Merkmal der Erheblichkeit kennzeichnet, nicht erreicht wird.

- 487 Um sich ein Bild davon verschaffen zu können, ob zwischen den verschiedenen Grundwasserleitern ein hydraulischer Kontakt besteht, ordnet die Planfeststellungsbehörde im Rahmen des Wassermonitorings zur Beweissicherung in den sensiblen Bereichen die Einrichtung flacher Grundwassermessstellen an, die ständig zu überwachen sind (PFB S. 776, 799). Daneben ist nach Maßgabe des Teil A II 9.1.13.2 ein Biotopmonitoring durchzuführen (PFB S. 116). Über das Monitoring hinaus trifft die Planfeststellungsbehörde gesondert für die Glasowbachniederung und das Brunnluch Vorkehrungen, die auf die jeweiligen Gegebenheiten vor Ort abgestimmt sind. Für den Fall, dass der Spiegel des oberflächennahen Grundwasserleiters im Bereich des Glasowbachs sinkt, sind durch die Errichtung von Sandsackbarrieren temporäre Anstaumaßnahmen am Südeinde des Oberen Selchower Sees, am Westende des Unteren Selchower Sees und südwestlich von Glasow zu ergreifen. Die Dauer dieser Maßregel richtet sich nach den jeweiligen hydrologisch-meteorologischen Verhältnissen (PFB S. 119 f., 776, 863). Um nach Abschluss der Baumaßnahmen auch in Trockenperioden ein ausreichendes Wasserdargebot zu gewährleisten, sind drei Brunnen weiterzubetreiben, die bei Bedarf eine Flutung ermöglichen (PFB S. 120, 863). Für das Brunnluch sieht der Planfeststellungsbeschluss eine „optimierte Versickerung“ vor, deren Ziel es ist, eine Ausbreitung des Absenktrichters in das Schutzgebiet hinein zu verhindern. Die zu versickernden Wassermengen sind so zu bemessen und so zu verteilen, dass es während der Bauphase und nach dem Bau bis zur Wiederauffüllung des Absenktrichters nicht zu einer vorhabenbedingten Absenkung des Grundwasserspiegels $\leq 0,1$ m kommt. Um dies zu gewährleisten, ist der westliche Teil der Sickermulde mit Sandsä-

cken abzutrennen und eine hydraulische Verbindung zwischen den oberen Bodenschichten und dem Grundwasserleiter zu schaffen. Nach Beendigung der Baumaßnahmen sind für einen Zeitraum von ein bis zwei Jahren drei Brunnen weiter zu betreiben, damit auch bei extremer Trockenheit ausreichend Wasser zur Versickerung zur Verfügung steht (PFB S. 116, 865 f.). Im Planfeststellungsbeschluss wird die baubedingte Absenkung des Hauptgrundwasserleiters zwar, wie im IUS-Gutachten referiert, an einer Stelle - fehlerhaft - mit 2,5 m angegeben (PFB S. 775). Ansonsten aber wird in Übereinstimmung mit den gutachterlichen Prognosen (vgl. das WASY-Gutachten vom 19. Februar 2004, S. 9, und die Verträglichkeitsuntersuchung des Planungsbüros Froelich & Sporbeck vom März 2004, S. 11) ein Absenkungsbetrag von maximal 0,5 m genannt (PFB S. 857), der keinen Anlass zu der Befürchtung bietet, dass der Glasowbach trotz der im Planfeststellungsbeschluss getroffenen Vorkehrungen trockenfällt und sich dadurch der Erhaltungszustand des für den Niederungsbereich charakteristischen Auenwaldes verschlechtert.

488 4.2 Die unter dem 13. August 2004 erteilte wasserrechtliche Erlaubnis deckt in rechtlich bedenkenfreier Weise auch die Zeit nach der Betriebsaufnahme ab.

489 Das Entwässerungskonzept für die Betriebsphase besteht aus einem Maßnahmenbündel, das neben der Beseitigung des Schmutzwassers über das Klärwerk Waßmannsdorf die Entsorgung des auf den versiegelten Flächen anfallenden Niederschlagswassers durch Versickerung und Einleitung in die Oberflächengewässer des Selchower Flutgrabens und des Glasowbachs umfasst. Hierfür bedarf es nach § 7a Abs. 1 Satz 1 WHG einer besonderen Erlaubnis. Abwasser im Sinne dieser Vorschrift ist auch das von bebauten oder befestigten Flächen abfließende Wasser (vgl. § 64 Abs. 1 Satz 1 BbgWG). In ein Gewässer eingeleitet werden darf es nur dann, wenn die Schadstofffracht so gering gehalten wird, wie dies bei Einhaltung der jeweils in Betracht kommenden Verfahren nach dem Stand der Technik möglich ist. Nach § 7a Abs. 1 Satz 2 WHG bleibt § 6 WHG unberührt. Zwar kann das Niederschlagswasser vom Flughafengelände das ganze Jahr hindurch mit Kerosin und im Winter zusätzlich mit Enteisungsmitteln belastet sein. Die Planfeststellungsbehörde weicht diesem Problem jedoch nicht aus (vgl. PFB S. 758). Sie begegnet dem Ver-

schmutzungsrisiko mit der Auflage, dass das Wasser erst dann versickert oder der Vorflut zugeleitet werden darf, wenn es auf dem Wege über Bodenfilter bzw. Leichtflüssigkeitsabscheider eine bestimmte, anhand von Qualitätsmessungen nachweisbare Güte erreicht hat. Die Beschickung der Versickerungsmulde ist ausweislich der Auflage in Teil A II 12.3.1.3 Ziff. 2 so zu steuern, dass kein Wasser versickert wird, das einen Sauerstoffbedarf über 50 mg/CSB aufweist (PFB S. 141). Für die Einleitung von gereinigtem Regenwasser in den Selchower Flutgraben werden Überwachungswerte festgelegt, die an der Probeentnahmestelle nicht überschritten werden dürfen. Die höchstzulässige Konzentration von Kohlenwasserstoffen wird in der Auflage A II 12.3.3 Ziff. 1 mit 5 mg/l ganzjährig angegeben. Die CSB-Fracht darf je nach Einleitmenge und jahreszeitlich abhängig davon, ob Enteisungsmittel eingesetzt worden sind oder nicht, den Wert von 100 mg/l bzw. 150 mg/l nicht übersteigen (PFB S. 144). Für den Glasowbach findet sich im Planfeststellungsbeschluss unter Teil A II 12.3.3 Ziff. 2 eine im Wesentlichen inhaltsgleiche Auflage, die lediglich die Besonderheit aufweist, dass die maximale Einleitmenge auf 1 m³/s beschränkt wird (PFB S. 146). Wasser, das den Güteanforderungen nicht entspricht, ist der Kläranlage zuzuführen (PFB S. 150).

- 490 4.3 Unbegründet ist der Einwand, dass die Einleitung von Niederschlagswasser unter den im Planfeststellungsbeschluss genannten Bedingungen mit den Erhaltungszielen des FFH-Rechts nicht vereinbar ist. Der 99 ha große Landschaftsraum der Glasowbachniederung umfasst die Lebensraumtypen 3260, 6410, 6430 und *91E0. Ferner dient er dem Fischotter als Migrationsstätte. Die Einleitung von Niederschlagswasser, das Rückstände von Enteisungsmitteln und Kohlenwasserstoffe enthält, widerspricht nicht herkömmlichen fachlichen Standards. Als Beleg für das behauptete Defizit werden im IUS-Gutachten vom Oktober 2004 (S. 12) die „Allgemeinen Güteanforderungen“ des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft Nordrhein-Westfalen vom 14. Mai 1991 angeführt, in denen „für Fließgewässer maximal 20 mg/l als CSB festgeschrieben“ werden. Diese Kritik ist zurückzuweisen. Die festgelegten Überwachungswerte gewährleisten eine angemessene Wassergüte. Sie lehnen sich an die Vorgaben an, die sich aus dem Anhang 49 der aufgrund der Ermächtigung des § 7a Abs. 1 Satz 3 WHG erlassenen Abwasserverordnung in

der Fassung vom 20. September 2001 (BGBl I S. 2440) ergeben. Das Qualitätsziel von 20 mg/l bezieht sich auf die Beschaffenheit des Fließgewässers und nicht auf den Wert, der an der Einleitstelle einzuhalten ist.

491 4.4 Dem Planfeststellungsbeschluss haftet nicht deshalb ein rechtlich relevanter Mangel an, weil die Planfeststellungsbehörde es unterlassen hat, die Grundräumung des Glasowbachs von der Brücke am Zossener Damm bachaufwärts in die Planfeststellung einzubeziehen.

492 Die Planfeststellungsbehörde stellt nicht in Abrede, dass diese Maßnahme notwendig ist, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass der Bach das Niederschlagswasser, das auf dem Flughafen anfällt, bis zu der vorgesehenen Größenordnung von 1 m³/s aufnehmen kann. Zu diesem Zweck soll durch eine Erweiterung des Abflussprofils die Ableitungskapazität erhöht werden. Offen bleiben kann, ob es sich bei dieser Ertüchtigungsmaßnahme, wie die Klägerinnen meinen, um einen planfeststellungsbedürftigen Gewässerausbau i.S.d. § 31 Abs. 2 Satz 1 WHG oder, wie der Beklagte betont, um eine Gewässerunterhaltung im Sinne der §§ 78 ff. BbgWG handelt. Der Beklagte führt für seine Ansicht den Bescheid vom 16. Juni 2003 ins Feld, in dem die Obere Wasserbehörde feststellt, dass die geplante Grundräumung die Merkmale einer Instandhaltungsmaßnahme aufweise, deren Sinn sich darin erschöpfe, die durch Verkrautung und Verschlammung beeinträchtigte Funktionsfähigkeit des Baches wiederherzustellen. Selbst wenn ihm in dieser Einschätzung nicht zu folgen sein sollte, werden die Klägerinnen durch den nach ihrer Ansicht fehlerhaften Rückgriff auf dieses Handlungsinstrument nicht in ihrer Rechtssphäre verletzt.

493 Nach Teil A II 12.3.3.2 Ziff. 4 ist der Planfeststellungsbehörde „rechtzeitig vor Inbetriebnahme des Flughafens nachzuweisen, dass die erforderliche Grundräumung erfolgt ist“ (PFB S. 147). Es sind keine Anhaltspunkte dafür vorhanden, dass sich dieser Nachweis nicht wird erbringen lassen. Jedenfalls erscheint die Verwirklichung des Planvorhabens nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Grundräumung bis zur Inbetriebnahme des Flughafens an nicht zu überwindenden tatsächlichen oder rechtlichen Hindernissen scheitert. Der Oberen Wasserbehörde liegen Unterlagen des für die Unterhaltung des Glasow-

bachs zuständigen Wasser- und Bodenverbands Dahme-Notte vor, aus denen zu ersehen ist, in welchen Schritten und in welcher zeitlichen Abfolge die ins Auge gefassten Maßnahmen ausgeführt werden sollen. Der Verband beantragte überdies bei der Unteren Naturschutzbehörde, dem Landkreis Teltow-Fläming, eine Befreiung von der Veränderungssperre, der die Glasowbachniederung auf der Grundlage des Entwurfs einer Verordnung zur Ausweisung eines Naturschutzgebietes unterliegt. Unter Bezugnahme auf die Meldung als FFH-Gebiet stellte die Naturschutzbehörde eine positive Entscheidung nur unter der Voraussetzung der Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsuntersuchung in Aussicht. Das daraufhin beauftragte Planungsbüro NATUR & TEXT kam in seiner Verträglichkeitsstudie vom 1. August 2005 zu dem Ergebnis, dass eine erhebliche Beeinträchtigung der für die Glasowbachniederung relevanten FFH-Lebensraumtypen nicht zu erwarten sei, wenn bei der Grundräumung bestimmte Schutzmaßregeln beachtet würden. Das Institut für Umweltstudien Weisser & Ness GmbH setzte sich in seiner Stellungnahme vom November 2005 zwar kritisch mit dem Ergebnis der FFH-Verträglichkeitsstudie auseinander. Der Landkreis Teltow-Fläming machte sich die insoweit erhobenen Einwände aber nicht zu Eigen. Vielmehr erteilte er dem Wasser- und Bodenverband Dahme-Notte unter dem 19. Dezember 2005 die beantragte Befreiung. Mit dieser Entscheidung ist rechtlich der Weg dafür frei gemacht worden, die Grundräumung in Angriff zu nehmen. Anhaltspunkte dafür, dass sich das Konzept, nach dem der Wasserverband vorzugehen beabsichtigt, aus tatsächlichen Gründen als unrealisierbar erweisen sollte, bestehen nicht. Dies rechtfertigt die Prognose, dass die Vorhabenträger die ihnen unter Teil A II 12.3.3.2 Ziff. 4 (PFB S. 147) auferlegte Verpflichtung werden erfüllen können.

494 H. Naturschutzrecht

495 Der Senat lässt dahingestellt, ob alle Klägerinnen als in ihrem Selbstverwaltungsrecht betroffene Gebietskörperschaften oder zumindest die Klägerinnen zu 1 und 4 als enteignungsbetroffene Grundeigentümerinnen im vorliegenden Fall die Verletzung naturschutzrechtlicher Vorschriften überhaupt rügen und insoweit eine objektiv-rechtliche Überprüfung des angefochtenen Planfeststel-

lungsbeschlusses beanspruchen können. Wie der Senat in den parallelen Musterverfahren BVerwG 4 A 1073.04 und 4 A 1075.04 mit Urteilen vom 16. März 2006 auf die Anfechtungsklagen privater Grundeigentümer entschieden hat, hält der Planfeststellungsbeschluss vom 13. August 2004 auch in dieser Hinsicht einer rechtlichen Überprüfung stand. Danach stehen insbesondere die artenschutzrechtlichen Vorgaben des Europäischen Rechts der Verwirklichung des Planvorhabens nicht als unüberwindbares Hindernis entgegen. Für die Anfechtungsklagen der Klägerinnen kann nichts anderes gelten. Die Rechtslage stellt sich wie folgt dar:

496 1. Eingriffsregelung

497 Der Planfeststellungsbeschluss lässt bei der Anwendung der Eingriffsregelung keine Fehler erkennen.

498 Rechtsgrundlage sind die §§ 10 ff. des Brandenburgischen Naturschutzgesetzes vom 25. Juni 1992 (GVBl Bbg I S. 208) i.d.F. vom 10. Juli 2002 (GVBl Bbg I S. 62). Dies folgt aus § 79 Abs. 1 Satz 2 BbgNatSchG i.d.F. der Bekanntmachung vom 26. Mai 2004 (GVBl Bbg I S. 350). Danach sind Verwaltungsverfahren, die vor dem Tag des In-Kraft-Tretens des Änderungsgesetzes begonnen worden sind, nach den §§ 10 bis 18 in der bis zu diesem Zeitpunkt maßgeblichen Gesetzesfassung zu Ende zu führen. Für das Verwaltungsverfahren, das dem angefochtenen Planfeststellungsbeschluss vorausgegangen ist, trifft dies zu. Nach § 12 Abs. 2 Satz 1 BbgNatSchG a.F. hat der Verursacher unvermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft innerhalb einer zu bestimmenden Frist zu beseitigen oder durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen. Sind die Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden und nicht auszugleichen, so ist der Eingriff nach § 13 Abs. 1 BbgNatSchG a.F. unzulässig, es sei denn, dass bei Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft andere Belange der Allgemeinheit den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Range vorgehen. Wenn als Folge eines Eingriffs Biotope zerstört werden, die für Tiere und Pflanzen der vom Aussterben bedrohten Arten unersetzbar sind, ist der Eingriff nach § 13 Abs. 2

BbgNatSchG a.F. nur zulässig, wenn er aus besonders wichtigen Gründen des Gemeinwohls notwendig ist.

499 1.1 Die Planfeststellungsbehörde verkennt nicht, dass die Verwirklichung des Planvorhabens mit zahlreichen Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden ist, die nur zum Teil ausgleichbar sind. Sie beziffert das Ausgleichsdefizit mit ca. 447 ha für das Schutzgut Boden sowie mit ca. 342 ha für sonstige Schutzgüter. Darin enthalten sind nach ihren Angaben neben 154 ha Wald und 150 ha Vogellebensräumen auch die Verluste von sonstigen Biotopen mit einer Entwicklungsdauer von mehr als 25 Jahren. Zusätzlich gehen 37 146 Einzelbäume verloren (PFB S. 820). Die Planfeststellungsbehörde streicht - auch unter Hinweis auf die rechtlichen Vorgaben der Raumordnung und der Landesplanung - die hohe Bedeutung der Belange heraus, die für die Ablösung des bisherigen Flughafensystems mit drei Standorten und die Bündelung an einem bedarfsgerecht ausgebauten stadtnahen „Single“-Airport sprechen. Sie betont, dass sich bei einer Gesamtwürdigung durch die gleichzeitige Schließung der innerstädtischen Flughäfen Tegel und Tempelhof die Immissionsbelastungen und die Sicherheitsrisiken erheblich verringern lassen. Sie stellt fest, dass es sich beim Planungsraum um ein Gebiet handelt, das stark anthropogen überprägt ist. Dennoch räumt sie ein, dass die nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft schwer wiegen (PFB S. 824). Sie gibt an, trotz der erheblichen Ausgleichsdefizite bei einer Gesamtbetrachtung „zu der Überzeugung gelangt“ zu sein, „dass die öffentlichen Verkehrsinteressen am Ausbau des Flughafens die Belange von Natur und Landschaftsschutz überwiegen“ (PFB S. 825). Diesem Grundtenor verleiht sie noch zusätzlichen Nachdruck durch folgenden Zusatz: „Sollten in Einzelfällen hier vorgesehene Ausgleichsmaßnahmen nicht als solche anzusehen sein, würde sich an diesem Abwägungsergebnis nichts ändern“ (PFB S. 825). Die Planfeststellungsbehörde geht davon aus, dass sich die nicht ausgleichbaren Eingriffe auch durch die im landschaftspflegerischen Begleitplan vorgesehenen Ersatzmaßnahmen nicht vollständig kompensieren lassen. Eine Vollkompensation ist nach ihrer Einschätzung letztlich aber dennoch sichergestellt. Über die im Einzelnen angeordneten Maßnahmen hinaus enthält der Planfeststellungsbeschluss nämlich in der Nebenbestimmung A II 9.1.23 (PFB S. 122) „ohne grundstücksscharfe Verortung und ohne Festlegung von

Einzelmaßnahmen“ den Vorbehalt, in einem Umfang von ca. 527 ha in der Zülowniederung „Einzelmaßnahmen durchzuplanen“ und innerhalb von 18 Monaten nach Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses die hierfür erforderlichen Unterlagen vorzulegen“.

- 500 1.2 Die Abwägungsentscheidung der Planfeststellungsbehörde hält auch den übrigen Angriffen stand.
- 501 Die Ausgleichsbilanz verschiebt sich nicht schon deshalb zum Nachteil des Planvorhabens, weil die Planfeststellungsbehörde das Ausmaß der Eingriffe zu gering veranschlagt hat.
- 502 Die Anwendung des Linientaxierungsverfahrens begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Die an dieser Methode der Bestandserfassung geübte Kritik geht fehl. Weder das Bundesrahmenrecht noch das brandenburgische Naturschutzrecht enthalten verbindliche Bewertungsvorgaben. Vor diesem rechtlichen Hintergrund ist es nicht geboten, die Eingriffsintensität anhand standardisierter Maßstäbe oder in einem bestimmten schematisierten und rechenhaft handhabbaren Verfahren zu beurteilen. Bei der Linientaxierung handelt es sich ebenso wie bei der Revierkartierung um ein wissenschaftlich anerkanntes Verfahren. Eine Revierkartierung mag in höherem Maße als eine Linientaxierung die Gewähr dafür bieten, Brutvogelgemeinschaften vollständig zu erfassen sowie seltene und unauffällige Arten aufzuspüren. Die Vorteile dieser Methode müssen jedoch je nach der Größe des Untersuchungsraums mit einem erheblichen Arbeits- und Zeitmehraufwand erkauft werden (vgl. IUS, Anlage 1 zur Naturschutzfachlichen Stellungnahme vom November 2005).
- 503 Die Anforderungen an die Untersuchungstiefe hängen nicht zuletzt von den jeweiligen naturräumlichen Gegebenheiten ab. Lassen bestimmte Vegetationsstrukturen hinreichend sichere Rückschlüsse auf die faunistische und die floristische Ausstattung des Gebiets zu, so kann es mit der gezielten Erhebung der insoweit maßgeblichen repräsentativen Daten sein Bewenden haben (vgl. BVerwG, Urteile vom 31. Januar 2002 - BVerwG 4 A 15.01 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 168 S. 117 und vom 9. Juni 2004 - BVerwG 9 A 11.03 -

BVerwGE 121, 72 <84>; Beschluss vom 23. April 1997 - BVerwG 4 NB 13.97 - Buchholz 406.401 § 8a BNatSchG Nr. 4). Die Eignung eines solchen Bewertungsverfahrens lässt sich nicht allein mit dem Hinweis in Frage stellen, dass sich bei Verwendung anderer Parameter möglicherweise ein höherer Ausgleichsbedarf errechnen ließe. Zu Beanstandungen besteht erst dann Anlass, wenn die Erfassungsmethode sich als unzulängliches oder gar als untaugliches Mittel erweist, um ein zutreffendes Bild von der Eingriffsintensität zu vermitteln (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. Januar 2004 - BVerwG 4 A 32.02 - Buchholz 407.3 § 5 VerkPBG Nr. 15 S. 30).

- 504 Derartige Mängel sind nicht ersichtlich. Der Planungsträger hat trotz der Unvollkommenheiten des Linientaxierungsverfahrens erkannt, dass der Planungsraum von zahlreichen, zum Teil besonders schützenswerten Tierarten, wie etwa dem Fischotter, dem Rotmilan, der Rohrweihe und dem Mäusebussard, als Habitat genutzt wird. Eine flächendeckende Kartierung unter Einschluss aller Greifvogelhorststandorte war nicht geboten. Besonderen rechtlichen Schutz genießen nur die Horststandorte der in § 33 BbgNatSchG n.F. genannten Arten (Adler, Wanderfalken, Korn- und Wiesenweihen, Schwarzstörche, Kraniche, Sumpfohreulen, Uhus). Dass der Planungsträger Horststandorte dieser Vogelarten übersehen habe, machen die Klägerinnen selbst nicht geltend. Unerkannt geblieben ist, dass durch den Flughafenausbau möglicherweise einem Baumfalkenrevierpaar die Nahrungsgrundlage entzogen wird. Dieser Umstand lässt sich indes nicht als Indiz dafür werten, dass die Bestandserhebungen des Planungsträgers Lücken aufweisen, die ihren Aussagewert schon von ihrem methodischen Ansatz her von Grund auf schmälern. Anlass zu der Annahme, dass im Planungsraum ein Brutplatz des in Brandenburg vom Aussterben bedrohten Baumfalken vorhanden ist, bietet die „Überprüfung der Bestandsdaten streng geschützter Vogelarten“ der IUS vom November 2004, die ihrerseits auf - unveröffentlichte - Bestandsaufnahmen im Rahmen eines Forschungsprojekts des Instituts für Zoologie der Martin-Luther-Universität Halle zurückgreift. Es ist jedoch nicht erkennbar, wieso sich dem Planungsträger, dem die Forschungsergebnisse bisher nicht zugänglich gemacht worden sind, auch ohne die flächendeckende Kartierung, die zur Erfüllung des wissenschaftlichen Auftrags unabdingbar gewesen sein mag, zur Erreichung des mit der naturschutzrechtli-

chen Eingriffsregelung verfolgten Zwecks aber nicht zwingend geboten war, die Erkenntnis hätte aufdrängen müssen, dass sich das Umfeld des Flughafens Schönefeld nicht bloß für zahlreiche andere Vogelarten, sondern auch für den Baumfalken als Lebensraum eignet.

505 1.3. Der Vorwurf, die Erweiterung des Rotbergbeckens sei nicht in vollem Umfang in die Eingriffsbilanz eingegangen, entspricht nicht den Tatsachen. Es trifft zu, dass der Retentionsraum des Beckens auf 5 ha vergrößert werden soll. Die Flächen, die hierdurch verloren gehen, werden als Bilanzierungsposten nicht außer Acht gelassen. Sie werden in den Konfliktblättern GS 486 und GS 487 als Abgrabung dargestellt und als solche im landschaftspflegerischen Begleitplan berücksichtigt.

506 1.4 Die Wiedervernässung der Waltersdorfer Flutgrabenaue erfüllt nicht die Merkmale eines Eingriffs i.S.d. § 10 Abs. 1 BbgNatSchG a.F. Sie lässt sich nicht als Maßnahme qualifizieren, durch die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts erheblich oder nachhaltig beeinträchtigt werden kann. Dieser Wertung steht der Umstand nicht entgegen, dass die Flutgrabenaue nach dem Plankonzept, das dem landschaftspflegerischen Begleitplan zugrunde liegt, - auch - dazu bestimmt ist, bei Starkniederschlagsereignissen als Rückhalte- raum zu dienen. Freilich lässt sich auf der Grundlage der gegenwärtigen Biotopstrukturen nicht ausschließen, dass die gelegentlichen Überflutungen, die bis zu einer Einstauhöhe von 30 cm vorprogrammiert sind, sich nachteilig nicht nur auf die Brut der in der Flutgrabenaue nachgewiesenen Vögel (Braunkehlchen, Wachtel, Wiesenpieper, Wachtelkönig), sondern vor allem auch auf wirbellose Tiere auswirken, die nicht in der Lage sind, sich an die veränderten Verhältnisse anzupassen.

507 Maßstab dafür, ob eine Maßnahme aus der Sicht der Eingriffsregelung positiv oder negativ zu beurteilen ist, ist indessen nicht allein der tatsächlich vorfindliche Zustand. Die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts ist vielmehr an den einschlägigen rechtlichen Vorgaben zu messen. Die Entwicklung in der Waltersdorfer Flutgrabenaue war in der Vergangenheit durch Entwässerungsmaßnahmen gekennzeichnet, die die Vorstufe für den Übergang zu einer intensiven

Grünlandwirtschaft bildeten. Die Niederung verlor weithin ihren ursprünglichen Charakter als Feuchtgebiet. Diese Entwicklung wieder umzukehren, ist das Ziel einer Verordnung vom 12. Februar 1998, in der die Waltersdorfer Flutgrabenaue als Naturschutzgebiet ausgewiesen und als Schutzzweck insbesondere der Erhalt der Feuchtwiesenpflanzengesellschaften des Niederungswaldes und der Weidengebüsche angegeben wird. Im Kompensationskonzept des landschaftspflegerischen Begleitplans erscheint die Wiedervernässung weiter Teile des Schutzgebiets als wesentlicher Beitrag zur Erreichung der mit der Unterschutzstellung verfolgten Schutzziele (vgl. Kapitel 6.3 S. 258 E ff.): Auf einem ca. 60 ha großen Areal im Südosten der Flutgrabenaue soll der Grundwasserspiegel auf einen mittleren Flurabstand von 40 cm angehoben werden. Eine etwa 30 cm hohe Verwallung südlich der Straße zwischen Waltersdorf und Schulzendorf soll dazu dienen, den Abfluss des angestauten Grundwassers zu verhindern bzw. zu verzögern. Gemessen an den rechtsverbindlich festgelegten Schutzziele der Verordnung vom 12. Februar 1998 sind diese der Wiedervernässung förderlichen Maßnahmen als Aufwertung zu qualifizieren. Die betroffenen Flächen werden in einen Zustand versetzt, der sich im Vergleich mit dem jetzigen als ökologisch höherwertig einstufen lässt (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 23. August 1996 - BVerwG 4 A 29.95 - Buchholz 407.4 § 19 FStrG Nr. 8). Tierarten, die sich an die Lebensbedingungen in einem Feuchtgebiet nicht anpassen können, sind in einem solchen Umfeld Fremdkörper. Der durch die Wiedervernässung erzielbare Aufwertungserfolg wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass sich die Veränderung für sie als schädlich erweist.

- 508 1.5 Die vom Planungsträger auf der Grundlage des § 12 Abs. 1 BbgNatSchG a.F. angeordneten Vermeidungsmaßnahmen sind nicht ungeeignet.
- 509 Entgegen der im Gutachten der IUS vom Oktober 2004 (S. 16 f.) erhobenen Einwände ist der Fischotterdurchlass unter dem Glasower Damm so dimensioniert, dass er eine ausreichende Durchgängigkeit garantiert. Der Wasserhaushalt des Glasowbachs wird während der Betriebsphase durch zwei gegenläufige Phänomene geprägt. Die Einleitung eines Teils des Niederschlagswassers ist zwar tendenziell geeignet, den Wasserspiegel ansteigen zu lassen, die Grundräumung, die bis zur Aufnahme des Flugbetriebs abgeschlossen sein soll, führt

aber im Gegenzug eher dazu, den Wasserspiegel zu senken. Der Abflusswert von 1 m³/s stellt in diesem Zusammenspiel der Wirkungen einen Maximalwert dar, der nach der nicht widerlegten Schätzung der Planfeststellungsbehörde allenfalls einmal in zehn Jahren erreicht wird (PFB S. 860). Es deutet auch nichts darauf hin, dass der zur Stützung des Grundwasserstandes in der Glasowbachniederung in Teil A II 9.1.13.3 (PFB S. 120) angeordnete Weiterbetrieb von drei Brunnen nach Abschluss der Bauwasserhaltung den ihm zugeordneten Zweck verfehlen wird. Bedenken ließen sich möglicherweise nicht von der Hand weisen, wenn der Auflage zu entnehmen wäre, dass die Fördermenge der drei weiter zu betreibenden Brunnen auf insgesamt 50 m³/h begrenzt sein soll. Der Wortlaut der Nebenbestimmung legt ein solches Verständnis jedoch nicht nahe. Die Erklärungen des Beklagten lassen sich als zusätzliche Bestätigung dafür werten, dass jeder der drei Brunnen mit einer Kapazität von 50 m³/h weiterbetrieben werden soll.

- 510 1.6 Das Ausgleichskonzept hält der gerichtlichen Prüfung stand.
- 511 Es trifft nicht zu, dass die Unterlagen, die dazu dienen sollen, die beeinträchtigten Funktionen und die ihnen zugeordneten Ausgleichsmaßnahmen darzustellen, einer fachlichen Prüfung nur schwer oder gar nicht zugänglich sind. Im landschaftspflegerischen Begleitplan findet sich unter 7.3.1-1 (S. 276 E ff.) eine Zusammenstellung der Eingriffe und der vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen. In den Konfliktblättern werden in tabellarischer Form unter Angabe der jeweiligen Konfliktnummer, der Lage, der Gesamtfläche in Hektar und der Eingriffursache die einzelnen Konflikte aufgeschlüsselt. Wo sich die Flächen befinden, die durch den beschriebenen Eingriff betroffen werden, ist aus den Konfliktplänen zu ersehen. Auskunft darüber, mit Hilfe welcher Maßnahmen welcher Kompensationszweck erreicht werden soll, geben die Maßnahmenblätter, die durch zeichnerische Darstellungen in den Maßnahmenplänen ergänzt werden. Einzuräumen ist, dass es mühsam ist, den Weg von den Tabellen und den Konfliktplänen bis zu den Maßnahmenblättern und -plänen nachzuvollziehen. Wie aus der Synopse des Planungsbüros Froelich & Sporbeck vom 10. März 2005 (S. 7 ff.) zu ersehen ist, rühren die Schwierigkeiten nicht zuletzt daher, dass der Planungsträger sich mit Rücksicht darauf, dass mehr als 600 Konflikte mit mehr

als 1 000 zum Teil sehr kleinflächigen Einzelbiotopen zu bewältigen waren, dafür entschieden hat, die Konflikte zu bündeln und großflächigen Kompensationsmaßnahmen den Vorzug zu geben, anstatt jedem Konflikt eine einzige Maßnahmenfläche zuzuordnen. Diese - naturschutzfachlich unbedenkliche - Methode hat zwangsläufig zur Folge, dass sich alle Maßnahmen aus Teilmaßnahmen zusammensetzen. Die Größe der Einzelflächen lässt sich der Eingriffs-Ausgleichs-Tabelle entnehmen und mit der Gesamtsumme im zugehörigen Maßnahmenblatt abgleichen. Diese an den jeweils beeinträchtigten Funktionen ausgerichtete Vorgehensweise erschwert die Überprüfung, sie macht sie aber nicht unmöglich.

- 512 1.7 Die Ausgleichsbilanz wird nicht dadurch nachhaltig verfälscht, dass der Planungsträger in sie Maßnahmen eingestellt hat, die nicht die Qualität von Ausgleichsmaßnahmen haben.
- 513 Nach § 12 Abs. 2 Satz 2 BbgNatSchG a.F. ist ein Eingriff ausgeglichen, wenn nach seiner Beendigung keine erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigung des Naturhaushalts zurückbleibt und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist. Ausgleichsmaßnahmen müssen so beschaffen sein, dass in dem betroffenen Landschaftsraum ein Zustand herbeigeführt wird, der den früheren Zustand in der gleichen Art und mit der gleichen Wirkung fortführt. Nicht erforderlich ist, dass die Maßnahmen im unmittelbaren Umkreis des Eingriffs ausgeführt werden, vorausgesetzt wird aber, dass sie sich in dem räumlichen Bereich auswirken, in dem die mit dem Vorhaben verbundenen Beeinträchtigungen auftreten. Zwischen ihnen und dem Eingriffsort muss ein funktionaler Zusammenhang bestehen (BVerwG, Urteile vom 27. September 1990 - BVerwG 4 C 44.87 - BVerwGE 85, 348 <360> und vom 27. Oktober 2000 - BVerwG 4 A 18.99 - BVerwGE 112, 140 <163>). Der Planungsträger hat diese Anforderungen nicht verkannt. Im landschaftspflegerischen Begleitplan (S. 58 E) heißt es hierzu unter dem Stichwort „Ausgleich“, dass Maßnahmen umgesetzt werden müssen, die Entlastungseffekte für die konkret betroffene Funktion im betroffenen Raum erzeugen, zur Erfüllung des Kompensationszwecks keinen längeren Zeitraum als 25 Jahre benötigen und

infolge ihrer räumlichen Nähe zur Eingriffsfläche funktionsbezogen wirksam sind.

- 514 Auch bei der praktischen Anwendung sind dem Planungsträger keine Fehler unterlaufen, die in der Ausgleichsbilanz so schwer zu Buche schlagen, dass die für die naturschutzrechtliche Abwägungsentscheidung unabdingbare Grundlage erschüttert erscheint oder gar gänzlich ins Wanken gerät. Nicht zu beanstanden ist, dass der Planungsträger einem Teil der Maßnahmen, die von ihm als Verkehrsbegleitgrün bezeichnet werden, Ausgleichsqualität beigemessen hat. Wie aus der Begründung des landschaftspflegerischen Begleitplans erhellt (S. 255 E f.), dienen diese Maßnahmen entlang den Straßen- und den Schienenanbindungen vor allem der Einbindung in die Landschaft und der Minimierung der Zerschneidungswirkungen. Dass Maßnahmen, die darauf abzielen, das Landschaftsbild neu zu gestalten, Ausgleichscharakter haben können, ergibt sich unmittelbar aus § 12 Abs. 2 Satz 2 BbgNatSchG a.F. Dass Straßenbegleitgrün nicht alle Funktionen erfüllt, die für Feldgehölze oder Baumreihen in der freien Landschaft charakteristisch sind, rechtfertigt es nicht, ihm jegliches Ausgleichspotential abzuspochen. In welchem Umfang die Beeinträchtigungen, die durch den Verlust von Baumbeständen hervorgerufen werden, als ausgeglichen angesehen werden können, hängt nicht bloß vom Verkehrsbegleitgrün ab, sondern richtet sich danach, wieweit sich die gestörten Funktionen durch weitere Maßnahmen wiederherstellen lassen.
- 515 Die Ausgleichsbilanz, die der Abwägungsentscheidung der Planfeststellungsbehörde zugrunde liegt, wird auch im Übrigen nicht dadurch „geschönt“, dass sie Ausgleichsmaßnahmen ausweist, die als Abwägungsposten hätten unberücksichtigt bleiben müssen, weil es sich bei ihnen qualitativ in Wahrheit bloß um Ersatzmaßnahmen handelt. Die naturschutzfachliche Stellungnahme der IUS vom November 2005 (S. 29 ff.) zählt verschiedene Maßnahmen auf, die nach der Konzeption des landschaftspflegerischen Begleitplans dazu bestimmt sind, einen Ausgleich u.a. für den Verlust von Baumreihen, Gehölzen, Gräben und ruderalen Brachen zu schaffen. Nach ihrer Einschätzung kann in diesen Fällen von einer gleichartigen Kompensation nicht zuletzt deshalb keine Rede sein, weil das 25-Jahres-Kriterium nicht erfüllt ist oder der räumliche Bezug zum

Eingriffsort fehlt. Die Einwände lassen sich nicht allesamt entkräften. Sie sind gleichwohl nicht als Indiz dafür zu werten, dass die Ausgleichsbilanz über punktuelle Unzulänglichkeiten hinaus konzeptionelle Mängel aufweist. Die aufgezeigten tatsächlichen oder vermeintlichen Fehleinstufungen fallen gemessen an dem Ausgleichsdefizit, das die Planfeststellungsbehörde ohnehin einräumt, flächenmäßig nicht ins Gewicht. Auch wenn davon auszugehen sein sollte, dass sich in der Ausgleichsbilanz das Negativkonto von 797 ha in vergleichsweise geringem Umfang erhöht, erreicht das Defizit keine Größenordnung, die geeignet ist, das im Planfeststellungsbeschluss näher begründete Ergebnis der naturschutzfachlichen Abwägung in Frage zu stellen. Die Planfeststellungsbehörde bringt selbst eindeutig zum Ausdruck, dass ihre Abwägungsentscheidung nicht damit steht und fällt, ob sich das Ausgleichsdefizit auf 797 ha oder mehr beläuft. Sie stellt klar, dass sich an ihrem Abwägungsergebnis auch dann nichts ändern würde, wenn sich herausstellen sollte, dass einzelne der von ihr vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen nicht als solche anerkannt werden können (PFB S. 825).

- 516 1.8 Die Abwägungsentscheidung erweist sich nicht deshalb als fehlerhaft, weil die Planfeststellungsbehörde es unterlassen hat, § 13 Abs. 2 BbgNatSchG a.F. anzuwenden. Wenn als Folge eines Eingriffs Biotop zerstört werden, die für Tiere und Pflanzen der vom Aussterben bedrohten Arten unersetzbar sind, ist der Eingriff nach dieser Vorschrift nur zulässig, wenn er aus besonders wichtigen Gründen des Gemeinwohls notwendig ist.
- 517 Auf der Grundlage des § 20e Abs. 1 Sätze 1 und 2 BNatSchG i.d.F. der Bekanntmachung vom 12. März 1987 (BGBl I S. 889) wurden durch § 1 der Bundesartenschutzverordnung i.d.F. der Bekanntmachung vom 18. September 1989 (BGBl I S. 1677) die in Anlage 1 Spalte 1 aufgeführten wildlebenden Tier- und Pflanzenarten unter besonderer Hervorhebung der vom Aussterben bedrohten Arten unter besonderen Schutz gestellt. Zum Kreis der nach dieser Regelung vom Aussterben bedrohten Arten gehörten u.a. auch solche, die, wie etwa Fledermäuse, die Heidelerche und der Waldwasserläufer, im Planungsraum vorkommen. Im neueren Recht unterscheidet der Gesetzgeber indes nur noch danach, ob Tier- und Pflanzenarten besonderen oder strengen Schutz

genießen. Gestützt auf die Ermächtigung des § 20e Abs. 1 und 2 des Bundesnaturschutzgesetzes i.d.F. vom 30. April 1998 (BGBl I S. 823) enthielt die Bundesartenschutzverordnung i.d.F. vom 14. Oktober 1999 (BGBl I S. 1955) in der Anlage 1 Spalte 2 und 3 einen Katalog, der besonders bzw. der streng geschützten Arten. Dies entspricht auch der gegenwärtigen Rechtslage (vgl. § 52 Abs. 1 und 2 des BNatSchG vom 25. März 2002 <BGBl I S. 1193> und die Anlage 1 Spalte 2 und 3 zu § 1 der Bundesartenschutzverordnung vom 16. Februar 2005 <BGBl I S. 258>). Als vom Aussterben bedroht erscheinen u.a. das Große Mausohr, die Kleine Bartfledermaus, der Baumfalke, der Brachpieper, der Große Brachvogel, die Kornweihe, die Rohrdommel, der Wachtelkönig und der Wanderfalke nunmehr in der Roten Liste Brandenburg, die keine Rechtsnormqualität hat (vgl. Froelich & Sporbeck, Ergänzende artenschutzrechtliche Prüfung zum Planfeststellungsbeschluss BBI vom 24. November 2005, S. 5 ff.).

- 518 Die Planfeststellungsbehörde hält § 13 Abs. 2 BbgNatSchG a.F. nicht für einschlägig, weil sie auf dem Standpunkt steht, dass durch die mit dem Planvorhaben verbundenen Eingriffe in Natur und Landschaft keine Biotop zerstört werden, die für Tiere der vom Aussterben bedrohten Arten unersetzbar sind (PFB S. 823). Ob diese Annahme zutrifft, bedarf keiner näheren Erörterung. Denn die Planfeststellungsbehörde hat der Sache nach eine Abwägungsentscheidung getroffen, die im Ergebnis den strengen Anforderungen des § 13 Abs. 2 BbgNatSchG a.F. gerecht wird. Sie hat, wenn auch unter einem anderen rechtlichen Etikett, im Einzelnen dargelegt, dass der Eingriff aus besonders wichtigen Gründen des Gemeinwohls notwendig ist. Nach ihrer Darstellung ist die Verwirklichung des Vorhabens aus Gemeinwohlgründen erforderlich, die so gewichtig sind, dass sie in Erfüllung der Qualifikationsmerkmale des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG eine Enteignung rechtfertigen. Strengere Erfordernisse als aus Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG lassen sich aus § 13 Abs. 2 BbgNatSchG a.F. nicht ableiten. Dass die Planfeststellungsbehörde die Gründe, die den Planungsabsichten der Vorhabenträger besonderes Gewicht verleihen, nicht im Rahmen der Prüfung dieser Vorschrift, sondern an anderer Stelle nennt, ist unschädlich. Die Erwägungen, die sie in dieser Richtung anstellt, kommen im Anwendungsbereich des § 13 Abs. 2 BbgNatSchG a.F. gleichermaßen zum Tragen.

519 2. Europäisches Naturschutzrecht

520 Die naturschutzrechtlichen Vorgaben des Europarechts stehen der Verwirklichung des Planvorhabens nicht als unüberwindliches Hindernis entgegen.

521 2.1 FFH-Recht

522 Der Planfeststellungsbeschluss genügt den Anforderungen des FFH-Rechts. Der mit dem Flugbetrieb verbundene Lärm spielt nicht nur als Abwägungspos-
ten im Rahmen des § 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG und für Schutzvorkehrungen i.S.d.
§ 9 Abs. 2 LuftVG eine Rolle. Auch unter dem Blickwinkel der schrankenset-
zenden Funktion des FFH-Rechts ist er rechtlich relevant. Nach § 26d Abs. 6
BbgNatSchG gelten für Gebiete, die i.S.d. § 26c Abs. 2 BbgNatSchG der EU-
Kommission gemeldet und im Amtsblatt für Brandenburg veröffentlicht worden
sind, die Vorschriften des § 26d Abs. 1 bis 5 BbgNatSchG entsprechend. Diese
Regelungen lehnen sich an die Anforderungen des Art. 6 Abs. 2 bis 4 FFH-
Richtlinie (FFH-RL) an. Absatz 1 knüpft die Zulassung von Projekten an das
Ergebnis einer Verträglichkeitsprüfung. Fällt diese erhaltungsziel- und schutz-
zweckbezogene Prüfung negativ aus, so ist das Vorhaben nach Abs. 2 unzu-
lässig, es sei denn, die in den Abs. 3 bis 5 genannten Ausnahmenvorausset-
zungen sind erfüllt.

523 Zu den mit dem FFH-Gebiet „Glasowbachniederung“ verfolgten Erhaltungszie-
len gehört insbesondere der Schutz des Lebensraumtyps *91E0 (Auenwälder
mit *Alnus glutinosa* und *Fraxinus excelsior*). Unbestritten ist auch, dass in den
Auenwäldern entlang des Glasowbachs u.a. Vögel, wie der Kleinspecht, der
Sprosser, die Nachtigall, der Pirol und der Schwarzmilan nachweisbar sind, die
als lärmempfindlich gelten. Der bestmögliche Schutz dieser Vogelarten ist indes
von dem Zweck nicht mit umfasst, dem Lebensraumtyp *91E0 einen günstigen
Erhaltungszustand zu sichern. Das lässt sich bei einer Zusammenschau mit der
Vogelschutz-Richtlinie (Richtlinie 79/409/EWG) aus der Systematik der FFH-
Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG) ableiten. Diese Richtlinie dient ausweislich
ihres Art. 3 Abs. 1 der Erhaltung der im Anhang I genannten natürlichen Le-
bensraumtypen sowie der Habitats der im Anhang II aufgeführten Tierarten. Zu

diesen FFH-rechtlich geschützten Arten gehören Vögel nicht. Vielmehr richtet zum Schutz der Avifauna die Vogelschutz-Richtlinie (VRL) ein eigenständiges Schutzsystem auf.

- 524 Wie aus Art. 1 Abs. 1 Satz 1 VRL zu ersehen ist, betrifft die Vogelschutz-Richtlinie die Erhaltung sämtlicher wildlebender Vogelarten, die in Europa heimisch sind. Die Mitgliedstaaten treffen nach Art. 2 VRL die erforderlichen Maßnahmen, um die Bestände aller unter Art. 1 VRL fallenden Vogelarten auf einem Stand zu halten oder auf einen Stand zu bringen, der insbesondere den ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht. Dazu gehört nach Art. 3 Abs. 2 VRL insbesondere die Einrichtung von Schutzgebieten. Nach welchen Gesichtspunkten Vogelschutzgebiete auszuwählen sind, regelt Art. 4 Abs. 1 VRL. Das Schutzregime, dem Vogelschutzgebiete unterliegen, ist unterschiedlich, je nachdem, ob es sich um ein faktisches oder ein förmlich ausgewiesenes Schutzgebiet handelt. In faktischen Vogelschutzgebieten richtet sich der Schutz - weiterhin - nach Art. 4 Abs. 4 VRL. In den förmlich unter Schutz gestellten Gebieten bestimmt sich das Schutzniveau unter den in Art. 7 FFH-RL genannten Voraussetzungen nach Art. 6 Abs. 2 bis 4 FFH-RL (vgl. zum Ganzen BVerwG, Urteil vom 1. April 2004 - BVerwG 4 C 2.03 - BVerwGE 120, 276 <282 ff.> mit Nachweisen aus der Rechtsprechung des EuGH). Den Schutz, den Art. 6 Abs. 2 bis 4 FFH-RL gewährleistet, genießen Vögel indes nur über den Habitatschutz, der ihnen durch die Ausweisung als Vogelschutzgebiet und die Überleitungsnorm des Art. 7 FFH-RL vermittelt wird. Als Quelle eines darüber hinausgehenden originären Vogelschutzes kommt die FFH-Richtlinie nicht in Betracht. Außerhalb des Anwendungsbereichs des Art. 7 FFH-RL bezieht sie in ihre Schutzwirkungen nur die im Anhang II genannten Tierarten ein. Die Gegenansicht liefe darauf hinaus, den Katalog des Anhangs II um nicht genannte Arten zu erweitern und mit der Aufzählung von Lebensraumtypen im Anhang I zu kombinieren. Ein solches Modell ist der FFH-Richtlinie fremd.
- 525 Die nach § 26c Abs. 2 i.V.m. § 26d Abs. 1 BbgNatSchG gebotene Prüfung hat sich mithin darauf zu beschränken, ob der Lebensraumtyp *91E0 in den für ihn typischen pflanzlichen Bestandteilen durch den Flugbetrieb beeinträchtigt wird. Unter diesem Blickwinkel ist das Planvorhaben unbedenklich. Die Auenwälder

entlang des Glasowbachs werden für das Projekt nicht unmittelbar in Anspruch genommen. Auch durch mittelbare Einwirkungen droht ihnen keine Verschlechterung. Die durch den Flugbetrieb hervorgerufenen Geräuscheinwirkungen sind bei schutzgutbezogener Betrachtung irrelevant.

- 526 Der Hinweis auf das Vorkommen des Fischotters rechtfertigt keine abweichende Beurteilung. Diese Tierart ist unter der Bezeichnung *Lutra lutra* im Anhang II der FFH-Richtlinie aufgeführt. Laut Meldebogen ist das FFH-Gebiet „Glasowbachniederung“ auch dazu bestimmt, dem Fischotter als Habitat zu dienen. Die Planfeststellungsbehörde schließt eine fluglärmbedingte Verschlechterung der Lebensbedingungen aus. Sie weist darauf hin, dass der Fischotter relativ lärmunempfindlich ist. In dieser Einschätzung sieht sie sich dadurch bestätigt, dass der Glasowbach schon heute in weiten Teilen durch den Lärm der Dresdener Bahn und der Bundesstraße 96 vorbelastet ist. Außerdem merkt sie an, dass die Straßen, die die Niederung queren, Lärmwerte von $L_{eq(tag)} = 57 \text{ dB(A)}$ und mehr aufweisen. Daraus folgert sie, dass die Lärmereignisse beim Überflug keine erheblichen Beeinträchtigungen erwarten lassen (PFB S. 861). Der Fischotter zeichnet sich durch ein gewisses Maß an Lärmgewöhnung aus. Diese Aussage soll indes nicht für die Räume zu treffen, die der Fischotter für Zwecke der Reproduktion aufsucht. Als Beleg dafür wird das Gutachten der IUS vom Oktober 2004 angeführt (S. 17 f.). Der Planfeststellungsbehörde, keine Feststellungen dazu getroffen zu haben, ob die Glasowbachniederung dem Fischotter als Reproduktionsstätte dient. Diese Kritik ist unberechtigt. Die angesprochene Frage ist im Verwaltungsverfahren zum Gegenstand von Untersuchungen gemacht worden. In der Umweltverträglichkeitsstudie „Schutzgut Tiere und Pflanzen“ (Band N Kapitel 6.4.2.3 S. 90 f.) wird ausgeführt, dass die Habitatstrukturen im Gebiet eine Reproduktion als sehr unwahrscheinlich erscheinen lassen. In der Verträglichkeitsuntersuchung des Planungsbüros Froelich & Sporbeck vom März 2004 heißt es hierzu, dass „nicht bekannt“ ist, ob der Fischotter „innerhalb des FFH-Vorschlagsgebiets reproduziert“ (S. 25).

527 2.2 Artenschutzrecht

528 Das Artenschutzrecht erweist sich für die Verwirklichung des Planvorhabens ebenfalls nicht als rechtliches Hindernis. Der Planfeststellungsbeschluss hält letztlich auch in diesem Punkt einer rechtlichen Überprüfung Stand. Zwar lässt sich nicht ausschließen, dass die Planfeststellungsbehörde von falschen rechtlichen Voraussetzungen ausgegangen ist. Im Ergebnis wird die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses hierdurch aber nicht in Frage gestellt.

529 2.2.1 Die Planfeststellungsbehörde lässt in der Ursprungsfassung des Planfeststellungsbeschlusses vom 13. August 2004 unerörtert, wie das Planvorhaben unter dem Blickwinkel der Verbotstatbestände des § 42 Abs. 1 BNatSchG zu beurteilen ist, die als Teil des Normenkomplexes der §§ 42 bis 50 BNatSchG nach § 11 BNatSchG nicht bloß die Qualität von Rahmenvorschriften für die Landesgesetzgebung haben, sondern unmittelbar gelten. Nach § 42 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG ist es verboten, wildlebenden Tieren der besonders geschützten Arten nachzustellen, sie zu fangen, zu verletzen, zu töten oder ihre Entwicklungsformen, Nist-, Brut-, Wohn- oder Zufluchtsstätten der Natur zu entnehmen, zu beschädigen oder zu zerstören. Nach § 42 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG ist es verboten, wildlebende Tiere der streng geschützten Arten und der europäischen Vogelarten an ihren Nist-, Brut-, Wohn- oder Zufluchtsstätten durch Aufsuchen, Fotografieren, Filmen oder ähnliche Handlungen zu stören. Die Planfeststellungsbehörde macht keinen Hehl daraus, dass im Zuge der Erweiterung des Flughafens über die Flächeninanspruchnahmen hinaus aus Flugsicherheitsgründen Gehölzrodungen vorgesehen sind, die zur Folge haben, dass Nist-, Brut-, Wohn- oder Zufluchtsstätten im Sinne der Nr. 1 zerstört werden. Sie räumt auch ein, dass während der Betriebsphase Störungen durch Fluglärm und sonstige Immissionen im Sinne der Nr. 3 unvermeidbar sind. Aus § 43 Abs. 4 Satz 1 BNatSchG leitet sie indessen ab, dass die Zulassung des Planvorhabens nicht unter diese Verbotsvorschriften fällt (PFB S. 839 f.). Nach dieser Bestimmung gelten die Verbote des § 42 Abs. 1 BNatSchG u.a. nicht für den Fall, dass die Handlungen bei der Ausführung eines nach § 19 BNatSchG zugelassenen Eingriffs vorgenommen werden, soweit hierbei Tiere, einschließ-

lich ihrer Nist-, Brut-, Wohn- oder Zufluchtsstätten nicht absichtlich beeinträchtigt werden.

- 530 Die Planfeststellungsbehörde liest aus § 19 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG heraus, „dass der Artenschutz bereits in der Eingriffsregelung integriert ist“ (PFB S. 840). Außerdem stellt sie in Abrede, dass durch das Planvorhaben wildlebende Tiere der besonders geschützten Arten einschließlich ihrer Nist-, Brut-, Wohn- oder Zufluchtsstätten absichtlich getötet oder beeinträchtigt werden (PFB S. 839). Mit der ersten Annahme greift die Planfeststellungsbehörde rechtlich zu kurz, mit der zweiten befindet sie sich zwar im Einklang mit der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, möglicherweise aber im Widerspruch zu den Vorgaben des europäischen Naturschutzrechts.
- 531 2.2.2 Die Nr. 1 und 3 des § 42 Abs. 1 BNatSchG dienen - jedenfalls auch - der Umsetzung der artenschutzrechtlichen Regelungen, die einerseits in der FFH-Richtlinie und andererseits in der Vogelschutzrichtlinie enthalten sind. Zu den besonders geschützten Tierarten im Sinne der Nr. 1 gehören nach Maßgabe des § 10 Abs. 2 Nr. 10 Buchst. b BNatSchG neben den europäischen Vogelarten auch die Tierarten, die in Anhang IV der FFH-Richtlinie aufgeführt werden. Der Schutzbereich der Nr. 3 erstreckt sich ausdrücklich auf die europäischen Vogelarten und die in § 10 Abs. 2 Nr. 11 Buchst. b BNatSchG genannten Tierarten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie. Nach Art. 12 FFH-RL haben die Mitgliedstaaten ein strenges Schutzsystem für die in Anhang IV genannten Tierarten zu schaffen, das nach Buchst. a der Regelung alle absichtlichen Formen des Fangs oder der Tötung von aus der Natur entnommenen Exemplaren dieser Arten und nach Buchst. b jede absichtliche Störung dieser Arten, insbesondere während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten verbietet. Nach Art. 5 VRL haben die Mitgliedstaaten zum Schutz aller unter Art. 1 VRL fallenden Vogelarten Maßnahmen zu ergreifen, die u.a. das Verbot umfassen, a) des absichtlichen Tötens oder Fangens, b) der absichtlichen Zerstörung oder Beschädigung von Nestern und Eiern und der Entfernung von Nestern und d) ihres absichtlichen Störens, insbesondere während der Brut- und Aufzuchtzeit, sofern sich diese Störung auf die Zielsetzung der Richtlinie erheblich auswirkt. § 42 Abs. 1 BNatSchG, der an diese Verbotstat-

bestände anknüpft, wird, sofern nicht § 43 Abs. 4 Satz 1 BNatSchG eingreift, durch § 62 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG ergänzt. Danach kann von den Verboten auf Antrag Befreiung gewährt werden, wenn überwiegende Gründe des Gemeinwohls dies erfordern und die Art. 12, 13 und 16 der FFH-Richtlinie oder die Art. 5 bis 7 und 9 der VRL nicht entgegenstehen. Nach Art. 16 Abs. 1 FFH-RL können die Mitgliedstaaten von den Bestimmungen des Art. 12 FFH-RL u.a. im Interesse der Volksgesundheit und der öffentlichen Sicherheit oder aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses abweichen (Buchst. c), sofern es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt und unter der Bedingung, dass die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen. Art. 9 Abs. 1 VRL erlaubt es den Mitgliedstaaten, u.a. im Interesse der Volksgesundheit und der öffentlichen Sicherheit oder im Interesse der Sicherheit der Luftfahrt (Buchst. a) von Art. 5 VRL abzuweichen, sofern es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt. In Ergänzung hierzu bestimmt Art. 13 VRL, dass die Anwendung der aufgrund der Richtlinie getroffenen Maßnahmen in Bezug auf die Erhaltung aller unter Art. 1 VRL fallenden Vogelarten nicht zu einer Verschlechterung der derzeitigen Lage führen darf.

- 532 Es erscheint fraglich, ob die Regelungspaare der Art. 12 und 16 FFH-RL bzw. der Art. 5 und 9 VRL es zulassen, das Komplementärverhältnis, das zwischen den Verbotstatbeständen des § 42 Abs. 1 BNatSchG und der Befreiungsvorschrift des § 62 Abs. 1 BNatSchG besteht, in der Weise aufzulösen, wie dies im Planfeststellungsbeschluss vom 13. August 2004 unter Berufung auf § 43 Abs. 4 Satz 1 BNatSchG geschieht (vgl. zu dieser Problematik: EuGH, Urteil vom 10. Januar 2006 - C 98/03 - ZUR 2006, 134 <135 f.>). Es trifft nicht zu, dass die Eingriffsregelung den Artenschutz thematisch vollumfänglich in sich aufnimmt. Es handelt sich um Normenkreise, die sich überschneiden, aber nicht vollständig decken. § 19 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG, auf den die Planfeststellungsbehörde verweist, rechtfertigt keine gegenteiligen Schlüsse. Werden als Folge des Eingriffs Biotop zerstört, die für dort wildlebende Tiere der streng geschützten Arten nicht ersetzbar sind, so ist der Eingriff nach dieser Bestimmung nur zulässig, wenn er aus zwingenden Gründen des überwiegenden öf-

fentlichen Interesses gerechtfertigt ist. Diese Regelung trägt den Anforderungen des Art. 16 Abs. 1 Buchst. c FFH-RL Rechnung. Mit diesem Erfordernis lässt es das europäische Artenschutzrecht indes nicht bewenden. Art. 16 Abs. 1 FFH-RL knüpft eine Abweichung von den in Art. 12 FFH-RL statuierten Verboten zusätzlich an die Voraussetzung, dass „es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt“. Auch Art. 9 Abs. 1 VRL macht eine Abweichung von Art. 5 VRL davon abhängig, dass diesem Erfordernis Genüge geschieht. Dies läuft auf eine Alternativenprüfung hinaus, die der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung fremd ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 7. März 1997 - BVerwG 4 C 10.96 - BVerwGE 104, 144 <147>). Außerdem knüpft Art. 16 Abs. 1 FFH-RL die Ausnahmebewilligung an die Bedingung, dass die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen. Auch diese Tatbestandsvoraussetzung findet sich so in der Eingriffsregelung nicht wieder. Sie unterscheidet sich von dem herkömmlichen deutschen Kompensationssystem nicht zuletzt dadurch, dass durch sie andere räumliche Bezüge hergestellt werden.

533 2.2.3 Auf diese Divergenzen käme es freilich nicht an, wenn sich der Standpunkt der Planfeststellungsbehörde als richtig erweisen sollte, dass sich die Handlungen, durch die hier die Verbotstatbestände des § 42 Abs. 1 Nr. 1 und 3 BNatSchG erfüllt werden, nicht als absichtliche Beeinträchtigungen i.S.d. § 43 Abs. 4 Satz 1 BNatSchG qualifizieren lassen. Für diese Ansicht lässt sich das Urteil des Senats vom 11. Januar 2001 - BVerwG 4 C 6.00 - (BVerwGE 112, 321 <330>) ins Feld führen, dem der 9. Senat im Beschluss vom 12. April 2005 - BVerwG 9 VR 41.04 - (NuR 2005, 538 <541>) gefolgt ist. Danach sind gezielte Beeinträchtigungen von Tieren mit dem Schutzzweck des artenschutzrechtlichen Verbotsregimes unvereinbar. Nicht absichtlich sind dagegen Beeinträchtigungen, die sich als unausweichliche Konsequenz rechtmäßigen Handelns ergeben. Indes ist fraglich, ob sich diese Auffassung im Lichte der neueren Rechtsprechung des EuGH aufrechterhalten lässt.

534 Im Urteil vom 30. Januar 2002 - C 103/00 - (Slg. 2002, I-1163) hat sich der Gerichtshof in einem gegen die Hellenische Republik eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren u.a. mit der Frage auseinander gesetzt, unter welchen Voraus-

setzungen von einer absichtlichen Störung der Meeresschildkröte (*Caretta caretta*) i.S.d. Art. 12 Abs. 1 Buchst. b FFH-RL auszugehen ist. Nach den Feststellungen der Kommission wurden Strände und Buchten der Insel Zakynthos, die der Meeresschildkröte als Fortpflanzungsstätte dienten, mit Mopeds bzw. Tretbooten und sonstigen Booten befahren, obwohl das Gebiet nach griechischem Recht den Status einer absoluten Schutzzone hatte und Schilder aufgestellt worden waren, die auf das Vorhandensein von Schildkrötennestern hinwiesen. Der Gerichtshof stufte diese Handlungen, die nicht zielgerichtet darauf angelegt waren, die Schildkröten zu beeinträchtigen, als „absichtliche Störungen der betroffenen Tierart während der Fortpflanzungszeit i.S.d. Art. 12 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie“ ein (Rn. 36). Im Urteil vom 20. Oktober 2005 - C 6/04 - (NuR 2006, 145) ist der Gerichtshof im Rahmen eines gegen das Vereinigte Königreich gerichteten Vertragsverletzungsverfahrens erneut der Frage nach den Merkmalen des in Art. 12 Abs. 1 FFH-RL verwandten Absichtsbegriffs nachgegangen. Die EG-Kommission erhob in dieser Rechtssache rechtliche Bedenken gegen eine Regelung, nach der die der Umsetzung der Art. 12, 13 und 16 FFH-RL dienenden Verbotstatbestände nicht eingreifen, „wenn die in Frage stehende Handlung im Zusammenhang mit einer rechtmäßigen Tätigkeit vorgenommen“ wird (Rn. 109). In Anknüpfung an diesen Befund stellt der EuGH fest, dass sich im Recht des Vereinigten Königreichs eine Ausnahmeregelung findet, nach der „Handlungen, die den Tod von Tieren der geschützten Arten oder die Beschädigung oder Zerstörung ihrer Fortpflanzungs- und Ruhestätten verursachen, zulässig sind, wenn diese Handlungen als solche rechtmäßig sind“ (Rn. 113). Unter Hinweis darauf, dass „die Art. 12, 13 und 16 der Richtlinie gemeinsam ein geschlossenes Schutzsystem bilden“ (Rn. 112), beanstandet er diese Regelung mit der Begründung, dass „eine solche Ausnahme, die auf der Rechtmäßigkeit der Handlung beruht, dem Geist und Zweck der Richtlinie und dem Buchstaben von Art. 16 der Richtlinie zuwider (läuft)“ (Rn. 113).

- 535 Lässt sich nach Ansicht des Gerichtshofs aus der Rechtmäßigkeit der Tätigkeit nichts für ein restriktives Verständnis des Absichtsmerkmals herleiten, so erscheint es zumindest zweifelhaft, ob es für eine „absichtliche“ Tatbestandsverwirklichung eine Rolle spielt, dass die Handlung, die sich als Beeinträchtigung i.S.d. § 42 Abs. 1 BNatSchG darstellt, im Rahmen eines nach deutschem Recht

zulässigen Eingriffs vorgenommen wird. Auch die Schlussanträge vom 15. Dezember 2005 in der Rechtssache C 221/04 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Königreich Spanien) sind nicht geeignet, diese Zweifel zu zerstreuen. Bildet eine behördliche Zulassungsentscheidung die Grundlage für Handlungen, durch die geschützte Tiere beeinträchtigt werden, so ist nach Ansicht der Generalanwältin Kokott entscheidend, „ob die zuständigen Stellen davon ausgehen müssen, dass das genehmigte Verhalten die nach Art. 12 Abs. 1 der Habitatrichtlinie zu untersagenden Schäden verursachen wird. Wenn dies der Fall ist, dann darf die betreffende Genehmigung nur nach Maßgabe der in Art. 16 der Habitatrichtlinie vorgesehenen Ausnahmen erteilt werden. Andernfalls würden die zuständigen Stellen mittelbar die Verbote des Art. 12 Abs. 1 der Habitatrichtlinie verletzen“ (Rn. 65).

- 536 2.2.4 Da § 43 Abs. 4 Satz 1 BNatSchG mit seinem Absichtsbegriff nicht vom europarechtlichen Hintergrund der Art. 12 ff. FFH-RL und Art. 5 ff. VRL zu lösen ist, lässt sich, solange eine abschließende Klärung durch den EuGH noch aussteht, die Annahme nicht von der Hand weisen, dass § 42 Abs. 1 BNatSchG tatbestandlich unabhängig davon eingreifen kann, ob die in dieser Vorschrift bezeichneten Handlungen durch § 19 BNatSchG gedeckt werden oder nicht. Der Senat kann von der Einholung einer Vorabentscheidung des EuGH gemäß Art. 234 EG-Vertrag absehen, weil er zugunsten der Klägerinnen unterstellt, dass die artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände hier erfüllt sind. Doch scheitert das Planvorhaben nicht an diesen Verboten, weil die Voraussetzungen für eine Befreiung nach § 62 Abs. 1 BNatSchG gegeben sind.
- 537 Nicht zu folgen ist der Ansicht der Planfeststellungsbehörde, jedenfalls im Anwendungsbereich der Vogelschutzrichtlinie erübrige sich eine Befreiung, wenn nur einzelne Exemplare betroffen seien. Art. 5 VRL liege keine individuen-, sondern eine populationsbezogene Betrachtungsweise zugrunde. Die Vorschrift untersage nur Störungen, die sich negativ auf die Sicherung eines dauerhaft angemessenen Niveaus der Bestände der Vogelarten auswirkten (PFB S. 840). Das trifft in dieser Allgemeinheit schon für die Vogelschutzrichtlinie und erst recht für die FFH-Richtlinie nicht zu. Die Planfeststellungsbehörde argumentiert einseitig von Art. 5 Buchst. d VRL her, ohne die Besonderheiten zu würdigen,

durch die sich diese Vorschrift von den übrigen Verbotstatbeständen abhebt. Auf der Grundlage des Buchst. d ist es verboten, Vogelarten, die unter Art. 1 VRL fallen, insbesondere während der Brut- und Aufzuchtzeit absichtlich zu stören, sofern sich diese Störung auf die Zielsetzung der Richtlinie erheblich auswirkt. Erfüllt die Störungshandlung dieses Tatbestandsmerkmal nicht, so erübrigt sich die Zulassung einer Abweichung unter Rückgriff auf den durch § 62 Abs. 1 BNatSchG ins innerstaatliche Recht inkorporierten Art. 9 VRL. Nicht zu übersehen ist jedoch, dass die Verbotstatbestände des Art. 5 Buchst. a und b VRL im Vergleich mit Art. 5 Buchst. d VRL anders strukturiert sind. Im Unterschied zu Art. 5 Buchst. d VRL messen sie sich Geltung bei, ohne darauf abzuheben, ob sich die Verletzungshandlung als solche auf die Zielsetzung der Richtlinie erheblich auswirkt. Die Verbotswirkungen, die sie erzeugen, lassen sich lediglich im Wege einer Abweichung unter den in Art. 9 VRL genannten strengen Voraussetzungen und unter Beachtung der in Art. 13 VRL normierten Anforderungen überwinden. Entsprechendes gilt für das Verbotssystem des Art. 12 FFH-RL, das Ausnahmemöglichkeiten nur nach Maßgabe des Art. 16 FFH-RL eröffnet.

- 538 2.2.5 Der Planfeststellungsbeschluss trägt in seiner ursprünglichen Fassung den Erfordernissen, die sich über § 62 Abs. 1 BNatSchG insbesondere aus Art. 9 VRL und Art. 16 FFH-RL ergeben, formal nicht Rechnung. Die Planfeststellungsbehörde zählt etliche durch das Planvorhaben betroffene Tierarten auf, die den artenschutzrechtlichen Bestimmungen der Vogelschutzrichtlinie oder der FFH-Richtlinie unterfallen. Unter Berufung auf § 43 Abs. 4 Satz 1 BNatSchG stellt sie trotz dieser Feststellung ausdrücklich in Abrede, eine Befreiung erteilen zu müssen (PFB S. 839). Sollte das Senatsurteil vom 11. Januar 2001 - BVerwG 4 C 6.00 (a.a.O.) zum Absichtsbegriff aufgrund der neueren Rechtsprechung des EuGH überholt sein, so wäre die Konsequenz, dass die Planfeststellungsbehörde es rechtsfehlerhaft unterlassen hätte, die Voraussetzungen des § 62 Abs. 1 BNatSchG zu prüfen.
- 539 Die Klägerinnen können aus diesem präsidentiven Versäumnis allein indes nichts für sich herleiten. Sie werden in ihren Rechten nicht dadurch verletzt, dass der förmliche Akt der Befreiung im Zeitpunkt der Planfeststellung noch

ausstand. Von entscheidender Bedeutung für ihre Rechtsverteidigung ist vielmehr, ob die Befreiung rechtmäßigerweise zum Gegenstand der Planungsentscheidung hätte gemacht werden können. Diese Frage ist zu bejahen. Denn schon zu der Zeit, als der Planfeststellungsbeschluss in seiner ursprünglichen Fassung wirksam wurde, waren die Befreiungsvoraussetzungen objektiv gegeben. Mit der durch Änderungsbeschluss vom 27. Januar 2006 erfolgten Ergänzung der Planfeststellung um die „Befreiung gemäß § 62 BNatSchG“ hat die Planfeststellungsbehörde diesem Umstand auch rechtsförmlich Rechnung getragen.

540 2.2.5.1 § 62 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG rechtfertigt es hier aus überwiegenden Gründen des Gemeinwohls, von den Verboten des § 42 Abs. 1 Nr. 1 und 3 BNatSchG Befreiung zu gewähren. Das Planvorhaben steht in Einklang mit den Zielsetzungen des Luftverkehrsgesetzes. Es ist erforderlich, um das zu erwartende steigende Verkehrsaufkommen funktionsgerecht zu bewältigen. Es trägt in der Kombination mit der Schließung der Flughäfen Tegel und Tempelhof bei einer Gesamtbetrachtung merklich dazu bei, die Umweltbelastungen insbesondere durch Fluglärm zu verringern und die Sicherheitsrisiken für die Bevölkerung zu begrenzen. Die Belange, die sich für seine Verwirklichung anführen lassen, wiegen so schwer, dass sie, wie dargelegt, das Gemeinwohlerfordernis des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG erfüllen (vgl. oben Abschnitt C.). Zeichnen sie sich durch Qualifikationsmerkmale aus, die den strengen Anforderungen des Enteignungsrechts genügen, so rechtfertigen sie es auch als zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses i.S.d. Art. 16 Abs. 1 Buchst. c FFH-RL, von den Verboten des § 42 Abs. 1 BNatSchG Befreiung zu gewähren. Im Rahmen des Art. 9 Abs. 1 Buchst. a VRL schlagen sie unter dem Blickwinkel der Sicherheit der Luftfahrt im Besonderen und der öffentlichen Sicherheit im Allgemeinen als Interessen zu Buche, die geeignet sind, sich gegenüber dem mit Art. 5 VRL verfolgten Schutzziel durchzusetzen.

541 2.2.5.2 Für die durch das Planvorhaben aufgeworfenen artenschutzrechtlichen Probleme gibt es i.S.d. Art. 16 Abs. 1 FFH-RL und des Art. 9 Abs. 1 VRL keine anderweitige zufriedenstellende Lösung. Die Klägerinnen weisen auf die Möglichkeit hin, den „Single“-Airport am Standort Sperenberg zu errichten. Mit die-

sem Standort zeigen sie indes keine zumutbare Alternative auf. Wie der Senat im Urteil vom 17. Mai 2002 - BVerwG 4 A 28.01 - (BVerwGE 116, 254 <262 ff.>) dargelegt hat, misst sich das europäische Naturschutzrecht mit der Verpflichtung, technisch mögliche Alternativen zu nutzen, keine schrankenlose Geltung bei. Ein Vorhabenträger braucht sich auf eine Alternativlösung nicht verweisen zu lassen, wenn sich die maßgeblichen Schutzvorschriften am Alternativstandort als ebenso wirksame Zulassungssperre erweisen wie an dem von ihm gewählten Standort. Er darf von einer Alternativlösung Abstand nehmen, die technisch an sich machbar und rechtlich zulässig ist, ihm aber Opfer abverlangt, die außer Verhältnis zu dem mit ihr erreichbaren Gewinn für Natur und Umwelt stehen. Eine Alternativlösung darf schließlich ggf. auch aus naturschutzexternen Gründen als unverhältnismäßiges Mittel verworfen werden.

- 542 Der Standort Sperenberg erweist sich schon aus naturschutzfachlicher Sicht nicht als schonendere Alternative. Er ist von höherer FFH-rechtlicher Relevanz. Am Standort Schönefeld wird kein FFH-Gebiet unmittelbar in Anspruch genommen. Im Einwirkungsbereich des Flughafens sind die FFH-Gebiete „Glasowbachniederung“ und „Brunnluch“ mit einer Größe von 99 ha bzw. 40 ha vorhanden. Am Standort Sperenberg ließe sich ein Großflughafen schwerlich errichten, ohne dass FFH-Gebietsteile beansprucht werden müssten. Gestützt auf die ergänzende artenschutzrechtliche Stellungnahme der IUS vom 14. Februar 2006 (S. 19) stellen die Klägerinnen dies zwar in Abrede. Das dem Kurzugutachten der Firma Landschaft planen + bauen GmbH vom 31. Juli 2005 („Erweiterung der naturräumlichen Betrachtung des Flughafenstandortes Sperenberg“) beigefügte Kartenmaterial macht jedoch deutlich, dass sich in dem Bereich, der als Flughafenstandort in Betracht kommt, FFH-Gebiete in einer Dichte befinden, die eine Inanspruchnahme oder eine Nachbarschaft auf engstem Raum unausweichlich erscheinen lässt. Es handelt sich um das Gebiet „Kummersdorfer Heide/Breiter Steinbusch“, das aus zwei Teilgebieten besteht und insgesamt annähernd 1 000 ha umfasst, sowie um die Gebiete „Seeluch-Priedeltal“ (265 ha), „Schulzensee“ (18 ha), „Nuthe, Hammerfließ und Eiserbach“ (815 ha) und „Teufelssee“ (8 ha), die insofern ein vielfältiges Bild bieten, als die Palette der Lebensraumtypen von Trockenstandorten bis zu Niedrigungsbereichen reicht (vgl. Landschaft planen + bauen a.a.O., S. 7 ff.).

- 543 Auch aus der Sicht des Vogelschutzes drängt sich der Standort Sperenberg nicht als bessere Alternative auf. Die Umgebung des Flughafens Schönefeld beherbergt die Vogelschutzgebiete „Müggelspree“ und „Rangsdorfer See“, die im Falle der Verwirklichung des Erweiterungsvorhabens vermehrten Fluglärmeinwirkungen ausgesetzt werden. Aber auch der Standort Sperenberg wäre durch die Nachbarschaft zweier Vogelschutzgebiete gekennzeichnet. Dem Vogelschutzgebiet „Nuthe-Nieplitz-Niederung“ kommt, ebenso wie dem „Rangsdorfer See“ im Einwirkungsbereich des Flughafens Schönefeld, vor allem herausragende Bedeutung als Rastgebiet für zahlreiche Wasservogel- und Limikolenarten zu. Das Vogelschutzgebiet „Truppenübungsplätze Jüterbog-Ost und West“, das sich auf zwei Einzelgebiete verteilt, dient verschiedenen Brut- und Zugvogelarten der Sandtrockenrasen und Sandheiden als Lebensraum (vgl. Landschaft planen + bauen a.a.O., S. 14 ff.). Erweist sich der Standort Sperenberg schon unter spezifisch FFH- und vogelschutzrechtlichen Aspekten nicht als vorzugswürdig, so scheidet er als zufriedenstellende Lösung i.S.d. Art. 16 Abs. 1 FFH-RL und des Art. 9 Abs. 1 VRL endgültig aus, wenn naturschutzexterne Gesichtspunkte in die Betrachtung mit einbezogen werden. Wie bereits dargelegt, zeichnet sich der Standort Schönefeld durch eine besondere Lagegunst aus, die sich insbesondere in der räumlichen Nähe zum Hauptaufkommensgebiet, einer verkehrsgünstigen Anbindung und einem höheren Wirtschaftspotential dokumentiert.
- 544 2.2.5.3 Die Populationen der FFH-rechtlich geschützten Arten verweilen in Einklang mit Art. 16 Abs. 1 FFH-RL in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der mit Beschluss vom 27. Januar 2006 gewährten Befreiung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand. Auch für die durch das Planvorhaben betroffenen Vogelarten bleibt der maßgebliche Schutzstandard gewahrt. Der Wortlaut des Art. 9 Abs. 1 VRL weicht zwar von der Parallelvorschrift des Art. 16 Abs. 1 FFH-RL ab. Die Schutzanforderungen der Vogelschutzrichtlinie bleiben in diesem Punkt aber nicht hinter denen der FFH-Richtlinie zurück. Nach Art. 13 VRL darf die Anwendung der aufgrund der Richtlinie getroffenen Maßnahmen in Bezug auf die Erhaltung aller unter Art. 1 VRL fallenden Vogelarten nicht zu einer Verschlechterung der derzeitigen Lage führen. Mit dieser

Regelung knüpft der Normgeber an die Zielvorgabe des Art. 2 VRL an, nach der die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um die Bestände aller unter Art. 1 VRL fallenden Vogelarten auf einem Stand zu halten oder auf einen Stand zu bringen, der insbesondere den ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht, wobei den wirtschaftlichen und freizeitbedingten Erfordernissen Rechnung getragen wird.

- 545 Der Erhalt der FFH-rechtlich geschützten Tierarten, zu denen u.a. verschiedene Fledermausarten, die Knoblauchkröte, der Moorfrosch und einige Käferarten gehören, ist in dem durch das Planvorhaben betroffenen Naturraum durch Umsiedlungsmaßnahmen sowie durch die Neuanlage und die Sanierung von Kleingewässern gewährleistet (vgl. Froelich & Sporbeck, artenschutzrechtliche Stellungnahme vom 24. November 2005, S. 86 ff. und vom 20. Januar 2006, S. 25 f.). Auch der Erhaltungszustand der durch Maßnahmen i.S.d. Art. 5 VRL beeinträchtigten Vogelarten wird nicht gefährdet. Die Klägerinnen stellen dies unter Berufung auf die gutachterlichen Stellungnahmen der IUS vom Dezember 2005 und vom 14. Februar 2006 zwar entschieden in Abrede. Sie streichen mit Nachdruck heraus, dass verschiedene Vogelarten durch die räumliche und die betriebliche Erweiterung des Flughafens Individuen- und Lebensraumverluste erleiden. Die von ihnen angesprochenen Verluste lassen indes nicht die Schlüsse zu, die sie aus ihnen ziehen. Das Schutzregime der Art. 5, 9 und 13 VRL stellt nicht auf den Erhalt jedes einzelnen Exemplars oder jedes vorhandenen Reviers einer Vogelart ab. Ob die Ausnahmevoraussetzungen vorliegen, ist vom Erhaltungszustand der Art her zu beurteilen, der in dem als Orientierungshilfe auch für die Vogelschutzrichtlinie brauchbaren Art. 1 Buchst. i FFH-RL als die Gesamtheit der Einflüsse definiert wird, die sich langfristig auf die Verbreitung und die Größe der Populationen der betreffenden Arten auswirken können. Der in dieser Vorschrift verwendete Begriff der Population ist Art. 2 Buchst. l der Verordnung EG Nr. 338/97 des Rates vom 9. Dezember 1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels (ABl EG Nr. L 61 S. 1) entnommen und findet sich wortgleich in § 10 Abs. 2 Nr. 4 BNatSchG wieder. Er umfasst eine biologisch oder geographisch abgegrenzte Zahl von Individuen, die dadurch gekennzeichnet sind, dass sie derselben Art oder Unterart angehören und innerhalb ihres Verbreitungsgebiets

in generativen oder vegetativen Vermehrungsbeziehungen stehen. Wie aus Art. 1 Buchst. i FFH-RL zu ersehen ist, bestimmt sich die Güte des Erhaltungszustands insbesondere danach, ob aufgrund der Daten über die Populationsdynamik anzunehmen ist, dass die Art ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraumes, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird und ein genügend großer Lebensraum vorhanden ist und wahrscheinlich auch weiterhin vorhanden sein wird, um langfristig ein Überleben der Populationen der Art zu sichern.

546 Vor diesem Hintergrund greifen die Klägerinnen zu kurz, wenn sie davon ausgehen, dass der Verlust eines lokalen Vorkommens oder eines Reviers „zwangsläufig“ mit einer Verschlechterung des Erhaltungszustands der betroffenen Vogelart „gleichzusetzen“ sei (vgl. aus einer Vielzahl von Beispielen: IUS vom Dezember 2005, S. 8, 9, 10, 12, 13, 15; vom 14. Februar 2006, S. 4, 6). Dass einzelne Exemplare oder Siedlungsräume im Zuge der Verwirklichung eines Planvorhabens vernichtet werden oder verloren gehen, schließt nicht aus, dass die Population als solche in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet, das über das Plangebiet hinausreicht, als lebensfähiges Element erhalten bleibt. Träfe die Ansicht der Klägerinnen zu, so wäre jedes Großvorhaben, bei dem sich negative Einwirkungen i.S.d. Art. 5 VRL schlechterdings nicht verhindern lassen, aus artenschutzrechtlichen Gründen von vornherein zum Scheitern verurteilt. Dies liefe ersichtlich den Intentionen des Europarechts zuwider, das nicht allein auf die Wahrung umweltrechtlicher Belange fixiert ist (vgl. Art. 174 ff. EGV), sondern auch einen Beitrag zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur leistet (vgl. Art. 154 ff. EGV sowie die Richtlinie 96/48 EG des Rates vom 23. Juli 1996 über die Interoperabilität des transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystems <ABI EG Nr. L 235 S. 6> und die Richtlinie 2001/16/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2001 über die Interoperabilität des konventionellen transeuropäischen Eisenbahnsystems <ABI EG Nr. L 110 S. 1>). Auch Art. 2 Abs. 3 FFH-RL und Art. 2 VRL machen deutlich, dass dem Naturschutz kein einseitiger Vorzug gebührt, sondern dass er in Einklang u.a. mit den wirtschaftlichen Erfordernissen zu bringen ist. Nach der Einschätzung der Sachverständigen des Planungsbüros Froelich & Sporbeck bleiben die Erhaltungsziele der Vogelschutzrichtlinie bei der Mehrzahl

der betroffenen Vogelarten schon deshalb gewahrt, weil „Ausweichhabitate orts- und zeitnah neu geschaffen bzw. in ihrer Qualität deutlich verbessert (werden)“. Dadurch werden nach ihrer Ansicht „die negativen Auswirkungen auf die (Teil-)Populationen im betroffenen Naturraum kompensiert“ (Gutachten vom 24. November 2005, S. 32 ff.). Diese Auffassung lässt sich vom rechtlichen Ansatz her nicht beanstanden. Werden aufgrund von Ausgleichsmaßnahmen Ausweichhabitate zur Verfügung gestellt, so ist ein Maß an Kontinuität gewahrt, das genügend Gewähr dafür bietet, dass die betroffene Population in einem günstigen Erhaltungszustand verbleibt.

- 547 Dagegen wird eingewandt, dass sich die Lebensbedingungen verschiedener Vogelarten jedenfalls dadurch verschlechtern, dass sich die als Kompensation für Lebensraumverluste vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen nach ihrer Würdigung als unzureichend, wenn nicht gar ungeeignet erweisen (vgl. z.B. IUS, Stellungnahme vom Dezember 2005, S. 24, 26, 27). Mängel, die die Tauglichkeit des Ausgleichsinstrumentariums mindern oder ausschließen, sollen darin liegen, dass insbesondere weite Teile der Waltersdorfer Flutgrabenaue, die im Ausgleichskonzept der Planfeststellungsbehörde eine bedeutende Rolle spielt, Lärmbelastungen von mehr als 47 dB(A) ausgesetzt werden, die sie als Dauerschallkulisse charakterisieren. Auf der Grundlage von 372 000 Flugbewegungen pro Jahr sei nämlich mindestens alle 90 Sekunden mit einem Flugereignis zu rechnen (vgl. IUS, a.a.O., S. 3). Dem tritt der Beklagte unter Hinweis auf die artenschutzrechtliche Prüfung von Froelich & Sporbeck (20. Januar 2006, S. 5 ff.) zu Recht entgegen. Die einzelnen Flugbewegungen rufen nicht im gesamten Einwirkungsbereich des Flughafens gleiche Lärmbeeinträchtigungen hervor. Die Flugereignisse verteilen sich vielmehr auf zwei Bahnen sowie auf Start- und Landevorgänge. Bei diesem Szenario entsprechen nach der Darstellung von Froelich & Sporbeck im Gutachten vom 20. Januar 2006 (S. 5) Lärmpausen von 46 Minuten der Regel und von 20 Minuten pro Stunde selbst in Spitzenzeiten realistischen Annahmen. Ein Gebiet, das als Vogellebensraum dient büßt, diese spezielle Funktion nicht gleichsam automatisch ein, sobald die Lärmbelastung die Grenze von 47 dB(A) übersteigt (vgl. auch IUS vom Dezember 2005, S. 10). Es gibt auch keine gesicherten Erkenntnisse darüber, ab welcher Anzahl und Dauer einzelne Schallereignisse die Lebensraumeignung in

ähnlicher Weise mindern wie Dauerschall (vgl. IUS vom 14. Februar 2006, S. 6).

- 548 Selbst wenn es zuträfe, dass die im Interesse des Vogelschutzes angeordneten Ausgleichsmaßnahmen den ihnen zugedachten Kompensationszweck nur unvollkommen erfüllen, wäre dies (entgegen der Einschätzung von IUS vom Dezember 2005, S. 22 ff. und vom 14. Februar 2006, S. 19) nicht gleichbedeutend mit einer Bestandsgefährdung i.S.d. Art. 2 und 13 VRL. Die Sachverständigen des Planungsbüros Froelich & Sporbeck bekräftigen in der ergänzenden gutachterlichen Stellungnahme vom 20. Januar 2006 ihre Auffassung, dass den Anforderungen der Vogelschutzrichtlinie unabhängig von der Durchführung naturschutzrechtlicher Kompensationsmaßnahmen genügt ist, wenn die Möglichkeit besteht, dass die betroffenen Vogelarten auf Landschaftsteile ausweichen, die ohne gezielte Aufwertung aufgrund ihrer naturräumlichen Ausstattung die Voraussetzungen für eine Besiedlung bieten. Diese Sichtweise entspricht den Vorgaben der Vogelschutzrichtlinie. Weder aus Art. 5 noch aus Art. 9 i.V.m. Art. 13 VRL lässt sich die Verpflichtung ableiten, Ausweichhabitats zu schaffen. Anders als Art. 6 Abs. 4 Satz 1 FFH-RL, der unter den dort genannten Voraussetzungen verlangt, dass „der Mitgliedstaat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen (ergreift), um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von NATURA 2000 geschützt ist“, und im Unterschied auch zur brandenburgischen Eingriffsregelung, die eine Kompensationspflicht nach Maßgabe der §§ 10 ff. BbgNatSchG begründet, stellt die Vogelschutzrichtlinie ausschließlich ergebnisorientiert darauf ab, dass sich der Erhaltungszustand der betroffenen Arten nicht verschlechtert. Ist trotz Verwirklichung der Verbotstatbestände des Art. 5 Abs. 1 VRL davon auszugehen, dass ein genügend großer Lebensraum verbleibt, um langfristig ein Überleben der betroffenen Population zu sichern, so richtet das Artenschutzrecht außer den ausdrücklich normierten Anforderungen keine weiteren Schranken auf. Es trifft zwar zu, dass sich nicht ausgleichbare Lebensraumverluste oder sonstige Beeinträchtigungen insbesondere für seltene Vogelarten, wie etwa den Wachtelkönig, die Bekassine oder die Rohrdommel, als existenzielle Bedrohung erweisen können, wenn eine Ansiedlung an anderer Stelle daran scheitert, dass die Lebensräume, die hierfür in Betracht kommen, bereits anderweitig besetzt sind (vgl. IUS vom 14. Februar 2006, S. 4,

19). Die Klägerinnen machen aber keine konkreten Angaben dazu, für welche Vogelarten im Umfeld des Flughafens Schönefeld sich ein solches Szenario als realistische Annahme abzeichnet. Ihr Vorbringen bietet keine Anhaltspunkte dafür, dass sich die insoweit geäußerten Vermutungen und Befürchtungen durch Belege untermauern lassen.

III

549 Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1, § 162 Abs. 3, § 159 Satz 1 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 1 ZPO.

Dr. Paetow

Halama

Prof. Dr. Rojahn

Gatz

Dr. Jannasch

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 320 000 € festgesetzt (§ 52 Abs. 1 GKG), wobei sich der Gesamtstreitwert aus folgenden Einzelstreitwerten zusammensetzt:

Klägerin zu 1:	100 000 €	(100/320)
Klägerin zu 2:	60 000 €	(60/320)
Klägerin zu 3:	60 000 €	(60/320)
Klägerin zu 4:	100 000 €	(100/320)

Dr. Paetow

Halama

Prof. Dr. Rojahn

Gatz

Dr. Jannasch

Sachgebiet: BVerwGE: nein

Luftverkehrsrecht
(Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld) Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG	Art. 2 Abs. 2, Art. 14 Abs. 1 und 3, Art. 28 Abs. 2
LuftVG	§§ 6, 8, 9, 10, 28 Abs. 2, § 29b Abs. 1 Satz 2
FluglärmG	§ 3 Anlage
VwVfGBbg	§§ 46, 74, 75, 76, 78
ROG	§§ 1, 3, 4, 7, 15
BbgLPIG	§ 3
LEPro 2003	§ 19 Abs. 11
BewG	§ 82
BImSchG	§§ 2, 48a, 50
WHG	§ 6 Abs. 1, § 14 Abs. 1, §§ 28, 31 Abs. 2
BBodSchG	§ 3 Abs. 1 Nr. 8, § 13
FFH-RL	Art. 2 Abs. 3, Art. 6, 7, 12, 13, 16
Vogelschutz-RL	Art. 2, 5, 6, 7, 9, 13
BNatSchG	§§ 19, 42, 43, 62
BbgNatSchG	§§ 10 ff., 79
22. BImSchV	§§ 3, 4, 5
Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung (LEP FS)	

Stichworte:

Gemeindeklagen gegen luftrechtliche Planfeststellung; Ziel der Raumordnung; gebietsscharfe Standortvorgaben für eine Flughafenerweiterung; raumordnerische Alternativenprüfung; Bindungswirkung der Standortfestlegung; enteignungsrechtliche Vorwirkungen; Umfang der Rügebefugnis Enteignungsbedingter; Flughafendimensionierung; Unfallrisiken; Lärmschutzkonzept; Betriebsbeschränkungen; passiver Lärmschutz; besonderer Schutz der Nachtruhe; Maximalpegel; NAT-Kriterium; Dauerschallpegel; Schutz des Innen- und des Außenwohnbereichs; Pegelunterschied gekippter Fenster; Anwendung der AzB; Entschädigung für die Verlärmung des Außenwohnbereichs; Grundstückswertminderungen; Luftverunreinigungen; Umfang der Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses, wasserrechtliche Erlaubnis; Verhältnis des Bodenschutzrechts zum Planfeststellungs- und zum Wasserrecht; Altlastensanierung; Grundwasserverunreinigungen; naturschutzrechtliche Eingriffsregelung; Vermeidungsmaßnahmen; Ausgleichsbilanz; naturschutzrechtliche Abwägung; FFH-Gebietsschutz; Artenschutz; Verbotstatbestände der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie; Befreiungsvoraussetzungen.

Leitsätze:

Lärmbetroffene Gemeinden im Umfeld eines geplanten internationalen Ver-

kehrsflughafens können mit der Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses eine umfassende (objektiv-rechtliche) Überprüfung der landesplanerischen Standortentscheidung und der luftverkehrsrechtlichen Planrechtfertigung beanspruchen (Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld, vgl. auch Urteil vom 16. März 2006 - BVerwG 4 A 1075.04, zur Aufnahme in BVerwGE vorgesehen).

Gemeinden in der unmittelbaren Nachbarschaft eines geplanten internationalen Verkehrsflughafens haben einen Anspruch auf fehlerfreie Abwägung darauf, dass die bestehenden Nutzungsstrukturen und ihr Selbstgestaltungsrecht bei der Entscheidung über nächtliche Betriebsbeschränkungen und eine weitgehend flugfreie Kernzeit in der Nacht berücksichtigt werden, wenn ihr Gemeindegebiet oder Teile davon weiträumig und flächendeckend erheblichen nächtlichen Lärmbelastungen („Lärmteppich“) ausgesetzt sein würde.

Zu den rechtlichen Anforderungen an Maßnahmen des passiven Schallschutzes für besonders schutzwürdige kommunale Einrichtungen (Krankenhäuser, Alten- und Pflegeheime, Schulen und Kindertagesstätten).

Urteil des 4. Senats vom 16. März 2006 - BVerwG 4 A 1001.04

Gliederung Urteilsgründe

	<u>Seite</u>
A. Verfahrensfehler	24
B. Standortentscheidung im Landesentwicklungsplan (LEP FS 2003)	26
1. Bindung der Planfeststellungsbehörde an landesplanerische Zielvorgaben	27
1.1 Landesplanerische Rechtsgrundlagen	27
1.2 Zielförmige Standortvorgaben als Mittel der Landesplanung	31
1.3 Raumordnerische Standortvorgaben in der Bauleitplanung	32
1.4 Raumordnerische Standortvorgaben in der luftverkehrsrechtlichen Fachplanung	33
1.5 Entscheidungsspielraum der Planfeststellungsbehörde	36
1.6 Rechtsschutz durch Inzidentkontrolle des Landesentwicklungsplans FS	38
2. Inhaltliche Tragweite des Ziels Z 1 des Landesentwicklungsplans	41
3. Verkehrsprognose der Landesplanung	42
4. „Null-Variante“ oder „Single“-Flughafen innerhalb des Berliner Flughafensystems	45
4.1 Abwägungsgrundsätze	45
4.2 Planbegründung	47
4.3 Begrenzte Entwicklungsmöglichkeiten in Tempelhof und Tegel	48
4.4 Innerstädtische Lärmentlastung durch Ausbau des Standorts Schönefeld	50
5. Standortalternativen außerhalb des Berliner Flughafensystems ⁵³	
5.1 Landesplanerische Kriterien	53
5.1.1 Räumliche Nähe zu Berlin	54
5.1.2 Verkehrsgünstige Anbindung	55
5.1.3 Wirtschaftliche Impulse	58
5.2 Vergleich Schönefeld - Sperenberg	60
5.2.1 Raumordnungsverfahren 1994	60
5.2.2 Dezentrale Konzentration	63
5.2.3 Belastung durch Fluglärm	66
5.3 Sicherung des Freiraums (§ 6 Abs. 3 LEPro)	75
6. Kommunale Planungshoheit	77
7. Standortvergleich der Planfeststellungsbehörde	81

	<u>Seite</u>
C. Planrechtfertigung	84
1. Grundsätze	84
2. Zielkonformität	86
3. Schließung der Flughäfen Tegel und Tempelhof	88
4. Finanzielle Realisierbarkeit	91
5. Schienen- und Straßenanbindung	92
D. Planaufhebung wegen Abwägungsfehlern	94
1. Kommunale Planungshoheit	94
2. Inanspruchnahme von Grundeigentum	96
3. Lärmbelastung	98
4. Unfallrisiko	100
E. Planergänzung beim Lärmschutz	101
1. Grundsätze	103
2. Nachtlärmschutz	106
2.1 Aktiver Lärmschutz	106
2.1.1 Konfiguration	106
2.1.2 Lärmarme Flugzeuge	108
2.1.3 Nächtlliche Betriebsbeschränkungen	108
2.1.4 Planergänzungsverfahren	122
2.2 Passiver Lärmschutz	123
2.2.1 Nachtschutz durch Maximalpegel	123
2.2.2 Nachtschutz durch Dauerschallpegel	133
3. Taglärmschutz	137
3.1 Kommunikationsbeeinträchtigungen	137
3.2 Ermittlung des Fluglärms	143
3.2.1 Realverteilung	143
3.2.2 Pegelunterschied gekipptes Fenster	144
3.2.3 Berechnungsverfahren AzB	147
3.2.4 Kapazität des Flughafens	150
3.2.5 Schallschutz nach Einzelfallprüfung	153

	<u>Seite</u>
4. Schutzwürdige Einrichtungen	155
5. Entschädigung	165
5.1 Außenwohnbereich	165
5.2 Übernahmeanspruch	173
5.3 Nicht durch Fluggeräusche hervorgerufener Lärm	176
5.3.1 Triebwerksprobeläufe	176
5.3.2 Straßen- und Schienenlärm	178
5.4 Entschädigungshöhe Beeinträchtigung Außenwohnbereich	181
5.5 Minderung der Grundstücksverkehrswerte	184
5.6 Zeitpunkt für die Ermittlung des Verkehrswerts	188
5.7 Fünf-Jahres-Frist	192
5.8 Geldausgleich bei teuren Schallschutzmaßnahmen	193
F. Luftverunreinigungen	194
G. Wasserrechtliche Gestattungen	201
1. Auswirkungen des Vorhabens	201
2. Verunreinigungen durch Altlasten	203
2.1 Rechtliche Grundlagen	203
2.1.1 Verhältnis Planfeststellung - Wasserrecht	204
2.1.2 Verhältnis zum Bodenschutzrecht	206
2.2 Schädliche Bodenveränderungen	207
2.3 Vorherige Sanierung der Altlasten	208
2.4 Verunreinigung von Trinkwasser	215
3. Sonstige Schäden	216
4. Naturschutzrechtliche Auswirkungen	217
H. Naturschutzrecht	223
1. Eingriffsregelung	224
2. Europäisches Naturschutzrecht	235
2.1 FFH-Recht	235
2.2 Artenschutzrecht	238