



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 4 B 10.14
VGH 9 C 574/12.T

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 22. Juli 2015

durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Petz und Dr. Külpmann

beschlossen:

Die Beschwerde der Klägerin gegen die Nichtzulassung
der Revision in dem Urteil des Hessischen Verwaltungs-
gerichtshofs vom 1. Oktober 2013 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens
einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigela-
denen.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwer-
deverfahren auf 60 000 Euro festgesetzt.

G r ü n d e :

- 1 Die auf sämtliche Zulassungsgründe nach § 132 Abs. 2 VwGO gestützte Be-
schwerde bleibt ohne Erfolg.
- 2 1. Die Rechtssache hat nicht die grundsätzliche Bedeutung (§ 132 Abs. 2 Nr. 1
VwGO), die ihr die Beschwerde beimisst.
- 3 Für rechtsgrundsätzlich klärungsbedürftig hält die Beschwerde die Frage,

welche Abwägung die Luftfahrtbehörde bei der Festlegung
von Flugverfahren gemäß § 27a Abs. 2 LuftVO vorzuneh-

men hat hinsichtlich einer Großstadt, deren Siedlungsgebiete weitgehend von Lärmschutzbereichen und Bauverböten (§§ 4 und 5 FluglärmG) betroffen sind.

- 4 Die Beschwerde hält diese Frage unter vier verschiedenen Blickwinkeln für klärungsbedürftig: Zum ersten möchte sie die sich aus dem gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht und der Planungshoheit ergebenden abwägungserheblichen Belange klären lassen, wenn das Siedlungsgebiet einer Großstadt - wie hier dasjenige der Klägerin - weitgehend von Lärmschutzzonen und Bauverböten betroffen sei. Zum zweiten fragt sie, in welchem Umfang alternative Flugrouten abzuwägen sind, wenn diese zu einer gravierenden Minderbelastung der betroffenen Gemeinde führen, gleichzeitig aber nur eine geringfügige Zusatzbelastung von Wohngebieten in anderen Gemeinden bewirken und Sicherheitsfragen nicht aufgeworfen sind. Drittens sei höchstrichterlich zu klären, unter welchen Voraussetzungen "Lärmbelastungen unterhalb der Zumutbarkeitsschwelle" in die Abwägung von Alternativrouten einzustellen seien. Bisher höchstrichterlich nicht geklärt sei schließlich viertens das Gewicht der abwägungserheblichen Belange der Klägerin im "Abwägungsdelta" zwischen luftverkehrsrechtlicher Planfeststellung und der Festlegung von Flugrouten. Die aufgeworfenen Fragen rechtfertigen unter keinem der genannten Gesichtspunkte die Zulassung der Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung.

- 5 a) Der erste und der vierte Gesichtspunkt betreffen die Frage, welche Belange die Luftfahrtbehörde bei der Festlegung von Flugverfahren gemäß § 27a Abs. 2 LuftVO im Falle einer stark fluglärmbelasteten Großstadt einzustellen hat, und welches Gewicht diesen Belangen zukommt. Die Frage wäre in einem Revisionsverfahren in dieser Allgemeinheit nicht entscheidungserheblich und damit auch nicht klärungsfähig (vgl. z.B. BVerwG, Beschluss vom 2. September 1998 - 6 BN 6.98 - juris). Das Revisionsgericht könnte darauf nur mit lehrbuchartigen Ausführungen antworten. Das ist nicht Aufgabe des Revisionsverfahrens. Abgesehen davon sind die Anforderungen, die an die Abwägung bei der Festlegung von Flugverfahren zu stellen sind, auch soweit gemeindliche Belange betroffen sind, und die Maßstäbe für die verwaltungsgerichtliche Kontrolle der Abwägungsentscheidung in der Rechtsprechung des Senats im Grundsatz geklärt (BVerwG, Urteile vom 28. Juni 2000 - 11 C 13.99 - BVerwGE 111, 276 <280 ff.>

und vom 24. Juni 2004 - 4 C 11.03 - BVerwGE 121, 152 <157 ff.>; siehe nunmehr auch Urteile vom 12. November 2014 - 4 C 37.13 - BVerwGE 150, 286 und vom 18. Dezember 2014 - 4 C 35.13 - DVBl. 2015, 636 Rn. 97 ff.). An dieser Rechtsprechung hat sich der Verwaltungsgerichtshof (UA Rn. 24 ff.) bei seiner Entscheidung orientiert.

- 6 Von einem "Abwägungsdelta" zwischen luftverkehrsrechtlicher Planfeststellung und der Festlegung von Flugverfahren, das die Beschwerde ihrer Frage nach dem Gewicht der Abwägungsbelange als Prämisse unterstellt, ist der Verwaltungsgerichtshof im Übrigen nicht ausgegangen. Er hat festgestellt, dass die angegriffenen Flugverfahren schon im Planfeststellungsverfahren prognostiziert und der Lärmprognose zugrunde gelegt worden und demzufolge bereits Gegenstand gerichtlicher Überprüfung gewesen seien (UA Rn. 34). Zwar seien die Einwendungen, die sich auf Flugverfahren bezogen hätten, in der gerichtlichen Überprüfung des Planfeststellungsbeschlusses schon deshalb als nicht begründet erachtet worden, weil der Planfeststellungsbehörde die Kompetenz für den Erlass derartiger Regelungen fehle. Die Flugverfahren hätten jedoch dadurch Berücksichtigung gefunden, dass sie in die Ermittlung der Lärmbelastung und der mit dem Ausbauvorhaben verbundenen Lärmzuwächse auch für das Stadtgebiet der Klägerin eingegangen seien.
- 7 b) Der zweite und dritte Aspekt der aufgeworfenen Frage zielt auf die Anforderungen bei der Abwägung alternativer Flugrouten.
- 8 Die Frage, in welchem Umfang alternative Flugrouten abzuwägen sind, wenn diese zu einer gravierenden Minderbelastung einer betroffenen Gemeinde führten, gleichzeitig aber nur eine geringfügige Zusatzbelastung von Wohngebieten in anderen Gemeinden bewirkten und Sicherheitsfragen nicht aufgeworfen seien, würde sich in einem Revisionsverfahren nicht stellen. Denn von einer unter Lärmgesichtspunkten deutlich vorzugswürdigen Alternativroute ist der Verwaltungsgerichtshof nicht ausgegangen. Auch unter Berücksichtigung des Vorbringens der Klägerin hat er keine Anhaltspunkte dafür gesehen, dass es für die Endanflugverfahren eine Lösung geben könnte, bei der die Lärmbelastungen in

den betroffenen Bereichen insgesamt in maßgeblicher Weise geringer wären als bei den nunmehr festgelegten Verfahren (UA Rn. 61).

- 9 Die Entscheidungserheblichkeit fehlt auch, soweit die Beschwerde klären lassen möchte, unter welchen Voraussetzungen "Lärmbelastungen unterhalb der Zumutbarkeitsschwelle" in die Abwägung von Alternativrouten einzustellen sind. Denn von einer Fallgestaltung, bei der Lösungen mit Lärmwirkungen sowohl unterhalb als auch oberhalb der Zumutbarkeitsgrenze zur Verfügung stehen, ist der Verwaltungsgerichtshof (UA Rn. 61) nicht ausgegangen. Er hat vielmehr einen sog. Verteilungsfall angenommen, in dem unter Ausschöpfung aller sicherheitstechnisch vertretbaren Möglichkeiten vergleichbare Lärmbelastungen bei keinem erwägenswerten Flugverfahren vermieden werden könnten. Deshalb könne es nur darum gehen, wer die (unzumutbare) Lärmbelastung zu tragen habe (zur Behandlung solcher Verteilungsfälle nunmehr BVerwG, Urteil vom 12. November 2014 - 4 C 37.13 - BVerwGE 150, 286 Rn. 29 f.).
- 10 Soweit die Beschwerde kritisiert, dass der Verwaltungsgerichtshof (UA Rn. 36) bei Lärmbelastungen unterhalb der Zumutbarkeitsschwelle keine "besondere Rechtfertigung" des Ausschlusses einer Alternativroute verlangt habe, hat dieser rechtliche Maßstab in der Subsumtion der Vorinstanz keine tragende Rolle gespielt. Im Übrigen hat sich der Verwaltungsgerichtshof ersichtlich an der Rechtsprechung des Senats orientiert: Muss die Entscheidung für eine bestimmte Flugroute nicht mit unzumutbaren Lärmbelastungen erkaufte werden, so genügt es, wenn sie sich mit vertretbaren Argumenten untermauern lässt (BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2004 - 4 C 11.03 - BVerwGE 121, 152 <164>).
- 11 2. Die behauptete Abweichung des angegriffenen Urteils von einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (§ 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) ist nicht im Sinne von § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO bezeichnet.
- 12 Eine die Revision eröffnende Divergenz ist nur dann im Sinne des § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO hinreichend bezeichnet, wenn die Beschwerde einen inhaltlich bestimmten, die angefochtene Entscheidung tragenden abstrakten Rechtssatz benennt, mit dem die Vorinstanz einem unter anderem in der Rechtsprechung

des Bundesverwaltungsgerichts aufgestellten ebensolchen Rechtssatz in Anwendung derselben Rechtsvorschrift widersprochen hat (stRspr, z.B. BVerwG, Beschluss vom 19. August 1997 - 7 B 261.97 - Buchholz 310 § 133 <n.F.> VwGO Nr. 26 S. 14). Daran fehlt es hier.

- 13 Die Beschwerde macht geltend, das angefochtene Urteil "divergiere" von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, derzufolge bei Abwägungsentscheidungen der Sachverhalt hinreichend zu ermitteln und angemessen zu bewerten sei. Abweichend hiervon sei die von der Klägerin substantiiert vorgebrachte und im Übrigen allgemeinkundige Tatsache, dass die von ihr geforderte "Nordumfliegung" ihrer Siedlungsgebiete über nichtbewohnte Gebiete führe, weder bei der Abwägungsentscheidung des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung (BAF) noch in dem angefochtenen Urteil zugrunde gelegt worden. Auch hinsichtlich der tatsächlichen (Lärm-)Betroffenheit der Klägerin sei der Verwaltungsgerichtshof von einem falschen und unvollständigen Sachverhalt ausgegangen. Schließlich weiche das angefochtene Urteil auch hinsichtlich seiner Ausführungen zur Abwägung von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ab. Mit diesem Vortrag, soweit überhaupt substantiiert, ist eine die Zulassung der Revision rechtfertigende Divergenz jedenfalls nicht bezeichnet. Dass der Verwaltungsgerichtshof abstrakte Rechtssätze formuliert hätte, mit denen er dem Bundesverwaltungsgericht die Gefolgschaft verweigert, behauptet die Beschwerde selbst nicht. Sie rügt vielmehr, dass der Verwaltungsgerichtshof die in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entwickelten rechtlichen Maßstäbe falsch angewandt habe. Ein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO ist damit nicht dargetan (stRspr, vgl. z.B. BVerwG, Beschluss vom 25. Januar 2005 - 9 B 38.04 - NVwZ 2005, 447 <448>).
- 14 3. Nicht ausreichend bezeichnet im Sinne von § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO sind schließlich auch die geltend gemachten Verfahrensmängel (§ 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).
- 15 Im Zusammenhang mit der von der Klägerin geforderten "Nordumfliegung" ihres Stadtgebiets ("segmented approach") macht die Beschwerde eine Verletzung

der richterlichen Aufklärungspflicht und des rechtlichen Gehörs geltend. Das angefochtene Urteil habe den klägerischen Vortrag - zugespitzt ausgedrückt - mit der Begründung zurückgewiesen, die Klägerin hätte nicht dargelegt, dass der unbewohnte Frankfurter Osthafen der unbewohnte Frankfurter Osthafen sei. Verfahrensfehler sind damit nicht schlüssig dargetan. Der Beschwerdevortrag geht an den tragenden Erwägungen des angegriffenen Urteils vorbei.

- 16 Die Frage, ob das vorinstanzliche Verfahren an einem Mangel leidet, ist vom materiell-rechtlichen Standpunkt der Vorinstanz aus zu beurteilen, auch wenn dieser Standpunkt verfehlt sein sollte (stRspr, vgl. z.B. BVerwG, Beschluss vom 23. Januar 1996 - 11 B 150.95 - Buchholz 424.5 GrdstVG Nr. 1). Der Verwaltungsgerichtshof (UA Rn. 66) hat die Entscheidung des BAF, die von der Klägerin bevorzugten sog. segmentierten Anflugverfahren nicht ergänzend zu den festgelegten Verfahren zu regeln, nicht beanstandet. Er hat sich hierbei "insbesondere" auf die Erwägung gestützt, dass es sich nicht um eine Alternative handele, die sich der Beklagten als vorzugswürdig habe aufdrängen müssen. Denn mit einer derartigen Flugverfahrensgestaltung wäre der von der Planfeststellung zugrunde gelegte unabhängige Betrieb der Bahn 25R zu den Parallelbahnen nicht möglich, so dass die im Planfeststellungsbeschluss für den Prognosefall 2020 festgesetzte Kapazität von 126 Flugbewegungen je Stunde nicht erreicht werden könnte. Zu Recht sei die Beklagte davon ausgegangen, dass die festgelegten Flugverfahren das Erreichen dieser Kapazitätsvorgabe ermöglichen müssten. Zudem handele es sich bei segmentierten Anflugverfahren um eine komplexe und gegenüber der Führung über die festgesetzten Radarführungsstrecken disharmonische Flugverfahrensgestaltung, die sich in das seit Jahren praktizierte Konzept der Radarführungsstrecken nicht einpassen ließen (UA Rn. 68). Hinzu komme, dass dieses Anflugverfahren einen erhöhten Schwierigkeitsgrad aufweise und es daher den Angaben der DFS zufolge Luftfahrzeugführer gebe, die dessen Nutzung aus Sicherheitsgründen ablehnten und auch nicht dazu gezwungen werden könnten. "Darüber hinaus" habe die Klägerin nicht aufgezeigt, dass sich das von ihr vorgeschlagene segmentierte Anflugverfahren unter Lärmgesichtspunkten als ersichtlich vorzugswürdig erweisen würde (UA Rn. 70).

- 17 Diese Ausführungen lassen erkennen, dass sich der Verwaltungsgerichtshof in erster Linie und selbständig tragend von Kapazitäts- und Sicherheitserwägungen hat leiten lassen. Dem an letzter Stelle genannten Hinweis auf die auch unter Lärmschutzgesichtspunkten fehlende Vorzugswürdigkeit des segmentierten Anflugverfahrens kommt nur ergänzende Bedeutung zu. Bereits aus diesem Grunde sind die behaupteten Verfahrensmängel allein mit dem Vortrag, das angefochtene Urteil habe die Lärmbetroffenheiten auf der Alternativroute nicht ausreichend ermittelt und dem klägerischen Vortrag hierzu kein rechtliches Gehör geschenkt, nicht schlüssig dargetan. Das gilt auch, soweit die Beschwerde behauptet, dass die tragenden Erwägungen des Verwaltungsgerichtshofs für die Klägerin überraschend gewesen seien.
- 18 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO, die Streitwertfestsetzung stützt sich auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 1 GKG.

Prof. Dr. Rubel

Petz

Dr. Külpmann