

## 11. Senat

11 B 254/08.T, 11 B 283/08.T, 11 B 313/08.T, 11 B 352/08.T, 11 B 357/08.T,  
11 B 361/08.T, 11 B 366/08.T und 11 B 367/08.T



# HESSISCHER VERWALTUNGSGERICHTSHOF

## BESCHLUSS

In den Verwaltungsstreitverfahren

1. der Stadt Kelsterbach, vertreten durch den Magistrat,  
Mörfelder Straße 33, 65451 Kelsterbach,

Antragstellerin des Verfahrens 11 B 254/08.T,

bevollmächtigt: Rechtsanwalt Dr. Fislake,  
Blumenstraße 9, 60318 Frankfurt am Main,

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

Antragstellerin des Verfahrens 11 B 283/08.T,

bevollmächtigt: Rechtsanwälte Reiner Geulen und Kollegen,  
Schaperstraße 15, 10719 Berlin,

3. der Stadt Mörfelden-Walldorf, vertreten durch den Magistrat,  
Westendstraße 8, 64546 Mörfelden-Walldorf,

Antragstellerin des Verfahrens 11 B 313/08.T,

bevollmächtigt: Rechtsanwälte Bernhard Schmitz und Kollegin,  
Usinger Straße 6, 60389 Frankfurt am Main,

4. der Stadt Neu-Isenburg, vertreten durch den Magistrat,  
Hugenottenallee 53, 63263 Neu-Isenburg,

Antragstellerin des Verfahrens 11 B 352/08.T,

bevollmächtigt: Rechtsanwälte Klaus Haldenwang und Kollegen,  
Wiesenu 2, 60323 Frankfurt am Main,

5. der Stadt Rüsselsheim, vertreten durch den Magistrat,  
Mainzer Straße 7, 65424 Rüsselsheim,
6. der Gemeinde Bischofsheim, vertreten durch den Magistrat,  
Schulstraße 13 - 15, 65474 Bischofsheim,

Antragstellerinnen des Verfahrens 11 B 357/08.T,

bevollmächtigt zu 5. und 6.: Rechtsanwälte Wurster Wirsing Schotten,  
Kaiser-Joseph-Straße 247, 79098 Freiburg,

7. der Stadt Flörsheim, vertreten durch den Magistrat,  
Bahnhofstraße 12, 65439 Flörsheim am Main,

Antragstellerin des Verfahrens 11 B 361/08.T,

bevollmächtigt: Rechtsanwälte Nörr Stiefenhofer Lutz,  
Brienner Straße 28, 80333 München,

8. des Kreises Groß-Gerau, vertreten durch den Kreisausschuss,  
Wilhelm-Seipp-Straße 4, 64521 Groß-Gerau,

Antragsteller des Verfahrens 11 B 366/08.T,

bevollmächtigt: Rechtsanwältin Ursula Philipp-Gerlach und Kollegen,  
Niddastraße 74, 60329 Frankfurt am Main,

9. der Gemeinde Erzhausen, vertreten durch den Gemeindevorstand,  
Rodenseestraße 3, 64390 Erzhausen,
10. der Stadt Griesheim, vertreten durch den Magistrat,  
Wilhelm-Leuschner-Straße 75, 64347 Griesheim,
11. der Gemeinde Groß-Zimmern, vertreten durch den Gemeindevorstand,  
Rathausplatz 1, 64846 Groß-Zimmern,
12. der Gemeinde Roßdorf, vertreten durch den Gemeindevorstand,  
Erbacher Straße 1, 64380 Roßdorf,

13. der Stadt Weiterstadt, vertreten durch den Magistrat,  
Riedbahnstraße 6, 64331 Weiterstadt,

Antragstellerinnen des Verfahren 11 B 367/08.T,

bevollmächtigt zu 9. bis 13.: Rechtsanwälte Wolfgang Baumann und Kollegen,  
Annastraße 28, 97072 Würzburg,

gegen

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

Antragsgegner,

bevollmächtigt: Rechtsanwälte Dr. Volker Gronefeld und Kollegen,  
Prinzregentenplatz 23, 81675 München,

beigeladen: Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide,  
vertreten durch den Vorstand,  
60547 Frankfurt am Main,

bevollmächtigt: Rechtsanwälte Freshfields Bruckhaus Deringer,  
Bockenheimer Anlage 44, 60322 Frankfurt am Main,

wegen Luftverkehrsrechts - Ausbau des Flughafens Frankfurt Main -

hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof - 11. Senat - durch

Vorsitzenden Richter am Hess. VGH Dr. Zysk,  
Richterin am Hess. VGH Thürmer,  
Richter am Hess. VGH Prof. Dr. Fischer,  
Richter am Hess. VGH Dr. Dieterich,  
Richter am Hess. VGH Debus

am 15. Januar 2009 beschlossen:

Die Verfahren 11 B 254, 283, 313, 352, 357, 361, 366 und 367/08.T werden zur  
gemeinsamen Entscheidung verbunden.

Die Anträge werden abgelehnt.

Die Antragstellerinnen und der Antragsteller haben die Kosten des Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu je 1/13 zu tragen.

Der Streitwert wird auf 390.000,- € festgesetzt.

## **Gründe:**

### **I.**

Die Antragstellerinnen und der Antragsteller sind Kommunen, deren Gebiete im Umfeld des Flughafens Frankfurt Main liegen. Sie wenden sich gegen die sofortige Vollziehung des Plans für den Ausbau des Flughafens.

Durch Beschluss vom 18. Dezember 2007 hat das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung den Ausbauplan festgestellt. Danach ist vorgesehen, den Flughafen Frankfurt Main durch den Bau einer weiteren Bahn, die ausschließlich als Landebahn betrieben werden soll, zu erweitern. Die Landebahn soll nordwestlich des jetzigen Flughafengeländes errichtet und mittels Rollbrücken über die Autobahn A 3 und die ICE-Strecke Köln-Frankfurt an die bestehenden Flugbetriebsflächen angebunden werden. Für die Landebahn-Nordwest soll ein Teil des Kelsterbacher Waldes in Anspruch genommen werden. Weiterhin ist der Bau eines neuen (dritten) Terminals auf dem südöstlichen Flughafengelände vorgesehen. Im Süden des Flughafens soll ein neu strukturiertes Fracht- und Wartungszentrum entstehen; dafür wird ein Teil des Waldgebietes zwischen Rüsselsheim und Walldorf beansprucht. Aus Anlass der Flughafenerweiterung sollen Teile der umliegenden Autobahnen und Anschlussstellen sowie sonstige öffentliche Straßen ausgebaut werden.

Das Projekt ist für den Prognosehorizont 2020 mit einer Erwartung von 88,6 Mio Passagieren und 4,6 Mio t Luftfracht bei 701.000 Flugbewegungen im Jahr ausgelegt. Die Flugbetriebsregelung sieht eine Kontingentierung von 150 Flugbewegungen je Nacht (22 bis 6

Uhr) vor, von denen 17 planmäßige Bewegungen auf die Zeit von 23 bis 5 Uhr (sog. Mediationsnacht) entfallen dürfen.

Das Planfeststellungsverfahren ist durch den Antrag der beigeladenen Trägerin des Vorhabens im März 2003 förmlich eingeleitet worden. Dem ist - Ende der neunziger Jahre - ein Mediationsverfahren sowie ein mit der Landesplanerischen Beurteilung vom 10. Juni 2002 abgeschlossenes Raumordnungsverfahren vorausgegangen. Anfang des Jahres 2005 lagen die Planunterlagen erstmals öffentlich aus. Gegen den Plan sind ca. 127.000 Einwendungen erhoben worden. Nach der mündlichen Erörterung von September 2005 bis März 2006 hat die Beigeladene im Februar 2007 geänderte Unterlagen (Antrag vom 12. Februar 2007) vorgelegt, in denen der Planungshorizont von bisher 2015 auf das Jahr 2020 erstreckt worden ist und die Ausbaumaßnahmen im Süden des Flughafens reduziert worden sind. Nach Auslegung der geänderten Planunterlagen im März/April 2007 sind erneut zahlreiche Einwendungen erhoben worden.

Gegen den Beschluss vom 18. Dezember 2007 haben die Antragstellerinnen und der Antragsteller sowie weitere Kommunen, über 200 private Kläger, mehrere Firmen - auch Luftverkehrsgesellschaften - und ein Naturschutzverein Klage erhoben. Die Antragstellerinnen und der Antragsteller begehren die Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klagen.

## II.

Die Verbindung der Verfahren beruht auf § 93 Satz 1 VwGO. Die verbundenen Eilverfahren betreffen denselben Streitgegenstand, und auch das Vorbringen der Beteiligten weist erhebliche Übereinstimmungen auf. Daher ist die Verbindung aus Gründen der Verfahrensökonomie zweckmäßig.

In den Verfahren der Antragstellerinnen zu 1), zu 5) und zu 6) sowie des Antragstellers zu 8) ergeht der Beschluss als Schlussentscheidung, nachdem der Senat in diesen Verfahren bereits Teilbeschlüsse vom 3. bzw. 20. Juni 2008 erlassen hat.

Für das Gericht bestand keine Notwendigkeit, vor Erlass der Entscheidung über die Eilanträge einigen Antragstellerinnen eine weitere Frist zur Stellungnahme einzuräumen (vgl. unten II.11).

Die Anträge sind, soweit über sie noch nicht entschieden ist, nicht begründet.

Das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung des Planfeststellungsbeschlusses überwiegt das Interesse der Antragstellerinnen und des Antragstellers an der einstweiligen Aufrechterhaltung des derzeitigen Zustandes. Nach der im Verfahren nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO gebotenen summarischen Prüfung ist nicht überwiegend wahrscheinlich, dass die Klagen zu einer Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder Feststellung seiner Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit führen werden. Bei dieser Sachlage besteht für das Gericht keine Veranlassung, von der im Gesetz (§ 10 Abs. 6 Satz 1 des Luftverkehrsgesetzes i.d.F. vom 10. Mai 2007, BGBl. I, S. 698, zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. Juni 2007, BGBl. I, S. 986, - LuftVG -) vorgesehenen Regel der sofortigen Vollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses abzuweichen (BVerwG, z.B. Beschluss vom 13. März 2008 - 9 VR 9.07 -, juris, Rdnr. 8).

Soweit nach summarischer Überprüfung des Planfeststellungsbeschlusses Mängel erkennbar sind, die in einem ergänzenden Planfeststellungsverfahren ausgeräumt werden können, steht das nicht grundsätzlich der Vollziehung des Planfeststellungsbeschlusses entgegen und rechtfertigt deshalb auch nicht die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klagen.

Einige Stellungnahmen geben dem Senat Veranlassung zu folgender Klarstellung: Für die abwägende Entscheidung, die das Gericht im Rahmen eines Eilverfahrens nach § 80 Abs. 5 VwGO zu treffen hat, kommt es nicht allein auf die Komplexität des Sachverhaltes und die Schwierigkeit der aufgeworfenen Rechtsfragen, sondern auch auf die jeweilige prozessuale Situation an. Wenn ein Gericht kurz vor der angekündigten Vollziehung eines Planes mit einem umfangreichen und rechtlich schwierigen Verfahren konfrontiert wird, kann allein das Anlass sein, sich durch eine Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Rechtsmittels die erforderliche Zeit für die Prüfung der Sach- und Rechtslage zu verschaffen. So liegt

der Fall hier nicht. Die Eilanträge sind im Februar 2008 eingereicht und begründet worden. Dem Senat stand ausreichend Zeit zur Verfügung, um die Sach- und Rechtslage in dem Umfang zu prüfen, der für die Entscheidung über die Eilanträge erforderlich ist. Bei dieser Sachlage verbietet es sich, eine Entscheidung ohne Berücksichtigung der Erfolgsaussichten der Rechtsmittel in der Hauptsache zu treffen.

Für die Interessenabwägung im Rahmen eines Eilverfahrens sind darüber hinaus auch die zeitlichen Auswirkungen einer eventuellen Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klagen zu berücksichtigen. Während im Falle der erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts eine Anordnung der aufschiebenden Wirkung lediglich den Zeitraum bis zur eigenen Entscheidung in der Hauptsache überbrückt, ist bei Instanzgerichten auch der Zeitraum für Rechtsmittelverfahren zu beachten. Hier ist mit einem rechtskräftigen Abschluss der Musterverfahren kaum vor dem Jahr 2011 zu rechnen. Die endgültige Beendigung der sonstigen Verfahren lässt sich derzeit überhaupt noch nicht absehen. Angesichts dieser Zeiträume wäre es nicht mit § 10 Abs. 6 Satz 1 LuftVG zu vereinbaren, die aufschiebende Wirkung der Klagen der Antragsteller ohne Rücksicht auf deren Erfolgsaussichten anzuordnen. Diese Vorschrift gilt selbst für den Fall, dass Eingriffe in Rechtsgüter nur schwer rückgängig zu machen sind. Dieser Aspekt kommt hier aber nicht einmal zum tragen, weil Rechtspositionen, auf die sich die Antragsteller berufen können, nicht unwiederbringlich tangiert werden.

Auch dem Einwand, die Gründe für eine sofortige Realisierung der Flughafenerweiterung seien infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise entfallen, kommt in den Eilverfahren keine ausschlaggebende Bedeutung zu. Da Pläne für Verkehrsprojekte der hier bestehenden Größenordnung kraft Gesetzes sofort vollziehbar sind, bedarf es keiner Darlegung besonderer Dringlichkeitsgründe. Momentane Entwicklungen sind auch grundsätzlich nicht geeignet, langfristige Bedarfsprognosen zu widerlegen; darauf ist im Rahmen der Prüfung der Planrechtfertigung zurückzukommen. Im Übrigen erschöpft sich der Zweck des § 10 Abs. 6 Satz 1 LuftVG nicht in der Verfahrensbeschleunigung. Mit Vorschriften dieser Art verfolgt der Gesetzgeber ausdrücklich auch das Ziel, Investitionshemmnisse abzubauen (vgl. die amtliche Begründung zu dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, BT-Drs.

12/1092, S. 1). Diesem Aspekt kommt gerade in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation eine besondere Bedeutung zu.

Für die hier zu treffende Entscheidung über die Eilanträge kommt es auch nicht darauf an, ob bestehende oder künftige Ereignisse oder Umstände einer Vollziehung des Planfeststellungsbeschlusses in tatsächlicher Hinsicht - z.B. eine vorübergehende Sperrung einer Zufahrt - entgegenstehen können. Das Gericht hat keine Prognose zu treffen, ob der Plan für die Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main alsbald realisiert werden wird oder werden kann, sondern hat zu prüfen, ob er vollzogen werden darf, d.h. ob die geltend gemachten Rechtsverletzungen einer Verwirklichung des Projekts entgegenstehen.

## **1. Formelle Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses**

Der Planfeststellungsbeschluss des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung vom 18. Dezember 2007 leidet nicht unter einem Form- oder Verfahrensfehler, der im Hauptsacheverfahren zu seiner Aufhebung führen kann.

1.1 Gegen den Planfeststellungsbeschluss wird eingewendet, er sei nicht hinreichend bestimmt; das gelte vor allem für die Betriebsregelungen und die Nebenbestimmungen. Dieser Einwand rechtfertigt nicht die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klagen. Es trifft zwar zu, dass sich die Regelung des Flugbetriebs (PFB, S. 20 ff.) nicht auf den ersten Blick vollständig erfassen lässt. Das bedeutet aber keinen Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz des § 37 Abs. 1 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (in der Fassung vom 28. Juli 2005, GVBl. I S. 591, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Dezember 2007, GVBl. I S. 851) - HVwVfG -. Die Planfeststellungsbehörde hat insgesamt eine sehr komplexe Regelung getroffen, bei der verschiedene Kriterien, wie zum Beispiel Flugzeugtypen, Zeitabschnitte, Bewegungszahlen, Verkehrssegmente und Homebase-Gesellschaften ineinandergreifen. Bei gründlicher Befassung und unter Berücksichtigung der Erläuterungen und Begründungen in dem Planfeststellungsbeschluss (S. 1025 ff.) erschließt sich aber der genaue Inhalt der Betriebsregelung.



Das Inkrafttreten der Betriebsregelung ist hinreichend klar geregelt. Es wird nicht nur an den Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Landebahn-Nordwest, über den möglicherweise gestritten werden kann, sondern auch an den Zeitpunkt der Erhöhung des Koordinierungseckwertes angeknüpft, der von dem Flughafenkoordinator der Bundesrepublik Deutschland für jede Flugplanperiode festgesetzt wird. Dieser Zeitpunkt kann ohne Weiteres festgestellt werden. Im Übrigen ist die Regelung auch in der Sache nicht zu beanstanden, weil eine lärmhebliche Zunahme von Flugbewegungen ohne Erhöhung des Koordinierungseckwertes nicht zu befürchten ist (vgl. PFB, S. 1198 und 1204). Hinreichend klar ist auch die Anordnung, dass die Landebahn Nordwest nicht von Flugzeugen benutzt werden darf, die in eine bestimmte Eingruppierung nach der Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen (AzB) fallen (PFB, S. 20 - unter A II -). Die Anknüpfung an dieses Kriterium stellt sicher, dass auch künftige Flugzeugmuster erfasst werden. Welche konkreten Flugzeugtypen aktuell unter diese Kategorie fallen, kann - zum Beispiel durch eine Rückfrage bei der Planfeststellungsbehörde - in Erfahrung gebracht werden.

Zwischen den Regelungen unter A II.3.2 (PFB, S. 21) und A II.13 (PFB, S. 28) besteht nach verständiger Lesart kein Widerspruch. Nach der allgemeinen Vorschrift in Ziffer 13 sollen die Betriebsregelungen mit Ausnahme der Ziffer 4 mit der Flugplanperiode Winter 2009/2010 in Kraft treten. Das gilt auch für die Ziffer 3.1 (Verbot von Starts- und Landungen von 20 bis 8 Uhr an Wochentagen für die in Ziffer 3 definierten Flugzeuge). Nach Ziffer 3.2 gilt dieses Verbot ab der Flugplanperiode Winter 2011/2012 auch an Wochenenden. Dieser Systematik kann ohne weiteres entnommen werden, dass das Verbot für Starts- und Landungen an Wochenenden nach der spezielleren Vorschrift der Ziffer 3.2 zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft treten soll als die sonstige Regelung nach der allgemeinen Vorschrift der Ziffer 13. Die hierzu erhobene Rüge fehlender Bestimmtheit ist unbegründet.

Nicht gerechtfertigt ist auch der Vorwurf mangelnder Bestimmtheit hinsichtlich der im Planfeststellungsbeschluss angeordneten Nebenbestimmungen. Da diese Regelungen auch künftige Entwicklungen erfassen sollen, die im Zeitpunkt der Planfeststellung noch nicht konkret erkennbar sind, ist es unumgänglich, mit unbestimmten Rechtsbegriffen zu arbeiten. Diese Begriffe sind im Zusammenhang mit der jeweiligen Begründung auszulegen und damit letztlich auch bestimmbar. Hinsichtlich einzelner Entwicklungsmöglichkeiten, zum

Beispiel der Flugbewegungszahlen, hat die Planfeststellungsbehörde in den Auflagen auch konkrete Aussagen getroffen (PFB, S. 145 - A XI.5.1.4.2 Satz 2 -).

Das gilt auch für die Nebenbestimmung A XI.5.1.8 (PFB, S. 146), die die Beigeladene verpflichtet, an der Weiterentwicklung von Maßnahmen des aktiven Schallschutzes mitzuwirken. Die Anordnung knüpft an das Ergebnis der Mediation an und muss sich auf allgemeine Formulierungen beschränken, weil insoweit noch keine konkreten Aussagen getroffen werden können (vgl. PFB, S. 1072 ff.). Gleichwohl kann diese Nebenbestimmung zu einem späteren Zeitpunkt Rechtswirkungen zu Gunsten der Lärmbetroffenen bei einer Auseinandersetzung über konkrete Lärminderungsmaßnahmen entfalten. Der in der Nebenbestimmung A XI.5.1.4.3 (PFB, S. 145) verwendete Begriff des Lärmindex knüpft an die Regelungen zu dem Umgebungslärm in §§ 47a ff. des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002, BGBl. I S. 3830, zuletzt geändert am 23. Oktober 2007, BGBl. I S. 2470) - BImSchG - an (vgl. insbesondere § 47f Abs. 1 Nr. 1 BImSchG).

Selbst wenn insoweit Unklarheiten oder Ungereimtheiten bestehen sollten, könnten diese ohne weiteres durch entsprechende Erklärungen der Planfeststellungsbehörde im Hauptsacheverfahren ausgeräumt werden. Eine Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klagen kommt insoweit nicht in Betracht. Das gilt insbesondere für die Übergangsregelungen in A II.4.1.1 einerseits und A II.4.5 andererseits (PFB, S. 22 und 25).

Dem Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2007 lässt sich auch mit hinreichender Bestimmtheit entnehmen, in welchem Umfang das Eigentum der Antragstellerin zu 1) für das Projekt in Anspruch genommen wird. Angesichts der Größe und gegenwärtigen Nutzung der beanspruchten Flächen dürfte der Maßstab des Grunderwerbsplans (1:2000) gerade noch erkennen lassen, in welchem konkreten Umfang Eigentum der Antragstellerin zu 1) beansprucht wird. Diese Frage bedarf hier aber keiner abschließenden Entscheidung, weil die von der Beigeladenen zur Information vorgelegten Detailpläne im Maßstab von 1:1000 eine hinreichende Konkretisierung enthalten und im Hauptsacheverfahren Ver-

bindlichkeit erlangen können. Unter diesem Aspekt kommt eine Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses nicht in Betracht; entsprechendes gilt für Rodungspläne.

Die Antragstellerin zu 1) macht ferner geltend, dem Planfeststellungsbeschluss könne nicht entnommen werden, inwieweit ihr Grundeigentum für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen in Anspruch genommen werde. Das gelte insbesondere für die in dem Beschluss festgestellten Maßnahmen S 1, S 2, S 4 bis S 6, MA 6, MA 7.1 bis MA 8, MA 9-2 bis MA 9-7, MA 10-1 bis MA 10-6 sowie MA 15 und MA 16.

Diese Einwendung ist nicht begründet. Soweit sie sich auf Bereiche bezieht, in denen Grundeigentum der Antragstellerin zu 1) für das Vorhaben auf Dauer oder (für Bauarbeiten) vorübergehend beansprucht oder belastet werden soll, liegt in der Verwendung dieser Flächen für naturschutzrechtliche Vermeidungs- oder Ausgleichsmaßnahmen keine zusätzliche, selbstständig angreifbare Belastung des Eigentums. Darüber hinaus ergibt sich aus den Maßnahmenblättern in Verbindung mit den Plankarten mit hinreichender Bestimmtheit, wo welche Maßnahmen ausgeführt werden sollen:

Die Maßnahmen S 1 und S 2 dienen dem Schutz der Böden bzw. Bodenfunktionen während bzw. nach der Bauphase. Bereits aus der Beschreibung in den jeweiligen Maßnahmenblättern ist erkennbar, dass sie sich auf das gesamte Baufeld beziehen und der Minimierung von Auswirkungen durch Baumaßnahmen auf den Boden dienen. Wo Baumaßnahmen vorgenommen werden sollen, lässt sich dem planfestgestellten Kartenmaterial entnehmen (z.B. Plan B 5.2-1, Ordner 17, laufende Nummer der gerichtlichen Registrierung der Beiakten). Im Übrigen liegt es im Interesse der Antragstellerin zu 1), dass insbesondere mit ihren bloß vorübergehend in Anspruch genommenen Grundstücken während der Bauphase möglichst schonend umgegangen wird.

Die Maßnahme S 4 betrifft die Einzäunung des erweiterten Flughafengeländes zur Verhinderung von Wildwechseln auf das Flughafengelände. Auch das für die Erweiterung vorgesehene Flughafengelände lässt sich ohne Schwierigkeiten aus dem Planfeststellungsbeschluss ermitteln. So ist die Flughafeneinfriedung in Plan B 4.2-3 (Ordner 17) planfestgestellt. Gleiches gilt für die Maßnahme S 5 (Errichtung eines "Vorhangs" am südlichen Ufer-

bereich des Mönchwaldsees). Der Vorhang ist in Plan B 9.2-1d (Ordner 19) festgestellt, und zwar auf dem für das Vorhaben beanspruchten Gelände. Auch im Hinblick auf die Maßnahme S 6, die die Errichtung von Amphibienschutzzäunen betrifft, lassen sich aus der Beschreibung der Maßnahme die betroffenen Grundstücke ermitteln. Danach sind an den Außengrenzen der Baufelder mobile Sperrzäune zu errichten, sofern diese im Bereich von Amphibien-Landlebensräumen liegen. Gleiches gilt für den Bereich um Amphibienlaichgewässer innerhalb der Baufelder. Die Maßnahme bezieht sich demnach ausschließlich auf Grundstücke, die ohnehin aufgrund der Baumaßnahmen in Anspruch genommen werden. Diese sind aus den Planfeststellungsunterlagen ersichtlich.

Die Maßnahmen MA 6 bis MA 7.3 betreffen das Absammeln bzw. Einsammeln verschiedener Tierarten im Eingriffsbereich. Aus dem Planfeststellungsbeschluss lässt sich das Gebiet entnehmen, in dem es durch das Ausbauvorhaben zu unmittelbaren Eingriffen in Natur und Landschaft kommt. Dass bei den jeweiligen Maßnahmen nur dieser Bereich und nicht ein darüber hinausgehendes Gebiet gemeint ist, ergibt sich aus der jeweiligen weiteren Beschreibung der Maßnahmen, die sich sämtlich auf den „Vorhabensbereich“ bzw. die „beeinträchtigten“ oder „zu beseitigenden Gewässer“ beziehen. Diese Bereiche sind indes aus dem planfestgestellten Kartenmaterial bestimmbar. Gerade im Hinblick auf diese Maßnahmen liegt es im Übrigen in der Natur der Sache, dass sich konkrete Angaben zu den bei Baubeginn betroffenen Grundstücken kaum machen lassen, da damit gerechnet werden muss, dass die zu schützenden Individuen häufiger ihren Standort wechseln. Soweit bei diesen Maßnahmen teilweise der Verbringungsort nur unbestimmt mit "geeignete Habitate" umschrieben wird, ist auch dies unschädlich. Zwar lässt sich hieraus nicht entnehmen, ob gegebenenfalls auch Grundstücke der Antragstellerin zu 1) von den Verbringungsmaßnahmen betroffen sein könnten. Selbst wenn dies der Fall wäre, ist nicht erkennbar, dass dies mit einer Beeinträchtigung von Rechten der Antragstellerin zu 1) verbunden wäre.

Die Maßnahmen MA 7-4 und MA 8 betreffen das Umsetzen von Stubben bzw. Totholz. Aus der Beschreibung der Maßnahmen ergibt sich, dass sie sich insbesondere auf die Rodungsflächen beziehen, die aus dem planfestgestellten Rodungsplan (Plan B 8.1-1a, Ordner 18) ersichtlich sind. Auch die Verbringungsorte sind aus den jeweiligen Maßnahmen-

blättern bestimmbar, da dort auf weitere Maßnahmenblätter (z.B. KW Abt. 5) verwiesen wird, in denen die betroffenen Grundstücke ausdrücklich aufgeführt werden. Die für die Maßnahme MA 8 vorgesehene Fläche für die Verbringung von Totholz im Kelsterbacher Wald wird in Plan B 9.9a (Ordner 20) planfestgestellt.

Die Maßnahmen MA 9-2 bis MA 10-6 betreffen das Sammeln und Ausbringen von Saatgut bzw. die Entnahme und Umsetzung verschiedener Pflanzen. Aus den Beschreibungen der jeweiligen Maßnahme ergibt sich, dass diese auf den durch das Vorhaben bzw. dessen Ausführung unmittelbar in Anspruch genommenen Flächen durchgeführt werden sollen. Auch die Flächen, auf denen das Saatgut bzw. die Pflanzen ausgebracht werden sollen, sind durch die Bezugnahme auf die jeweiligen Maßnahmenblätter (z.B. VB-M 19.1) hinreichend bestimmt bzw. bestimmbar.

Die Maßnahmen MA 15 und MA 16 betreffen schließlich Nutzungsverbote bzw. Beschränkungen für bestimmte Holzarten. Durch die in den Maßnahmenblättern in Bezug genommenen Pläne sind die betroffenen Bereiche ohne weiteres bestimmbar. Im Übrigen wird die Maßnahme MA 16 im Plan B 9.9a (Ordner 20) planfestgestellt.

Die Maßnahme MA 2 betrifft den Verschluss von Baumhöhlen, während die Maßnahmen MA 12 und MA 13 die Umsetzung von Fledermäusen bzw. Ameisen zum Gegenstand haben. Die Maßnahme VB-E betrifft die Entsiegelung nicht mehr benötigter Flächen. Aus der Beschreibung der Maßnahmen MA 2, MA 12 und MA 13 lässt sich ohne weiteres entnehmen, dass diese auf die Rodungsflächen bezogen sind, die anhand der planfestgestellten Rodungspläne ohne weiteres bestimmt werden können. Im Hinblick auf die Maßnahme VB-E ist diese ausdrücklich in den Plänen B 9.2-1d bis B 9.2-8c (Ordner 19) planfestgestellt.

Die Antragstellerin zu 1) macht schließlich unter dem Aspekt mangelnder Bestimmtheit geltend, eine Reihe von Plänen sei nicht festgestellt worden, obwohl dies geboten sei. Dieser Einwand betrifft eher die materiellrechtliche Frage, ob die durch das Vorhaben aufgeworfenen Probleme durch den Beschluss und die festgestellten Pläne bewältigt worden sind. Darüber hinaus besteht keine Vorschrift, die die genannten Pläne oder einzelne

Maßnahmen einer Planfeststellungspflicht unterwirft (vgl. § 41 Abs. 2 der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. März 1999, BGBl. I S. 610, - LuftVZO -), und es ist weder dargelegt noch erkennbar, dass diese Unterlagen aus einer sachlichen Notwendigkeit heraus in die festzustellenden Planunterlagen einbezogen werden müssten (vgl. hierzu § 42 Abs. 2 und 3 LuftVZO).

Der Antragsteller zu 8) rügt eine Unrichtigkeit des Grunderwerbsverzeichnisses mit der Begründung, er sei als Eigentümer von Grundstücken eingetragen, die ihm in Wirklichkeit nicht gehörten. Mit diesem Einwand kann er keine Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses erreichen. Die für die Inanspruchnahme von Grundeigentum maßgebliche Planunterlage ist der Grunderwerbsplan. Aus ihm ergibt sich, welche Grundstücke in welchem Umfang und in welcher Intensität für das Vorhaben beansprucht werden. Die Ausweisungen des Grunderwerbsplans gelten gegenüber dem jeweiligen Eigentümer. Das Grunderwerbsverzeichnis hat demgegenüber mehr informatorischen Charakter. Es soll zum Beispiel (in Verbindung mit dem Schlüsselverzeichnis) Auskunft über die Person des Eigentümers geben. Insoweit könnte der Antragsteller zu 8) allenfalls eine Berichtigung (im Wege der Planänderung), aber keine Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses erwirken. Selbst eine Teilaufhebung des Grunderwerbsverzeichnisses stünde wegen der Maßgeblichkeit des Grunderwerbsplans der Vollziehung des Planfeststellungsbeschlusses nicht entgegen. Darüber hinaus ist zweifelhaft, ob der Antragsteller zu 8) überhaupt eine Berichtigung erstreiten könnte. Dem Begehren könnte der Vorwurf unzulässiger Rechtsausübung entgegengehalten werden, weil sich der Antragsteller zu 8) letztlich nicht dem Eigentumserwerb entziehen kann. Nach dem unwidersprochenen Vortrag der anderen Beteiligten ist die Eintragung des Antragstellers zu 8) als Eigentümer dieser Grundstücke darauf zurückzuführen, dass er diese Grundstücke nach dem ihm gegenüber bestandskräftigen Planfeststellungsbeschluss für den Bau der A 380-Werft als Träger der Straßenbaulast erwerben soll. Mit dem Eigentumserwerb sind keine Nachteile verbunden, weil die Unterhaltspflicht aus der Straßenbaulast und nicht aus dem Eigentum folgt. Im Übrigen liegt es im Interesse der Rechtsklarheit, dass der Träger der Straßenbaulast einer Straße auch Eigentümer des Straßengrundstücks ist.

1.2 Als verfahrensfehlerhaft wird gerügt, dass bei der zweiten Offenlegung nicht die Änderungen gegenüber den ursprünglich ausgelegten Planunterlagen deutlich erkennbar gewesen seien; deshalb habe die Offenlegung nicht die erforderliche Anstoßfunktion erfüllen können. Insoweit liegt kein Verfahrensfehler vor. Die ausgelegten Planunterlagen sollen einen potenziell Betroffenen in die Lage versetzen zu erkennen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang er durch das geplante Projekt in seinen Rechten oder Belangen beeinträchtigt wird. Bei Änderung des Plans müssen die geänderten Unterlagen diese Prüfung ermöglichen. Das bedeutet, dass die geänderten Unterlagen die Auswirkungen des Projekts auf Positionen des jeweils Betroffenen erkennen lassen müssen. Dass diese vergleichende Betrachtung nicht möglich gewesen wäre, wird von den Antragstellerinnen und dem Antragsteller nicht geltend gemacht. Sie stellen auf die fehlende Vergleichbarkeit zwischen den alten und neuen Unterlagen ab. Darauf bezieht sich aber nicht die Anstoßfunktion. Die Beigeladene war rechtlich nicht verpflichtet, die Änderungen gegenüber den ursprünglichen Unterlagen kenntlich zu machen. Soweit sie das auf Anregung der Planfeststellungsbehörde durch eine farbige Markierung der geänderten Texte und durch "Lesehilfen" zu Gutachten getan hat, diene das der Reduzierung des Arbeitsaufwandes der Betroffenen, ohne einen Anspruch darauf zu begründen, dass auch Pläne und Karten entsprechend gekennzeichnet werden. Im Übrigen war nicht auszuschließen, dass solche Markierungen zu Lasten der Übersichtlichkeit der Pläne hätten ausfallen können.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass die Einwendungsbefugnis nach der zweiten Offenlegung gegenständlich auf die Änderungen beschränkt war. Denn die - anwaltlich vertretenen - Antragstellerinnen und der Antragsteller konnten aufgrund der ersten Einsichtnahme in die Planunterlagen erkennen, inwieweit sie durch den geänderten Plan stärker als bisher betroffen waren. Das gilt umso mehr, als die wesentlichen Änderungen von ihnen selbst gefordert worden sind und es außerdem auf der Hand liegt, dass die Erstreckung des Prognosehorizontes auf das Jahr 2020 zu höheren Flugbewegungen mit allen sich daraus ergebenden Konsequenzen führen wird. Der Senat verkennt nicht, dass die Ermittlung dieser Umstände mit einem erheblichen Zeit- und Kostenaufwand verbunden sein kann. Das hat seine Ursache in der Größe und Komplexität des Verfahrens. Die Beigeladene ist insoweit den Bedürfnissen der Betroffenen in erheblichem Umfang entge-

gekommen. Die weitergehende Ermittlung durfte sie den Betroffenen überlassen, ohne Verfahrensrechte zu verletzen.

1.3 Nachdem der geänderte Plan ausgelegt worden war und erneut zahlreiche Einwendungen erhoben worden waren, hat die Planfeststellungsbehörde in Einzelfällen Einwendungen mit betrieblich Betroffenen erörtert, aber im Übrigen von der Durchführung eines zweiten Erörterungstermins abgesehen. Darin liegt kein Verfahrensfehler.

Das folgt schon daraus, dass die hier vorgenommene Änderung des ausgelegten Plans nach § 73 Abs. 8 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes (in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003, BGBl. I S. 102) - VwVfG - i.V.m. § 10 Abs. 2 Satz 1 LuftVG zu beurteilen ist. Soweit durch die Änderung des ausgelegten Plans Belange Dritter erstmalig oder stärker als bisher berührt werden, ist diesen die Änderung mitzuteilen und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme und zu Einwendungen zu geben. Das ist hier durch die zweite Offenlegung geschehen. Eine erneute mündliche Erörterung der Einwendungen sieht diese Verfahrensvorschrift nicht vor. Etwas anderes würde nur gelten, wenn die ausgelegten Unterlagen als konzeptionelle Neuplanung mit der Notwendigkeit der Wiederholung des Planfeststellungsverfahrens insgesamt aufzufassen wären; davon kann hier nicht die Rede sein.

In dem Verzicht auf einen zweiten Erörterungstermin liegt aber auch dann kein Verfahrensfehler, wenn man auf die Fälle der Änderung eines ausgelegten und erörterten Plans mit dem Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 16. März 2006 - 4 A 1075.04 -, Rdnr. 52) § 10 Abs. 2 Nr. 5 Satz 1 LuftVG analog (oder erst recht) anwendet. Nach dieser Vorschrift kann bei der Änderung eines Flughafens (gänzlich) von einer förmlichen Erörterung abgesehen werden. Von dieser Vorschrift hat die Planfeststellungsbehörde zu Recht Gebrauch gemacht. Zur Begründung führt sie aus (PFB, S. 324), es seien in dem ergänzenden Anhörungsverfahren keine wesentlich neuen, bislang nicht vorgetragenen Einwendungen erhoben worden. Diese Erwägung lässt keinen Ermessensfehler erkennen, zumal die Planänderung hier mit der Erstreckung des Prognosehorizonts auf das Jahr 2020 und der Reduzierung des Fracht- und Wartungsbereichs Süd Bedenken Rechnung getragen hat, die mit zahlreichen Einwendungen vorgebracht worden sind. Ein neuer Erörterungsbedarf wird



nicht dadurch aufgezeigt, dass die Betroffenen ihre grundsätzliche Ablehnung gegenüber dem Projekt aufrechterhalten und darüber hinaus vertieft sowie konkretisiert haben.

Etwas anderes folgt auch nicht, wie von Antragstellerseite geltend gemacht wird, aus § 9 Abs. 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juli 2005, BGBl. I, S. 1757, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Oktober 2007, BGBl. I, S. 2470) - UVPG -. Hieraus ergeben sich keine strengeren als die oben dargelegten Anforderungen an die Durchführung eines (erneuten) Erörterungstermins. Das ergibt sich schon daraus, dass § 9 Abs. 1 Satz 3 UVPG auf § 73 Abs. 6 VwVfG Bezug nimmt, und § 10 Abs. 2 Nr. 5 Satz 1 LuftVG die Möglichkeit des Verzichts auf eine Erörterung ausdrücklich auf die Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 9 Abs. 1 UVPG erstreckt. Europarechtlich ist die Beteiligung der Öffentlichkeit in der Form einer mündlichen Erörterung nicht obligatorisch, sondern nur fakultativ vorgesehen (vgl. hierzu im Einzelnen Hoppe/Wagner, UVPG, 3. Aufl., § 9, Rdnrn. 11 ff.).

Die nach § 10 Abs. 2 Nr. 5 Satz 2 LuftVG erforderliche Anhörung der Betroffenen zu dem Verzicht auf die (erneute) Erörterung (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. März 2006, a.a.O., Rdnr. 52) ist hier nicht geschehen, dieser Mangel ist aber durch die Einlassungen der Beteiligten im Prozess geheilt worden (§ 10 Abs. 8 Satz 2 LuftVG i.V.m. § 45 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 HVwVfG) und darüber hinaus unbeachtlich nach § 10 Abs. 8 Satz 2 LuftVG i.V.m. § 46 HVwVfG. Denn es ist auszuschließen, dass eine andere Entscheidung als der Verzicht auf eine erneute Erörterung getroffen worden wäre. Es sind keine Gesichtspunkte vorgetragen worden oder sonst erkennbar, die über die bekannten Einwendungen hinaus einen unabweisbaren Erörterungsbedarf ausgelöst hätten.

Für die Antragstellerin zu 12) gilt nichts anderes. Sie gehört zu dem Kreis von Kommunen, in denen die Planunterlagen erstmals im Rahmen des zweiten Durchgangs im Jahr 2007 ausgelegt worden sind. Der Einwand, dass sie unter Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot nicht die Möglichkeit einer mündlichen Erörterung ihrer Einwendungen gehabt habe, trifft schon aus tatsächlichen Gründen nicht zu. Obwohl die Planunterlagen im Rahmen der ersten Offenlegung im Jahr 2005 nicht in ihrem Gebiet ausgelegt waren, hat die Antragstellerin zu 12) sachliche Einwendungen gegen den Plan erhoben und durch ihren

Bevollmächtigten an der Erörterung teilgenommen oder zumindest teilnehmen können. Darüber hinaus liegt der sachliche Grund für die Nichtberücksichtigung im Rahmen der ersten Offenlegung darin, dass die Antragstellerin zu 12) durch das Vorhaben weniger stark betroffen ist als andere Kommunen, in denen die Unterlagen 2005 ausgelegt worden sind (vgl. zu den Abgrenzungskriterien PFB, S. 326 ff.). Von einem Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot kann daher nicht die Rede sein. Im Übrigen wäre das Unterlassen einer gebotenen Anhörung durch die tatsächliche Beteiligung am Verwaltungsverfahren geheilt worden (§ 10 Abs. 8 Satz 2 LuftVG i.V.m. § 45 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 HVwVfG).

1.4 Verfahrensfehler werden schließlich im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Planfeststellungsbehörde nach der zweiten Offenlegung der Planunterlagen gerügt.

Soweit das Grundeigentum der Antragstellerin zu 1) nach der zweiten Auslegung in größerem Umfang als bisher für naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen in Anspruch genommen worden ist, war eine erneute Anhörung der Antragstellerin zu 1) nach § 10 Abs. 2 LuftVG i.V.m. § 73 Abs. 8 VwVfG geboten. Diese Anhörung ist auch erfolgt, und zwar durch Schreiben der Planfeststellungsbehörde vom 8. Oktober 2007 (Ordner 564, Bl. 765 ff.), dem die räumliche Ausdehnung der vorgesehenen Maßnahmen mit hinreichender Bestimmtheit entnommen werden konnte (Bezugnahme auf das FFH-Gebiet Kelsterbacher Wald in Verbindung mit dem Hinweis auf Pläne, in denen die Gebietsgrenzen markiert sind).

Ein zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses führender Verfahrensfehler kann auch nicht darin erblickt werden, dass die Antragstellerinnen und der Antragsteller nicht zu den Ergebnissen der Ermittlungen der Planfeststellungsbehörde nach der zweiten Offenlegung angehört worden sind. Hier handelt es sich insbesondere um die Erhebungen im Zusammenhang mit der Zulassung planmäßiger Flüge in der Kernzeit der Nacht, aber auch um sonstige Aufklärungsschreiben der Planfeststellungsbehörde und deren Beantwortung durch die Beigeladene oder durch beauftragte Gutachter. Die Ergebnisse der Nachermittlungen stellen keine Änderung des ausgelegten Plans im Sinne des § 73 Abs. 8 VwVfG dar, sondern betreffen die Planungsgrundlagen bzw. das Abwägungsmaterial. Gegen eine

entsprechende Anwendung dieser Vorschrift spricht, dass die gesetzliche Regelung des Planfeststellungsverfahrens gerade nicht vorsieht, dass nach Durchführung des Erörterungstermins alle Einwender über die Ermittlungstätigkeit der Planfeststellungsbehörde auf dem Laufenden zu halten sind. Hier kommt hinzu, dass die Zulassung einzelner planmäßiger Flüge in der Kernzeit der Nacht von Unternehmen, die Luftverkehrsdienstleistungen anbieten, in Einwendungen gefordert worden sind und diese Problematik auch Gegenstand der Erörterungen gewesen ist. Die Ermittlungsergebnisse, insbesondere die Bedarfsgutachten und die gutachterlichen Stellungnahmen zu den Auswirkungen eventueller Flüge sind von der Planfeststellungsbehörde (PFB, S. 322 ff.) auch zu Recht als Konkretisierung der ausgelegten Unterlagen aufgefasst worden. Daher durfte die Planfeststellungsbehörde davon ausgehen, dass eine erneute Anhörung keine grundlegend neuen Erkenntnisse vermitteln würde. Im Hinblick auf § 9 Abs. 1 Satz 4 UVPG erscheint zweifelhaft, ob von der Verlagerung planmäßiger Flüge innerhalb der Nachtzeit zusätzliche Umweltauswirkungen im Sinne der Vorschrift ausgehen. Diese Fragen bedürfen hier keiner abschließenden Beurteilung, weil auch insoweit das Unterlassen einer gebotenen Anhörung im gerichtlichen Verfahren durch Einsicht in die Behördenakten und durch die Einlassungen der Beteiligten nach § 10 Abs. 8 Satz 2 LuftVG i.V.m. § 45 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 HVwVfG geheilt worden wäre. Im Übrigen unterliegt die Nachtflugregelung materiellen Bedenken, worauf später eingegangen wird.

Die Planfeststellungsbehörde war nicht gehalten, die Antragstellerinnen und den Antragsteller auf das Inkrafttreten des neuen Fluglärmschutzgesetzes und seine mögliche Anwendung auf das vorliegende Verfahren hinzuweisen. Entgegen zahlreichen Einwendungen hat dieses Gesetz nicht die Rechtsposition der Betroffenen nachteilig verändert. Es hat vielmehr eine Gesetzeslücke geschlossen. Dass das Gesetz hinter den Erwartungen der Betroffenen und ihrer sachverständigen Beistände zurückgeblieben ist, begründet keine Verschlechterung der Rechtsposition. Im Übrigen konnten die Antragstellerinnen und der Antragsteller dem Gesetz entnehmen, dass es auf das vorliegende Verfahren angewendet werden könnte und welche rechtlichen Konsequenzen sich hieraus im Einzelnen ergeben könnten.

Der Einwand der Antragstellerin zu 7), eine Heilung komme im vorliegenden Verfahren nicht in Betracht, überzeugt angesichts der klaren Regelung in § 10 Abs. 8 Satz 2 LuftVG nicht. Dort wird auch auf § 45 Abs. 1 Nr. 3 HVwVfG Bezug genommen. Die von ihr zitierte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 9. Dezember 1983, BVerwGE 68, 273) ist zu der alten Rechtslage (§ 45 Abs. 2 a.F. HVwVfG) ergangen.

## **2. Keine grundsätzlichen Planungshindernisse**

2.1 Dem Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2007 steht entgegen der Auffassung der Antragstellerinnen und des Antragstellers nicht der Planfeststellungsbeschluss des (damaligen) Hessischen Ministeriums für Wirtschaft und Technik vom 23. März 1971 als unüberwindbares Planungshindernis entgegen. Wesentlicher Gegenstand des Planfeststellungsbeschlusses von 1971 war der Bau der Startbahn 18 West. In dem verfügenden Teil (unter C.5) ist als Auflage festgelegt, dass der Flughafenunternehmer angebotene Waldflächen zu erwerben und als solche zu erhalten habe. In den Entscheidungsgründen wird (unter II.2a)) ausgeführt, die Befürchtungen, dass später eine weitere Start- oder Landebahn - etwa parallel zur 18 West - errichtet werden könnte, entbehrten jeder Grundlage; die Genehmigung für eine solche Maßnahme werde auf keinen Fall erteilt.

Diese Aussage in dem Planfeststellungsbeschluss vom 23. März 1971 hat die Planfeststellungsbehörde zu Recht nicht zum Anlass genommen, den Antrag der Beigeladenen auf Planfeststellung mangels eines Sachbescheidungsinteresses abzulehnen (PFB, S. 312 ff.). Nach § 9 Abs. 1 Satz 2 LuftVG werden durch die Planfeststellung alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt. Das bedeutet, dass durch den Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2007 auch diejenigen Rechtsbeziehungen aufgehoben, geändert oder angepasst werden, die durch frühere Planfeststellungen begründet worden sind und dem jetzigen Plan entgegenstehen. Diese Wirkung tritt kraft Gesetzes ein; deshalb bedarf es zur Herbeiführung dieser Rechtsfolge keiner ausdrücklichen Änderung des früheren Planfeststellungsbeschlusses und erst recht keines Antrags der Vorhabensträgerin. Die Gestaltungswirkung des Planfeststellungsbeschlusses vom 18. Dezember 2007 erfasst die ge-

samte frühere Regelung einschließlich der festgestellten Planunterlagen, der verfügten Auflagen und der Begründung.

Ein Hindernis für die hier streitige Planfeststellung könnte sich aus dem Beschluss aus dem Jahre 1971 nur dann ergeben, wenn er eine über die Wirkungen der Planfeststellung hinausgehende, selbstständige Verpflichtung des Beklagten zur Unterlassung weiterer Zulassungsentscheidungen begründet hätte. Das ist jedoch nicht der Fall. Eine Anwendung des § 38 HVwVfG, der die verwaltungsrechtliche Zusicherung regelt, scheidet schon deshalb aus, weil diese Regelung lange nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses in Kraft getreten ist. Aber auch wenn man davon ausgeht, dass im Jahr 1971 nach den damals geltenden Grundsätzen des Allgemeinen Verwaltungsrechts eine mit § 38 HVwVfG vergleichbare Rechtslage bestanden hat, wäre hier keine verbindliche Zusicherung oder Zusage erteilt worden. Mit den Ausführungen in der Begründung des damaligen Planfeststellungsbeschlusses wollte die Planfeststellungsbehörde keine über die Wirkungen der Planfeststellung hinausgehende und davon unabhängige Verpflichtungserklärung abgeben, sondern ihre Entscheidung über die Zulassung der Errichtung der Startbahn 18 West unter Berücksichtigung der dagegen erhobenen Einwendungen begründen. Die Ausführungen sind nicht von einem uneingeschränkten Verpflichtungswillen getragen und lassen auch nicht den Kreis der eventuell Anspruchsberechtigten erkennen, was aber notwendig wäre, wenn eine über planerische Aussagen im Planfeststellungsverfahren hinausgehende Bindungswirkung entstehen soll. Die Planfeststellungsbehörde hatte bei dem Erlass des Planfeststellungsbeschlusses von 1971 auch keine Veranlassung, im Rahmen der Begründung der Zulassungsentscheidung eine derart weitreichende, über die Planfeststellung hinausgehende Verpflichtung einzugehen. Sie hat eine Einschätzung über die künftige Entwicklung des Flughafens Frankfurt Main abgegeben, die aus damaliger Sicht gerechtfertigt gewesen sein mag, aber aus heutiger Sicht überholt ist. Auch wenn das Vertrauen der Betroffenen auf die Einhaltung dieses Versprechens enttäuscht worden ist, verleiht ihnen das keine Rechtsposition, jede räumliche Erweiterung des Flughafens zu unterbinden.

Im Übrigen stand die verbindliche Zusage nach Grundsätzen des Allgemeinen Verwaltungsrechts wie jetzt die Zusicherung nach § 38 Abs. 3 HVwVfG unter dem Vorbehalt, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse nicht in einem Maß ändern, dass die zuständige Behör-

de die Zusage bei Kenntnis der tatsächlichen Entwicklung nicht abgegeben hätte. Die Planfeststellungsbehörde hat zwar 1971 erkennbar damit gerechnet, dass das Luftverkehrsaufkommen weiterhin zunehmen wird, sie hat die Begründung des Planfeststellungsbeschlusses aber nicht in dem Wissen formuliert, dass der Flughafen Frankfurt Main ca. 40 Jahre später an eine nur durch eine Erweiterung überwindbare Kapazitätsgrenze stoßen wird und ohne eine Erweiterung erhebliche Einbußen hinsichtlich der Qualität des Luftverkehrsstandortes und der Wirtschaftskraft der Region hingenommen werden müssten.

2.2 Einen Anspruch auf Unterlassung der Planfeststellung kann die Antragstellerin zu 1) nicht mit Erfolg aus der Vereinbarung herleiten, die sie am 11. September 1968 mit der Flughafen Frankfurt/Main AG, der Rechtsvorgängerin der Beigeladenen, geschlossen hat (vgl. Ordner 292). In § 1 Abs. 1 des Vertrages hat sich die Rechtsvorgängerin der Beigeladenen verpflichtet, eine näher bezeichnete Lärmschutzanlage zu errichten, was auch geschehen ist. Im Hinblick darauf, dass die Planfeststellungsunterlagen eine Unterbrechung dieser Lärmschutzanlage für die Herstellung einer Rollbrücke vorsehen, macht die Antragstellerin zu 1) geltend, die vertragliche Verpflichtung stehe dem Erlass des Planfeststellungsbeschlusses von vorn herein entgegen; deshalb habe die Planfeststellungsbehörde den Antrag auf Planfeststellung der Beigeladenen mangels eines Sachbescheidungsinteresses ablehnen müssen.

Diese Auffassung teilt der Senat nicht. Die Planfeststellungsbehörde führt zu Recht aus, dass der Vertrag von 1968 eine solche Sperrwirkung schon deshalb nicht entfalten könne, weil er nur privatrechtliche Rechtsbeziehungen habe begründen können (PFB, S. 324 ff.). Gegen diese Argumentation wendet die Antragstellerin zu 1) ohne Erfolg ein, die Vereinbarung von 1968 sei als öffentlich rechtlicher Vertrag zu qualifizieren. Der Vertrag von 1968 ist von der Antragstellerin zu 1) und der Rechtsvorgängerin der Beigeladenen als Eigentümerinnen benachbarter Grundstücke geschlossen worden, um die von dem Flughafen auf das Gebiet der Antragstellerin zu 1) einwirkenden Lärmimmissionen zu begrenzen. Gegenstand der Vereinbarung ist das nachbarliche Verhältnis (vgl. § 906 BGB). Dass die Lärmbelastungen auch Gegenstand hoheitlicher Anordnungen sein können, bestimmt nicht die Rechtsnatur der Vereinbarung.

Darüber hinaus lässt sich aus der Vereinbarung von 1968 auch kein Unterlassungsanspruch der Antragstellerin zu 1) (mehr) ableiten. Die Antragstellerin zu 1) hat die betreffenden Grundstücke durch Grenzänderungsvertrag vom 14. Oktober 1975 auf die Stadt Frankfurt am Main übertragen, und zwar grundsätzlich mit der Maßgabe, dass die Rechtspositionen aus dem Vertrag von 1968 dem Grundeigentum folgen. Danach ist zumindest zweifelhaft, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang Abwehrrechte im Zusammenhang mit der Lärmschutzanlage bei der Antragstellerin zu 1) verblieben sind. Unter diesem Aspekt bedürfen die Verträge einer ergänzenden Auslegung. Nach der Präambel und dem gesamten Inhalt der Vereinbarung von 1968 ist die Rechtsvorgängerin der Beigeladenen die Verpflichtung eingegangen, eine genau definierte Lärmschutzeinrichtung zu bauen. Das vertraglich garantierte Lärmschutzniveau wird aber durch die geplante Maßnahme nicht beeinträchtigt. Denn nach den Darlegungen der Beigeladenen wird aufgrund der geplanten Geländemodellierung und der vorhandenen baulichen Schallabschirmungen die Dämmwirkung der Lärmschutzanlage in einer zu vernachlässigenden Größenordnung von deutlich unter 1 dB(A) beeinflusst. Es sind keine Anhaltspunkte vorgetragen oder ersichtlich, die diese Ermittlungen in Frage stellen könnten.

2.3 Die Antragstellerin zu 4) wendet gegen den Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2007 ein, die bestehenden Flughafenanlagen seien zu einem erheblichen Teil weder durch eine Genehmigung nach § 6 LuftVG noch durch den Planfeststellungsbeschluss vom 23. März 1971 gedeckt. Auf der Grundlage dieses illegalen Zustandes dürfe keine Erweiterung des Flughafens zugelassen werden. Dieser Einwand liegt neben der Sache. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat in den letzten Jahren wiederholt entschieden, dass der gegenwärtige Flugbetrieb am Flughafen Frankfurt Main in vollem Umfang durch den Planfeststellungsbeschluss vom 23. März 1971 gedeckt ist (zuletzt Urteil vom 13. Juni 2007 - 11 A 2061/06 -, m.w.N. auf S. 13). Alle Urteile sind, soweit sie mit Rechtsmitteln angegriffen worden sind, durch das Bundesverwaltungsgericht bestätigt worden (zuletzt Beschluss vom 21. Januar 2008 - 4 B 50.07 -). Das Bundesverwaltungsgericht hat schon im Jahr 1995 entschieden, dass die Rechtmäßigkeit eines Planfeststellungsbeschlusses nicht davon abhängt, "ob eine luftverkehrsrechtliche Genehmigung überhaupt vorliegt, ob sie gegebenenfalls wirksam oder unwirksam ist oder ob sie das mit

der Planfeststellung geregelte Vorhaben inhaltlich abdeckt" (Beschluss vom 8. März 1995 - 4 A 2.95 -, juris, Rdnr. 14). Dem hat der Senat nichts hinzuzufügen.

Da die Auffassung der Antragstellerin zu 4) schon vom rechtlichen Ansatz her unzutreffend ist, können auch die weiteren, hieraus abgeleiteten Einwendungen keinen Erfolg haben. Das gilt insbesondere für den Vorwurf der Befangenheit der Planfeststellungsbehörde und für die Rüge eines totalen Abwägungsausfalls.

### **3. Planrechtfertigung**

Der Plan für die Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main genügt dem fachplanerischen Gebot hinreichender Planrechtfertigung. Die unter diesem Aspekt erhobenen Einwendungen können keinen Erfolg haben.

Die Planrechtfertigung ist eine ungeschriebene Voraussetzung für jede Fachplanung und zugleich eine Ausprägung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns, das mit Eingriffen in private Rechte 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 16. März 2006 - 4 A 1073.04 -, Rdnr. 182, und vom 26. April 2007 - 4 C 12.05 -, juris, Rdnr. 45). Hieran gemessen lässt sich dem angefochtenen Planfeststellungsbeschluss die Planrechtfertigung nicht absprechen.

Der von der Beigeladenen betriebene Flughafen Frankfurt Main ist durch seine luftverkehrsrechtliche Genehmigung als Verkehrsflughafen festgelegt und steht der Zivilluftfahrt zur Verfügung (BVerwG, Urteil vom 7. Juli 1978 - 4 C 79.76 -, BVerwGE 56, 110, 119). An der Gemeinnützigkeit des Baus einer neuen Landebahn ändert sich nichts dadurch, dass die Betreiberin des Flughafens, die Beigeladene, eine Gesellschaft des Privatrechts ist (siehe BVerwG, Urteil vom 7. Juli 1978, a.a.O., S. 119). Denn das öffentliche Interesse am bedarfsgerechten Ausbau von Verkehrsflughäfen besteht unabhängig davon, ob der Flughafen von dem Staat selbst oder einer Gesellschaft des Privatrechts betrieben wird. Inso-



weit kann sich das öffentliche Interesse an Bau oder Erweiterung eines Flughafens weitgehend mit den unternehmerischen Interessen des Betreibers decken (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. April 2005 - 4 C 18.03 -, juris, Rdnrn. 27 und 28).

Der Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2007 sieht die Ziele der Planung in Übereinstimmung mit dem Planfeststellungsantrag der Vorhabensträgerin (vgl. Antragsteil A 2, Antragsbegründung i. d. F. vom 12. Februar 2007, S. 11, Ordner 192) zunächst in der Befriedigung der Luftverkehrsnachfrage auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt Main, weiter in der Sicherung und Stärkung der Funktion dieses Flughafens als zentraler Luftverkehrsknotenpunkt in Deutschland und Europa sowie schließlich in der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung einschließlich der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen im Umfeld des Flughafens (PFB, S. 480). Die beiden erstgenannten Ziele stehen im Einklang mit den Zielsetzungen des Luftverkehrsgesetzes. Dieses Gesetz soll den Luftverkehr fördern und die Befriedigung einer festgestellten Luftverkehrsnachfrage dient den Intentionen des Gesetzes. Das gleiche gilt für das Ziel der Sicherung und Stärkung der Funktion des Flughafens Frankfurt Main als zentrales Luftverkehrsdrehkreuz in Deutschland und Europa. Demgegenüber vermag das weitere im Planfeststellungsbeschluss genannte Ziel der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung das Vorhaben nicht selbstständig zu rechtfertigen. Die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur gehören nicht zu den Zielen des Luftverkehrsgesetzes (BVerwG, Urteil vom 26. April 2007 - 4 C 12.05 -, Rdnr. 52). Der Aspekt der Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur und der Schaffung von Arbeitsplätzen kommt aber im Rahmen der Abwägung der für und gegen das Vorhaben sprechenden Belange zum Tragen (§ 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG; siehe BVerwG, Urteil vom 26. April 2007, a. a. O., Rdnr. 52; Hess. VGH, Urteil vom 17. Juni 2008 - 11 C 2089/07.T -, S. 15).

Zu Recht hat die Planfeststellungsbehörde das Bestehen einer Luftverkehrsnachfrage angenommen, die den planfestgestellten Bau einer neuen Landebahn Nordwest rechtfertigt. Sie geht hierbei davon aus, dass derzeit am Flughafen Frankfurt Main ein Nachfrageüberhang besteht (PFB S. 523 ff.) und dass die Verkehrsleistung des Flughafens deshalb hinter der Luftverkehrsnachfrage zurückbleibt, weil die derzeitige Start- und Landebahnkapazität die Zahl der planbaren Flugbewegungen limitiert. Nach der Auskunft des Flughafenkoordi-

nators der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Planfeststellungsbehörde vom 27. September 2006 (Ordner 518) übersteigt die Nachfrage nach Zeitnischen für Starts und Landungen ("Slots") am Flughafen Frankfurt Main seit etlichen Jahren kontinuierlich das kapazitiv mögliche Angebot. So sind etwa für den Sommerflugplan 2006 344.440 Flugbewegungen beantragt worden und 298.450 Flugbewegungen konnten koordiniert werden, was einen Nachfrageüberhang von 45.990 Flugbewegungen ergibt. Die Anzahl der im Voraus planbaren Zeitnischen (Koordinierungseckwert gemäß § 27a Abs. 2 LuftVG) betrug für die Sommerflugplanperiode 2007 für einen Vormittag 81 und für einen Nachmittag 83 Flugbewegungen. Diese Kapazität ist nach den überzeugenden Ermittlungen der Planfeststellungsbehörde nahezu vollständig während des gesamten Tagesverlaufs erschöpft und ein nennenswertes Verkehrswachstum ist ohne Beseitigung der Kapazitätsengpässe nicht mehr möglich (siehe dazu PFB S. 528). Kapazitätsreserven zur Befriedigung der künftigen Luftverkehrsnachfrage bestehen nach den vertiefenden Ermittlungen im Planfeststellungsverfahren nicht (s. Aufklärungsschreiben der Planfeststellungsbehörde vom 21. September 2006, Ordner 518, und Antwort der Vorhabensträgerin vom 16. April 2007, Ordner 531).

Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass vereinzelt noch Zeitnischen nicht durch koordinierte Flugbewegungen belegt sind. Der Ausnutzungsgrad der verfügbaren Slots beträgt derzeit etwa 92 % (siehe Schreiben der Vorhabensträgerin vom 16. April 2007, a.a.O.) und vereinzelt noch freie Slots stehen großteils nicht über die gesamte Flugplanperiode, sondern nur ganz punktuell zu einem Termin oder an wenigen Tagen bzw. wenigen Wochen zur Verfügung. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass insbesondere für Netzwerk-Fluggesellschaften noch vereinzelt freie Zeitnischen nicht nutzbar sind, weil die Funktion des Flughafens Frankfurt Main als Drehkreuz die Planung von Zubringer- und Anschlussflügen passend zu den Start- bzw. Landezeiten von Interkontinentalflügen erfordert.

Die Planfeststellungsbehörde hat zu Recht weiter zu Grunde gelegt, dass die Nachfrage nach Luftverkehrsdienstleistungen am Flughafen Frankfurt Main bis zum Jahre 2020 weiter anwachsen wird, so dass der planfestgestellte Ausbau zur Befriedigung dieser Nachfrage geboten ist. Die internationale Zivilluftfahrtsorganisation ICAO prognostiziert langfristig einen weltweiten Zuwachs der Passagierzahlen von 3,5 % jährlich und beim Frachttransport

einen Zuwachs von jährlich über 5 % (siehe die im PFB, S. 490 wiedergegebene Tabelle). In einem ähnlichen Rahmen bewegen sich nach den Feststellungen des Beklagten die Prognosen des Flugzeugherstellers Airbus. Für den Zeitraum zwischen 2006 und 2025 wird hier ein durchschnittlicher jährlicher Passagierzuwachs von 4,8 % und ein durchschnittlicher jährlicher Frachtverkehrszuwachs von 6 % angenommen. Auch wenn ähnliche Steigerungsraten in den nächsten Jahren nicht zu erwarten sein sollten, lässt sich ein langfristig kontinuierliches Wachstum im Luftverkehr nicht bestreiten.

Zur Ermittlung der Nachfrage konkret am Flughafen Frankfurt Main mit dem Planungshorizont des Jahres 2020 hat die Planfeststellungsbehörde ein Gutachten der Fa. Intraplan Consult GmbH, München (Intraplan) eingeholt (Gutachten G 8, Luftverkehrsprognosen 2020 für den Flughafen Frankfurt Main und Prognose zum landseitigen Aufkommen am Flughafen Frankfurt Main, Aktualisierung des Gutachtens G 8 vom 30. Juli 2004 in der Fassung vom 12. September 2006 - G 8). Intraplan nimmt für Frankfurt einen jährlichen durchschnittlichen Passagierzuwachs zwischen 3,2 und 5,6 % sowie einen jährlichen Frachtverkehrszuwachs zwischen 4,4 und 6,9 % an. Für den Fall des Baus einer neuen Landebahn Nordwest prognostiziert Intraplan für das Jahr 2020 ein Passagieraufkommen am Flughafen Frankfurt Main von 88,3 Mio. Passagieren und 701.000 Flugbewegungen pro Jahr. Davon sollen 42,5 Mio. Passagiere auf den Originärverkehr von und nach Frankfurt Main entfallen, und 45,8 Mio. Passagiere werden als Umsteiger erwartet (Transferverkehr). Dieses Verhältnis von Originär- und Transferverkehr entspricht in etwa auch der Verteilung im Basisjahr. Als Prognoseprämissen legt Intraplan ein jährliches durchschnittliches Wirtschaftswachstum in Deutschland von 2 % und real konstante, das heißt auf der Basis des Jahres 2004 der allgemeinen Preisentwicklung folgende Luftverkehrspreise zugrunde. In der Prognose wird - nachfragelimitierend - ein Verbot von geplanten Flügen in der Nacht zwischen 23.00 und 5.00 Uhr zugrunde gelegt.

Methodisch ist Intraplan in der Weise vorgegangen, dass in zwei Schritten ein Gesamtverkehrsmodell entwickelt wurde. Zunächst wurde die flughafenunabhängige Luftverkehrsnachfrage untergliedert nach Herkunft- und Zielgebieten ("Quelle-Ziel-Matrix") und nach Reisezwecken im Basisjahr ermittelt und unter Berücksichtigung relevanter Einflussgrößen wie der Bevölkerungsentwicklung, der Entwicklung von Beschäftigung und Einkommen,

der Wirtschaftsleistung, der Reisekosten (insbesondere der Flugpreise) und der verkehrlichen Erschließung der Herkunfts- und Zielgebiete für das Prognosejahr angegeben. So dann wurde im zweiten Schritt die prognostizierte Gesamtnachfrage auf die einzelnen Flughäfen in Abhängigkeit von Flugangebot und landseitiger Erreichbarkeit verteilt. Dabei sind alle in Betracht kommenden Flughäfen einbezogen, ebenso derzeit in Planung befindliche Neubau- und Ausbauvorhaben wie in München, Berlin, Wien, London und anderen Städten im europäischen Ausland oder in Dubai, soweit deren Realisierung bis zum Prognosejahr 2020 zu erwarten ist. Ferner berücksichtigt das Verkehrsmodell in Konkurrenz zum Luftverkehr stehende Verkehrsmittel wie insbesondere den Hochgeschwindigkeitsverkehr auf der Schiene und schätzt für die Prognose ab, inwieweit Zubringer- und Kurzstreckenflüge auch durch bis dahin realisierte Ausbauvorhaben im Schienenverkehr oder durch bereits im Basisjahr begonnene Kooperation von Luftverkehr und Schienenverkehr ersetzt werden.

Im Verwaltungsverfahren hat die Planfeststellungsbehörde auch im Hinblick auf Einwendungen gegen die Prognosemethodik und die Plausibilität der Prognoseergebnisse die Technische Universität Hamburg-Harburg (TUHH) mit der Erstellung einer Qualitätssicherung für das Intraplan-Gutachten beauftragt. In ihrem Endbericht (Januar 2007) kommt die TUHH zu dem Ergebnis, dass die Methodik von Intraplan grundsätzlich sachgerecht, allerdings nur mit - noch vertretbaren - Einschränkungen nachvollziehbar ist und die Prognoseprämissen - bei einigen Kritikpunkten im Detail - grundsätzlich geeignet und angemessen sind (Zusammenfassung S. 74).

Die verwendete Quelle-Ziel-Matrix hält die TUHH hinsichtlich ihrer räumlichen und sachlichen Differenzierung für geeignet. Eine Beurteilung der Qualität der Matrix sei jedoch nicht möglich, weil die benutzten Daten von Intraplan als Geschäftsgeheimnis angesehen werden. Den lediglich linearen Ansatz von Intraplan zur Abhängigkeit der Verkehrsnachfrage von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung hält die TUHH für problematisch, weil der Einfluss der Wirtschaftsentwicklung auf die Verkehrsnachfrage so übergewichtet werden könnte. Es sei notwendig, weitere potenzielle Einflussfaktoren zu überprüfen (multiple Regressionsanalyse, a. a. O., S. 19). Das der Prognose von Intraplan zugrunde gelegte Wirtschaftswachstum von durchschnittlich 2 % jährlich bis 2020 für Deutschland sieht die

TUHH unter Hinweis auf die Entwicklung seit dem Jahr 2000 als leicht optimistisch an (S. 36), weist aber andererseits auf das mit 3 % pro Jahr bis zum Jahre 2020 höher prognostizierte Wachstum der Weltwirtschaft hin (S. 37). Zur Prognoseprämisse der "real konstanten" Luftverkehrspreise dokumentiert die TUHH statistische Zahlen, wonach die Luftverkehrspreise seit dem Jahre 2000 stärker als die allgemeinen Preise gestiegen sind (S. 46) und betont die Bedeutung des Ölpreises hierfür, der auch in der Zukunft einen großen Unsicherheitsfaktor beinhalte (S. 48). Allerdings fließt nach Feststellung der TUHH die quantitative Annahme von Intraplan zu den Treibstoffpreisen auf dem Niveau des Jahres 2004 nicht direkt in das Nachfragemodell ein (S. 47).

Im Hinblick auf die Empfehlungen der Qualitätssicherung hat die Planfeststellungsbehörde von Intraplan ergänzende gutachterliche Stellungnahmen angefordert. In Sensitivitätsrechnungen hat Intraplan (Aufklärungs- und Ergänzungsbedarf, Mai 2007) das Passagieraufkommen im Jahre 2020 bei einem bis dahin jeweils um 10 % geringer unterstellten Wirtschaftswachstum mit 83,7 Mio. Passagieren und bei einem bis dahin jeweils um 25 % geringer unterstellten Wirtschaftswachstum mit 77,3 Mio. Fluggästen prognostiziert (a.a.O., S. 4). In diesen Fällen würde der Transferverkehr im Vergleich zum Originärverkehr etwas stärker zurückgehen. In der ersten Sensitivitätsrechnung würde das ursprünglich prognostizierte Fluggastaufkommen etwa zwei Jahre später erreicht, in der zweiten Rechnung etwa fünf Jahre später (a.a.O., S. 4). Intraplan verteidigt jedoch gleichzeitig das ursprünglich zugrunde gelegte Wirtschaftswachstum unter Hinweis auf vorliegende Wachstumsprognosen für die Wirtschaft in Europa und weltweit. In einer weiteren Vergleichsberechnung bei angenommen um real 10 % steigenden und ferner um einen Betrag in Höhe von 20,- € für Sicherheitsgebühren erhöhten Flugverkehrspreisen prognostiziert Intraplan für diesen Fall ein Passagieraufkommen von 83,4 Mio. Fluggästen im Jahr 2020 und das Erreichen des ursprünglich prognostizierten Passagieraufkommens etwa zwei Jahre später (a.a.O., S. 9).

Die Einwendungen gegen die so erfolgte Feststellung eines Bedarfs für 701.000 Flugbewegungen im Jahr am Flughafen Frankfurt Main zur Bewältigung eines Passagieraufkommens von 88,6 Mio. Passagieren im Jahr 2020 sind unbegründet. Es ergibt sich aus der Natur einer Prognose, dass Aussagen dieser Art nicht der vollen, insbesondere auf das Ergebnis bezogenen richterlichen Kontrolle unterliegen können. In der Rechtsprechung ist

deshalb anerkannt, dass eine behördliche Prognose über einen bestimmten Verkehrsbedarf rechtlich nicht zu beanstanden ist, wenn sie nach einer geeigneten Methode durchgeführt wurde, der der Prognose zugrunde liegende Sachverhalt zutreffend ermittelt worden und das Ergebnis einleuchtend begründet ist (BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2001 - 11 C 14.00 -, BVerwGE 114, 364, 378; Beschluss vom 15. Januar 2008 - 9 B 7.07 -, Rdnr. 4).

Zunächst trifft es zwar zu, dass einzelne Prognoseschritte von Intraplan nicht nachvollzogen werden können, vor allem weil die Quelle-Ziel-Matrix nicht offengelegt wird (vgl. die Kritik von Regio Consult, Stellungnahme zur Aktualisierung der Luftverkehrsprognosen für die Planfeststellung gemäß Gutachten G 8 neu, März 2007, S. 22) und auch die Daten von Fluggastbefragungen nicht zugänglich sind. Von der qualitätssichernden Stellungnahme der TUHH ist jedoch bestätigt worden, dass die von Intraplan angewendete Methode, insbesondere auch die Arbeit mit einer Quelle-Ziel-Matrix, geeignet und sachgerecht ist (a.a.O., S. 74). Der Vorteil des angewendeten Verkehrsmodells liegt gegenüber sonst verwendeten Trendprognosen insbesondere in der Berücksichtigung auch konkurrierender Verkehrsträger (a.a.O., S. 10). Diese Feststellungen der Qualitätssicherung werden nicht erschüttert und können daher in Verbindung mit der bestätigten Plausibilität der Prognoseprämissen und Prognoseergebnisse die Defizite bei der Nachvollziehbarkeit der Prognose hinreichend ausgleichen (vgl. zu einer ähnlichen Situation bei der Überprüfung einer Intraplan Prognose die Senatsurteile vom 17. Juni 2008 betreffend den Ausbau des Verkehrslandeplatzes Kassel-Calden, z.B. 11 C 1975/07.T, S. 14 f.).

Der gegen die Methode von Intraplan vorgetragene Einwand, statt einer linearen Verbindung zwischen Wirtschaftsentwicklung und Passagierzahrentwicklung im Modell hätten mehrere unabhängig voneinander stehende Variablen verwendet werden müssen (multiple Regression), erschüttert die Methodik im Ergebnis nicht. Zwar wird eine multiple Regression insoweit auch von der TUHH für empfehlenswert gehalten (a.a.O., S. 19 und S. 71), um der Gefahr einer Überschätzung des Einflusses der Wirtschaftsentwicklung auf die Verkehrsnachfrage zu begegnen. Gleichzeitig hat die TUHH jedoch zur genügenden Kompensation dieses Defizits eine Sensitivitätsanalyse vorgeschlagen, um den Einfluss der Wirtschaftsentwicklung auf das Verkehrsaufkommen bei unterstellt geringerem Wirtschaftswachstum besser abschätzen zu können. Eine derartige Sensitivitätsbetrachtung hat

Intraplan - wie ausgeführt - anschließend vorgelegt. Hieraus ist zu erkennen, dass das prognostizierte Verkehrsaufkommen bei einem um 25 % niedrigeren Wirtschaftswachstum um 12,5 % geringer ausfallen wird und das für 2020 erwartete Passagieraufkommen etwa 5 Jahre später erreicht würde (a.a.O., S. 4). Dieser Aussage lässt sich entnehmen, dass die Bedeutung des Wirtschaftswachstums für die Verkehrsnachfrage in dem Modell von Intraplan nicht unvertretbar gewichtet wird. Auch deutlich andere Annahmen zum Wachstum führen lediglich zu einer Verschiebung der prognostizierten Nachfrage.

Gegen das Prognosegutachten G 8 wird weiter eingewendet, die Prognoseprämissen seien fehlerhaft und unvollständig. Es wird beanstandet, die Annahme real konstanter Flugverkehrspreise auf der Basis des Jahres 2004 sei verfehlt (Regio Consult, Luftverkehrsprognose, Untersuchung der aktuellen Entwicklung der Luftverkehrspreise, März 2008). Schon bis zum Ergehen des Planfeststellungsbeschlusses sei der Ölpreis massiv angestiegen und deshalb machten die Treibstoffkosten der Luftverkehrsgesellschaften einen deutlich größeren Anteil der Betriebskosten aus als von Intraplan angenommen. Ferner sei aufgrund einer sich schon abzeichnenden Tendenz zur Verknappung des Öls sowohl ein weiterer Anstieg der Ölpreise als auch infolge davon ein Einbrechen des Wirtschaftswachstums zu erwarten. Letzteres führe wegen der Schwächung verfügbarer Einkommen zu einer geringeren Luftverkehrsnachfrage.

Diese Einwände greifen im Ergebnis nicht durch. Die Sensitivitätsanalyse von Intraplan (Aufklärungs- und Ergänzungsbedarf, a.a.O., S. 9 f.) auf der Basis eines realen Anstiegs der Flugpreise um 10% und zusätzlich unter Berücksichtigung einer Flugsicherheitsgebühr von 20 € je Flug kommt zu dem Ergebnis, dass das sonst für 2020 prognostizierte Verkehrsaufkommen auf dieser Grundlage etwa zwei Jahre später, also im Jahre 2022, erreicht wird. Diese Abweichung von der Prognose im Gutachten G 8 ist unwesentlich und somit können die prognostizierten Zahlen von Flugpassagieren auch unter Berücksichtigung eines deutlich höheren als von Intraplan zugrunde gelegten Ölpreises als plausibel angesehen werden. Da die Treibstoffkosten nur zu einem Teil die Betriebskosten der Luftverkehrsgesellschaften ausmachen, wird mit einer um real 10% steigenden Flugpreisentwicklung ein gegenüber dem Jahre 2004 deutlich höher liegender Ölpreis abgedeckt. Weiter kann berücksichtigt werden, dass die seit 2004 bereits deutlich gestiegenen Luftver-

kehrspreise weder weltweit noch in Deutschland zu einem Einbruch der Luftverkehrsnachfrage geführt haben. Dies dürfte daran liegen, dass die Preise nur ein eher geringerer Bestimmungsfaktor der Luftverkehrsnachfrage sind und mehr die wirtschaftliche Entwicklung weltweit die Luftverkehrsnachfrage bestimmt (siehe zur Relation der Bestimmungsfaktoren Flugpreis und wirtschaftliche Entwicklung: Intraplan Gutachten G 8, Aktualisierung 2006, S. 131). Durch die unter Bezugnahme auf Sachverständigenmeinungen vorgetragene Einschätzung, infolge einer zu erwartenden Verknappung des Öls in den nächsten Jahren sei mit einem Einbrechen des Wirtschaftswachstums sowie wegen der abzusehenden Kostensteigerungen mit sinkender Nachfrage zu rechnen, wird die andere prognostische Einschätzung von Intraplan noch nicht erschüttert. Dies ergibt sich - wie oben ausgeführt - aus der eingeschränkten gerichtlichen Überprüfung sachverständiger Prognoseaussagen. Schließlich kann speziell für die hier maßgebliche Prognose der Passagierzahlen des Flughafens Frankfurt Main berücksichtigt werden, dass die Preissensitivität im Geschäftsreiseverkehr, der für den Frankfurter Flughafen im Vordergrund steht, geringer ist als im Privatreiseverkehr (TUHH, a.a.O. S. 48). Das gleiche gilt für die Einschätzung, der Anstieg der Flugpreise sei auch in der Sensitivitätsanalyse zu niedrig angesetzt (s. Regio Consult, a.a.O., S. 19).

Weiter wird kritisiert, dass die zu erwartende Änderung des Flugverhaltens aus Gründen des Klimaschutzes bei der Prognose der Passagierzahlen ebenso wenig hinreichend berücksichtigt worden sei wie die Konkurrenz durch Low-Cost-Verkehr ab und zu anderen Flughäfen, die Konkurrenz durch die bis zum Prognosejahr realisierten Flughafenausbauplanungen in München und Berlin sowie die Konkurrenz durch den Ausbau des Hochgeschwindigkeitsschienenverkehrs.

Diese Kritik trifft nicht zu. Die Rahmenbedingungen der Luftverkehrsnachfrage und dabei auch rechtliche Änderungen wie die Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel sowie gesellschaftliche Strömungen hat Intraplan qualitativ ebenso berücksichtigt (siehe G 8, Aktualisierung 2006, S. 105 und 111), wie eine Veränderung der Nachfrage durch Low-Cost-Anbieter, durch Ausbau konkurrierender Flughäfen und Ausbau des Schienenhochgeschwindigkeitsverkehrs (siehe TUHH, S. 50 und 52). Im Schienennetz sind die Ausbaumaßnahmen im "vordringlichen Bedarf" der Bundesverkehrswegeplanung 2003 als



bis zum Jahre 2020 realisiert unterstellt worden (G 8, Aktualisierung 2006, a.a.O., S. 116); im innerdeutschen Flugverkehr ist gegenüber der ursprünglichen Prognose von Intraplan (G 8, 2004) allerdings ein geringerer Verlagerungsanteil auf die Schiene zugrunde gelegt, weil bezüglich der Kooperation zwischen Lufthansa und der Deutschen Bahn "derzeit eine gewisse Ernüchterung eingetreten sei", was die Qualitätssicherung für plausibel hält (siehe TUHH, a.a.O., S. 52).

Auch aus dem Umstand, dass das im Jahresdurchschnitt bis zum Jahre 2020 zugrunde gelegte Passagierwachstum in den bisher verstrichenen Jahren schon verfehlt worden ist (siehe dazu Regio Consult, a.a.O. S. 104), kann keine mangelnde Plausibilität der Passagierprognose hergeleitet werden. Vielmehr kann dieser Umstand plausibel mit dem Erreichen der Kapazitätsgrenze des Flughafens erklärt werden. Mangels ausreichender Zeitnischen für weitere Starts- und Landungen bleibt Nachfrage unbefriedigt.

Der an der Bedarfsprognose von Intraplan und an der Qualitätssicherung durch die TUHH geübten Kritik ist insgesamt entgegenzuhalten, dass diese Gutachten nach den oben dargelegten Grundsätzen nicht dadurch erschüttert werden, dass ein anderer Gutachter zu einer abweichenden Prognose gelangt. Das gilt auch für das Verlangen nach einer stärkeren Quantifizierung der preistreibenden Faktoren, wo Intraplan eine qualitative Berücksichtigung für ausreichend hält.

Soweit schließlich der Prognosehorizont 2020 für unzureichend gehalten und eine Erweiterung des Prognosehorizonts auf das Jahr 2025 oder ein noch späteres Jahr gefordert wird, hat Intraplan überzeugend darauf hingewiesen, dass eine verlässliche Prognose über einen längeren Zeitraum nicht möglich ist. Gleichwohl rechnet Intraplan in einem Ausblick auf das Jahr 2025 mit weiteren Steigerungen sowohl der Passagier- als auch der Frachtzahlen im Umfang von etwa 3,2 % jährlich (Aktualisierung, a.a.O., S. 133 und S. 156, PFB S. 498). Die TUHH bestätigt, dass der gewählte Prognosehorizont den in der Verkehrsplanung üblicherweise betrachteten Zeiträumen entspricht und dass längerfristige Daten für die Prognoseprämissen wie die Wirtschaftsentwicklung auf der Regionsebene nicht verfügbar sind (a.a.O., S. 70). Eine andere Bewertung ergibt sich auch nicht daraus, dass Intraplan - wie von Antragstellerseite vorgetragen wird - im November 2007 eine "Prognose

der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen 2025" vorgelegt hat. Diese Prognose ist nicht auf die Region Frankfurt bezogen.

Die Frage, ob der festgestellte Bedarf an Luftverkehrsleistungen ebenso in anderer Weise als durch Bau einer neuen Start- und Landebahn am Flughafen Frankfurt am Main befriedigt werden kann, etwa durch Optimierung des bestehenden Bahnsystems, durch Verlagerung von Flügen auf benachbarte Flugplätze in Hahn oder Wiesbaden-Erbenheim, durch Ersetzung von Kurzstreckenflügen durch den ICE-Hochgeschwindigkeitsverkehr oder durch Kooperation mit anderen Flughäfen mit dem Ziel einer Aufteilung der Drehkreuzfunktion ("Nullvariante"), betrifft nicht mehr das Merkmal der Planrechtfertigung, sondern unterfällt dem Bereich der planerischen Abwägung. Zu diesen Fragen von "Alternativen" zu dem planfestgestellten Projekt besteht ein originärer Gestaltungsspielraum der Planfeststellungsbehörde, der nicht durch eine "eigene Planung" des Gerichts in Form einer strikten Prüfung von möglichen Planungsalternativen ersetzt werden kann.

Das gleiche gilt für die Frage, ob durch Ausnutzung einzelner noch freier Zeitnischen an einzelnen Tagen eine gegenüber der heutigen Situation noch (relativ wenig) erhöhte Zahl von Flugbewegungen abgewickelt werden kann. Auch die Bewertung des Umstandes, dass die Kapazität des Flughafens zu den meisten Zeiten voll ausgelastet ist und lediglich einzelne Slots noch verfügbar sind, ist vom behördlichen Gestaltungsspielraum umfasst, ebenso wie die Frage, ob durch Verzicht auf Kurzstreckenflüge Zeitnischen für Langstreckenflüge freigemacht werden könnten.

Entgegen zahlreicher Einwendungen wird die Planrechtfertigung nicht durch aktuelle wirtschaftliche Ereignisse in Frage gestellt. Die Bedarfsermittlung knüpft an vergangene langjährige Entwicklungen an, und auch die Prognose trifft Aussagen für die langjährige Entwicklung bis zum Prognosehorizont 2020. Aktuelle Entwicklungen im Bereich der Wirtschaft, auch bei Auswirkungen auf die Luftverkehrswirtschaft, lassen keine hinreichend sicheren Schlüsse auf langfristige Entwicklungen zu; sie sind nicht geeignet, die Prognose insgesamt ernsthaft in Frage zu stellen. Planungen für Infrastrukturvorhaben der hier betroffenen Art können nicht von momentanen Ereignissen und Einschätzungen abhängig gemacht werden.

Nach alledem ist der Plan für die Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main wegen des aktuellen Kapazitätsengpasses, infolge der Einschätzung der allgemeinen Entwicklung im Luftverkehr und im Hinblick auf die Bedarfsprognose für den Flughafen Frankfurt Main gerechtfertigt.

#### **4. Raumordnung**

Der Planfeststellungsbeschluss des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung vom 18. Dezember 2007 leidet unter dem Aspekt des Raumordnungsrechts nicht unter einem Mangel, der in dem Hauptsacheverfahren zu seiner Aufhebung führen kann, so dass unter diesem Gesichtspunkt auch nicht die aufschiebende Wirkung der Klagen der Antragstellerinnen und des Antragstellers anzuordnen ist.

4.1 Gegen den Beschluss wird eingewendet, die Planfeststellungsbehörde habe die sich aus der Landesplanung ergebenden rechtlichen Bindungen verkannt und aufgrund dieser Fehleinschätzung insbesondere eine ihr nicht zustehende Alternativenprüfung durchgeführt. Im Übrigen sei der Landesentwicklungsplan wegen schwerwiegender Mängel nichtig, und diese Fehlerhaftigkeit schlage auf den Planfeststellungsbeschluss durch. Diese Einwendungen sind nicht begründet; sie werfen die Frage auf, in welchem Verhältnis hier Landes- und Fachplanung zueinander stehen.

Die Planfeststellungsbehörde geht in dem angefochtenen Beschluss im Rahmen der Prüfung von Planungsalternativen (S. 691 ff., insbesondere S. 703 ff.) davon aus, dass sie die Aussagen der Landesplanung - ebenso wie die Ergebnisse der Mediation und des Raumordnungsverfahrens - als Belange im Rahmen der planerischen Abwägung über Planungsalternativen zu berücksichtigen habe. Eine strikte Bindung an die in der Landesplanung als vorzugswürdig erachtete Variante bestehe nicht, so dass sie auch nicht von einer eigenständigen, ergebnisoffenen Prüfung der Alternativen und sonstigen Belange entbunden sei. Diese Auffassung entspricht dem Inhalt des geänderten Landesentwicklungsplans.

Der Landesentwicklungsplan Hessen 2000 (festgestellt durch Rechtsverordnung vom 13. Dezember 2000, GVBl. 2001 I S. 2, in der Fassung vom 12. Januar 2003, GVBl. I S. 62) - LEP 2000 - enthält in der Fassung der Änderung durch Rechtsverordnung vom 22. Juni 2007 (GVBl. I S. 406, berichtigt am 20. September 2007, GVBl. I S. 578) - LEP-Änderung 2007 - unter Teil III.1 folgende Festlegungen:

- Z Zur Sicherung der langfristigen räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten des Flughafens Frankfurt Main werden die in der Plankarte dargestellten Flächen für die Erweiterung der Flughafenanlagen einschließlich einer neuen Landebahn als Vorranggebiete ausgewiesen, die von konkurrierenden Planungen und Nutzungen freizuhalten sind.
- G In den Verfahren nach dem Luftverkehrsgesetz ist aus Rücksichtnahme auf die besonders schutzbedürftige Nachtruhe der Bevölkerung ein umfassender Lärmschutz in den Kernstunden der Nacht von herausragender Bedeutung.
- G Die Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main soll die bundesweite Bedeutung des Landes Hessen als europäischer und internationaler Knotenpunkt für die Mobilität der Menschen sowie als Handels- und Logistikzentrum für den Austausch von Gütern sichern und stärken.

Ziele der Raumordnung sind gemäß § 3 Nr. 2 des Hessischen Landesplanungsgesetzes (vom 6. September 2002, GVBl. I S. 548, in dem hier maßgeblichen Zeitraum zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Oktober 2005, GVBl. I S. 694) - HLPG - verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen und zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen. Ziele der Raumordnung sind in den Raumordnungsplänen als solche zu kennzeichnen (§ 6 Abs. 4 HLPG), und die Gerichte haben zu überprüfen, ob es sich bei Festlegungen, die als Ziel der Raumordnung gekennzeichnet sind, tatsächlich um solche handelt (BVerwG, Beschluss vom 7. April 2002 - 4 BN 60.01 -, NVwZ 2002, 869, 870; Hess. VGH, Urteil vom 28. Juni 2005 - 12 A 8/05 -, S. 78).

Nach § 4 Abs. 1 HLPG sind Ziele der Raumordnung von öffentlichen Stellen, also auch von der Planfeststellungsbehörde, und im vorliegenden Planfeststellungsverfahren auch von der Beigeladenen (§ 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 HLPG) strikt zu beachten. Dagegen sind Grund-

sätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung von der Planfeststellungsbehörde in der Abwägung zu berücksichtigen. Vorranggebiete werden in § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 HLPG definiert als Gebietsfestlegungen, die für raumbedeutsame Nutzungen vorgesehen sind und andere damit nicht zu vereinbarende Nutzungen ausschließen.

Vor diesem rechtlichen Hintergrund enthält die LEP-Änderung 2007 im Zusammenhang mit der Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main und der Alternativenauswahl als zielförmige Festlegung nur die Ausweisung von Vorrangflächen (nach Maßgabe der Kennzeichnung in der Plankarte). Die strikte Bindungswirkung beschränkt sich somit auf das Verbot, die als Vorrangfläche festgelegten Gebiete anderweitig zu nutzen. Mit der Formulierung "Zur Sicherung der langfristigen räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten des Flughafens Frankfurt Main ...." wird in der Zielfestlegung lediglich die Nutzung definiert, für die die Vorrangflächen freigehalten werden sollen. Mit der Anknüpfung an den Verwendungszweck, den der Vorrang sichern soll, wird die vorgesehene Nutzung aber nicht selbst in den Rang eines Ziels der Raumordnung gehoben. Gleichwohl kommt in der Ausweisung insgesamt, auch wenn sie nicht die Verbindlichkeit einer zielförmigen Festlegung erreicht, deutlich der landesplanerische Wille zum Ausdruck, den Flughafen Frankfurt Main räumlich zu erweitern, und zwar durch den Bau einer Landebahn auf der Vorrangfläche im Nordwesten des Flughafens. Hierbei handelt es sich um einen Grundsatz der Raumordnung (im Sinne des § 3 Nr. 3 HLPG), der - anders als ein Ziel - nicht als solcher bezeichnet werden muss. Demnach ist die Planfeststellungsbehörde zu Recht davon ausgegangen, dass die landesplanerische Aussage zu Gunsten der Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main durch Bau der Nordwest-Landebahn von ihr nicht strikt zu beachten, wohl aber als gewichtiger Belang in der fachplanerischen Abwägung zu berücksichtigen ist. Da die Planfeststellungsbehörde dem Votum der Landesplanung gefolgt ist, kann dahingestellt bleiben, unter welchen Voraussetzungen eine Abweichung ohne Abwägungsfehler zulässig gewesen wäre.

Dem Argument der Planfeststellungsbehörde (PFB, S. 705), die LEP-Änderung 2007 enthalte keine abschließende landesplanerische Standortbestimmung, kommt im vorliegenden Zusammenhang keine tragende Bedeutung zu. Zwar kann eine als Ziel gekennzeichnete Festlegung die strikte Bindung anderer Stellen, wie oben dargelegt, nur dann auslösen,

wenn es sich auch materiell um eine zielförmige Festlegung, das heißt wenn es sich um eine auf der jeweiligen Planungsebene abschließend abgewogene Festlegung handelt (§ 3 Nr. 2 HLPG). Umgekehrt würde allein die Feststellung, dass der Träger der Landesplanung eine abschließend abgewogene Entscheidung zu Gunsten der Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main durch Bau der Nordwest-Landebahn getroffen hat, nicht ausreichen, um ein Ziel der Raumordnung zu begründen. Denn insoweit fehlt es schon an der - gesetzlich notwendigen (§ 6 Abs. 4 HLPG) - förmlichen Kennzeichnung als Ziel der Raumordnung. Angesichts des Umfangs und des Detaillierungsgrades der Ermittlungen des Trägers der Landesplanung spricht hier vieles dafür, dass er eine auf seiner Ebene abschließend abgewogene Entscheidung zu Gunsten der Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main durch Bau der Nordwest-Landebahn treffen wollte. Er hätte seine planerische Intention wohl auch zielförmig durch Festlegung des Standorts für eine Einrichtung der Verkehrsinfrastruktur (vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 3 HLPG) umsetzen können, hat sich aber darauf beschränkt, die von ihm angestrebte Erweiterung des Flughafens zielförmig nur durch Festlegung einer Vorrangfläche, die andere Nutzungen ausschließt, zu sichern.

Dem kann nicht mit Erfolg entgegengehalten werden, das Ziel der Landesplanung sei ersichtlich insgesamt darauf gerichtet gewesen, eine Entscheidung zu Gunsten der Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main durch Bau der Nordwest-Landebahn zu treffen und sie habe sich zur Erreichung dieses Ziels nur des Instruments eines Vorranggebietes bedient. Diese Betrachtung mag zutreffen, soweit mit dem Begriff "Ziel der Planung" die angestrebte Maßnahme selbst gemeint ist. Ein die Planfeststellung strikt bindendes, förmliches Ziel der Raumordnung (im Sinne der §§ 3 Nr. 2 i.V.m. 4 Abs. 1 HLPG) lässt sich daraus aber nicht herleiten. Abgesehen von dem Widerspruch zu den oben dargelegten eindeutigen gesetzlichen Bestimmungen würde eine solche Überinterpretation auch andere Rechtswirkungen vereiteln, die mit der Beschränkung der zielförmigen Festlegung auf ein Vorranggebiet verbunden sein können, zum Beispiel im Hinblick auf die Anfechtbarkeit und Vorrangigkeit gegenüber der Planfeststellung.

Gerade in diesem Punkt unterscheidet sich der hier zu würdigende Sachverhalt von dem, den das Bundesverwaltungsgericht in seinen Urteilen betreffend den Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld zu beurteilen hatte. Der von dem Bundesverwaltungsgericht ge-

würdigte Landesentwicklungsplan enthält zwar auch (als Z 2) die Festlegung einer Vorrangfläche, darüber hinaus aber zusätzlich (als Z 1) - und darauf hat das Bundesverwaltungsgericht entscheidend abgestellt - die zielförmige Festlegung, dass der Flughafen Berlin-Schönefeld auszubauen sei (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 - 4 A 1001.04 -, juris, Rdnr. 54). In dieser Zielsetzung liegt die abschließend abgewogene und deutlich über die Ausweisung einer Vorrangfläche hinausgehende landesplanerische Letztentscheidung zu Gunsten des Standortes Berlin-Schönefeld.

Nach allem legt die LEP-Änderung 2007 als förmliches Ziel der Raumordnung lediglich eine Vorrangfläche fest. Zu Gunsten der Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main durch Bau der Nordwest-Landebahn hat die Landesplanung keine zielförmige, sondern nur eine grundsätzlich Aussage getroffen, die die Planfeststellungsbehörde im Rahmen der fachplanerischen Abwägung als erheblichen Belang zu berücksichtigen hat.

Die Beschränkung der zielförmigen Festlegung auf ein Vorranggebiet wirft keine Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der LEP-Änderung 2007 auf. Die Wahl eines Flughafenstandortes ist zwar vorrangig auf der Ebene der Raumordnung zu treffen (vgl. Jannasch, VBIBW 2008, 361). Daraus folgt aber nicht, dass die Erweiterung eines Verkehrsflughafens zwingend eine zielförmig positive landesplanerische Standort- oder Alternativenentscheidung voraussetzt. Nach § 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG sind die Belange der Raumordnung im Rahmen der fachplanerischen Abwägung zu berücksichtigen. Die Zulassung einer Flughafen-erweiterung steht dagegen nicht unter dem gesetzlichen Vorbehalt zielförmiger landesplanerischer Festlegung (BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2007 - 4 C 9.06 -, Rdnr. 66). Im Übrigen genügt die zielförmige Festlegung eines Vorranggebietes zur Sicherung der Erweiterung des Flughafens der landesplanerischen Abschichtung und Vorbereitung der Fachplanung.

Daraus ergibt sich zunächst die rechtliche Konsequenz, dass die Planfeststellungsbehörde nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet war, eine eigenständige und ergebnisoffene Abwägungsentscheidung über die Variantenauswahl zu treffen. Darüber hinaus zeigt sich, dass eventuelle Mängel, die der LEP-Änderung 2007 anhaften könnten, nicht auf die Ebene der Fachplanung "durchschlagen". Der Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember

2007 greift keine auf der Ebene der Landesplanung verbindlich getroffene Entscheidung auf. Deshalb ist der Planfeststellungsbeschluss in seinem rechtlichen Bestand unabhängig von der Wirksamkeit der LEP-Änderung. Auch wenn die Festlegungen der Landesplanung nichtig sein sollten, hätte das nicht zwangsläufig die Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses zur Folge. Deshalb ist der Senat auch nicht gehalten, die Rechtmäßigkeit der LEP-Änderung 2007 im Rahmen des vorliegenden Planfeststellungsverfahrens nach Art einer Normenkontrolle zu überprüfen. Eine eventuelle Nichtigkeit der LEP-Änderung 2007 kann allenfalls dazu führen, dass im Rahmen der Prüfung der fachplanerischen Abwägung ein aus der Landesplanung abgeleiteter Belang ausfällt. Es ist aber schon nach summarischer Prüfung im Eilverfahren auszuschließen, dass ein solcher Mangel, wenn er vorläge, im Hauptsacheverfahren zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses führen könnte. Denn der landesplanerischen Aussage zu Gunsten des Projekts kommt zwar ein erhebliches, aber kein die Entscheidung tragendes Gewicht zu.

Hinsichtlich der Interpretation der LEP-Änderung 2007 wird dem Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2007 zu Recht eine Widersprüchlichkeit vorgeworfen. Denn während unter dem Aspekt der "Planungsalternativen" (PFB, S. 691, 705) ausgeführt wird, die LEP-Änderung 2007 enthalte keine abschließende landesplanerische Standortbestimmung, findet sich unter dem Thema "Landesplanung und Raumordnung" (PFB, S. 2248, 2250) die gegenteilige Aussage. Das berührt jedoch nicht die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses. Dieser Interpretation der LEP-Änderung 2007 kommt keine die Entscheidung tragende Bedeutung zu. Es wurde oben dargelegt, dass eine zielförmige Festlegung nur gegeben ist, wenn eine auf der jeweiligen Planungsebene abschließend abgewogene Entscheidung vorliegt. Dieses materielle Erfordernis reicht aber nicht aus, um einer Festlegung den Rang eines Ziels der Raumordnung zu verleihen. Hier ist aber nur die Festlegung einer Vorrangfläche förmlich als Ziel der Raumordnung bezeichnet worden. Aus der unter dem Thema "Landesplanung und Raumordnung" dargelegten Interpretation der LEP-Änderung 2007 leitet die Planfeststellungsbehörde auch keine Rechtsfolge her. Die nachfolgenden Ausführungen zu der Vereinbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses mit Zielen der Regionalplanung knüpfen nicht an die Interpretation der LEP-Änderung 2007 an. Es ist nicht ersichtlich, dass die Planfeststellungsbehörde bei ihrer abwägenden Entscheidung von einer fehlerhaften Rechtsauffassung ausgegangen ist.



4.2 Der Planfeststellungsbeschluss des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung vom 18. Dezember 2007 verstößt nicht gegen zwingendes Raumordnungsrecht. Die Antragstellerinnen zu 5) und zu 6) sehen eine Verletzung der raumordnungsrechtlichen Beachtungspflicht nach § 4 Abs. 1 HLPG in einem Verstoß des Planfeststellungsbeschlusses gegen im Regionalplan Südhessen 2000 (in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. September 2004 - StAnz. S. 2937) - RPS 2000 - festgelegte Ziele zum Regionalen Grünzug (Ziffer 3.1-2), zur Grundwassersicherung (Ziffer 4.1-5 und 4.1-7) sowie zur Walderhaltung (Ziffer 10.2-14).

Mit dieser Rüge können die Antragstellerinnen jedoch im Hauptsacheverfahren weder eine Aufhebung des Planes noch die Feststellung seiner Nichtvollziehbarkeit erreichen. Sie können durch den hier geltend gemachten Planungsfehler nicht in eigenen Rechten verletzt werden. Raumordnungsrechtliche Vorschriften wie § 4 Abs. 1 HLPG begründen grundsätzlich keine subjektiven Rechte von Kommunen oder einzelnen Betroffenen. Die Raumordnungsplanung ist, ebenso wie die Durchführung natur- und umweltrechtlicher Vorschriften, eine staatliche Angelegenheit. Sie wird im öffentlichen Interesse wahrgenommen und ist nicht speziell dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht zugeordnet (Hess. VGH, Urteil vom 28. Juni 2005 - 12 A 3/05, S. 35; siehe auch BayVGH, Urteil vom 3. Dezember 2002 - 20 A 01.00419 -, NuR 2004, 175, 177 f.).

Zwar können Kommunen durch einzelne konkrete Ziele der Raumplanung geschützt werden (Runkel in: Raumordnungsrecht des Bundes und der Länder, § 4 ROG Rdnr. 477) mit der Folge, dass derartige Zielfestlegungen eines Raumordnungsplans im Einzelfall eine abwehrfähige subjektive Rechtsposition begründen können. Dies gilt aber nicht für die hier streitigen Ziele "Regionaler Grünzug", "Grundwassersicherung" und "Walderhaltung" (siehe so bereits zu diesen Zielen des Regionalplans Südhessen 2000 Hess. VGH, Urteil vom 28. Juni 2005, a.a.O.). Diese Festsetzungen betreffen wie auch sonstige Vorschriften des Umweltrechts allein staatliche Aufgaben; sie sind nicht den kommunalen Angelegenheiten zugeordnet. Insgesamt sind sie dazu bestimmt, allein dem öffentlichen Interesse, nicht aber den Belangen Einzelner zu dienen.

Bezüglich forstrechlicher Belange lässt der Planfeststellungsbeschluss Abweichungen von Zielen des RPS 2000 zu (PFB, S. 2260). Die Antragstellerinnen zu 9) bis 13) sind der Auffassung, diese Entscheidungen hätten nicht im Rahmen der Planfeststellung getroffen werden dürfen und die hierfür zuständige Regionalversammlung habe noch keine wirksamen Zielabweichungsentscheidungen getroffen, deshalb sei das in Ziffer III.4 der LEP-Änderung 2007 vorgegebene Ziel der Aufstellung eines Kompensationskonzepts für die natur- und forstrechlichen Ausgleichsflächen durch die Regionalplanung nicht beachtet worden. Sie als Kommunen seien in ihrem Beteiligungsrecht im Rahmen der Aufstellung des Regionalplans verletzt.

Dem kann nicht gefolgt werden. Die Antragstellerinnen können schon den geltend gemachten Verstoß gegen § 4 HLPG nicht rügen. Wie ausgeführt wird durch § 4 Abs. 1 HLPG grundsätzlich keine subjektive Rechtsposition von Kommunen begründet. Die hier einschlägige Festsetzung zu natur- und forstrechlichen Ausgleichsflächen betrifft staatliche Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes, diese sind nicht den kommunalen Angelegenheiten zugeordnet. Daran ändert auch nichts der Umstand, dass die Landesplanung die Erstellung des Konzepts auf die Regionalplanung übertragen hat, denn auch die Regionalplanung ist Teil der staatlichen Verwaltung (siehe dazu Hess. VGH, Beschluss vom 26. Juli 2004 - 4 N 406/04 -, S. 18). Das gemeindliche Beteiligungsrecht bei der Aufstellung der Regionalpläne begründet keine subjektive Rechtsposition im Rahmen von § 4 Abs. 1 HLPG. Darüber hinaus sind gerade die Gebiete der Antragstellerinnen zu 9) bis 13) räumlich weit von den durch den Plan betroffenen Waldflächen entfernt.

Unabhängig von alledem war die Planfeststellungsbehörde berechtigt, auf der Grundlage des § 12 HLPG eine eigene Zielabweichungsentscheidung zu Zielen aus dem derzeit gültigen Regionalplan Südhessen 2000 zu treffen, so dass Raumordnungsrecht auch unabhängig von der Aufstellung eines regionalen Ausgleichskonzepts in einem neuen Regionalplan Südhessen nicht verletzt wird. Der Senat hat bereits entschieden, dass die Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses gemäß § 9 Abs. 1 LuftVG einen Übergang der Zuständigkeit für die Zulassung der Zielabweichung von der Regionalversammlung und dem Regierungspräsidium Darmstadt als Obere Landesplanungsbehörde auf die Planfeststellungsbehörde zur Folge hat und dass sich das Verfahren für die Ent-

scheidung über die Zielabweichung allein nach den Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren richtet (Hess. VGH, Urteil vom 28. Juni 2005 - 12 A 8/05, S. 82 f.). Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 LuftVG ersetzt der Planfeststellungsbeschluss alle nach anderen Rechtsvorschriften notwendigen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse und Zustimmungen. Dazu können auch landesplanerische Zielabweichungsentscheidungen gehören, die auf der rahmenrechtlichen Grundlage des § 11 des Raumordnungsgesetzes (vom 18. April 1997, BGBl. I S. 2081, i. d. F. des Gesetzes vom 9. Dezember 2006, BGBl. I S. 2033) - ROG - aufgrund von landesgesetzlichen Vorschriften getroffen werden (Runkel, a.a.O., § 4 ROG Rdnr. 144). Bei der landesplanerischen Zielabweichungsentscheidung nach § 12 HLPG handelt es sich ungeachtet auch des Umstandes, dass über eine Abweichung zunächst von der Regionalversammlung beschlossen wird, um eine behördliche Entscheidung, die Verwaltungsträgern des Landes Hessen zuzurechnen ist. Denn der Regionalplan wird durch ein Zusammenwirken der Regionalversammlung mit der Obersten Landesplanungsbehörde und der Oberen Landesplanungsbehörde hervorgerufen und dem Land Hessen als seine Entscheidung zugerechnet (Hess. VGH, Urteil vom 16. August 2002 - 4 N 3272/01 -, NuR 2003, 115). Die Regionalversammlung kann ihre eigenen planerischen Vorstellungen bei Abweichungsentscheidungen letztlich nicht gegenüber abweichenden planerischen Vorstellungen des Landes durchsetzen. Vielmehr können die Landesbehörden Entscheidungen der Regionalversammlung über Zielabweichungen unter anderem dann ersetzen, wenn die Entscheidung der Regionalversammlung nicht mit "übergeordneten landesseitigen Interessen" vereinbar ist (§ 12 Abs. 4 Satz 2 HLPG). Nach der so vorgegebenen gesetzlichen Regelung bestehen entgegen der Auffassung der Antragstellerinnen zu 9) bis 13) hinsichtlich einer Zielabweichungsentscheidung keine eigenen Rechte der Regionalversammlungen, die leerlaufen könnten. Im Übrigen wird die Auffassung, dass neben einer Planfeststellung eine Entscheidung über die Abweichung von Zielen der Raumordnung nicht erforderlich ist, durch den dahin gehenden Wortlaut des neu eingefügten § 12 Abs. 2a HLPG in der seit dem 21. Dezember 2007 geltenden Fassung bestätigt (siehe Gesetz vom 12. Dezember 2007, GVBl. I S. 851).

Weiter rügt die Antragstellerin zu 2) eine Verletzung der raumordnungsrechtlichen Beachtungspflicht nach § 4 Abs. 1 HLPG durch einen Eingriff in den Kernbereich der ihr im LEP Hessen 2000 zugewiesenen Oberzentrumsfunktion. Wesentliche ihr zugewiesene Aufga-

ben in den Bereichen "Kultur und Bildung" sowie "Soziales" könnten von ihr infolge der mit der Planfeststellung zugelassenen Tag- und Nachtflüge nicht oder nur noch sehr erschwert erfüllt werden.

In Ziffer 4.2.2.1 LEP 2000 wird der Antragstellerin zu 2) zielförmig die Funktion eines Oberzentrums zugewiesen. Nach der erläuternden planerischen Aussage dazu sind Oberzentren Standorte hochwertiger spezialisierter Einrichtungen mit zum Teil landesweiter, nationaler oder sogar internationaler Bedeutung. Als Beispiele werden im Bereich Kultur und Bildung unter anderem Hochschulen und Zentralbibliotheken und im Bereich "Soziales und Sport" unter anderem Krankenhäuser der Maximalversorgung benannt (a.a.O., S. 21).

Bei der im Eilverfahren gebotenen summarischen Überprüfung geht der Senat davon aus, dass der Antragstellerin zu 2) durch Ziffer 4.2.2.1 des LEP 2000 im Bereich der Raumplanung eine wehrfähige subjektive Rechtsposition zugewiesen wird. Die Rüge ist jedoch in der Sache unberechtigt. Eine Verletzung des § 4 Abs. 1 HLPG liegt nicht vor. Weder die LEP-Änderung 2007 noch der Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2007 nehmen der Antragstellerin zu 2) die Eigenschaft eines Oberzentrums. Mittelbare Einschränkungen hinsichtlich einzelner Einrichtungen und Planungen infolge von Lärm und sonstigen Immissionen werden durch die zielförmige Zuweisung der Funktion eines Oberzentrums nicht ausgeschlossen. Die Lärmbelastung der Einrichtungen mit Oberzentrumsfunktion führt - wie unten ausgeführt wird - auch nicht dazu, dass diese Einrichtungen nicht mehr oder nur noch in sehr eingeschränktem Umfang betrieben werden können (vgl. II.7.2). Die künftige Errichtung solcher Einrichtungen wird zwar erschwert, aber nicht ausgeschlossen (vgl. II.10.3).

Dem Plangeber steht die Befugnis zu, Zuweisungen einer Oberzentrumsfunktion näher auszugestalten und auch einzuschränken. Hier hat der Plangeber der LEP-Änderung 2007 im Bewusstsein der Oberzentrumsfunktion der Antragstellerin zu 2) (siehe Begründung der LEP-Änderung, GVBl. 2007 I, S. 424 ff.) eine planerische Aussage für den Ausbau des Flughafens Frankfurt Main in Gestalt einer neuen Landebahn in der Variante Nordwest getroffen und damit die der Antragstellerin zu 2) zugewiesenen Oberzentrumsfunktionen mit den damit verbundenen Lärmauswirkungen belastet. Der Plangeber hat in seinen Willen

aufgenommen, dass sich durch die im Einzelnen ermittelte Lärmbelastung der Antragstellerin zu 2) möglicherweise Einschränkungen für oberzentrale Funktionen ergeben können. Er hat dies in Abwägung mit der Bedeutung des Ausbauvorhabens in Kauf genommen.

Entsprechendes gilt für die Zentrumsfunktionen der Antragstellerinnen zu 5), 6) und 7). Auf die wirtschaftlichen Nachteile im Zusammenhang mit Verkaufsflächen im geplanten Terminal 3 wird unter dem Aspekt der kommunalen Belange später eingegangen (vgl. II.10.6).

Die weitere Rüge der Antragstellerin zu 2), es liege ein Verstoß gegen das landesplanerische Ziel eines Nachtflugverbots für den Frankfurter Flughafen vor, geht ins Leere. Ein Nachtflugverbot ist nicht als Ziel der Landesplanung festgelegt, insoweit können sich keine Beachtungspflichten nach § 4 HLPG ergeben.

## **5. Wirtschaftliche Effekte**

Zu Recht stellt die Planfeststellungsbehörde in ihre Abwägung ein, dass die Realisierung des Vorhabens positive wirtschaftliche und strukturelle Effekte haben wird (PFB, S. 514 ff.). Der kapazitive Ausbau führt hiernach zu einer Stärkung des Flughafens im internationalen Wettbewerb, sichert die dort bestehenden bzw. vom Flughafen abhängigen Arbeitsplätze und schafft neue Arbeitsplätze. Hierbei ist für die Planfeststellungsbehörde nicht die genaue Zahl der neu entstehenden Arbeitsplätze entscheidend, sondern die Feststellung, dass eine Kausalbeziehung zwischen dem geplanten Ausbau und der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in der ungefähr prognostizierten Größenordnung besteht (PFB, S. 515 und 521). Die Behörde stützt sich auf zwei von der Beigeladenen eingeholte Gutachten ("Einkommens- und Beschäftigungseffekte des Flughafens Frankfurt Main" vom 12. Juli 2004 mit Aktualisierung vom 13. Juli 2006 - G 19.1 - und "Standortfaktor Flughafen Frankfurt Main - Bedeutung für die Struktur, Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Region Frankfurt/Rhein-Main" vom 22. Juli 2004 mit Aktualisierung vom 16. November 2006 - G 19.2 -).

Im Gutachten G 19.1 (S. 165) wird die Zahl der direkt auf dem Flughafen Beschäftigten für das Jahr 1999 mit rund 61.000 angegeben und es wird errechnet, dass in diesem Aus-

gangsjahr in der Bundesrepublik Deutschland rund 118.000 weitere Arbeitsplätze vom Flughafen Frankfurt Main abhängig gewesen sind (indirekte und induzierte Effekte), davon in Hessen 61.000. Mittels einer Simulation wird die Zahl der im Planungsfall 2015 auf dem Flughafen direkt Beschäftigten mit 94.000 (davon in Hessen 80.000) und die Zahl aufgrund indirekter und induzierter Effekte Beschäftigter mit 125.000 (davon in Hessen 62.000) prognostiziert (s. G 19.1, S. 166 f.). Für das Prognosejahr 2020 wird in der Aktualisierung des Gutachtens mittels einer Regressionsrechnung eine Zahl von rund 95.000 direkt auf dem Flughafen Beschäftigter ermittelt. Für den "Prognosenufall 2020" (d.h. ohne den geplanten Ausbau) werden in G 19.1 rund 80.000 direkt auf dem Flughafen Beschäftigte angenommen.

Aus dem Gutachten G 19.2 macht sich die Planfeststellungsbehörde die Feststellung zu Eigen, dass eine Stärkung der Hub-Funktion des Frankfurter Flughafens die Attraktivität der Rhein-Main-Region für die Neuansiedlung von Wirtschaftsunternehmen erhöht und für die bereits ansässigen Unternehmen vorteilhaft ist, vor allem im Hinblick auf die kostengünstige und schnelle Direktanbindung der Region mit einem großen Angebot an Flugzielen und damit einhergehendem Markterweiterungspotenzial (siehe PFB, S. 520). Das Gutachten G 19.2 (S. 129) quantifiziert die Wertschöpfungsgewinne im Planungsfall 2020 gegenüber dem Prognosenufall 2020 mit einer Differenz von etwa 13,3 Mrd. Euro, wobei das Gutachten davon ausgeht, dass es bereichsspezifisch durch den vorhabensbedingt beschleunigten Strukturwandel zu Arbeitsplatzverlusten kommen kann, die jedoch durch die hohe Zahl neu entstehender Arbeitsplätze mehr als kompensiert werden (siehe G 19.2, S. 132).

Die gegen die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Effekte in der Abwägung erhobenen Einwendungen insbesondere gegen die Gutachten G 19.1 und 19.2 lassen keine Abwägungsfehler erkennen. Ausgangspunkt der gerichtlichen Abwägungskontrolle ist auch hier, dass sachverständige prognostische Wertungen nicht der vollen, insbesondere auf das Ergebnis bezogenen richterlichen Kontrolle unterliegen können, sondern dann rechtlich nicht zu beanstanden sind, wenn die jeweilige Prognose nach einer geeigneten Methode durchgeführt, der zugrundeliegende Sachverhalt zutreffend ermittelt und das Ergebnis einleuchtend begründet worden ist (siehe bereits oben zu II. 3.). Außerdem ist hier zu berück-

sichtigen, dass für die Planfeststellungsbehörde nicht die in den Gutachten erfolgte Quantifizierung der zum Ausgangszeitpunkt bestehenden und im Planungsfall bzw. Prognosenullfall zu erwartenden Arbeitsplätze oder Wertschöpfungsgewinne entscheidend war, sondern die Aussage über eine Kausalbeziehung zwischen dem geplanten Ausbau und einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung der Rhein-Main-Region, insbesondere im Hinblick auf die Entstehung von zusätzlichen Arbeitsplätzen.

Auch die von Antragstellerseite eingeführte sachverständige Kritik an den Gutachten G 19.1 und G 19.2 (Regio Consult, Begutachtung der Studie G 19.1 - vom 17. Februar 2005 und Regio Consult, Begutachtung der Studie G 19.2 - vom 18. Februar 2005) zieht nicht in Zweifel, dass durch den geplanten Ausbau insgesamt, d. h. in der Summe direkter, indirekter und induzierter Effekte, zusätzliche Arbeitsplätze im Vergleich zum Prognosenullfall entstehen (siehe Begutachtung zu G 19.1, S. 6 sowie zu G 19.2, S. 6), lediglich die Zahl der neu entstehenden Arbeitsplätze wird von Regio Consult deutlich geringer prognostiziert. Diese Einschätzung von Seiten der Kritik beruht aber - nach eigener Aussage zu einem wesentlichen Teil (siehe Begutachtung zu G 19.1, S. 6) - auf dem Umstand, dass die Luftverkehrsnachfrage aus dem Gutachten G 8, die der Bewertung der wirtschaftlichen Effekte zugrunde liegt, zu hoch angesehen wird. Eine solche Bewertung der im Gutachten G 8 prognostizierten Luftverkehrsnachfrage ist jedoch - wie oben unter II. 3. dargelegt - nicht berechtigt und damit entfällt bereits die wesentliche Grundlage für die Annahme deutlich geringerer Arbeitsplatzeffekte als in G 19.1 prognostiziert.

Unabhängig davon wird durch die Einwände der Antragstellerin zu 7) betreffend die mangelnde Aktualität der Arbeitsstättenbefragung für das Gutachten G 19.1, zu einer an einer Stelle von G 19.1 enthaltenen Zahlenverwechslung (67.587 statt richtig 76.587 Beschäftigte), zu quantitativen Unterschieden bei den Beschäftigtenzahlen zwischen einer Stichprobenerhebung durch die Vorhabensträgerin zum 31. Dezember 2006 einerseits und dem Ergebnis der Szenarioanalyse im Gutachten G 19.1 andererseits, die von der Planfeststellungsbehörde verwertete Grundaussage, dass nämlich der planfestgestellte Ausbau die Sicherung bestehender Arbeitsplätze sowie die Schaffung einer erheblichen Zahl neuer Arbeitsplätze am Frankfurter Flughafen und in der Rhein-Main-Region bewirkt, nicht in Frage gestellt.

Das gleiche gilt für die von Antragstellerseite vorgetragene Kritik an der Methodik von G 19.1 und G 19.2. Im Einzelnen wird kritisiert, die Input-Output-Methode in Verbindung mit Befragungen im Gutachten G 19.1 stelle keine geeignete Methode dar, um Effekte wie Gesamteinkommen und Gesamtbeschäftigung zuverlässig zu prognostizieren, und die Methode sei auch nicht sachgerecht angewandt worden. Bei G 19.2 seien leicht verfügbare Daten nicht in die Untersuchung einbezogen worden, was zu grob fehlerhaften Ergebnissen geführt habe, ferner könne die wirtschaftliche Entwicklung der Region entgegen G 19.2 nicht allein auf den Faktor Luftverkehr zurückgeführt werden. In diesem Zusammenhang seien auch willkürlich räumliche Abgrenzungen vorgenommen und wichtige Regionen wie München nicht in die Betrachtung einbezogen worden.

Es geht bei der Berücksichtigung von wirtschaftlichen Effekten des Ausbaus jedoch nicht um die Frage, ob die wirtschaftliche Entwicklung einer Region ausschließlich vom Luftverkehr abhängen kann, sondern um die Frage, ob bei Verwirklichung des Ausbauvorhabens im Vergleich zum Nichtausbaufall zusätzliche Arbeitsplätze entstehen. Diese Frage ist, wie dargestellt, eindeutig zu bejahen. Durch die von Antragstellerseite geforderte Einbeziehung noch weiterer Daten oder anderer räumlicher Abgrenzungen wäre allenfalls eine unwesentliche Korrektur in den quantitativen Aussagen der Gutachten zu erwarten. Die Beigeladene weist zu Recht darauf hin, dass mit der in der Sensitivitätsanalyse zum Gutachten G 19.1 aufgeführten Befragung der sechs größten Arbeitsstätten auf dem Flughafen schon ein hinreichend repräsentativer Erfassungsgrad von 78 % der Beschäftigten auf dem Flughafen erreicht werden konnte.

Schließlich ist es - wie der Senat schon in den Urteilen betreffend den Ausbau des Verkehrslandeplatzes Kassel-Calden ausgeführt hat (Urteile vom 17. Juni 2008 - siehe etwa 11 C 2089/07.T, S. 47) unmittelbar plausibel, dass bei Erhöhung der Zahl der abgefertigten Passagiere und der Flugbewegungen neue Arbeitsplätze zum Beispiel im Bereich der Personen- und Gepäckkontrolle, der Gepäckabfertigung, des Catering, der Flugsicherung usw. entstehen.



## 6. Alternativen

Die Planfeststellungsbehörde hat in ihrem Beschluss vom 18. Dezember 2007 andere als die festgestellte Planungsalternativen verworfen, ohne gegen das Abwägungsgebot zu verstoßen.

Das Abwägungsgebot verlangt von der Planfeststellungsbehörde, ernsthaft in Betracht kommende Planungsalternativen zu ermitteln, zu bewerten und untereinander abzuwägen (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 - 4 A 1073.04 -, Rdnr. 98). Die Variantenauswahl ist jedoch nicht schon dann abwägungsfehlerhaft, wenn sich später herausstellt, dass eine zurückgestellte Alternative ebenfalls mit guten Gründen vertretbar gewesen wäre. Es ist nämlich nicht Aufgabe der zur Überprüfung berufenen Gerichte, 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 Auswahl 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 (BVerwG, Urteil vom 16. März 2006, a. a. O., Rdnr. 98).

Unter Planungsalternativen im Sinne des Fachplanungsrechts sind allerdings nur solche Veränderungen zu verstehen, die nicht die Identität des Projekts berühren. Läuft eine vorgeschlagene oder in Betracht kommende Veränderung darauf hinaus, dass ein ganz anderes als das geplante Vorhaben verwirklicht werden würde, kann nicht mehr die Rede von einer Planungsalternative sein. Das bedeutet allerdings nicht, dass nur solche Alternativen in Betracht zu ziehen sind, die den Planungszweck in gleichem Maß erfüllen, wie die ausgewählte Variante. Aus dem grundsätzlichen planerischen Gebot, Alternativen zu nutzen, ergibt sich vielmehr, dass die Planungsträger gewisse Abstriche an dem Grad der Zielvollkommenheit einer Planung hinnehmen müssen, wenn sich auf diese Weise eine in Bezug auf Rechte Dritter schonendere Variante verwirklichen lässt (BVerwG, Urteil vom 15. Januar 2004 - 4 A 11.02 -, juris, Rdnr. 42 m. w. N.).

Hiernach kommt es wesentlich auf die Ziele an, die die Planungsträger mit dem Projekt verfolgen. Die Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main um eine neue Landebahn Nordwest soll - wie im Rahmen der Prüfung der Planrechtfertigung festgestellt - in erster Linie den bestehenden Kapazitätsengpass beseitigen und die Abwicklung von 701.000 Flugbewegungen pro Jahr ermöglichen. Darüber hinaus hat die Planfeststellungsbehörde zu Recht weitere öffentliche Belange, die für das Projekt sprechen ihrer Alternativenprüfung zugrunde gelegt. Ziffer 7.4 LEP Hessen 2000 enthält die landesplanerische Aussage, dass der Flughafen Frankfurt Main seine Funktion als bedeutende Drehscheibe im internationalen Luftverkehr sowie als wesentliche Infrastruktureinrichtung für die Rhein-Main-Region erfüllen soll. Nach Ziffer III.1. LEP-Änderung 2007 soll die Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main die bundesweite Bedeutung des Landes Hessen als europäischer und internationaler Knotenpunkt für die Mobilität der Menschen sowie als Handels- und Logistikzentrum für den Austausch von Gütern sichern und stärken. Hiernach liegt es im öffentlichen Interesse, die Drehkreuzfunktion des Flughafens Frankfurt Main im Wettbewerb mit anderen Hub-Flughäfen zu stärken und Arbeitsplätze im Land Hessen, insbesondere in der Rhein-Main-Region zu erhalten und neue Arbeitsplätze hier zu schaffen (siehe dazu oben 5.).

Zu Recht hat die Planfeststellungsbehörde weiter angenommen, dass die von der Vorhabensträgerin angegebenen konkreten Planungsziele zur notwendigen Kapazität des ausgebauten Flughafens und zur Drehkreuzfunktion sachgerecht sind und der Alternativenprüfung zugrunde gelegt werden können. Sie können aus den eben beschriebenen öffentlichen Interessen abgeleitet werden. Im Einzelnen müssen nach der Anforderung der Vorhabensträgerin 126 Flugbewegungen pro gleitender Stunde (Koordinierungseckwert gemäß § 27a Abs. 2 LuftVG) an einem typischen Spitzentag bewältigt werden. Dabei muss das Start- und Landebahnsystem so ausgelegt sein, dass diese Anzahl von Flugbewegungen mit einer Verspätung von durchschnittlich höchstens vier Minuten - aus anderen möglichen Ursachen herrührende Verspätungen hinweggedacht - abgewickelt werden kann. Ferner hält es die Vorhabensträgerin zur Gewährleistung der Drehkreuzfunktion des Frankfurter Flughafens für notwendig, eine Mindestumsteigezeit bzw. Fracht- und Gepäckumschlagzeit von 45 Minuten angeben zu können (Minimum-Connection-Time - MCT -).

Diese Planungsziele als Maßstäbe der Alternativenprüfung sind bei der Abwägungskontrolle durch das Gericht nicht zu beanstanden. Das Kriterium einer durchschnittlichen durch das Start- und Landebahnsystem verursachten Verspätung von höchstens 4 Minuten ist sachgerecht. Es entspricht, wie die Beigeladene zutreffend dargelegt hat, (Planteil A 3, Konfigurationsanalyse, Ordner 192, S. 38) internationalem Standard und wird unter anderem von der amerikanischen Zivilluftfahrtbehörde FAA und der ICAO akzeptiert.

Die hieran geübte Kritik, näher in Betracht zu ziehende Varianten seien allein aufgrund des Kriteriums einer durchschnittlichen Verspätung von 4 Minuten zu Unrecht vorzeitig ausgeschieden worden, weil Eurocontrol eine Verspätung von 10 Minuten als durchschnittlich ansehe (s. Heldmaier/Wolf, Flugbetriebssimulationen zum Planfeststellungsverfahren Ausbau Flughafen Frankfurt, Januar 2008, S. 17) geht fehl. Im Rahmen von Kapazitätsberechnungen zur Bewertung von Varianten auf der Stufe der Grobanalyse wurde von der Beigeladenen im Wege der Simulation ermittelt, wie viele Flugbewegungen bewältigt werden können, ohne dass allein aufgrund der Start- und Landebahnkonfiguration eine durchschnittliche Verspätung von mehr als vier Minuten pro Flug auftritt (s. Konfigurationsanalyse A 3, a.a.O., S. 45; siehe auch Anlage zum Schreiben der Beigeladenen vom 22. Mai 2007, Ordner 535, Bl. 8). Eine Variante war bereits auf der Stufe der Grobanalyse auszuscheiden, wenn die erforderliche Kapazität von 126 Flugbewegungen pro Stunde nicht mit einer durchschnittlichen Verspätung von höchstens 4 Minuten in diesem Sinne abgewickelt werden kann.

Demgegenüber bezieht sich die Angabe von Eurocontrol auf die Summation aller Verzögerungsgründe (siehe Heldmaier/Wolf, a.a.O., Anhang 7, S. 53: "Due to all causes", durch Unterstreichung bei Eurocontrol hervorgehoben). Zu konfigurationsbedingten Verspätungen kommen also weitere Verzögerungsursachen, z.B. auf Grund der Rollwegbelegung oder aufgrund von Abhängigkeiten im Luftraum auf den An- und Abflugrouten (siehe dazu Schreiben der Beigeladenen vom 22. Mai 2007, a.a.O.) hinzu. Ferner bezieht sich die Angabe von Eurocontrol auf in der Vergangenheit tatsächlich eingetretene Verspätungen und umfasst somit zusätzlich noch etwa witterungsbedingte oder durch Verspätungen auf anderen Flughäfen übertragene Verzögerungen. Die von Heldmaier/Wolf (a.a.O.) zitierte

Auskunft von Eurocontrol in Form einer E-Mail gibt insgesamt also keine Anhaltspunkte dafür, dass die von der Beigeladenen zugrunde gelegte Anforderung einer durch das Start- und Landebahnsystem bedingten errechneten Verzögerung von höchstens 4 Minuten nicht sachgerecht ist.

Auch das Planungsziel einer Mindesttransferzeit von 45 Minuten zur Gewährleistung von Umsteige-, Gepäck- und Frachttransfervorgängen stellt sich als sachgerecht dar. Zu Recht weist der Planfeststellungsbeschluss darauf hin (S. 532 f.), dass die Funktionsfähigkeit eines Hub-Flughafens maßgeblich durch die Verknüpfung des Systems aus Zu- und Abbringerflügen einerseits und Fernflügen andererseits bestimmt wird. Der Zeitraum der MCT beginnt mit dem planmäßigen Erreichen der Abstellposition durch das ankommende Flugzeug und endet mit dem planmäßigen Abrollen des Anschlussflugzeuges von der Abstellposition. Entgegen geäußerter Kritik fallen also Rollzeiten, etwa auch verlängerte Rollzeiten bei Benutzung der planfestgestellten Landebahn Nord-West, nicht unter die MCT, sondern zählen zur Flugzeit.

Im Planfeststellungsbeschluss ist überzeugend dargelegt, dass die Verlängerung der MCT von derzeit 45 Minuten auf 60 Minuten eine Schwächung der Position des Frankfurter Flughafens im Wettbewerb der Drehkeuzflughäfen mit sich bringt (dem zustimmend auch das von Antragstellerseite eingeführte Gutachten von Romberg, "Kritische Stellungnahme zu der Ausbauplanung des Flughafens Frankfurt/Main aus luftverkehrswirtschaftlicher Sicht" von Januar 2005, Anlage E 2 zur Einwendung der Stadt Mörfelden-Walldorf, S. 34, 35 und 36, Ordner 298) und den Verlust von rund vier Millionen Passagieren jährlich zur Folge hätte (s. Intraplan, Minimum Connecting Time in Frankfurt Main, März 2007, Anlage zum Schreiben der Vorhabensträgerin vom 12. April 2007, Ordner 530, Bl. 111 ff.).

Die angegebene Mindestumsteigezeit ist wesentlich für die Wettbewerbsfähigkeit, weil diese Zeit in das elektronische Reservierungssystem für Umsteigeflüge eingegeben wird und regelmäßig der Flug mit der kürzesten Gesamtreisezeit, die maßgeblich durch kurze Umsteigezeiten bestimmt wird, eine bessere Positionierung bei Buchungen gewinnt (s. Intraplan, a.a.O., Bl. 151). Entscheidend ist somit das rechnerisch ermittelte "Angebot" einer Mindestumsteigezeit und nicht die tatsächliche, durchschnittliche Umsteigezeit bzw. die

Frage, ob in der Mehrzahl der Fälle die grundsätzlich angebotene Mindestumsteigezeit tatsächlich erreicht wird. Das Kriterium ist schließlich auch nicht im Hinblick darauf zu beanstanden, dass andere europäische Großflughäfen mit 60, 75 oder 90 Minuten festgelegter Mindestumsteigezeit operieren (siehe die Auflistung bei Intraplan, a.a.O., Bl. 152). Denn bei einer längeren MCT würde ein Wettbewerbsvorteil des Frankfurter Flughafens gegenüber den anderen Hubs der Star Alliance in München, Zürich und Wien, die Mindestumsteigezeiten von 30 bis 40 Minuten anbieten, verloren gehen (siehe Intraplan, a.a.O., Bl. 153).

Nach alledem ist schließlich auch die Kritik unberechtigt, die Planfeststellungsbehörde habe sich an vorab feststehenden Zielen der Vorhabensträgerin orientiert, ohne diese als "Qualitätskriterien" bezeichneten Anforderungen zu hinterfragen. Vielmehr hat die Planfeststellungsbehörde die Kriterien der konfigurationsbedingten Verspätung von höchstens 4 Minuten und der Mindestumsteigezeit von 45 Minuten einer eigenen Überprüfung unterzogen (siehe dazu etwa die Aufklärungsschreiben vom 16. Dezember 2005, Ordner 515, Bl. 412 ff. oder Aufklärungsschreiben vom 18. Mai 2007, Ordner 534, Bl. 31 ff.) und ihre Angemessenheit zu Recht bejaht.

Unter diesen Voraussetzungen hat die Planfeststellungsbehörde bei ihrer Alternativenprüfung in einer ersten Stufe diejenigen Varianten ausgeschieden, die nicht näher zu untersuchen waren, weil sie bereits nach einer Grobanalyse die Planungsziele eindeutig verfehlen (PFB, S. 706 ff.). Hier ist zunächst die Möglichkeit eines Verzichts auf einen kapazitiven Ausbau ohne Rechtsfehler verworfen worden. Eine bloße Optimierung des bestehenden Bahnsystems (siehe dazu PFB, S. 535 ff. und 707 f.) könnte die geforderte Kapazität von 701.000 Flugbewegungen im Jahr bzw. 126 planbare Flugbewegungen pro gleitender Stunde nicht erreichen. Der hiergegen vorgebrachte Einwand, die Kapazitätsgrenze des derzeitigen Systems liege nicht bei 520.000 Flugbewegungen pro Jahr und die Simulation von Heldmaier/Wolf (a.a.O.) habe eine Kapazität von 570.000 Flugbewegungen ergeben, ist unberechtigt. Die Simulation von Heldmaier/Wolf berücksichtigt nämlich nicht die am Flughafen Frankfurt Main bestehenden Rahmenbedingungen. Starts von der Startbahn 18 werden bei Heldmaier/Wolf (a.a.O.) von einer anderen Schwelle als derzeit bestehend si-

muliert. Unabhängig davon würde auch die von Heldmaier/Wolf angenommene Kapazität von 570.000 Flugbewegungen die Anforderungen deutlich verfehlen.

An den Kapazitätsanforderungen scheitern auch die sogenannten "Bahnspreizungsvarianten", bei denen durch Vergrößerung des Abstandes zwischen den bestehenden Parallelbahnen ein voneinander unabhängiger Bahnbetrieb erreicht werden soll. Dies ist bereits im Raumordnungsverfahren so festgestellt worden (siehe Landesplanerische Beurteilung vom 10. Juni 2002, S. 34 f.). Der Ausschluss erfolgte also - entgegen Behauptungen von Antragstellerseite - nicht in einem vom Vorhabensträger gesteuerten Verfahren und auch nicht maßgeblich wegen des Wunsches des Vorhabenträgers, Beeinträchtigungen des Flugbetriebs im Zuge von Baumaßnahmen auf dem derzeitigen Fluggelände zu vermeiden. Ebenso wenig erfüllen die oben dargestellten Kapazitätsanforderungen solche Varianten, die angeblich die Abwicklung von 660.000 Flugbewegungen pro Jahr ermöglichen.

Soweit von Antragstellerseite unter Bezugnahme auf Heldmaier/Wolf (a.a.O.) im Einzelnen vorgetragen wird, die Bahnspreizungsvariante 2b des Raumordnungsverfahrens ermöglichte bei Vornahme von Optimierungen wie etwa Verlegung der Startschwelle eine Kapazität von ca. 120 stündlichen Flugbewegungen bei vertretbaren Verspätungen, ergibt sich hieraus kein ungerechtfertigter Ausschluss dieser Variante von einer Detailprüfung. Abgesehen davon, dass aufgrund der aktualisierten und auf das Jahr 2020 bezogenen Nachfrageprognose eine Kapazität von 126 Flugbewegungen pro Stunde notwendig ist (die Stellungnahme von Heldmaier/Wolf ist auch erst im Jahre 2008 und damit lange nach Einführung der aktualisierten Prognose in das Planfeststellungsverfahren fertig gestellt worden), beruht die Errechnung einer Kapazität von 120 Flugbewegungen pro Stunde auf einer zugelassenen konfigurationsbedingten Verspätung von 10 Minuten (Heldmaier/Wolf, a.a.O., S. 17) und verfehlt bereits deshalb die legitimen Planungsziele der Beigeladenen. Ferner bezieht sich die Berechnung allein auf Westbetrieb (Betriebsrichtung 25). Bei Ostbetrieb (Betriebsrichtung 07) ist die Kapazität der Variante jedoch noch geringer (siehe Konfigurationsanalyse, a.a.O., S. 49), so dass sich bei gewichteter Mittelung der beiden Betriebsrichtungen eine geringere Kapazität als 120 Flugbewegungen pro Stunde ergibt.

Die Planfeststellungsbehörde hat zu Recht den Bau einer neuen Landebahn im Nordwesten des Flughafens, aber südlich der Autobahn auf dem bestehenden Flughafengelände (Variante 10 des Raumordnungsverfahrens) von einer vertiefenden Betrachtung ausgeschlossen. Die Beigeladene hat hierzu überzeugend dargelegt (Konfigurationsanalyse, a.a.O., S. 61), dass diese Variante bereits nach überschlägiger Prüfung ausscheidet, weil sie technisch und zeitlich nicht in zumutbarer Weise realisiert werden kann. Sie erfordert zusätzlich zum Abriss von Verwaltungsgebäuden, von Wartungshallen für Flugzeuge und des Tanklagers auf dem Flughafengelände den Abriss nahezu des gesamten Areals der Cargo City Nord. Betroffen wären Frachteinrichtungen, in denen ca. 2/3 des gegenwärtigen Frachtaufkommens abgefertigt werden. Eine derartige Baumaßnahme "unter laufendem Betrieb", die auch die Frage aufwerfen würde, wo die zu verlagernden Einrichtungen während der Bauzeit und später endgültig untergebracht werden sollten, ist für die Beigeladene nicht zumutbar (siehe auch die Bewertung des von Klägerseite vorgelegten Gutachtens von Romberg, a.a.O., S. 71 zur Verlegung von großflächigen Einrichtungen anderswo auf dem Flughafen: "eine Quasi-Schließung des Flughafens für mehrere Jahre ist unakzeptabel").

In diesem Zusammenhang wird von Antragstellerseite schließlich vorgebracht, derartige Belastungen seien der Beigeladenen zuzumuten, nachdem sie bereit sei, für die Verlegung des Chemie-Werkes Ticona 670 Mio Euro aufzubringen. Dieser Vergleich überzeugt jedoch nicht. Eine rein finanzielle Belastung kann nicht verglichen werden mit den Konsequenzen, die sich - wie dargestellt - aus der Notwendigkeit der Verlagerung großer Einrichtungen auf dem Flughafengelände und den Bedingungen eines Ausbaus unter "laufendem Betrieb" ergeben.

Die vorgebrachte "Alternative", Luftverkehrsströme auf andere Flughäfen zu verlagern, etwa in Form von Kooperationen mit dem Flughafen Köln/Bonn oder durch eine Aufteilung der Hub-Funktion mit dem Flughafen München, kann die Planungsziele der Stärkung des Luftverkehrsstandortes in der Rhein-Main-Region und der Stärkung der dortigen Wirtschaftskraft von vornherein nicht erreichen. Arbeitplatzeffekte können nicht in der Rhein-Main-Region erzielt werden, wenn Luftverkehrsströme nach München oder Köln umgeleitet werden. Wenn weiter gefordert wird, die vorhandenen Kapazitäten des Flughafens Frank-

furt Main auf Langstreckenflüge zu konzentrieren und Zeitnischen für Kurzstreckenflüge abzubauen, würde dies entgegen der Ziffer 7.4 LEP Hessen 2000 den Stellenwert des Flughafens Frankfurt Main als internationaler Großflughafen und seine Funktion als bedeutende Drehscheibe im internationalen Luftverkehr schwächen. Die Drehkreuzfunktion setzt auch Kurzstreckenflüge als Zubringer- und Abbringerflüge voraus. Daher kann auch die Ausnutzung einzelner zu bestimmten Zeiten noch freier Zeitnischen ("Slots") den Ausbau nicht erübrigen, weil die Funktion des Flughafens Frankfurt Main als Drehkreuz die Planung von Zubringer- und Anschlussflügen in Abhängigkeit von den Start- bzw. Landezeiten von Langstreckenflügen erfordert und diese Flüge deshalb nicht in einzelne freie Slots eingepasst werden können.

Eine näher in Betracht zu ziehende Alternative stellt ferner nicht die Einbeziehung des militärisch genutzten Flughafens Wiesbaden-Erbenheim dar. Eine solche Planung wäre ungeeignet, weil eine rechtliche Voraussetzung für die Realisierbarkeit, nämlich die zivile Mitnutzung des militärischen Flughafens Erbenheim, auf absehbare Zeit fehlt. Die Frage der rechtlichen Realisierbarkeit einer Mitnutzung des Flugplatzes Wiesbaden-Erbenheim wird auch von Romberg (a.a.O., S. 87) ausdrücklich ausgeklammert. Unabhängig davon würde bei Verwirklichung von schienen- oder straßengebundenen Transferkonzepten eine Mindestumsteigezeit von etwa 75 Minuten notwendig sein (s. PFB, S. 541).

Auch durch die Verlagerung von Flügen zum Flughafen Hahn würde die Drehkreuzfunktion des Flughafens Frankfurt Main entgegen den landesplanerischen Festlegungen deutlich geschwächt werden. Daher ist auch diese Alternative zum kapazitiven Ausbau des Flughafens Frankfurt Main zu Recht verworfen worden. Die von der Vorhabensträgerin angestrebte Mindestumsteigezeit von 45 Minuten würde durch notwendige Transferzeiten von und zum Flughafen Hahn nicht nur deutlich überschritten, sondern in einem Umfang verlängert, der Umsteigebeziehungen zwischen Flügen, die in Hahn ankommen oder starten mit Flügen auf dem Frankfurter Flughafen mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit von vornherein inakzeptabel erscheinen lässt. Die Straßenentfernung zwischen den beiden Flugplätzen beträgt 114 Kilometer, es ist unzweifelhaft, dass ein Transfer mit dem gegenwärtig verkehrenden Shuttlebus 1½ bis 1¾ Stunden dauert (s. PFB, S. 538). Eine schienengebundene Verbindung existiert derzeit nicht, bei einer Reaktivierung vorhandener Eisenbahn-



strecken würde sich nach den Ermittlungen der Planfeststellungsbehörde eine Fahrzeit von etwa zwei Stunden ergeben (PFB, S. 538). Dazu kämen Wartezeiten auf Bus oder Bahn und Zeit für Sicherheitskontrollen. Entscheidend anders lägen die Dinge auch nicht, wenn mit einer Schnellverbindung im Schienenverkehr die reine Fahrzeit auf 90 Minuten reduziert werden könnte.

Schließlich würde auch eine Kombination der gerade behandelten "Alternativen" in Form der Verlagerung von Luftverkehrsströmen keine für die Vorhabensträgerin zumutbare Alternative darstellen. Auch auf diese Weise könnten Planungsziele der Beigeladenen nicht annähernd erreicht werden. Darüber hinaus muss sich der Betreiber eines Flughafens nicht auf Minimallösungen verweisen lassen, wenn ein Ausbaubedarf feststeht. Vielmehr rechtfertigt ein nachgewiesener Ausbaubedarf eine zukunftsorientierte Gestaltung, die es dem Flughafen ermöglicht, sich im Wettbewerb mit konkurrierenden Flughäfen zu behaupten (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. April 2005 - 4 C 18.03 -, juris, Rdnr. 27; Hess. VGH, Urteil vom 17. Juni 2008 - 11 C 2089/07.T -, S. 53).

Die Planfeststellungsbehörde hat sodann in einem zweiten Schritt fünf Varianten eines Ausbaus unter Bedarfskriterien näher untersucht (PFB, S. 709 ff.) und hierbei die Errichtung einer Start- und Landebahn Süd unter Schließung der Startbahn 18 West (Variante 13 des Raumordnungsverfahrens) sowie den Bau zweier Start- und Landebahnen im Süden des Flughafens (Variante 12 des Raumordnungsverfahrens - "Atlanta-Variante") ebenfalls wegen eindeutiger Nichterreicherung der Planungsziele zu Recht verworfen (PFB, S. 733). In einer Detailprüfung schließlich hat die Planfeststellungsbehörde die verbliebenen Varianten einer Landebahn Nordwest, Landebahn Nordost und Start- und Landebahn Süd unter Auswirkungskriterien untersucht. Zur Variante einer Start- und Landebahn Süd hat die Behörde allerdings festgestellt, dass diese die Kapazitätsvorgaben schon so deutlich verfehlt, dass die Funktionalität des Flughafens unter Zugrundelegung des künftigen Luftverkehrs selbst bei denkbarer Inkaufnahme gewisser qualitativer Einbußen bei weitem nicht mehr gewährleistet ist (PFB, S. 731).

Gleichwohl hat die Planfeststellungsbehörde diese Variante neben den Varianten einer Landebahn Nordwest und Landebahn Nordost, welche beide die Planungsziele der Funkti-

onalität des Flughafens gleichwertig erfüllen, in die Detailprüfung unter Auswirkungskriterien einbezogen. Ein Planungsfehler liegt hierin entgegen der Auffassung der Antragsteller nicht. Insbesondere kann der Planfeststellungsbehörde nicht vorgeworfen werden, sie habe damit lediglich die Vorzugswürdigkeit der von vornherein gewollten Variante Nordwest herausstellen wollen.

Wie ausgeführt verlangt das Abwägungsgebot bei der Alternativenprüfung, nicht nur solche Varianten in Betracht zu ziehen, die die Planungsziele in gleichem Maße erfüllen wie die ausgewählte Variante, sondern auch Varianten zu prüfen, welche gewisse Abstriche an dem Grad der Zielvollkommenheit der Planung zu Gunsten eines geringeren Eingriffs in private Rechte Dritter oder zu Gunsten sonstiger entgegenstehender Belange bedeuten. Diesem Gebot ist die Planfeststellungsbehörde gerecht geworden, indem sie die Auswirkungen einer neuen Start- und Landebahn Süd näher untersucht hat.

Die Detailprüfung der Planfeststellungsbehörde unter Auswirkungsgesichtspunkten hat ergeben, dass der Landebahn Süd gegenüber den anderen näher untersuchten Varianten kein eindeutiger Vorzug zukommt und sie schon aus Kapazitätsgründen ausscheidet. Hinsichtlich der Bewertung einer Landebahn Nordwest im Verhältnis zu einer Landebahn Nordost ist die Planfeststellungsbehörde zu dem Ergebnis gekommen, dass die Landebahn Nordwest deutlich vorzugswürdig ist (PFB, S. 783). Die ausführliche Prüfung unter den Gesichtspunkten der Luftsicherheit und der öffentlichen Sicherheit, der Nutzungseinschränkungen im Flughafenumfeld, der Flächeninanspruchnahmen und baulichen Folgemaßnahmen sowie hinsichtlich der Fluglärmwirkungen und der Auswirkungen auf Wasser, Boden, Luft und Klima ist in jeder Hinsicht überzeugend, der Senat kann hier auf die Ausführungen im Planfeststellungsbeschluss (S. 739 ff.) Bezug nehmen. Insbesondere unter dem Aspekt des Lärmschutzes weist die Nordwestvariante gegenüber der Nordostalternative so erhebliche Vorteile auf, dass ein Abwägungsfehler auszuschließen ist.

Mit dem Einwand, die Variantenauswahl verstoße gegen europäisches Naturschutzrecht, können mittelbar - d. h. durch Lärm oder sonstige Immissionen - Betroffene und Kommunen nicht gehört werden. Denn das Naturschutzrecht dient allein öffentlichen Interessen. Die Antragsteller sind nicht dazu berufen, die Wahrung dieser Interessen gerichtlich gel-

tend zu machen (vgl. oben II. 4.2). Daher können Kommunen und lärm betroffene Private auch nicht einen Verstoß gegen das naturschutzrechtliche Minimierungsgebot betreffend die Flächen des Ausbaubereichs Süd rügen. Darüber hinaus lässt der Planfeststellungsbeschluss im Hinblick auf die Dimensionierung der planfestgestellten Anlagen keinen zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses führenden Rechtsfehler erkennen.

Dies gilt zunächst für die Länge der geplanten Landebahn Nordwest. Die Planfeststellungsbehörde hat als Bemessungsflugzeug für die Länge der Landebahn das Muster A 340-600 herangezogen (PFB, S. 556). Für dieses errechnet sie - unter Einbeziehung ungünstiger Umstände wie Rückenwind und nasser Bahn - zunächst eine Landebahnlänge von mindestens etwa 2670 m nach den einschlägigen und im Einzelnen benannten Regelwerken (PFB, S. 557). Anschließend folgt die Planfeststellungsbehörde jedoch dem Antrag der Vorhabensträgerin, der unter Berücksichtigung noch besonders erschwerter Umstände wie etwa Schneematsch, der zur weiteren Verringerung des Reibungswiderstandes führt, eine Länge von insgesamt 2800 m vorsieht.

Dazu wird kritisiert, die Verlängerung auf 2800 m sei nicht hinreichend begründet worden und in der Sache auch nicht notwendig. Es sei ferner nicht sachgerecht, das Muster A 340 als Bemessungsflugzeug heranzuziehen. So könne die Länge der Landebahn um gut 200 m verkürzt und damit dem naturschutzrechtlichen Minimierungsgebot genügt werden. Geboten sei außerdem eine Verschiebung der geplanten Landebahn Nordwest um ca. 50 m nach Süden, um unter anderem eine Beeinträchtigung des Vogelschutzgebietes Untermainschleusen zu verringern.

Diese Kritik ist unbegründet. Die Erforderlichkeit von Länge und Lage der Landebahn Nordwest ist hinreichend belegt. Das Muster A 340-600 ist als Bemessungsflugzeug geeignet. Es handelt sich nicht um ein selten in Frankfurt Main landendes Flugzeug. Die Beigeladene hat überzeugend dargelegt, dass bereits heute nahezu 5 % aller Flugbewegungen mit dem Airbus A 340 abgewickelt werden und für die Zukunft noch ein prozentualer Anstieg zu erwarten ist. Im Jahre 2020 wird der Airbus A 340-600 konkret in Frankfurt einen Anteil von ca. 3,5 % an den Flugbewegungen haben. Die Länge von 2800 m ist notwendig, um auch bei besonders widrigen Bedingungen wie Schneematsch noch sicher

landen zu können. Der Hinweis auf die Reinigung der Bahn genügt etwa bei andauerndem Schneefall nicht. Eine Verschiebung der Landebahn nach Süden scheidet aus, weil dann der erforderliche Abstand zum genehmigten Bahnsystem und zu den Parallelrollbahnen nicht mehr eingehalten würde.

Die Einwände gegen die Dimensionierung des Ausbaubereichs Süd überzeugen insgesamt nicht. Nach der im Eilverfahren gebotenen und allein möglichen summarischen Überprüfung werden weder für den Flugbetrieb, noch für die Frachtabfertigung noch für das Terminal T 3 Flächen wesentlichen Umfangs in Anspruch genommen, die zur Erreichung der Ziele des Gesamtausbauvorhabens nicht notwendig sind.

Die Errichtung von Anlagen für den ruhenden Luftverkehr der allgemeinen Luftfahrt ist gerechtfertigt durch die Widmung des Flughafens auch für die allgemeine Luftfahrt. Die Dimensionierung der Frachtflächen ist ausführlich begründet im Planfeststellungsbeschluss (PFB, S. 798 ff.) und diese Darstellung wird durch die hiergegen erhobene Kritik nicht erschüttert. So sind die Verlagerungsüberlegungen der Lufthansa Cargo und von Fed Ex berücksichtigt und alternative Standorte für Frachtflächen sind ebenfalls geprüft worden. Soweit schließlich zur Dimensionierung des Terminals 3 gerügt wird, die zugrunde gelegte Maximalbelastung des Terminals treffe nur für ein schmales Zeitfenster zu, weist die Beigeladene zu Recht darauf hin, dass es sich tatsächlich um die Belastung während einer vollen Stunde des Tages, nämlich von 13 bis 14 Uhr handelt. Unabhängig davon ist dieser und ähnlichen Forderungen nach Verwirklichung einer höchstens noch knapp ausreichenden Lösung entgegenzuhalten, dass die öffentlichen Interessen an der Verwirklichung des Ausbaus es dem Vorhabensträger erlauben, zukunftsgerichtet zu planen und er nicht darauf verwiesen ist, sich in allen Einzelpunkten auf eine Minimallösung oder Notlösung zu beschränken (siehe so bereits Urteil des Senats vom 28. Juni 2005 - 12 A 8/05 -, S. 50).

## **7. Belange des Lärmschutzes**

Eine Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klagen ist auch unter dem Aspekt des Lärmschutzes nicht geboten. Gegen den Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2007 wird eingewendet, dass in dem Beschluss festgestellte Lärmschutzkonzept sei insge-

samt mit so erheblichen Fehlern behaftet, dass im Hauptsachverfahren nur eine vollständige Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses in Betracht komme mit der Folge, dass die Vollziehung des Beschlusses ausgesetzt werden müsse.

Das trifft nicht zu. Das dem Planfeststellungsbeschluss zugrunde gelegte Lärmschutzkonzept ist grundsätzlich nicht zu beanstanden. Soweit einzelne Regelungen - wie die Zulassung planmäßiger Flüge zwischen 23 und 5 Uhr - rechtlichen Bedenken unterliegen, können eventuelle Mängel in einem ergänzenden oder weiteren Planfeststellungsverfahren ausgeräumt werden, so dass derartige Fehler nicht dazu führen können, die aufschiebende Wirkung der Klagen anzuordnen.

7.1 Die Planfeststellungsbehörde hat dem angefochtenen Beschluss zu Recht das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm - FLärmSchG - in der Fassung des Art. 1 des Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen vom 1. Juni 2007 (BGBl. I S. 986) in Verbindung mit § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG in der Fassung des Art. 2 des vorgenannten Gesetzes vom 1. Juni 2007 zu Grunde gelegt. Dieses Gesetz ist nach seinem Art. 6 am Tag nach der Verkündung, also am 7. Juni 2007 in Kraft getreten. Am 9. November 2007 ist lediglich die Fassung, die das Fluglärmschutzgesetz durch das Änderungsgesetz vom 1. Juni 2007 insgesamt erfahren hat, neu bekannt gemacht worden (BGBl. I S. 2551).

Gegen das Gesetz, das ohne Übergangsregelung in Kraft getreten ist (dazu 7.1.1), bestehen weder verfassungsrechtliche (7.1.2) noch gemeinschaftsrechtliche (7.1.3) Bedenken und seine Anwendbarkeit scheitert auch nicht an dem Fehlen von Ausführungsverordnungen (7.1.4).

7.1.1 Der Anwendbarkeit der Neufassung des Fluglärmschutzgesetzes steht nicht entgegen, dass das Planfeststellungsverfahren für den Ausbau des Flughafens Frankfurt Main vor dem 7. Juli 2007 begonnen worden ist. Es ist zwar denkbar, dass ein Planfeststellungsverfahren nach "altem Recht" zu Ende zu führen ist, dazu bedarf es aber einer ausdrücklichen Übergangsregelung, die hier nicht erlassen worden ist. Art. 6 des Gesetzes vom 1. Juni 2007 gilt vielmehr ausnahmslos.

7.1.2 Darin liegt keine verfassungswidrige Rückwirkung. Da das neue Fluglärmschutzgesetz vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses in Kraft getreten ist, kommt allenfalls eine sogenannte unechte Rückwirkung in Betracht, die nur dann rechtsstaatlich bedenklich ist, wenn sie einen entwertenden Eingriff vornimmt, mit dem der Staatsbürger nicht zu rechnen braucht (vgl. Leibholz/Rinck, Grundgesetz, Art. 20, Rdnr. 1661, mit zahlreichen Nachweisen aus der Rechtsprechung des BVerfG). Hier ist schon fraglich, ob das Fluglärmschutzgesetz überhaupt eine Eingriffsregelung in diesem Sinne enthält. Denn durch den Antrag auf Planfeststellung und die Beteiligung der Betroffenen am Planfeststellungsverfahren sind keine Rechtspositionen begründet worden, die einen über die Regelung des Fluglärmschutzgesetzes hinausgehenden Lärmschutz gewähren. Da mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erstmals konkrete Normen für die Behandlung von Lärmschutz im Planfeststellungsverfahren erlassen worden sind, kann insoweit nicht von einer Verschlechterung oder gar einem Eingriff in geschützte Rechtspositionen gesprochen werden. Jedenfalls aber mussten alle Betroffenen angesichts der bis dahin bestehenden Gesetzeslücke, angesichts der allgemeinen Forderung nach einer gesetzlichen Regelung des Problemfeldes Fluglärm und angesichts der seit vielen Jahren anhaltenden Diskussion über einschlägige Gesetzesentwürfe damit rechnen, dass die Problematik der Behandlung von Fluglärm im Rahmen von Planfeststellungsverfahren durch den Gesetzgeber geregelt wird. Im Übrigen dient das Fluglärmschutzgesetz wichtigen öffentlichen Interessen. Mit seinem Erlass sollen bei dem Bau oder der Erweiterung eines Flughafens Rechtsklarheit und Rechtssicherheit für Planungsträger und Planungsbehörden sowie eine Gleichbehandlung der durch den Fluglärm betroffenen Menschen erreicht werden.

Auch inhaltlich verstößt das neue Fluglärmschutzgesetz nicht gegen die Verfassung. Die in § 2 Abs. 2 FLärmSchG bestimmten Grenzwerte markieren nicht die Schwelle, ab der Fluglärm gesundheitsgefährdend wirkt, sondern die darunter liegende sogenannte fachplanerische Zumutbarkeitsgrenze. Das ist die Schwelle, ab der Belastungen durch Fluglärm infolge des Baus oder der Erweiterung eines Flughafens nach § 9 Abs. 2 LuftVG nicht ohne Schutzvorkehrungen oder Entschädigungen hingenommen werden müssen. Die fachplanerische Zumutbarkeitsgrenze deckt sich mit der Stufe, ab der Beeinträchtigungen durch

Immissionen als erheblich zu qualifizieren sind, und zwar sowohl im Sinne des § 5 Abs. 1 BImSchG als auch im Sinne des § 906 Abs. 2 BGB.

Bei der Festlegung dieser Grenzlinie steht dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum offen, in dem auf der einen Seite die Lärmschutzbelange der Betroffenen und auf der anderen Seite das öffentliche Interesse an der Schaffung von Verkehrseinrichtungen sowie die wirtschaftlichen Interessen des Betreibers und der Nutzer des Flughafens zu berücksichtigen sind. Im Rahmen des legislativen Ermessens steht dem Gesetzgeber die Möglichkeit offen, zwischen bestehenden und neuen sowie zwischen militärischen und zivilen Flughäfen zu differenzieren. Er ist ermächtigt, Pauschalierungen zum Beispiel hinsichtlich der Nutzung von Gebäuden und Einrichtungen sowie hinsichtlich des Gebietscharakters vorzunehmen. Schließlich steht es ihm frei, Übergangsregelungen einzuführen, zum Beispiel die Zeitpunkte für die Entstehung von Ausgleichsansprüchen nach dem Grad der Betroffenheit zu staffeln. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 20. Februar 2008 - 1 BvR 2722/06 -, juris, Rdnrn. 53 ff. und 76 ff.) verstoßen Grenzwerte für die Zumutbarkeit von Fluglärm, die sich mit den Werten des § 2 Abs. 2 Satz 2 FLärmSchG decken oder teilweise darüber liegen, weder gegen den verfassungsrechtlich gewährleisteten Schutz der körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) noch gegen den Schutz des Eigentums (Art. 14 GG). Diese Tendenz wird durch den Beschluss desselben Gerichts vom 4. März 2008 (1 BvR 2617/07) speziell zu § 2 Abs. 2 FLärmSchG bestätigt. Soweit geltend gemacht wird, die Werte des § 2 Abs. 2 FLärmSchG würden Gefährdungstatbestände - gemeint sind Tatbestände der Gefährdung der Gesundheit - regeln, ist das unrichtig. Der Senat teilt deshalb auch nicht die daraus abgeleiteten weitreichenden Schlussfolgerungen in Bezug auf die Anwendbarkeit und Auslegung der gesetzlichen Regelung.

Was die Gesundheitsgefährdungsgrenze angeht, lassen sich dem neuen Fluglärmschutzgesetz allerdings Anhaltspunkte entnehmen. Wenn das Gesetz einen sofort greifenden Anspruch auf Gewährung baulichen Schallschutzes bei bestehenden Flughäfen, also einen sogenannten Lärmsanierungsanspruch gewährt, wenn der äquivalente Dauerschallpegel den Wert von 70 dB(A) am Tag oder den Wert von 60 dB(A) in der Nacht übersteigt (vgl. § 9 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 FLärmSchG), spricht das deutlich für die Auffassung der

Planfeststellungsbehörde, die diese Begrenzungswerte ihrem Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2007 zugrunde gelegt hat, soweit es auf die Schwelle zur Gefährdung der Gesundheit (und nicht auf die Schwelle der Zumutbarkeit bzw. Erheblichkeit) ankommt. Diese Werte sind im Übrigen auch schon vor Inkrafttreten des Fluglärmschutzgesetzes in der Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs anerkannt worden (vgl. Urteil vom 23. Dezember 2003 – 2 A 2815/01 u.a. -, S. 26 ff.; und Urteil vom 3. Juni 2004 – 2 A 1118/01 u.a. -, S. 27 ff., ZLW 2005, 142, mit weiteren Nachweisen). Soweit im hier streitigen Planfeststellungsverfahren die Gesundheitsgefährdungsgrenze überschritten wird, sei es durch den Fluglärm allein oder sei es durch den Fluglärm in Kombination mit dem Bodenlärm, hat die Planfeststellungsbehörde dem zu Recht dadurch Rechnung getragen, dass sie anstelle baulichen Schallschutzes Übernahmeansprüche gewährt hat.

Schließlich besteht auch kein Anhaltspunkt, dass das neue Fluglärmschutzgesetz gegen das Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 GG verstößt. Das Gesetz gilt für alle Menschen, die in der Nachbarschaft eines Flughafens ab einer bestimmten Größe leben. Soweit Differenzierungen vorgenommen und Übergangsregelungen getroffen worden sind, lassen sich dafür sachliche Gründe anführen, die mit dem pauschalen Vorwurf der Verfassungswidrigkeit des Gesetzes nicht infrage gestellt werden.

7.1.3 Auch aus dem Gemeinschaftsrecht lassen sich keine Gesichtspunkte herleiten, die die Anwendbarkeit des Fluglärmschutzgesetzes ausschließen oder auch nur einschränken. Das gilt insbesondere für die Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (ABl. L 189, S. 12 ff.) – Umgebungslärm-Richtlinie. Die Vorschriften über die Lärmkartierung dienen lediglich der Bestandserfassung (vgl. auch § 47c BImSchG), und mit dem Institut der Lärmaktionsplanung (vgl. § 47d BImSchG) soll Lärmschutz von einem ganzheitlichen Ansatz her betrieben werden. Weder der Richtlinie noch den Ausführungsbestimmungen in § 47a ff. BImSchG lassen sich Grenzwerte entnehmen, die die Planfeststellungsbehörde bei der Zulassung eines Flughafenprojekts strikt zu beachten hat. Die in dem Anhang VI der Richtlinie unter Ziffern 1.5 und 1.6 angegebenen dB(A)-Werte beschreiben keine Zumutbarkeitsgrenzen, sondern konkretisieren die Mitteilungspflichten der Mitgliedstaaten, die nach Art. 10 der Umgebungslärm-Richtlinie bestehen. Auch Lärmaktions- oder Lärmminderungspläne begründen keine Bindungswirkung für



die Planfeststellungsbehörde. Im Gegenteil sind nach § 14 FLärmSchG die Grenzwerte dieses Gesetzes von der Lärmaktionsplanung zu beachten.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus Art. 8 Abs. 1 lit. b) der Umgebungslärm-Richtlinie. Nach dieser Vorschrift sollen "ruhige Gebiete" in Ballungsräumen gegen eine Zunahme des Lärms geschützt werden. Aus dieser Regelung lässt sich kein strikt zu beachtendes Verschlechterungsverbot ableiten. Allerdings sind die Existenz derartiger Gebiete und die zu erwartenden Lärmsteigerungen ebenso in die Bewertung und Würdigung der für und gegen das Vorhaben streitenden Belange einzustellen wie Lärmaktionspläne. Das folgt schon aus den allgemein Anforderungen des luftverkehrsrechtlichen Abwägungsgebots (§ 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG).

7.1.4 Der Anwendbarkeit des neuen Fluglärmschutzgesetzes steht nicht entgegen, dass zu einigen Vorschriften noch Ausführungsverordnungen erlassen werden müssen. In diesem Zusammenhang ist zunächst hervorzuheben, dass der Kern der gesetzlichen Neuregelung keiner weiteren Ausführungsvorschriften bedarf. Das gilt insbesondere für die Normierung der Grenzwerte für die Zumutbarkeit von Fluglärm und die Geltung dieser Richtwerte für luftverkehrsrechtliche Planfeststellungsverfahren. Würde man auf die Anwendung der Grenzwerte allein im Hinblick auf das Fehlen einzelner Ausführungsbestimmungen verzichten, stünde das in einem deutlichen Widerspruch zu der Intention des Gesetzgebers, die Neuregelung zum Schutz gegen Fluglärm mit sofortiger Wirkung in Kraft zu setzen. Dem Gesetzgeber war im Zeitpunkt des Erlasses des Gesetzes bekannt, dass noch Ausführungsvorschriften zu § 3 FLärmSchG zu erlassen sind. In Kenntnis dieses Umstandes hat er das Gesetz mit sofortiger Wirkung in Kraft gesetzt.

Darüber hinaus ist das neue Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm inhaltlich darauf ausgelegt, dass einzelne Schutzansprüche erst entstehen, wenn die gesetzlich vorgesehenen Verfahrensschritte vollzogen sind. So setzen Ansprüche auf baulichen Schallschutz (§ 9 Abs. 1 Satz 1 sowie Abs. 2 Satz 1 FLärmSchG) und Ansprüche auf Entschädigung wegen Beeinträchtigung des Außenwohnbereichs (§ 9 Abs. 5 FLärmSchG) voraus, dass die in § 2 FLärmSchG vorgesehenen Lärmschutzbereiche durch Rechtsverordnung der Landesregierung (§ 4 Abs. 2 Satz 1 FLärmSchG) im Anschluss an das Planfeststellungsverfahren (§ 4

Abs. 3 Satz 3 FLärmSchG) festgesetzt werden. Erst nachdem diese Ausweisungen vollzogen worden sind, wird durch Bescheid der zuständigen Behörde über Ansprüche auf baulichen Schallschutz oder Entschädigung wegen Beeinträchtigung des Außenwohnbereichs entschieden (§ 10 FLärmSchG), und zwar mit Wirkung auch für das Planfeststellungsverfahren (§ 13 Abs. 1 Satz 1 FLärmSchG).

Daraus ergibt sich zum einen, dass im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage über Ansprüche auf passiven Schallschutz und auf Entschädigung wegen Beeinträchtigung des Außenwohnbereichs nicht mehr im Planfeststellungsverfahren, sondern in einem gesonderten Verfahren nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses entschieden wird (Wysk, ZfL 2007, 243, 247). Zum anderen ergibt sich aus der Systematik, dass die Anwendung des neuen FluglärmSchutzgesetzes auf das hier streitige Planfeststellungsverfahren nicht daran scheitern kann, dass noch keine Lärmschutzbereiche durch Rechtsverordnung der Landesregierung festgesetzt worden sind. Das FluglärmSchutzgesetz mutet also der Nachbarschaft eines Flughafens zu, bestimmte Ansprüche erst dann geltend machen zu können, wenn die oben beschriebenen Maßnahmen ergriffen worden sind.

Darin liegt kein Verstoß gegen den Grundsatz der Problembewältigung. Im Fachplanungsrecht gilt zwar grundsätzlich das Gebot, dass die durch das Vorhaben aufgeworfenen Konflikte in der Zulassungsentscheidung selbst gelöst werden müssen. Es bleibt dem Gesetzgeber aber unbenommen, von diesem Grundsatz - wie hier - Ausnahmen zuzulassen. Grundrechte oder sonstige durch die Verfassung geschützte Rechtspositionen werden dadurch nicht verletzt. Es entstehen auch keine Lücken im Rechtsschutz weil zumindest die Entscheidung nach § 10 FLärmSchG der gerichtlichen Kontrolle unterliegt. Für die Verlagerung der Entscheidung über die Gewährung passiven Schallschutzes auf ein besonderes, dem Planfeststellungsverfahren nachfolgendes Verfahren spricht im Übrigen die Erwägung, dass die Lärmschutzbereiche erst dann genau festgesetzt werden können, wenn die Einzelheiten der betrieblichen Anlagen und die Betriebsregelungen verbindlich festgesetzt sind.

Noch lückenhaft waren die Regelungen über den Schutz gegen Fluglärm allerdings insoweit, als die Verordnung der Bundesregierung über die Einzelheiten der Berechnung der

Fluglärmkonturen (vgl. § 3 Abs. 2 FLärmSchG) im Zeitpunkt der Planfeststellung noch nicht vorgelegen hat. Das Fehlen dieser Verordnung (im Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses) rechtfertigt es jedoch nicht, von der Anwendung des Fluglärm-schutzgesetzes insgesamt abzusehen. Hierbei ist zwischen den Ansprüchen auf passiven Schallschutz und Entschädigung (§ 13 Abs. 1 Satz 1 FLärmSchG) einerseits und den sonstigen Anforderungen des Abwägungsgebots (§ 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG) andererseits, auf die später eingegangen wird (vgl. II. 7.3), zu unterscheiden. Bezüglich der Ansprüche auf Anordnung baulichen Schallschutzes oder auf Entschädigung wegen Beeinträchtigung der Nutzung des Außenwohnbereichs folgt das schon daraus, dass die Schutzbereiche nach Durchführung des Planfeststellungsverfahrens festzusetzen sind. Ob diese Pflicht der Landesregierung durch den Erlass der Zulassungsentscheidung oder erst mit Eintritt deren Bestandskraft ausgelöst wird, lässt sich dem Gesetz nicht sicher entnehmen. Der Zweck der Verfahrenstrennung, die Lärmschutzbereiche erst festzusetzen, wenn die konkrete Ausgestaltung der Anlagen und die Betriebsregelungen im Einzelnen verbindlich geregelt sind, spricht dafür, an den Eintritt der Bestandskraft anzuknüpfen (vgl. Giemulla/Rathgeb, DVBl. 2008, 669, 674).

Hier hat die Beigeladene eine Ermittlung der maßgeblichen Lärmkonturen auf der Basis des Entwurfs einer Berechnungsvorschrift für die Anlage zu § 3 FLärmSchG - Entwurf AzB 2007 - vorgelegt. Unabhängig von der Berechtigung der Einwendungen, die gegen diese Berechnung im Einzelnen erhoben worden sind, geben sie für viele Betroffene einen sicheren Anhalt dafür, ob ein Grundstück in einem der maßgeblichen Schutzbereiche liegt. Gleichwohl verbleiben viele Übergangszonen, in denen fraglich ist, ob sich einzelne Grundstücke innerhalb oder außerhalb der Kontur befinden. Diese Entscheidung wird erst durch die Rechtsverordnung der Landesregierung getroffen, die ihrerseits den Erlass der Berechnungsvorschrift voraussetzt. Dieses Verfahren bringt für die insoweit Betroffenen eine Ungewissheit mit sich, die aber nicht zur Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses führt. Denn diese Ungewissheit ist in erheblichem Umfang bereits in der Systematik des Fluglärm-schutzgesetzes angelegt und sie kann, wie dargelegt, den Betroffenen zugemutet werden, ohne höherrangiges Recht zu verletzen.

Hinzu kommt, dass die Betroffenen jedenfalls bis zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme der neuen Landebahn nicht dadurch in ihren Rechten verletzt sein können, dass sich die Entscheidung über die Gewährung passiven Schallschutzes oder einer Entschädigung verzögern sollte. Im Zusammenhang mit diesen Ansprüchen, das heißt im Rahmen des § 13 Abs. 1 Satz 1 FLärmSchG kann die Anwendbarkeit der Neufassung dieses Gesetzes von vornherein nicht daran scheitern, dass im Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses noch keine vollständige Berechnungsvorschrift vorgelegen hat.

Im Übrigen hat die Bundesregierung inzwischen die "Erste Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm" - FlugLSV - erlassen, der der Bundesrat am 19. September 2008 zugestimmt hat (vgl. BR-Drs. 566/08). Sobald die Qualität der erforderlichen Berechnungsprogramme erfolgreich geprüft ist, kann die Beigeladene die notwendigen Ermittlungen durchführen. Gegen die Berücksichtigung dieser Berechnungen im laufenden Gerichtsverfahren bestehen keine Bedenken, weil die materielle Rechtslage auf eine entsprechende Ergänzung angelegt ist (vgl. zur Erheblichkeit von Rechtsänderungen im Übrigen: BVerwG, Urteil vom 12. März 2008 - 9 A 3.06 -, Rdnr. 256).

Schließlich steht der Anwendbarkeit des Fluglärmschutzgesetzes nicht entgegen, dass noch keine Verordnung zur Regelung des Umfangs der Ansprüche auf baulichen Schallschutz oder Entschädigung (nach §§ 7 und 9 Abs. 6 FLärmSchG) erlassen worden ist. Sollten diese Regelungen nicht rechtzeitig vorliegen, können die insoweit aufgeworfenen Fragen durch Rückgriff auf bestehende Vorschriften oder durch eine Entscheidung der zuständigen Behörde gelöst werden, wie es schon vor Inkrafttreten der Neufassung des Fluglärmschutzgesetzes geboten gewesen ist.

7.2 Aus der Anwendung des neuen Fluglärmschutzgesetzes ergeben sich weitreichende Konsequenzen für Ansprüche auf baulichen Schallschutz und Entschädigung wegen Einschränkung der Nutzung der Außenwohnbereiche. Das gilt insbesondere für das Verfahren, die materiellen Voraussetzungen der Ansprüche, die Bedeutung der lärmmedizinischen Gutachten sowie die Auswirkungen auf schutzbedürftige Einrichtungen.

Es wurde bereits dargelegt, dass die Gewährung baulichen Schallschutzes und die Gewährung einer Entschädigung wegen Einschränkung der Nutzung der Außenwohnbereiche nicht mehr in dem Planfeststellungsbeschluss selbst zu regeln ist. Deshalb hat die Planfeststellungsbehörde die Betroffenen insoweit zu Recht auf ein dem Planfeststellungsverfahren nachfolgendes besonderes Verwaltungsverfahren verwiesen (vgl. §§ 10 i.V.m. 13 Abs. 1 Satz 1 FLärmSchG). Schon aus diesem verfahrensrechtlichen Grund sind Ansprüche, die auf Anordnung passiven Schallschutzes oder auf Festsetzung einer Entschädigung wegen Einschränkung der Nutzung des Außenwohnbereichs gerichtet sind, unbegründet, soweit sie auf Belastungen durch den Fluglärm (allein) gestützt sind.

Darüber hinaus legt das Fluglärmenschutzgesetz - von noch zu erörternden Ausnahmen abgesehen - auch die materiellen Voraussetzungen für die Gewährung von passivem Schallschutz bzw. von Entschädigungsleistungen fest. Der Auffassung, die Planfeststellungsbehörde sei generell berechtigt und unter weiteren Voraussetzungen auch verpflichtet, die Gewährung baulichen Schallschutzes auch dann anzuordnen, wenn die Grenzwerte des § 2 Abs. 2 FLärmSchG nicht erreicht werden, vermag sich der Senat nicht anzuschließen. Sie lässt sich nicht mit § 13 Abs. 1 FLärmSchG vereinbaren. Satz 1 dieser Bestimmung schreibt unmissverständlich die Maßgeblichkeit der Grenzwerte des § 2 Abs. 2 FLärmSchG für das Planfeststellungsverfahren vor. Das wird auch durch § 13 Abs. 1 Satz 2 FLärmSchG bestätigt, der eine weitergehende Anordnung von Schutzmaßnahmen nur als Übergangsregelung für Zulassungsentscheidungen akzeptiert, die vor dem 7. Juni 2007 erteilt worden sind.

Das Bundesverwaltungsgericht hat unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte des Gesetzes auf die Möglichkeit hingewiesen, dass die zuständige Behörde bei der Festsetzung von Lärmschutzbereichen befugt sein könnte, die Lärmgrenzwerte "zu Gunsten bestimmter Gruppen besonders schutzwürdiger Lärmbetroffener oder Einrichtungen zu unterschreiten" (Beschluss vom 13. September 2007 - 4 A 1007.07, juris, Rdnr. 29). Für die Festsetzung der Lärmschutzbereiche durch Rechtsverordnung der Landesregierung dürfte angesichts der strikten Formulierungen in § 2 Abs. 1 und Abs. 2 Sätze 1 und 2 sowie in § 4 Abs. 3 und 4 FLärmSchG kein derartiger Spielraum bestehen. Eine andere Frage ist es, ob die Planfeststellungsbehörde im Rahmen der planerischen Abwägung baulichen Schallschutz oder

Entschädigungsleistungen unterhalb der Grenzwerte des § 2 Abs. 2 FLärmSchG in Fällen zu gewähren hat, die von dem Fluglärmschutzgesetz offensichtlich nicht geregelt werden. Von dieser Möglichkeit geht auch die Planfeststellungsbehörde selbst aus.

Unzutreffend ist allerdings der in diesem Zusammenhang erhobene Einwand, die gesamte Situation in der Umgebung des Flughafens Frankfurt Main müsse wegen der hohen Lärmbelastung sehr vieler Menschen als atypisch betrachtet und deshalb dürfe das Fluglärmschutzgesetz insgesamt nicht auf das streitige Planfeststellungsverfahren angewendet werden. Für eine derart weitreichende Einschränkung lässt sich weder aus dem Gesetz selbst noch aus seiner Entstehungsgeschichte ein konkreter Anhaltspunkt herleiten. Es kann nicht davon ausgegangen werden, der Gesetzgeber habe bei der Verabschiedung des neuen Fluglärmschutzgesetzes ausgerechnet den größten deutschen Flughafen aus dem Geltungsbereich des Gesetzes ausklammern wollen.

Klarzustellen bleibt in diesem Zusammenhang, dass sich die hier diskutierte Frage nach Ausnahmeregelungen für atypische Situationen nur im Rahmen des ausschließlichen Anwendungsbereiches des Fluglärmschutzgesetzes stellt. Dieses Gesetz gilt nur für Beeinträchtigungen durch den Fluglärm im engeren Sinne, das heißt durch den Lärm, der von Flugzeugen ausgeht, die sich in der Luft befinden oder am Boden aus eigenem Antrieb rollen. Der sonstige flugbetriebsbedingte Lärm, der am Flughafen verursacht wird, und der von anderen Verkehrsanlagen ausgehende Lärm werden nicht erfasst. Auch regelt das Fluglärmschutzgesetz nur den Schutz von Wohnraum und bestimmten Einrichtungen, nicht aber den Schutz gewerblicher Anlagen. Deshalb hat die Planfeststellungsbehörde zu Recht Einzelfallentscheidungen über die Gewährung von baulichem Schallschutz oder von Entschädigungen hinsichtlich gewerblicher Nutzung oder hinsichtlich von Lärmbelastungen getroffen, die sich aus einer Summation von Fluglärm und anderen Lärmquellen ergeben. Insoweit kann das Fluglärmschutzgesetz keine abschließende oder verdrängende Wirkung entfalten.

Im Rahmen des Eilverfahrens muss nicht entschieden werden, ob in dem angefochtenen Planfeststellungsbeschluss atypische Situationen im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts fehlerhaft übergangen worden sind. Eine insoweit möglicherweise

festzustellende Unvollständigkeit würde keinen zur Planaufhebung führenden konzeptionellen Fehler aufzeigen. Er würde nicht die Ausgewogenheit des Gesamtplans tangieren und könnte deshalb in einem ergänzenden Planfeststellungsverfahren ausgeräumt werden.

Der Gesetzgeber hat mit der Festlegung der Grenzwerte als Voraussetzungen für die Gewährung von baulichem Schallschutz und für Entschädigungen wegen Einschränkung der Nutzung von Außenwohnbereichen in §§ 2 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. 9 Abs. 1, 2 und 5 FLärmSchG und der Entscheidung, dass diese Werte auch für das Planfeststellungsverfahren verbindlich sind (§ 13 Abs. 1 Satz 1 FLärmSchG), die fachplanerische Zumutbarkeitsschwelle für Fluglärm mit pauschalierenden Effekten definiert. Diese Entscheidung hat er unter Auswertung der lärmmedizinischen Erkenntnisse getroffen, wie sich deutlich aus § 2 Abs. 3 FLärmSchG ergibt. Diese Vorschrift verpflichtet die Bundesregierung, in bestimmten Abständen über den Stand der Lärmwirkungsforschung zu berichten. Rechtlich unerheblich ist der in diesem Zusammenhang erhobene Einwand, der Gesetzgeber habe es versäumt, die neuesten lärmmedizinischen Erkenntnisse auszuwerten. Es steht dem Gesetzgeber unterhalb der Schwelle der Gesundheitsgefährdung frei zu entscheiden, welche Erkenntnisse er mit welchem Ergebnis seiner Regelung zugrunde legt.

Mit der Festlegung der Grenzwerte hat der Gesetzgeber die Planfeststellungsbehörden und die Gerichte weitgehend von der bisher gebotenen intensiven Auseinandersetzung mit der Lärmwirkungsforschung entbunden. Die lärmmedizinischen Erkenntnisse sind weiterhin bedeutsam für die Überprüfung und gegebenenfalls die Fortschreibung der Grenzwerte durch den Gesetzgeber (vgl. § 2 Abs. 3 FLärmSchG). Sie können auch im Einzelfall Bedeutung bei der abwägenden Entscheidung über einzelne Betriebsregelungen erlangen. Soweit die Werte des § 2 Abs. 2 FLärmSchG aber nicht überschritten werden, können Lärmbetroffene unter Berufung auf anderweitige Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung keine Ansprüche auf baulichen Schallschutz oder Entschädigung mehr mit Erfolg geltend machen. Die pauschalierende Wirkung der Definition der Grenzwerte schließt es auch aus, entsprechende Ansprüche in Bezug auf einzelne Schutzziele, zum Beispiel auf möglichst ungestörte Kommunikation, durchsetzen zu können. Dieses Ziel ist nach der Systematik des Gesetzes durch den Wert 60 dB(A) für die Tag-Schutzzone 1 abgedeckt. Die Entscheidung, dass die Belästigung durch Fluglärm am Tag erst ab diesem Wert erheblich ist,

lässt sich auch nicht unter Hinweis auf die sogenannte RDF-Belästigungsstudie in Frage stellen (vgl. Gutachten der ZEUS-GmbH, Schreckenbergs und Meis, vom 11. September 2006). Entsprechendes gilt für die auf dieses Gutachten aufbauenden Stellungnahmen von Dr. Maschke und Prof. Lercher.

Nicht unerhebliche Auswirkungen des neuen Fluglärmschutzgesetzes ergeben sich auch für schutzbedürftige Einrichtungen. In § 5 Abs. 1 Sätze 1 und 2 werden schutzbedürftige Einrichtungen anhand von Beispielfällen definiert. Die Planfeststellungsbehörde geht deshalb zu Recht davon aus, dass eine große Zahl kommunaler Einrichtungen, für die baulicher Schallschutz reklamiert wird, nicht unter den Geltungsbereich des Fluglärmschutzgesetzes fallen. Zu nennen sind insoweit beispielhaft Bolz- und Spielplätze, Schwimmbäder, gastronomische Betriebe, Jugend- und Verwaltungseinrichtungen.

Verfahrensrechtlich ist auch über Ansprüche auf baulichen Schallschutz für schutzbedürftige Einrichtungen oder auf Entschädigungen wegen Einschränkung der Nutzung von Außenanlagen nicht in dem Planfeststellungsbeschluss selbst, sondern in einem besonderen, der Planfeststellung nachfolgenden Verfahren zu entscheiden. Dort ist auch in Zweifelsfällen zu klären, ob eine Einrichtung als schutzbedürftig im Sinne des § 5 Abs. 1 Sätze 1 oder 2 FLärmSchG anzusehen ist. Die Planfeststellungsbehörde hat deshalb die Träger der Einrichtungen zu Recht auf das nachfolgende Verfahren verwiesen.

Materiell rechtlich hängen die Ansprüche auf baulichen Schallschutz und Entschädigung - wie bei Wohnungen - davon ab, ob die schutzbedürftige Einrichtung in der Tag-Schutzzone 1 oder der Nacht-Schutzzone liegt. Soweit in der Lärmwirkungsforschung und ihr folgend auch in der Rechtsprechung (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 - 4 A 1001.04 -, juris, Rdnrn. 351 ff.) auf andere Kriterien oder andere Kombinationen oder auf andere Grenzwerte abgestellt wird, dürften diese Kriterien mit Inkrafttreten des Fluglärmschutzgesetzes jedenfalls für die oben beschriebenen Ansprüche weitgehend an Bedeutung verloren haben. Der Gesetzgeber hat für schutzbedürftige Einrichtungen insoweit denselben Maßstab angelegt wie für Wohnraum. Das hält sich im Rahmen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums. Durch diese Regelungen werden keine durch die Verfassung geschützten Rechtspositionen tangiert. Für die Normierung spricht im Übrigen, dass Kinder sowie alte



und kranke Menschen vielfach in den Wohnungen im Umfeld ihrer Familien betreut werden.

Soweit bestehende Anlagen in der Tag-Schutzzone 2 liegen, die durch die 55 dB(A)-Kontur markiert wird, besteht kein Anspruch auf passiven Schallschutz oder auf Entschädigung wegen Einschränkung der Nutzung der Außenanlagen. Entsprechende Aussagen in dem Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2007 sind daher nicht zu beanstanden. Hier gilt ein Bauverbot für schutzbedürftige Einrichtungen (§ 5 Abs. 1 Satz 2 FLärmSchG), von dem aber Ausnahmen zugelassen werden können, wenn die Einrichtung im öffentlichen Interesse dringend geboten ist (§ 5 Abs. 1 Satz 3 FLärmSchG) und wenn der Bauherr oder Träger der Einrichtung auf eigene Kosten für den erforderlichen baulichen Schallschutz sorgt (§ 6 FLärmSchG). Das Bauverbot lässt erkennen, dass schutzbedürftige Einrichtungen in der Tag-Schutzzone 2 aus Gründen des vorsorgenden Lärmschutzes grundsätzlich nicht errichtet werden sollen. Die Ausweisung der Tag-Schutzzone 2 stellt aber, ohne eine anspruchsbegründende Funktion zu entfalten, einen Belang in der nach § 8 Abs. 1 Sätze 2 und 3 LuftVG vorzunehmenden planerischen Abwägung dar.

7.3 In der Regelung des baulichen Schallschutzes erschöpft sich jedoch nicht der Anwendungsbereich des Fluglärmschutzgesetzes. Mit der Festlegung der Grenzwerte in § 2 Abs. 2 Satz 2 FLärmSchG hat der Gesetzgeber die abstrakt-generelle Frage nach der fachplanerischen Zumutbarkeit von Fluglärm definitiv entschieden. Nach § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG (in der Fassung des Gesetzes vom 1. Juni 2007) sind die Grenzwerte des § 2 Abs. 2 FLärmSchG auch im Rahmen der Abwägung der Lärmschutzbelange zu beachten.

Demgegenüber wird in der Literatur die Auffassung vertreten, durch die gesetzliche Neuregelung werde gegenüber der bisherigen Rechtslage keine "gesteigerte Klarheit" bezüglich der in einem Planfeststellungsverfahren maßgeblichen Grenzwerte erreicht, weil die Standards des Fluglärmschutzgesetzes in der planerischen Abwägung überwunden werden könnten (Mechel, ZUR 2007, 561, 566). Dieser Auffassung vermag sich der Senat nicht anzuschließen. Diese Argumentation verkennt die rechtliche Tragweite der Neufassung des § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG. Diese Vorschrift stellt sicher, dass die im Wege der planerischen Abwägung nicht überwindbare Schwelle der fachplanerischen Unzumutbarkeit von

Fluglärm durch die Grenzwerte des § 2 Abs. 2 Satz 2 FLärmSchG bestimmt wird. Damit wird die heftig umstrittene Frage nach den Grenzwerten für die fachplanerische Zumutbarkeit von Fluglärm durch § 2 Abs. 2 Satz 2 FLärmSchG i.V.m. § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG mit Verbindlichkeit auch gegenüber dem Planfeststellungsverfahren entschieden. Die dort normierten Grenzwerte bestimmen damit auch die Schwelle, an der das planerische Ermessen der Planfeststellungsbehörde endet. Jenseits dieser Linie ist das Vorhaben nur mit Schutzauflagen zulässig. Da die Grenzwerte des § 2 Abs. 2 FLärmSchG über § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG auch für luftrechtliche Zulassungsverfahren gelten, vermisst der Senat entgegen der Auffassung des Sachverständigenrates für Umweltfragen (Gutachten 2008, BT-Drs. 16/9990, Rdnr. 824) keine der 16. BImSchV entsprechende luftverkehrsrechtliche Regelung.

Richtig ist, dass die Neuregelung nichts daran geändert hat, dass Lärmbeeinträchtigungen unterhalb der fachplanerischen Zumutbarkeitsgrenze, also unterhalb der Werte des § 2 Abs. 2 Satz 2 FLärmSchG, bei der Abwägung der für und gegen das Projekt streitenden Belange zu berücksichtigen sind, soweit sie die Geringfügigkeitsschwelle übersteigen. Das Gewicht, das einem solchen Belang im Rahmen einer konkreten planerischen Abwägung zukommt, kann naturgemäß nicht durch eine abstrakt-generelle gesetzliche Regelung festgelegt werden. Gleichwohl wirkt sich die gesetzliche Neuregelung auch insoweit aus, als eine Relation zwischen der konkreten Belastung im Einzelfall und der gesetzlich festgelegten (abstrakten) Zumutbarkeitsgrenze hergestellt werden kann.

Deshalb ist es auch nicht richtig, wenn dem Planfeststellungsbeschluss von einigen Antragstellerinnen vorgeworfen wird, es unterlassen zu haben, die Grenzwerte generell festzulegen, ab denen sowohl der künftig zu erwartende und auch der gegenwärtig bestehende Fluglärm als unzumutbar einzustufen ist. Unabhängig von anderen rechtlichen Aspekten, die hierbei zu beachten sind, ergeben sich diese Werte jetzt unmittelbar aus dem Gesetz und zwar sowohl für künftige Belastungen infolge des Neubaus oder der Erweiterung eines Flughafens als auch für die von einem bestehenden Flughafen ausgehenden Lärmimmissionen. Unbegründet ist deshalb auch der Einwand, die Planfeststellungsbehörde sei im Anschluss an die lärmmedizinischen Gutachten von einer zu hohen Zumutbarkeitschwelle ausgegangen.

Mit der Verabschiedung des Fluglärmschutzgesetzes hat der Gesetzgeber eine Reihe streitiger Fragen der Lärmbewertung verbindlich entschieden. Die Bedeutung des § 2 Abs. 2 FLärmSchG erschöpft sich nicht in der Festsetzung der Höhe der Zumutbarkeitsschwelle. Diese Norm legt vielmehr auch den Bewertungsmaßstab fest. So wird die Zumutbarkeitsschwelle für Fluglärm am Tag allein durch den äquivalenten Dauerschallpegel (und nicht auch durch die Zahl und Höhe der Einzelschallereignisse) und für die Nacht durch eine Kombination aus dem äquivalenten Dauerschallpegel und einem Pegelhäufigkeitskriterium bestimmt. Deshalb können in den Hauptsacheverfahren Anträge keinen Erfolg haben, die auf Einhaltung von Werten gerichtet sind, die anhand anderer Kriterien definiert werden. Das gilt zum Beispiel für einen Lärmindex, der als Produkt aus der Zahl der Betroffenen und der Höhe der Belastungen ermittelt wird, oder für die Festsetzung des Nachtschutzes anhand einer Kenngröße für Aufweckwahrscheinlichkeiten. Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass derartige Kriterien im Rahmen der abwägenden Bewertung einzelner Belange in Verbindung mit der Festlegung von Betriebsregelungen ergänzend herangezogen werden.

In einem engen sachlichen Zusammenhang mit der legislativen Bewertung von Fluglärm stehen Regelungen, die das Fluglärmschutzgesetz für die Ermittlung der Lärmbelastungen aufstellt. Das gilt insbesondere für die Sigma-Regelung. Während in den ersten Entwürfen eines Fluglärmschutzgesetzes (vgl. Reidt/Schiller in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, III., Vorbemerkungen zum Fluglärmschutzgesetz, Rdnr. 15 ff.) noch die 100-zu-100-Regelung vorgesehen war, sollten die Lärmwerte nach der in das Gesetzgebungsverfahren eingebrachten Fassung noch auf der Basis der realen (durchschnittlichen) Betriebsrichtungsverteilung ermittelt werden. Als Kompromiss zwischen diesen Lösungen hat der Gesetzgeber - im Anschluss an ein im Auftrag des RDF erstelltes Lärmgutachten - die Sigma-Regelung eingeführt. Mit dem Sigma-Zuschlag sollen Beeinträchtigungen abgefedert werden, die sich aus Schwankungen bei der Betriebsrichtungsverteilung (zum Beispiel bei überdurchschnittlich lang anhaltenden Ostwindlagen) ergeben können. Die Gesetzesvorlage sah den dreifachen Sigma-Zuschlag zunächst nur für die Ermittlung des Nachtschutzbereiches vor, in der letzten Phase des Gesetzgebungsverfahrens ist der Faktor 3 dann auch auf die Ermittlung der Tag-Schutzzonen erstreckt worden. Der Sigma-Zuschlag erweist sich somit

nicht als eine reine Berechnungsvorschrift, die einer physikalisch-akustischen Gesetzmäßigkeit geschuldet ist, sondern als ein in das Berechnungsverfahren eingebauter (politischer) Kompromiss für die Bewertung von Fluglärm. Dieser Bewertungsmaßstab ist für die Planfeststellungsbehörden und die Gerichte verbindlich. Deshalb können weder Ansprüche auf baulichen Schallschutz oder Entschädigung noch auf Anordnung bestimmter Betriebsregelungen Erfolg haben, soweit sie mit der Anwendung der 100-zu-100-Regelung verbunden sind. Erst recht darf das Gericht die Planfeststellungsbehörde nicht verpflichten, bestimmte Lärmwerte einzuhalten, die nach der 100-zu-100-Regelung zu ermitteln sind.

Ähnlich verhält es sich mit der Behandlung des Lärms, der durch am Boden (aus eigener Kraft) rollende Flugzeuge verursacht wird. Diese Lärmart wurde durch eine in Gestalt einer Berechnungsvorschrift vorgenommene Bewertung des Verordnungsgebers dem nach dem Fluglärmschutzgesetz zu bewertenden Fluglärm zugeschlagen.

Da einerseits die Werte des § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 FLärmSchG schon im Rahmen der planerischen Abwägung Beachtung finden müssen (§ 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG), die Lärmschutzbereiche aber andererseits erst nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses festgesetzt werden (können), ergibt sich ein Konflikt, der nur in der Weise sachgerecht bewältigt werden kann, dass im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens eine Prognose über den voraussichtlichen Verlauf der Konturen getroffen wird. Während für die Prüfung der Ansprüche auf baulichen Schallschutz oder Entschädigung eine parzellenscharfe Festsetzung der Lärmschutzbereiche geboten ist, reicht für die allgemeine Abwägung der Lärmschutzbelange eine Abschätzung der Betroffenheiten aus. Hier kommt hinzu, dass zwar das Fluglärmschutzgesetz anzuwenden ist, aber im Zeitpunkt der Planfeststellung noch keine vollständige Berechnungsvorschrift vorgelegen hat. Dem hat die Beigeladene dadurch Rechnung getragen, dass sie die Lärmbelastung auf der Basis eines Entwurfs der Neufassung der AzB als Anlage zu § 3 Abs. 2 FLärmSchG hat ermitteln lassen. Diese Vorgehensweise ist rechtlich nicht zu beanstanden, weil die Berechnungen eine hinreichende Abschätzung der Lärmschutzbelange erlauben (vgl. Schreiben des Hessischen Landesamtes für Umwelt und Geologie – HLUG – vom 26. Juli 2007 – Ordner 538, Blatt 84 -). Im Übrigen hat sich die Planfeststellungsbehörde vorbehalten, bei erheblichen Ab-

weichungen auch über die Betriebsregelungen neu zu entscheiden (vgl. PFB, S. 144 f. – A.XI.5.1.4 -).

Soweit in der neuen Berechnungsvorschrift das bisherige Lotverfahren durch ein Segmentierungsverfahren ersetzt und die Richtcharakteristik stärker berücksichtigt wird, führt das zu genaueren Ergebnissen, aber nicht zu generell höheren Werten. Es mag sein, dass sich die Belastung an einzelnen Punkten, zum Beispiel im Innenbereich von Flugkurven, erhöhen, dem stehen aber auch Reduzierungen gegenüber (vgl. Vogelsang/Myck, ZfL 2007, 127). Angesichts der komplexen Flugverfahren am Flughafen Frankfurt Main, die sich wechselseitig beeinflussen können, ist insgesamt mit einer Nivellierung zu rechnen. Etwas anderes gilt, wie oben dargelegt, für die Sigma-Zuschläge, die zu einer Erhöhung der Lärmbelastungen gegenüber den Berechnungen nach AzB 99 führen werden. Diese Zuschläge sind grundsätzlich in die Berechnungen im Auftrag der Beigeladenen eingeflossen. Allerdings ist in dem Gutachten G 10.1 - Teil C - in der Fassung vom 20. November 2006 noch nicht der Dreifachzuschlag für die Tag-Schutzzonen berücksichtigt worden; das ist aber in den späteren Erhebungen (vgl. die mit Schreiben der Beigeladenen vom 10. September 2007 vorgelegten Berechnungen und Konturen – Ordner 556, Blatt 182 ff. -) geschehen. Entsprechendes gilt für die Rollgeräusche der Flugzeuge am Boden.

Entscheidend ist, dass es die nach AzB-Entwurf 2007 abgeschätzten Lärmschutzbereiche und sonstigen Konturen, selbst wenn sie noch eine deutliche Ausweitung erfahren sollten, der Planfeststellungsbehörde gestattet haben, die Lärmbelastungen, die in der Umgebung des Flughafens Frankfurt Main bis zum Prognosejahr 2020 entstehen werden, in ihren Ausmaßen zu erfassen. Diese Ermittlungen stellen eine ausreichende Grundlage für die planerische Abwägung der Lärmschutzbelange insgesamt dar. Ungenauigkeiten bei der Ermittlung der Lärmbelastungen an einigen Immissionspunkten können noch im Hauptsacheverfahren ausgeräumt werden, wie oben dargelegt worden ist. Insoweit liegt kein konzeptioneller Fehler vor.

7.4 Das Lärmschutzkonzept des Planfeststellungsbeschlusses für den Ausbau des Flughafens Frankfurt Main lässt nach summarischer Prüfung keinen Fehler bei der Aufklärung des lärmrelevanten Abwägungsmaterials erkennen; die Planfeststellungsbehörde hat die künf-

tigen Lärmbelastungen, die von dem ausgebauten Flughafen ausgehen werden, in dem gebotenen Umfang ermittelt.

Es wurde oben dargelegt, dass die Grenzwerte des § 2 Abs. 2 Satz 2 FLärmSchG für die fachplanerische Zumutbarkeit auch im Rahmen der planerischen Abwägung zu beachten sind. Schon die Konturen der Tag-Schutzzone 1 und der Nacht-Schutzzone lassen erkennen, dass in der Umgebung des Flughafens Frankfurt Main umfangreiche Siedlungsbereiche einer Lärmbelastung ausgesetzt sind, die nur infolge der Gewährung baulichen Schallschutzes und einer Entschädigung wegen Einschränkung der Nutzung der Außenwohnbereiche auf ein zumutbares Maß reduziert werden kann. Da passiver Schallschutz und Entschädigungsleistungen keinen vollkommenen Schutz gegenüber Fluglärm bieten können, dürfen die verbleibenden Beeinträchtigungen nicht vernachlässigt werden.

Darüber hinaus sind, wie ebenfalls schon dargelegt, auch die Fluglärmbelastungen unterhalb der Zumutbarkeitsschwelle in die planerische Abwägung einzubeziehen. Hierbei kommt denjenigen Bereichen eine besondere Bedeutung zu, in denen deutliche Störungen oder Belästigungen gegeben sind, ohne dass die Zumutbarkeitsschwelle überschritten wird. In diesem Zusammenhang liefert die Tag-Schutzzone 2, die durch den Mittelungspegel 55 dB(A) definiert wird, wichtige Anhaltspunkte. Damit wird nicht gesagt, dass niedrigere Pegel als geringfügig eingestuft werden. Die Planfeststellungsbehörde hat Belastungen ab 50 dB(A) am Tag und 45 dB(A) in der Nacht grundsätzlich als Lärmbetroffenheiten gewertet (vgl. PFB, S. 1052), wobei für die Nacht noch Pegelhäufigkeitskriterien herangezogen worden sind. Das ist rechtlich nicht zu beanstanden.

7.4.1 Die Grenzwerte des § 2 Abs. 2 Satz 2 FLärmSchG lassen den Störungsgrad einzelner Lärmbelastungen erkennen. Für die Gesamtabwägung ist darüber hinaus von erheblicher Bedeutung, wie viele Menschen und schutzbedürftige Einrichtungen abgestuften Lärmbelastungen im Falle der Erweiterung des Flughafens ausgesetzt sein werden. Dem ist die Planfeststellungsbehörde nachgegangen. Sie hat auf der Grundlage des im Auftrag der Beigeladenen erstellten Gutachtens "Wohn- und Wohnumfeldanalyse" des Instituts Infrastruktur und Umwelt, Prof. Böhm und Partner, - G 11 - mit Informatorischem Anhang (jeweils Stand 12. Dezember 2006), die Zahl der betroffenen Menschen und schutzbedürft-

tigen Einrichtungen sowie die Zahl der Erwerbstätigen in die Abwägung eingestellt. Diese Daten sind im Laufe des Verfahrens aktualisiert worden (vgl. Anlagen zu dem Schreiben der Beigeladenen vom 10. September 2007, Ordner 556).

Nach diesen Unterlagen werden im Prognosejahr 2020 mehr als 44.000 Menschen einem Tagesmittelungspegel von 60 dB(A) und mehr ausgesetzt sein (Tag-Schutzzone 1). In der Nacht-Schutzzone, die entweder durch einen äquivalenten Dauerschallpegel ab 53 dB(A) oder durch durchschnittlich 6 Einzelschallereignisse ab 72 dB(A) - jeweils außen - bestimmt wird, werden im Jahr 2020 knapp 80.000 Menschen leben. Die Tag-Schutzzone 2 wird durch einen äquivalenten Dauerschallpegel von 55 dB(A) markiert. In diesem Bereich dürfen Kindergärten und Schulen sowie in gleicher Weise schutzbedürftige Einrichtungen grundsätzlich nicht errichtet werden. Die Lärmbelastung für Wohnungen liegt hier zwar unterhalb der fachplanerischen Zumutbarkeitsschwelle, aber doch in einem Bereich, der als deutlich spürbare Belästigung von abwägungserheblicher Bedeutung ist. In dieser Größenordnung werden im Jahr 2020 über 280.000 Menschen im Umfeld des Flughafens betroffen sein. Bezüglich der Zahl der lärmbeeinträchtigten Menschen sind teilweise Zuwachsraten gegenüber dem derzeitigen Zustand von über 50 % zu verzeichnen. Zu berücksichtigen ist allerdings auch, dass sich die jeweiligen Zahlen der jetzt Betroffenen auch ohne Errichtung der Landebahn Nordwest (also im Prognosenußfall 2020) erhöhen würden (vgl. PFB, S. 1029 - Tabelle 19 -).

Gravierende Lärmbelastungen sind auch für schutzbedürftige Einrichtungen zu erwarten. Im Prognosefall 2020 werden in der Tag-Schutzzone 1 20 Kindertagesstätten mit ca. 1500 Kindern, 7 Schulen mit ca. 2750 Schülern und 3 Pflegeheime mit rund 350 Bewohnern liegen. In der Tag-Schutzzone 2, in der nach der Intention des Fluglärmgesetzes grundsätzlich keine neuen schutzbedürftigen Einrichtungen errichtet werden sollen, werden im Jahr 2020 rund 140 Kindertagesstätten mit ca. 10.200 Kindern, ca. 60 Schulen mit ca. 28.000 Schülern sowie 17 Pflegeheime und 4 Krankenhäuser mit jeweils ca. 1500 Bewohnern bzw. Patienten betroffen sein (vgl. PFB, S. 1032 - Tabelle 22 -).

In besonderem Maße belastet durch Fluglärm und durch sonstige flugbetriebsbedingte Geräusche (sogenannter Bodenlärm) ist das Gewerbegebiet "Im Taubengrund" der Stadt

Kelsterbach. Hier sind äquivalente Dauerschallpegel von über 75 dB(A) am Tag und über 60 dB(A) in der Nacht zu erwarten (ermittelt nach AzB 99). Soweit in diesem Bereich Wohnraum betroffen ist, hat die Planfeststellungsbehörde den Eigentümern einen Anspruch gegen die Beigeladene auf Übernahme des Grundstücks gegen Erstattung des Verkehrswertes eingeräumt (vgl. PFB, S. 1037 ff.).

Eine über die rein akustische Beeinträchtigung hinausgehende Belastung der Betroffenen geht von besonders niedrig fliegenden Flugzeugen aus, was in zahlreichen Einwendungsschreiben geltend gemacht worden ist. Diese spezifische Wirkung ist insoweit in den Entscheidungsprozess eingeflossen, als diese Situation nur durch bestimmte Einzelschallergebnisse ausgelöst werden kann; mit bestimmten Maximalpegeln, die im Landeanflug erreicht werden, sind zwangsläufig die negativen Phänomene des niedrigen Überflugs verbunden. Darüber hinaus hat die Planfeststellungsbehörde auf das Projekt "Casa" der Beigeladenen hingewiesen (PFB, S. 1053 f.). Im Rahmen dieses Projekts bietet die Beigeladene den Eigentümern von Grundstücken, die in einer Höhe von unter 350 m überflogen werden, Ansprüche - je nach dem seitlichen Abstand von der zentralen Anfluggrundlinie - auf Übernahme des Grundstücks gegen Erstattung des Verkehrswertes oder auf Entschädigung an. Dieses Angebot trägt insbesondere den spezifischen Belastungen besonders niedriger Überflüge Rechnung. Betroffen sind das bereits erwähnte Gewerbegebiet "Im Taubengrund" der Stadt Kelsterbach sowie (bei Anflug im Ostbetrieb) Bereiche der Stadt Flörsheim am Main und - durch die bestehenden Parallelbahnen - Bereiche der Stadt Raunheim.

7.4.2 Unabhängig von der Bewertung der (absoluten) Lärmbelastungen, denen die Betroffenen bei Verwirklichung des Flughafenausbaues ausgesetzt werden, sind im Rahmen der planerischen Abwägung auch die Veränderungen gegenüber den derzeitigen Belastungen zu berücksichtigen. Diese Veränderungen sind ermittelt und in den Planunterlagen, insbesondere den einschlägigen lärmtechnischen Gutachten und ergänzenden Stellungnahmen dargestellt (Gutachten G 10.1 - Teil C - Anhang Ergebnistabellen - Stand November 2006). Neben der Ist-Belastung (bezogen auf das Jahr 2005) hat die Planfeststellungsbehörde auch diejenigen Lärmwerte ermittelt und bewertet, die im Jahr 2020 bestehen würden, wenn die Landebahn Nordwest nicht gebaut werden sollte (sogenannter Prognosenußfall



2020). Dieser Ansatz ist rechtlich nicht zu beanstanden, weil sicher zu erwarten ist, dass sich die Zahl der Flugbewegungen und damit auch die Lärmbelastung auch dann erhöhen wird, wenn das Vorhaben nicht verwirklicht werden sollte. Insoweit ist auch eine künftige Entwicklung, wenn sie hinreichend sicher prognostiziert werden kann, in die planerische Abwägung einzustellen.

In diesem Zusammenhang wird der Planfeststellungsbehörde vorgeworfen, sie habe bei der Bewertung der Lärmbelastungen infolge der Erweiterung des Flughafens lediglich auf die Differenz zwischen den für den Prognosefall 2020 und den für den Planungsfall ermittelten Lärmwerten abgestellt und sei bei diesem Vergleich davon ausgegangen, dass der für den Fall des Nichtausbaus erwartete Lärm als Vorbelastung ohne weiteres hinzunehmen sei. Das trifft im Ergebnis nicht zu. Allerdings ist die Planfeststellungsbehörde bei der Würdigung der kommunalen Belange davon ausgegangen, dass die Bebauungsplangebiete der Antragstellerinnen einer "plangegebenen Vorbelastung" in Höhe der für den Planungsfall errechneten Werte ausgesetzt sind (PFB, S. 2283). Darauf ist später zurückzukommen. Im vorliegenden Zusammenhang, das heißt bei der Abwägung der allgemeinen Lärmschutzbelange, hat die Planfeststellungsbehörde zu Recht den Standpunkt eingenommen, dass der Flughafen Frankfurt Main durch den Bau der Nordwest-Landebahn und durch die sonstigen Ausbaumaßnahmen nicht nur "sein Gesicht verändern", sondern auch ein vollständig neues Betriebskonzept erhalten wird. Insbesondere werden die bisherigen Landungen auf der nördlichen Parallelbahn weitgehend auf die Nordwest-Bahn verlagert und die Abflüge bei Westbetrieb von den Nordwest-Routen auf die südwestlichen Abflugrouten verschoben. Die Planfeststellungsbehörde ist daher zutreffend davon ausgegangen, dass bei der Bewertungen der Lärmschutzbelange nicht nur auf den durch die Erweiterung des Flughafens generierten Lärm abzustellen, sondern der von dem Flughafen Frankfurt Main künftig ausgehende Fluglärm insgesamt zu ermitteln, zu bewerten und abzuwägen ist. Nur im Rahmen der abwägenden Bewertung der gesamten künftigen Fluglärmbelastung hat sie auch - und zu Recht - berücksichtigt, welche Lärmbelastungen jetzt schon bestehen und welche Belastungen entstehen würden, falls das Vorhaben nicht realisiert werden sollte. Hinsichtlich des Prognosefalles hat sie nicht, wie behauptet wird, unterstellt, dass diese Werte ohne weiteres als Vorbelastung hinzunehmen seien, sondern dass Schutzansprüche bestehen oder entstehen können, die dann aber

nicht anhand der Maßstäbe zu ermitteln wären, die für den Bau neuer Flughäfen, sondern für bestehende Flughäfen gelten.

Die zu erwartende Fluglärmbelastung hat die Planfeststellungsbehörde nicht nur den für den Prognosenullfall ermittelten Werten gegenüber gestellt. Sie hat auch im Einzelnen berücksichtigt, in welchem Maß sich die Lärmbelastungen gegenüber dem derzeitigen Zustand erhöhen, in einzelnen Fällen aber auch leicht reduzieren werden.

7.4.3 Für die im näheren Umfeld des Flughafens liegenden Gebiete der Antragstellerinnen stellt sich die Situation - stark zusammengefasst - wie folgt dar: Zu erheblichen Lärmsteigerungen wird es im Bereich der Einflugschneisen westlich und östlich der Landebahn Nordwest kommen. Von dem Gebiet der Stadt Kelsterbach ist das Gewerbegebiet "Im Taubengrund" in besonders starkem Maß betroffen, wie bereits oben dargelegt worden ist. Für die Kernstadt ist mit deutlichen Steigerungen zu rechnen, die aber auch eindeutig unterhalb der Zumutbarkeitsgrenze liegen werden. Teile der südlichen Siedlungsgebiete werden in die Tag-Schutzzone 2 fallen. Erhebliche Lärmzunahmen sind für die weiter östlich gelegenen Gebiete zu erwarten, zumal hier Überschneidungen mit Abflugrouten bestehen. Das gilt für einzelne Siedlungsbereiche im Süden und Südosten der Stadt Frankfurt am Main, wo in Einzelfällen Steigerungsraten von bis zu 7 dB(A) am Tag und von über 4 dB(A) in der Nacht erreicht werden. Südliche Wohngebiete des Stadtteils Sachsenhausen werden in die Tag-Schutzzone 1 und in die Nacht-Schutzzone fallen. Die Tag-Schutzzone 1 wird darüber hinaus Teile von Nieder- und Oberrad, Riederwald sowie Bergen-Enkheim erfassen.

Auch in den nördlichen Gebieten und in der Innenstadt der Stadt Offenbach sind ausgedehnte Siedlungsgebiete mit Lärmzuwächsen von ca. 5 dB(A) am Tag und ca. 3,5 dB(A) in der Nacht betroffen. In diesem Zusammenhang besteht für das Gericht Veranlassung klarzustellen, dass in diesem Gebiet die Lärmzunahme am Tag nicht, wie von der Antragstellerin zu 2) in der Klagebegründungsschrift durchgängig behauptet wird, schon nach dem Inhalt des Planfeststellungsbeschlusses 7 dB(A) erreichen wird. Nach dem Planfeststellungsbeschluss (S. 2345) beträgt die Zunahme 5 dB(A); diese Zahl deckt sich mit den Feststellungen in den schalltechnischen Untersuchungen (Gutachten G 10.1 - Teil C -, Anhang, Stand 26. November 2006).

Es trifft auch nicht zu, dass der derzeitige Fluglärm in den südlichen Wohngebieten der Antragstellerin zu 2) die Gesundheitsgefährdungsschwelle überschreitet. Das lässt sich entgegen dem Vorbringen der Antragstellerin zu 2) nicht aus der Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs herleiten. In dem Urteil vom 2. April 2003 (2 A 2646/01) wird eine Überschreitung der fachplanerischen (§ 9 Abs. 2 LuftVG) und der verfassungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle nicht festgestellt, sondern unterstellt. Das ergibt sich aus dem Gesamtzusammenhang der Entscheidungsgründe. Denn die auf Anordnung von Nachtflugbeschränkungen gerichtete Klage der Antragstellerin zu 2) hatte schon infolge der Rechtswirkungen des Planfeststellungsbeschlusses aus dem Jahr 1971 keinen Erfolg, ohne dass es darauf ankam, welcher konkreten Lärmbelastung Teile des Stadtgebiets ausgesetzt waren. Erst in späteren Urteilen betreffend den Bestand des Flughafens Frankfurt Main, in denen auch Anträge auf Anordnung passiven Schallschutzes beschieden worden sind, bestand für den Verwaltungsgerichtshof Anlass, sich mit der Gesundheitsgefährdungsschwelle im Einzelnen auseinanderzusetzen (vgl. z.B. Urteil vom 23. Dezember 2003 - 2 A 2815/01 u.a., S. 26 ff.; und Urteil vom 3. Juni 2004 - 2 A 1118/01 u.a. -, S. 27 ff., ZLW 2005, 142, m.w.N.). Danach überschreiten äquivalente Dauerschallpegel von unter 70 dB(A) am Tag und unter 60 dB(A) in der Nacht (ermittelt nach AzB 99) nicht die Gesundheitsgefährdungsgrenze. An dieser Auffassung hält der Senat fest; sie wird durch die Regelung des neuen Fluglärmschutzgesetzes bekräftigt, wie oben dargelegt worden ist. Da diese Werte auch in den am stärksten betroffenen Gebieten der Antragstellerin zu 2) nicht erreicht werden, ist es nicht als abwägungsfehlerhaft zu beanstanden, dass die Planfeststellungsbehörde hier nicht von einer gesundheitsgefährdenden Vorbelastung ausgegangen ist. Sollte das in dem damaligen Verfahren der Antragstellerin zu 2) ergangene Urteil vom 2. April 2003 noch missverständlich gewesen sein, wäre eine Klarstellung schon durch die (oben zitierten) Urteile vom 23. Dezember 2003 und 3. Juni 2004 vorgenommen worden.

Das ändert nichts daran, dass das Gebiet der Stadt Offenbach am Main insgesamt einer beträchtlichen Lärmbelastung ausgesetzt sein wird. Die Nacht-Schutzzone wird deutlich in die südlichen Wohngebiete hineinreichen und die Tag-Schutzzone 2 wird das Zentrum und weite Bereiche der Siedlungsflächen erfassen. Allerdings hat die Planfeststellungsbehörde

auch ohne Verstoß gegen das Abwägungsgebot berücksichtigt, dass in den Bereichen, in denen erhebliche Lärmzunahmen zu erwarten sind, die Zumutbarkeitsschwelle nicht überschritten wird, und in den Gebieten, die jetzt schon einer erheblichen Belastung ausgesetzt sind, keine beträchtlichen Steigerungen und in einigen Bereichen sogar Entlastungen eintreten werden. In den östlich von Offenbach gelegenen Kommunen wird es zu einer Zunahme der Fluglärmbelastung kommen, ohne dass Siedlungsgebiete von einer Schutzzone tangiert werden.

In dem Gebiet der Stadt Neu-Isenburg wird der Lärm am Tag nicht in dem oben beschriebenen Umfang zunehmen und für die Nachtzeit ist insgesamt betrachtet mit keinen erheblichen Veränderungen, teilweise mit leichten Verbesserungen zu rechnen. Allerdings wird das Gebiet nach wie vor einer beträchtlichen Lärmbelastung ausgesetzt sein. Teile des Stadtgebiets und insbesondere der Stadtteil Zeppelinheim werden in der Nacht-Schutzzone und der Tag-Schutzzone 1 liegen. Die Tag-Schutzzone 2 wird mehr als die Hälfte des Stadtgebietes und den Stadtteil Zeppelinheim nahezu vollständig erfassen.

Westlich der Landebahn-Nordwest wird insbesondere der nördliche Teil des Stadtgebiets der Stadt Flörsheim am Main einer erheblichen Zunahme des Lärms am Tag und vor allem in der Nacht ausgesetzt sein. Dieser Bereich wird auch in der Nacht-Schutzzone und der Tag-Schutzzone 1 liegen. Dem stehen allenfalls geringe Entlastungen in der südlichen Randlage gegenüber. Die Kernstadt wird vollständig in dem Geltungsbereich der Tag-Schutzzone 2 gelegen sein. In der Stadt Raunheim wiegen die Erhöhungen besonders schwer, weil das betroffene Gebiet schon jetzt einer Lärmbelastung ausgesetzt ist, die in weiten Bereichen nur infolge der Anordnung baulichen Schallschutzes und der Gewährung von Entschädigungen als noch zumutbar betrachtet werden kann. Insoweit wurde bereits auf das Casa-Projekt verwiesen. In der weiter westlich gelegenen Gemeinde Bischofsheim wird sich die Lärmzunahme dadurch deutlich auswirken, dass das Gemeindegebiet weitgehend von der Tag-Schutzzone 2 erfasst werden wird.

Da mit Inbetriebnahme der Landebahn Nordwest auch das System der Abflugverfahren neu geordnet wird, wirkt sich die Ausbaumaßnahme auf nahezu das gesamte Umfeld des Flughafens Frankfurt Main aus. Durch die Verlegung der Abflüge von den Nordwest- auf

die Südwestrouten sind beispielhaft in Teilen der Stadt Rüsselsheim, der Gemeinde Nauheim und der Gemeinde Trebur erhebliche Steigerungsraten hinsichtlich der Tagespegel zu verzeichnen. So erstreckt sich die Tag-Schutzzone 1 auf das Gebiet der Gemeinde Nauheim. Die Gemeinde Trebur, in der derzeit wesentliche Bereiche keinem nennenswerten Fluglärm am Tag ausgesetzt sind, wird in erheblichem Umfang in die Tag-Schutzzone 2 fallen. Dem stehen Entlastungen in den nordwestlich des Flughafens gelegenen Siedlungsgebieten (z.B. den Stadtteilen Weilbach und Wicker der Stadt Flörsheim am Main) gegenüber. Der Landkreis Groß-Gerau ist insoweit betroffen, als eine größere Anzahl der von ihm getragenen Schulen in der Tag-Schutzzone 2 und zwei oder drei Schulen voraussichtlich sogar in der Tag-Schutzzone 1 liegen.

Durch die südlichen und südöstlichen Abflugrouten werden die jetzt schon sehr hoch belasteten Gebiete, die Stadtteile Gräfenhausen und Schneppenhausen der Stadt Weiterstadt (Antragstellerin zu 13), die Stadtteile Wixhausen, Ahrheiligen und Kranichstein der Stadt Darmstadt sowie die westlichen Siedlungsgebiete der Stadt Griesheim einer weiteren Zunahme des Fluglärms vor allem in der Nacht ausgesetzt sein.

Klarzustellen bleibt in diesem Zusammenhang, dass es für die Bewertung in der planerischen Abwägung nicht von maßgeblicher Bedeutung ist, von welcher konkreten Flugroute im Einzelfall die Lärmbelastung ausgeht. Für die fachplanerische Bewertung der Lärmschutzbelange kommt es auch nicht auf die individuelle Situation der Betroffenen an. Das vielfältig sehr umfangreiche Vorbringen, zum Beispiel aufgrund des Alters, der Gesundheit oder der beruflichen Tätigkeit im besonderen Maße auf Lärmschutz angewiesen zu sein, ist rechtlich unerheblich. Das neue Fluglärmschutzgesetz hat nichts daran geändert, dass dem Fachplanungsrecht insoweit kein personenbezogener, sondern ein grundstücksbezogener Lärmschutz zugrunde liegt. Dem Gesetzgeber steht es frei, im Rahmen der Regelung der Zumutbarkeit von Fluglärm einen pauschalierenden Maßstab anzulegen. Die Grenzwerte des § 2 Abs. 2 FLärmSchG erfassen alle Formen des Wohnens und alle individuellen Besonderheiten der in den Wohnungen lebenden Menschen.

7.5 Das durch Beschluss vom 18. Dezember 2007 festgestellte Lärmschutzkonzept für die Nacht unterliegt rechtlichen Bedenken. Die Betriebsregelungen für den Nachtflugverkehr

(PFB, S. 20 ff. - Teil A II -), die durch zahlreiche Auflagen ergänzt werden (PFB, S. 141 - Teil A XI.5 -), sehen im Kern eine Kontingentierung der nächtlichen Flugbewegungen vor. So sind für die Nacht insgesamt, also von 22 bis 6 Uhr, durchschnittlich 150 planmäßige Flugbewegungen zugelassen. 17 davon dürfen in der Kernnacht (von 23 bis 5 Uhr) durchgeführt werden, wobei in diesem Zeitraum Fracht- und Postflügen ein Vorrang gegenüber Passagierflügen eingeräumt ist. Innerhalb des Frachtsegments genießen Fluggesellschaften einen Vorrang, die am Flughafen Frankfurt Main einen Geschäfts- und Wartungsschwerpunkt unterhalten. Die Planfeststellungsbehörde geht davon aus, dass bis zum Prognosejahr 2020 das Kontingent von 17 Flügen weitgehend von Fracht- und Postflügen ausgeschöpft werden wird (PFB, S. 1169 ff. und 1172 ff.). Diese 17 Flugbewegungen dürfen nur auf den vorhandenen Parallelbahnen abgewickelt werden (PFB, S. 1193).

7.5.1 Die Zulassung von 17 planmäßigen Flügen von 23 bis 5 Uhr genügt nach der im Eilverfahren allein möglichen summarischen Prüfung nicht den besonderen Anforderungen an den Nachtlärmschutz, die sich aus § 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG ergeben. Nach dieser Vorschrift ist die Planfeststellungsbehörde verpflichtet, auf die Nachtruhe der Bevölkerung in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen. Diesem Gebot wird nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Urteil vom 16. März 2006 - 4 A 1075.06 - Rdnrn. 269 ff.; Urteil vom 9. November 2006 - 4 A 2001.06 -, Rdnr. 53; Beschluss vom 1. November 2007 - 4 VR 3000.07 -, Rdnr. 18), der sich der Senat anschließt, nur ausreichend Rechnung getragen, wenn ein über das allgemeine Verkehrsbedürfnis hinausgehender standortspezifischer Nachtflugbedarf besteht und wenn die für die Zulassung eines nächtlichen Flugbetriebs sprechenden Belange von so hohem Gewicht sind, dass sie das Ruhebedürfnis der Bevölkerung in den Kernstunden der Nacht auch unter Berücksichtigung sonstiger Fluglärmbelastungen überragen.

Die Rechtsprechung zu § 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG ist durch das Inkrafttreten des neuen Fluglärmschutzgesetzes nicht modifiziert worden. Während § 29b Abs. 1 Satz 1 LuftVG an die Zumutbarkeit und Abs. 2 dieser Regelung an die Erheblichkeit von Fluglärm anknüpfen und deshalb eine Konkretisierung durch § 2 Abs. 2 FLärmSchG erfahren haben könnten, entfaltet § 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG als Ausgestaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit seine besondere Schutzwirkung gerade gegenüber nächtlichen Fluglärmbelas-

tungen, die unterhalb der Schwelle der (fachplanerischen) Zumutbarkeit liegen. Das betrifft zum einen die in der Nacht-Schutzzone lebenden Menschen, deren Lärmbelastung nur durch die Maßnahmen des passiven Schallschutzes auf ein generell zumutbares Maß abgesenkt werden können und zum anderen die Personen, die zwar außerhalb der Nacht-Schutzzone wohnen, aber gleichwohl einer deutlich beeinträchtigenden Belastung durch nächtlichen Fluglärm ausgesetzt sein werden.

Im Falle der Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main wird die schützende Wirkung des § 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG durch die Festlegungen der LEP-Änderung 2007 verstärkt. Es ist für die Landesplanung von außerordentlicher Wichtigkeit gewesen, neben der angestrebten Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main durch den Bau einer weiteren Landebahn auch ein Verbot planmäßiger Flüge in der Kernzeit der Nacht raumplanerisch umzusetzen. Diese Intention zieht sich wie ein roter Faden durch die Begründung der LEP-Änderung 2007 (GVBl. I 2007, S. 409 ff.). Im ersten Teil der Begründung (unter IV.1) wird als Voraussetzung für die Planung die Annahme genannt, dass allen Planungsfällen ein Planungsflugplan zugrunde liege, "der darauf aufbaut, dass in der Zeit von 23 bis 5 Uhr keine planmäßigen Flugbewegungen stattfinden (Mediationsnacht)" (a.a.O., S. 410, linke Spalte). Im Folgenden wird dargelegt, dass die in dem Verfahren durchgeführte Anhörung und Öffentlichkeitsbeteiligung erneut verdeutlicht habe, dass eine Nachflugbeschränkung eine hohe Bedeutung für die Akzeptanz und Verträglichkeit der Flughafenerweiterung besitze. Dieser Tatsache werde "im Rahmen der diesbezüglich eingeschränkten Kompetenz der Landesplanung" durch den Grundsatz zum Lärmschutz in den Kernstunden der Nacht Rechnung getragen. Auch die Darlegung der Beschäftigungs- und Standorteffekte der Flughafenerweiterung (unter Teil IV.3.2, a.a.O., S. 413, linke Spalte) enthält die Aussage: "Der Planungsfall beinhaltet den Bau einer neuen Landebahn und eines neuen Terminals und basiert auf der Prämisse, dass zwischen 23:00 und 05:00 Uhr keine planmäßigen Flüge stattfinden". Schließlich wird im letzten Teil der Begründung (Teil IV.10 - "Raumordnerische Gesamtbewertung - Zusammenfassende Abwägung") die Verknüpfung der Flughafenerweiterung mit einem Verbot planmäßiger Flüge in der Zeit zwischen 23 und 5 Uhr in kaum zu übertreffender Deutlichkeit hervorgehoben. Dort heißt es, die unter IV.1 benannten Planungsvoraussetzungen seien "planungsleitend für die landesplanerische Abwägung insgesamt"; sie prägten die Grundstruktur der planerischen Abwägung und ihr Ergebnis.

Schließlich seien die Planungsvoraussetzungen "Eingangsparameter für die Ermittlung und folglich Begrenzung der negativen Auswirkungen der Flughafenerweiterung" (a.a.O., S. 484, rechte Spalte).

Die Bedeutung des Nachtflugverbots in der Zeit zwischen 23 und 5 Uhr für die LEP-Änderung 2007 insgesamt kommt auch in der "Zusammenfassenden Erklärung zur Änderung des Landesentwicklungsplans" (vom 22. Juli 2007, GVBl. I S. 488) deutlich zum Ausdruck. Dort wird das Verbot als maßgebliche Planungsgrundlage für die Erstellung des Umweltberichts bezeichnet, und zur Begründung des Verbots wird auf die Übereinstimmung mit dem Ergebnis des Mediationsverfahrens sowie auf den Antrag der Vorhabens-trägerin im Planfeststellungsverfahren verwiesen (a.a.O., S. 494, linke Spalte).

Der Grundsatz zum Nachtlärmschutz in der LEP-Änderung 2007 unterliegt keinen rechtlichen Bedenken. Insoweit wird eingewendet, das grundsätzliche Verbot planmäßiger Flüge in der Kernzeit der Nacht habe in der Form eines Ziels der Raumordnung ausgewiesen werden müssen; die Festlegung in der Gestalt eines bloßen Grundsatzes bleibe hinter der zielförmigen Aussage zu Gunsten der Erweiterung des Flughafens zurück und lasse deshalb die Problematik des Nachtlärmschutzes letztlich unbewältigt (vgl. Hermes, Rechtsgutachten zu Rechtsfragen der Verankerung verbindlicher Ziele im Landesentwicklungsplan Hessen vom Mai 2006). Dieser Auffassung schließt sich das Gericht nicht an. Sie geht schon von der falschen Voraussetzung aus, dass die angestrebte Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main zielförmig festgelegt worden sei. Das trifft, wie oben unter II. 4.1 dargelegt, nicht zu, weil als förmliches Ziel der Raumordnung nur ein Vorranggebiet festgesetzt worden ist. Darüber hinaus ist zweifelhaft, ob in einem Raumordnungsplan überhaupt Betriebsbeschränkungen für einen Flughafen festgelegt werden dürfen. Jedenfalls aber handelt der Träger der Landesplanung nicht abwägungsfehlerhaft, wenn er davon absieht, eine Betriebsregelung als ein Ziel der Raumordnung festzulegen, und sich stattdessen auf die Festlegung eines Grundsatzes beschränkt.

Es bestehen nach summarischer Prüfung ganz erhebliche Bedenken, ob diesem Grundsatz in dem Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2007 hinsichtlich der Regelung des Flugbetriebs in der Zeit von 23 bis 5 Uhr hinreichend Rechnung getragen wird. Schon



der Wortlaut des Grundsatzes lässt die überragende Bedeutung des Lärmschutzes in den Kernstunden der Nacht erkennen. Darüber hinaus muss der systematische Zusammenhang gesehen werden, in dem dieser Grundsatz mit der zielförmigen Festlegung eines Vorranggebiets für die Erweiterung des Flughafens steht. Wie bereits dargelegt, wird das Verbot planmäßiger Flüge von 23 bis 5 Uhr in der Begründung der LEP-Änderung 2007 als grundlegende Annahme und Voraussetzung für die Landesplanung, als planungsleitend für die landesplanerische Abwägung insgesamt sowie als Eingangsparameter für die Ermittlung und folglich Begrenzung der negativen Auswirkungen der Flughafenerweiterung gesehen. Diese Begründungselemente bringen zusammengefasst deutlich zum Ausdruck, dass die landesplanerische Entscheidung für die Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main durch den Bau der Nordwestlandebahn untrennbar mit dem Verbot planmäßiger Flüge von 23 bis 5 Uhr verbunden sein soll. Der Träger der Landesplanung hat sich aus kompetenzrechtlichen Gründen gehindert gesehen, das Flugverbot für die Kernnacht mit derselben raumordnungsrechtlichen Stringenz festzulegen wie die Vorrangfläche. Nach der Intention des Trägers der Landesplanung kommt dem Grundsatz zum Nachtlärmschutz materiell die Bedeutung einer Abwägungsdirektive zu; er schränkt den Gestaltungsspielraum der Planfeststellungsbehörde hinsichtlich der Betriebsregelung für die Kernstunden der Nacht sehr weit - auf annähernd Null - ein. Vor diesem rechtlichen Hintergrund ist der Grundsatz zum Lärmschutz in der LEP-Änderung 2007 als grundsätzliches Verbot planmäßiger Flüge in der Zeit von 23 bis 5 Uhr zu verstehen, von dem Ausnahmen nur dann als gerechtfertigt erscheinen, wenn außergewöhnliche Betriebsbedingungen vorliegen, die im Zeitpunkt der Landesplanung nicht vorhersehbar oder wegen fehlender Detailschärfe nicht erkennbar waren.

Die Gründe, die von der Planfeststellungsbehörde über die Bedarfsfeststellung hinaus für die Betriebsregelung ins Feld geführt werden, sind nach summarischer Prüfung nicht geeignet, die Zulassung von 17 Flügen in den Kernstunden einer Nacht zu rechtfertigen. Das gilt zunächst für das Argument, der Planfeststellungsbeschluss verliere seine Konsistenz, wenn einerseits eine neue Landebahn zur Stärkung der Drehkreuzfunktion errichtet werden solle, aber andererseits das für die Aufrechterhaltung dieser Funktion unerlässliche Kontingent an nächtlichen Frachtflügen wegfallen würde (vgl. PFB, S. 1206, 1208). Gegen diese Auffassung spricht entscheidend, dass der von der Beigeladenen gestellte Antrag

auf Planfeststellung gerade auf einem Betriebskonzept beruht, das auf planmäßige Flüge - auch Frachtflüge - in der Zeit von 23 bis 5 Uhr verzichtet. Die erheblichen Investitionen, die die Beigeladene für die Erweiterung getätigt hat und tätigen will, belegen, dass die Drehkreuzfunktion auch ohne planmäßige Frachtflüge in der Kernzeit erheblich gestärkt und somit das neben der Kapazitätserweiterung wesentliche Planungsziel erreicht werden kann.

Auch der in diesem Zusammenhang von der Planfeststellungsbehörde vorgebrachte Hinweis, nicht an das Ergebnis der Mediation gebunden zu sein (PFB, S. 1209), trifft zwar so formuliert zu, greift aber zu kurz, weil das Ergebnis des Mediationsverfahrens insoweit mit geringen Abstrichen Eingang in die LEP-Änderung 2007 gefunden hat und dadurch über die Bedeutung eines schlichten abwägungserheblichen Belangs hinaus das Gewicht einer die planerische Abwägung steuernden Direktive erlangt hat.

Der Planfeststellungsbeschluss stützt die Zulassung der 17 planmäßigen Flüge in der Kernnacht auch auf lärmmedizinische Erwägungen (PFB, S. 1079 ff.). Die Regelung solle dazu beitragen, die Nachtrandstunden zu entlasten sowie auf eine allmähliche Abnahme der Lärmereignisse in der ersten Nachtzeitscheibe und ein zurückhaltendes Wiederaufleben am frühen Morgen hinwirken, was lärmmedizinisch wünschenswert sei. Die Zulassung planmäßiger Flüge zwischen 23 und 5 Uhr wird sich aber langfristig auch unter diesem Aspekt nachteilig auswirken. Solange noch ein beachtlicher Teil des Kontingents von 17 Flugbewegungen auf den Passagierflugverkehr entfällt, dürfte das zu einer deutlichen Belegung der Randstunden der Mediationsnacht führen. Da aber dieses Kontingent langfristig ausschließlich dem Frachtsegment zugute kommen soll und die Notwendigkeit dieser Flugbewegungen dem sogenannten Nachtsprung geschuldet ist, muss damit gerechnet werden, dass sich die in der Zeit von 23 bis 5 Uhr zugelassenen Flüge in der Mitte der Nacht bündeln und lärmmedizinisch besonders nachteilig auswirken werden. Darüber hinaus dürften die zugelassenen Verspätungen schon für ein allmähliches Abnehmen der Flugbewegungen am Abend und die zugelassenen Verfrühungen für ein allmähliches Wiederaufleben der Flüge am frühen Morgen sorgen.

Schließlich hebt die Planfeststellungsbehörde hervor, flugbetriebliche Regelungen für die Nachtzeit dürften allein aus den verfolgten Nachtschutzziele hergeleitet werden. Sie sei daher nicht befugt, eine lärmmedizinisch nicht veranlasste Nachtflugbeschränkung allein mit dem Argument zu begründen, dass damit eine unzumutbare Lärmbelastung am Tage ausgeglichen werden solle. Es sei ihr verwehrt, Nacht- und Tagflugbelastungen zu verrechnen (PFB, S. 1079). Dem ist entgegen zu halten, dass es hier nicht um die Abwehr von generell unzumutbaren oder gar gesundheitsgefährdenden Lärmbelastungen geht, sondern um die Abwägung zwischen dem - in § 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG hervorgehoben und durch die LEP-Änderung 2007 gestärkten - Interesse der Bevölkerung an möglichst ungestörter Nachtruhe auf der einen Seite und den wirtschaftlichen Belangen der Beigeladenen und der Nutzer des Flughafens auf der anderen Seite. Nach dem fachplanerischen Abwägungsgebot aber sind alle für und gegen das Vorhaben oder einzelne Betriebsregelungen sprechenden Belange gegeneinander und untereinander abzuwägen. Danach ist die Planfeststellungsbehörde auch bei der Entscheidung über die Regelung des Flugbetriebs in der Kernzeit der Nacht gehalten, gravierende Lärmbelastungen am Tag in die planerische Abwägung einzustellen.

Es wurde oben ausführlich dargelegt, dass im Umfeld des Flughafens Frankfurt Main schon jetzt und erst recht im Jahr 2020 sehr viele Menschen und schutzwürdige Einrichtungen einer beträchtlichen und nicht vollständig ausgleichbaren Lärmbelastung ausgesetzt sein werden. Jede einzelne Betriebsregelung muss vor dem Hintergrund dieser gewaltigen Gesamtlärmbelastung gesehen und bewertet werden; das gilt erst recht für die besonders schutzwürdige Nachtruhe von 23 bis 5 Uhr. Die somit schon aus dem allgemeinen Abwägungsgebot heraus gebotene Gesamtlärbetrachtung ist das Anliegen, dem der Grundsatz zum Nachtlärmschutz in der LEP-Änderung 2007 Geltung verschaffen soll.

Angesichts der Restriktionen, die sich in der konkreten Situation des Flughafens Frankfurt Main aus § 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG und dem Grundsatz zum Nachtlärmschutz in der LEP-Änderung 2007 ergeben, ist zweifelhaft, ob ein gesteigerter standortspezifischer Bedarf, wenn er bestehen sollte, überhaupt geeignet wäre, die hier betroffenen Lärmschutzbelange zu überwinden. Aber auch unter diesem Aspekt bestehen rechtliche Bedenken, ob die Flugbetriebsregelung für die Kernstunden der Nacht den Anforderungen des Abwä-

gungsgebots genügt. Für das Passagiersegment (Linie und Touristik) geht die Planfeststellungsbehörde selbst davon aus, dass die wirtschaftlichen Belange der Beigeladenen und der Nutzer des Flughafens hinter den Lärmschutzbelangen der Betroffenen zurücktreten müssen. Gleichwohl sind auch planmäßige Passagierflüge so lange zugelassen, bis das Kontingent von 17 Flügen durch die vorrangig zulässigen Fracht- und Postflüge erschöpft wird (PFB, S. 1169 ff.). Diese als Übergangsregelung gedachte Zulassung lässt sich jedoch nicht mit dem Lärmschutzbedürfnis der betroffenen Menschen vereinbaren, weil dieses aktuell besteht und die ohnehin bis zur Inbetriebnahme der Nordwestlandebahn verbleibende Zeit es den Gesellschaften ermöglicht, die Betriebsabläufe an die neue Regelung anzupassen. Insoweit hat die Planfeststellungsbehörde auch zutreffend auf die Möglichkeit hingewiesen, für insbesondere touristische Flüge in der Kernzeit der Nacht den Flughafen Hahn zu nutzen (PFB, S. 1171). Aber auch für das Fracht- und Postsegment, für das die Planfeststellungsbehörde einen gesteigerten, standortspezifischen Bedarf für Flüge in der Kernzeit der Nacht sieht, vermisst das Gericht eine schlüssige Argumentation zur Eilbedürftigkeit der Frachtdienstleistungen (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 24. Juli 2008 - 4 A 3001.07 -, juris, Rdnr. 57 ff.). Der Hinweis, der dringlichste Teil einer Fracht bestimme die Eilbedürftigkeit der gesamten Ladung, dürfte den oben dargelegten Anforderungen nicht genügen.

Nach summarischer Prüfung dürften einem Verbot planmäßiger Flüge in der Kernnacht keine im Wege der Abwägung nicht überwindbaren Belange der Nutzer des Flughafens Frankfurt Main entgegenstehen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 1. November 2007 - 4 VR 3000.07 -, juris, insbes. Rdnrn. 20 ff., und Urteil vom 24. Juli 2008, a.a.O.).

In der Zulassung von 17 planmäßigen Flügen in der Kernzeit der Nacht dürfte nach allem ein Abwägungsfehler liegen, der sich voraussichtlich auch als erheblich erweisen wird. Da dieser Teil der Betriebsregelung nur eine Verschiebung von Flügen innerhalb des für die Ermittlung der Lärmbelastung maßgeblichen Zeitraums von 22 bis 6 Uhr betrifft, wirken sich die 17 Flüge rechnerisch nur unter dem Aspekt der Belegung der einzelnen Bahnen und damit im Ergebnis nur geringfügig aus. Gleichwohl ist die durch diese Flüge verursachte Störung der Kernstunden der Nacht als beträchtlich anzusehen. Der Senat teilt die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 9. November 2006 - 4 A 2001.06 -,

Rdnr. 76; Beschluss vom 1. November 2007 - 4 VR 3000.07 -, Rdnr. 31), dass jeder zusätzliche Flug eine zusätzliche Belastung und jeder Flug, der unterbleibt, eine Entlastung bedeutet. Mit einem eventuell erheblichen Abwägungsfehler korrespondiert aber nicht zwangsläufig eine Rechtsverletzung aller Antragstellerinnen und Antragsteller. Nur wenn die Schwelle der Abwägungserheblichkeit nächtlichen Fluglärms erreicht wird, berühren die oben dargelegten rechtlichen Zusammenhänge auch die subjektive Rechtsposition der jeweiligen Betroffenen.

All diese Fragen bedürfen im vorliegenden Eilverfahren keiner abschließenden Beurteilung. Denn selbst wenn in der Hauptsache eine Aufhebung der Betriebsregelung für die Zeit von 23 bis 5 Uhr verbunden mit der Verpflichtung zur Neubescheidung erreicht werden kann, führt das im Eilverfahren nicht zur Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klagen. Dieser Mangel kann in einem ergänzenden Planfeststellungsverfahren ausgeräumt werden. Er berührt nicht die Ausgewogenheit der Planung insgesamt (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 - 4 A 1075.04 -, Rdnr. 238 f.), was sich auch hier schon allein daraus ergibt, dass die Beigeladene die Planfeststellung auf der Grundlage eines Betriebskonzepts beantragt hat, das keine planmäßigen Flüge von 23 bis 5 Uhr vorsieht.

7.5.2 Für die Nachtrandstunden, also die Zeitscheiben von 22 bis 23 Uhr und von 5 bis 6 Uhr, lässt der Planfeststellungsbeschluss ein Kontingent von 150 Flugbewegungen je Nacht zu. Der hierfür erforderliche standortspezifische Nachtflugbedarf dürfte in dem Planfeststellungsbeschluss (S. 1081 ff.) unter Bezugnahme auf die einschlägigen Bedarfsgutachten nachvollziehbar dargelegt sein. Die Regelung unterliegt jedoch insoweit rechtlichen Bedenken, als der Durchschnittswert von 150 Flügen je Nacht auf das Kalenderjahr bezogen ist. Das hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass in einzelnen Nächten in der Hauptreisezeit über 200 Flüge stattgefunden haben. Nach Auffassung der Planfeststellungsbehörde werden derart beeinträchtigende Bündelungen von Flügen in einer Nacht dadurch vermieden, dass die Kapazitätsgrenze eine gleichmäßige Ausschöpfung des Kontingents erzwingen wird. Wenn aber die mit der Betriebsregelung angestrebte Flexibilität ohnehin an der Kapazitätsgrenze scheitern wird, ist es nicht ohne weiteres nachvollziehbar, dass die Planfeststellungsbehörde nicht zumindest eine Übertragung von Slots von der Winter- in die Sommerflugplanperiode unterbunden hat.

7.6 Im Übrigen unterliegt das Lärmschutzkonzept des Planfeststellungsbeschlusses keinen zur Aufhebung führenden, konzeptionellen Bedenken. Trotz der beträchtlichen Lärmbelastung, die auf eine enorme Zahl betroffener Menschen und schutzbedürftiger Einrichtungen zukommen wird, hat die Planfeststellungsbehörde den für das Vorhaben streitenden Belangen ohne Abwägungsfehler den Vorrang vor den Lärmschutzbelangen und sonstigen gegen den Flughafenausbau sprechenden Belangen eingeräumt. Es ist nicht erkennbar, dass die Planfeststellungsbehörde abwägungserhebliche Aspekte außer Acht gelassen oder aber in einer Weise bewertet hat, die außer Verhältnis zu dem objektiven Gewicht steht. Die Entscheidung zu Gunsten des Flughafenausbaus, die notwendigerweise die Lärmschutzbelange zurückstellt, betrifft den Kernbereich der planerischen Gestaltungsfreiheit. Das Gericht ist nicht befugt, eine von der zuständigen Behörde ohne Abwägungsfehler getroffene planerische Entscheidung durch eine eigene Ermessensbetätigung zu ersetzen.

Insbesondere ist es nicht als abwägungsfehlerhaft zu beanstanden, dass die Planfeststellungsbehörde davon abgesehen hat, ein Kontingent für die Gesamtzahl der Flugbewegungen festzusetzen. Es wird vielfach geltend gemacht, die Zahl zulässiger Flugbewegungen müsse entsprechend dem für das Jahr 2020 prognostizierten Bedarf auf 701.000 Bewegungen oder sogar auf eine darunter liegende Zahl begrenzt werden, um zu verhindern, dass durch eine Überschreitung dieser Zahl Lärmbelastungen ohne entsprechende Schutzmaßnahmen verursacht werden. Die insoweit angesprochene Problematik wird im Kern durch § 4 Abs. 5 und 6 FLärmSchG geregelt. Dort sind die Voraussetzungen aufgeführt, unter denen die Lärmschutzbereiche zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen sind. Darüber hinaus hat die Planfeststellungsbehörde diesem Schutzbedürfnis durch den Vorbehalt A XI.5.1.4.2 (PFB, S. 145) Rechnung getragen. In Satz 2 des Vorbehaltes wird der Fall der Überschreitung der Zahl von 701.000 Flugbewegungen im Jahr ausdrücklich als wesentliche Änderung der Lärmbelastung behandelt.

7.7 Auch die Auseinandersetzung der Planfeststellungsbehörde mit der Problematik der Summation von unterschiedlichen Lärmsegmenten lässt Abwägungsfehler nicht erkennen. Das neue Fluglärmschutzgesetz geht für den Bereich des Luftverkehrs wie schon die

16. BImSchV für Straßen- und Schienenverkehrslärm von einer selektiven Betrachtung der einzelnen Verkehrsarten aus. Eine Summation ist nur insoweit geboten, als Gesundheitsgefährdungen abzuwehren sind. Dem ist die Planfeststellungsbehörde hier nachgegangen. Ob einzelne Anwesen oder einzelne schutzbedürftige Einrichtungen fehlerhaft nicht berücksichtigt worden sind, muss der Prüfung im Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben. Ein eventueller Mangel könnte im Wege der Planergänzung geheilt werden. Entsprechendes gilt für die Behandlung des sogenannten Bodenlärms, soweit er nicht, wie Rollgeräusche, in die Ermittlung des Fluglärms einbezogen ist.

Schließlich sind auch die Fragen im Zusammenhang mit Lärmschutz für Verwaltungseinrichtungen und gewerbliche Anlagen in den Hauptsacheverfahren zu klären.

## **8. Luftschadstoffe**

Auch unter dem Gesichtspunkt der zu erwartenden Luftschadstoffbelastungen leidet der Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2007 nicht unter einem Mangel, der im Hauptsacheverfahren zu einer Aufhebung führen wird. Deshalb scheidet eine Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klagen aus.

8.1 Die Planfeststellungsbehörde stützt sich bei der Ermittlung und Bewertung der im Planungsfall 2020 zu erwartenden Luftschadstoffbelastungen im Wesentlichen auf insgesamt fünf von der Beigeladenen vorgelegte Gutachten. In den Gutachten "Luftschadstoffe - Flugverkehr" von Dr. Janicke, Stand 8. September 2006, Ordner 654, - G 13.1 -, "Luftschadstoffe-Kfz-Verkehr und stationäre Quellen auf dem Flughafengelände" der Muveda GbR, Stand Oktober 2006, Ordner 251, - G 13.2 - und "Luftschadstoffe-Kfz-Verkehr und stationäre Quellen im Umland" der IVU Umwelt GmbH, Stand 20. Dezember 2006, Ordner 655 - G 13.3 - wurden für die Ist-Situation im Jahr 2005, den Prognosenullfall 2020 und den Planungsfall 2020 Ausbreitungsberechnungen zur Prognose der Immissionen verschiedener Emittentengruppen durchgeführt. Die Untersuchung bezieht sich auf flüchtige organische Komponenten (Kohlenwasserstoffe ohne Metan, NMVOC), Kohlenmonoxid (CO), Stickstoffoxide (NO<sub>x</sub>/NO<sub>2</sub>), Benzol, Benzo(a)pyren (B(a)P), Partikel mit einem Durchmesser < 10 µm (PM<sub>10</sub>), Ruß und Schwefeldioxid (SO<sub>2</sub>). Als Untersuchungsgebiet wurden ein 40 km

x 40 km großer Bereich mit einer Auflösung von 1 km x 1 km sowie zusätzlich ein 14 km x 14 km großer Nahbereich mit einem Raster von 250 m x 250 m gewählt. Im Gutachten "Luftschadstoffe - Gesamtmissionen" der IVU Umwelt GmbH, Stand 2. Januar 2007, Ordner 656, - G 13.4 - wurden die Ergebnisse der genannten Teilgutachten zusammengeführt und unter Berücksichtigung der gesondert ermittelten Hintergrundbelastung die Gesamtmissionssituation berechnet. Das Gutachten "Humantoxikologie" von Dr. Tesseroux, Stand 17. Dezember 2006, Ordner 251, - G 14 - führt eine Bewertung der so ermittelten Gesamtschadstoffbelastung durch. Die Luftschadstoffbelastung während der Bauphase wurde schließlich im Gutachten "Bauimmissionen-Luft" der TÜV Süd Industrie Service GmbH vom 29. Dezember 2006, Ordner 252, - G 15.2 - gesondert betrachtet.

8.2 Auf der Grundlage der eingeholten Gutachten kommt die Planfeststellungsbehörde zu dem Ergebnis, dass auch bei Realisierung des planfestgestellten Vorhabens sowohl im Untersuchungsgebiet mit 1-Kilometer-Auflösung als auch im 250-Meter-Raster des Nahbereichs im Mittel über sämtliche Rasterzellen verteilt die einschlägigen über das Kalenderjahr gemittelten Emissionswerte deutlich eingehalten werden. Lediglich im Bereich der jeweils maximalbelasteten Rasterzellen werden für NO<sub>2</sub>, B(a)P, Benzol und Ruß Überschreitungen von Grenz- bzw. Zielwerten prognostiziert. Dabei handele es sich in der Regel jedoch um lokale Spitzenbelastungen, die sich auf den unmittelbaren Nahbereich des Frankfurter Flughafens beschränken. Flughafennahe Siedlungsgebiete seien hiervon mit Ausnahme von NO<sub>2</sub> nicht betroffen. Bei sämtlichen betrachteten Schadstoffen unterscheide sich die Immissionssituation im Planungsfall nur wenig von der Belastung im Prognosefall. Grund hierfür sei die Überlagerung von zwei gegenläufigen Entwicklungen. Der vorhabensbedingte Anstieg von Immissionen werde kompensiert durch den Rückgang der Hintergrundbelastung infolge einer prognostizierten Verbesserung der Emissionsminderungstechnik bei Luft- und Kraftfahrzeugen und der damit verbundenen rückläufigen Entwicklung der Immissionsfaktoren im Straßenverkehr. Insgesamt hat die Planfeststellungsbehörde entschieden, dass das Vorhaben auch unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Reinhaltung der Luft im Interesse der mit der Flughafenerweiterung verfolgten Ziele zugelassen werde. Soweit vereinzelt Ziel- oder Grenzwerte geringfügig überschritten würden, sei dem mit dem Instrumentarium der Luftreinhalteplanung zu begegnen.



8.3 Die von Antragstellerseite gegen diese Entscheidung vorgebrachte Kritik zeigt keinen Fehler auf, der im Hauptsacheverfahren zu einer Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses führen könnte. Die Rügen beziehen sich im Wesentlichen auf die zu Grunde gelegten Grenzwerte, das betrachtete Schadstoffspektrum sowie die Methode und die Datengrundlagen der Gutachten.

Kommunen, private Betroffene und Gewerbetreibende können sich von vornherein nur auf mögliche Grenzwertüberschreitungen berufen, die ihr Gebiet, ihr Eigentum oder die ihnen gehörenden Anlagen betreffen. Damit scheiden als Klagegründe Grenzwertüberschreitungen aus, die für das Flughafengelände selbst, dessen unmittelbare Umgebung oder auch für sonstige lokale Bereiche außerhalb der Gebiete der Antragstellerinnen (wie z.B. Wiesbaden-Delkenheim, Frankfurt-Schwanheim oder im Osten von Darmstadt) prognostiziert worden sind. Eine objektive Rechtskontrolle sieht das deutsche Recht hierfür nicht vor. Auch aus europarechtlichen Vorgaben ergibt sich – entgegen dem Vorbringen einiger Antragstellerinnen – nichts anderes. Diese beinhalten lediglich, dass natürliche oder juristische Personen, die unmittelbar von der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte oder Alarmschwellen betroffen sind, einen ggf. gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf staatliche Maßnahmen mit dem Ziel der Luftreinhaltung haben (EuGH, Urteil vom 25. Juli 2008 – C-237/07 –, juris, Rdnr. 39). Voraussetzung ist demnach die unmittelbare Betroffenheit, die eine objektive Rechtskontrolle gerade nicht ermöglicht.

Die Planfeststellungsbehörde hat – soweit aus ihrer Sicht im Einzelfall in eng umgrenzten Gebieten Grenz- oder Zielwertüberschreitungen drohen – grundsätzlich zu Recht auf die Bewältigung der Problematik im Wege der nachgelagerten Luftreinhaltungsplanung nach § 47 BImSchG verwiesen. Zu den Folgen, die im Rahmen der nach § 8 Abs. 2 Satz 2 LuftVG gebotenen Abwägungsentscheidung zu bewältigen sind, gehören auch die mit einem Flughafenausbau und etwaigen Folgemaßnahmen im Bereich der Straßeninfrastruktur zwangsläufig verbundenen Luftverunreinigungen, die zur Anordnung von Auflagen im Sinne des § 9 Abs. 2 LuftVG bzw. von Schutzvorkehrungen im Sinne des § 74 Abs. 2 HVwVfG bei Vorliegen der dort genannten Voraussetzungen oder ggf. von Geldentschädigung führen müssen (BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04 –, juris, Rdnr. 424). Die sowohl durch die luftrechtliche als auch die straßenrechtliche Komponente

des Planvorhabens verursachten Luftverunreinigungen sind – soweit dort Grenz- oder Zielwerte festgesetzt werden – an der aufgrund des § 48a Abs. 1 und 3 BImSchG erlassenen 22. Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes in der zum Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses geltenden Fassung der Neubekanntmachung vom 4. Juni 2007 (BGBl I S. 1006) - 22. BImSchV - zu messen, die u.a. Grenzwerte für NO<sub>2</sub> (§ 3), PM<sub>10</sub> (§ 4), Blei (§ 5), Benzol (§ 6) und CO (§ 7) sowie einen Zielwert für B(a)P, als Marker für das Krebs erzeugungsrisiko von polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (§ 15) enthält. Für SO<sub>2</sub> setzt § 2 der 22. BImSchV zum Schutz der menschlichen Gesundheit lediglich Kurzzeitgrenzwerte für eine bzw. 24 Stunden fest und lässt jeweils eine bestimmte Anzahl von Überschreitungen im Jahr zu. Daneben werden ein Jahresmittelwert zum Schutz von Ökosystemen sowie die Alarmschwelle definiert. Für Ruß enthält die 22. BImSchV keine Grenzwertregelungen. § 2 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG, wonach das Bundesimmissionsschutzgesetz für den Bau öffentlicher Straßen nach Maßgabe der §§ 41 bis 43 BImSchG gilt, und § 2 Abs. 2 Satz 1 BImSchG, wonach das Bundesimmissionsschutzgesetz nicht für Flugplätze gilt, sofern nicht die §§ 47a bis 47f BImSchG betroffen sind, stehen der Anwendung der 22. BImSchV 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 (vgl. dazu im Einzelnen BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04 –, juris, Rdnr. 425). Die Einhaltung der Grenzwerte für die in §§ 2 bis 7 der 22. BImSchV aufgeführten Schadstoffe ist allerdings keine unbedingte Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für die Planfeststellung. Die 22. BImSchV stellt insoweit 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. 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 (vgl. BVerwG, Urteile vom 26. Mai 2004 – 9 A 6.03 –, BVerwGE 121, 57, vom 18. November 2004 – 4 CN 11.03 – BVerwGE 122, 207 und vom 23. Februar 2005 – 4 A 5.04 –, BVerwGE 123, 23). Zielwerte nach § 15 22. BImSchV sind ebenso zu behandeln.

Entsprechendes gilt auch, soweit die Planfeststellungsbehörde in Ermangelung anderweitiger Regelungen für Jahresgrenzwerte bei SO<sub>2</sub> auf die TA Luft (Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz vom 24. Juli 2002 – GMBI. S. 511) bzw. für Ruß auf die Empfehlungen des Länderausschusses für Immissionsschutz (LAI) zurückgegriffen hat. In beiden Fällen handelt es sich um eine sachgerechte Vorgehensweise, da keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die insoweit zugrunde gelegten Werte nicht (mehr) den aktuellen Stand der Wissenschaft widerspiegeln. Auch diesbezüglich könnten eventuell auftretende Probleme grundsätzlich im Rahmen der Luftreinhalteplanung gelöst werden.

Eine Verweisung auf die Luftreinhalteplanung ist allerdings dann nicht zulässig, wenn im Planungsverfahren absehbar ist, dass sich die Probleme in dem anderen Verfahren nicht werden lösen lassen (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. März 1988 – 4 C 56.84 –, Buchholz 406.11 § 9 BauGB Nr. 30; Beschluss vom 14. Juli 1994 – 4 NB 25.94 –, Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 75). Insbesondere dann, wenn das Planvorhaben bereits für sich genommen Grenzwertüberschreitungen erwarten lässt, scheidet die Luftreinhalteplanung als Abhilfemöglichkeit aus, es sei denn, die Einhaltung der Grenzwerte kann an der Quelle zu gegebener Zeit durch nachträgliche Schutzvorkehrungen, Verkehrsbeschränkungen oder verkehrlenkende Maßnahmen sichergestellt werden (BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04 –, juris, Rdnr. 426). Eine solche Ausnahmesituation ist hier aber nicht gegeben. Die gegen den Planfeststellungsbeschluss vorgebrachten Einwendungen erweisen sich entweder schon aufgrund summarischer Prüfung als nicht begründet oder ihnen kann im Hauptsacheverfahren ausreichend Rechnung getragen werden.

Im Planfeststellungsbeschluss werden die Ziel- und Grenzwerte in zutreffender Weise nur auf solche Grundstücke angewandt, auf denen Menschen über einen längeren Zeitraum Schadstoffen ausgesetzt sind (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 26. Mai 2004 – 9 A 6.03 –,

BVerwGE 121, 57, 59). Damit scheiden der an den Flughafen angrenzende Wald, die Verkehrswege wie Autobahnen, ICE-Strecke etc. auch aus diesem Grund von vornherein aus der Betrachtung aus. Ob das auch für Gewerbegebiete gilt, ist jedenfalls dann zweifelhaft, wenn dort auch eine Wohnnutzung zulässig und vorhanden ist. Das betrifft insbesondere das Gewerbegebiet „Im Taubengrund“ der Stadt Kelsterbach, in dem nach den Ermittlungen der Planfeststellungsbehörde die von ihr zugrunde gelegten Grenzwerte zumindest für NO<sub>2</sub> überschritten werden. Die abschließende rechtliche Bewertung dieses Umstandes bleibt dem Hauptsacheverfahren überlassen. Jedenfalls führt ein etwaiger Fehler nicht zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, da der Konflikt ggf. insbesondere durch Festlegung weiterer Übernahmeansprüche bewältigt werden kann, ohne dass hierdurch die Gesamtkonzeption der Planung berührt würde.

Der teilweise von Antragstellerseite vertretenen Auffassung, die Grenzwerte seien aufgrund europarechtlicher Vorgaben strikt einzuhalten, steht die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften entgegen. Danach sind die Mitgliedsstaaten gerade nicht verpflichtet, Maßnahmen dahingehend zu ergreifen, dass es zu keinerlei Überschreitungen kommt. Sie müssen vielmehr die Maßnahmen ergreifen, die geeignet sind, die Gefahr einer Überschreitung und ihre Dauer unter Berücksichtigung aller zur gegebenen Zeit vorliegenden Umstände und der betroffenen Interessen auf ein Minimum zu reduzieren (EuGH, Urteil vom 25. Juli 2008 – C-237/07, juris, Rdnr. 44 ff.).

Die Planfeststellungsbehörde war nicht verpflichtet, das Vorhaben und seine Auswirkungen an anderen als den angewandten Grenzwerten zu messen. Das gilt auch vor dem Hintergrund, dass das Vorhaben auf eine Ballungsraumsituation mit sehr vielen verschiedenen Emittenten und unterschiedlichen emittierten Schadstoffen trifft. Gerade in hochindustrialisierten Ballungsräumen wird es nie so sein, dass nur ein Schadstoff emittiert wird. Die 22. BImSchV und die Richtlinien 96/62/EG (vom 27. September 1996 – ABl. L 296 vom 21. November 1996, S. 55) bzw. 1999/30/EG (vom 22. April 1999 – ABl. L 163 vom 29. Juni 1999, S. 41) haben diese Situation im Blick, wenn dort insbesondere eine gebiets- bzw. ballungsraumbezogene Betrachtung vorgeschrieben und auf die Überschreitung eines oder mehrerer Grenzwerte abgestellt wird. In den Erwägungen zur Richtlinie 96/62/EG wird zudem angeführt, dass die Kommission Untersuchungen zur Kombinationswirkung

verschiedener Schadstoffe durchführt. Hieraus ergibt sich, dass sich der europäische Richtliniengeber der Problematik der Summation von Schadstoffen bei Festlegung der – vom nationalen Verordnungsgeber umgesetzten – Grenzwerte bewusst war. Gleichwohl werden weder im europäischen noch im nationalen Recht gesonderte Grenzwerte für den Fall der Kombination bestimmter Schadstoffe festgelegt. Daraus lässt sich nur der Schluss ziehen, dass die normierten Grenzwerte auch für den Fall gelten sollen, dass erhebliche Immissionen mehrerer Schadstoffe auftreten. Vor diesem Hintergrund ist ein Abschlag von den in den einzelnen Regelwerken vorgesehenen Grenzwerten für die Summation verschiedener Immissionen nicht veranlasst. Das gilt auch, soweit Grenzwerte nicht aus der 22. BImSchV bzw. europarechtlichen Vorgaben hergeleitet werden. In der TA Luft ist ausweislich der Stellungnahme des HLUG vom 14. Dezember 2006 (Ordner 524, Bl. 10) bei der Festlegung der Grenzwerte berücksichtigt, dass andere Schadstoffe ebenfalls noch in der Luft sein können. Die Empfehlungen des LAI zu den Grenzwerten krebserzeugender Stoffe gelten ebenfalls für den Fall, dass alle Komponenten (vgl. G 14, Tabelle 3-7, S. 48) in der Luft vorhanden sind (G 14, S. 47).

Andere Grenzwerte für Luftschadstoffe waren auch nicht im Hinblick auf etwaige Wechselwirkungen mit Lärmimmissionen zugrunde zu legen. Entgegen der teilweise von Antragstellerseite vertretenen Auffassung war die Möglichkeit derartiger Wechselwirkungen nicht näher zu untersuchen. Ausweislich des humantoxikologischen Gutachtens gibt es Anhaltspunkte dafür, dass sowohl die Luftschadstoff- als auch die Lärmbelastung Auswirkungen auf das Herz-Kreislauf-System haben können. Allerdings lässt sich nicht zuverlässig feststellen, inwieweit sich beide Einflussfaktoren tatsächlich gegenseitig verstärken (G 14, S. 38). Dieses Ergebnis wird auch nicht durch die von Antragstellerseite vorgelegte Stellungnahme von Prof. Dr. Lercher vom 5. Februar 2008 (Anlage K 19, S. 24 f., zum Schriftsatz vom 19. März 2008 im Verfahren 11 C 322/08) ernsthaft in Zweifel gezogen. Dort wird lediglich pauschal ausgeführt, verschiedene Studien hätten einen deutlichen, zusätzlichen Einfluss der Luftverschmutzung auf die Belästigung durch Lärm erkennen lassen. Es bleibt unklar, ob es sich dabei um gesundheitsschädliche, verstärkende Einflüsse oder eine bloße Zunahme der Belästigung handelt. Schließlich ist auch in diesem Zusammenhang davon auszugehen, dass die einschlägigen Regelwerke, die Grenzwerte für Luftschadstoffe bzw. Lärm festlegen, gerade auch für die Situation gelten sollen, dass der Ein-

zelle einer Vielzahl von unterschiedlichen Immissionen ausgesetzt ist. Das entspricht nämlich dem Regelfall einer industrialisierten Gesellschaft. Vor diesem Hintergrund sind allein die in den jeweiligen Vorschriften niedergelegten Grenzwerte für die einzelne Immissionsart entscheidend.

Die Planfeststellungsbehörde war nicht gehalten, mögliche künftige Grenzwerte zugrunde zu legen, die (noch) nicht verbindlich normiert sind. Aufgrund ihrer Bindung an die Gesetze ist für sie maßgeblich, was das geltende Recht vorschreibt. Eine Prognose künftiger gesetzgeberischer Entwicklungen war vor diesem Hintergrund nicht veranlasst. Das gilt insbesondere angesichts der Tatsache, dass der Grenzwertfestlegung in aller Regel politische Diskussionen vorausgehen, die das endgültige Ergebnis des Gesetzgebungsprozesses kaum vorhersehbar machen.

Nach summarischer Überprüfung ergeben sich auch keine Fehler des Planfeststellungsbeschlusses, die im Hinblick auf etwaige Überschreitungen der relevanten Kurzzeitgrenzwerte seine Aufhebung rechtfertigen würden. Im insoweit maßgeblichen Gutachten G 13.4 werden für NO<sub>2</sub> (Abbildungen 5-54 und 5-55, S. 98 f.) und PM<sub>10</sub> (Abbildungen 5-62 und 5-63, S. 106 f.) die entsprechenden Überschreitungshäufigkeiten ermittelt. Für NO<sub>2</sub> liegen sie außerhalb des unmittelbaren Flughafengeländes zwischen 0 und 10 %, für PM<sub>10</sub> unter 20 Tagen im Jahr. Die prognostizierten Werte liegen damit jedenfalls in einem Bereich, der – selbst wenn die gegen die Gutachten gerichteten Rügen zutreffen sollten – erwarten lässt, dass der Konflikt im Rahmen der Luftreinhalteplanung gelöst werden kann.

Gleiches gilt für die Belastung mit CO und SO<sub>2</sub>. Hier wurden keine Ermittlungen zur Überschreitung der gesundheitlich in erster Linie relevanten Kurzzeitgrenzwerte angestellt. Allerdings werden im Gutachten G 13.4 Jahresmittelwerte für CO bis maximal 772 µg/m<sup>3</sup> (Abbildung 5-49, S. 93) und für SO<sub>2</sub> bis maximal 21 µg/m<sup>3</sup> (Abbildung 5-67, S. 111) prognostiziert. Relevante ausbaubedingte Erhöhungen beschränken sich nach dem Gutachten sowohl für CO (Abbildung 5-89, S. 137) als auch für SO<sub>2</sub> (Abbildung 5-103, S. 151) in erster Linie auf den unmittelbaren Flughafenbereich und dessen näheres Umfeld. Aus den sehr niedrigen prognostizierten Jahresmittelwerten lässt sich ableiten, dass eine Überschreitung der Kurzzeitgrenzwerte ausgesprochen unwahrscheinlich ist, da sich im Umfeld

des Flughafens keine Quellen befinden, die kurzzeitig unerwartete Spitzenkonzentrationen erwarten lassen (G 14, S. 22; vgl. auch Stellungnahme des HLUg vom 7. September 2007, Ordner 557, Bl. 4 für CO-Grenzwerte). Es ist nicht erkennbar, dass eine Erhöhung der Jahresmittelwerte aufgrund (angeblich) fehlerhafter Ermittlung hier dazu führen würde, dass eine Überschreitung von Kurzzeitgrenzwerten in einem Ausmaß eintritt, das sich mit den Mitteln der Luftreinhalteplanung nicht mehr bewältigen ließe. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Hauptbelastung im Rhein-Main-Gebiet vom (Straßen)verkehr ausgeht und damit relativ gleichmäßig emittierende Quellen vorliegen.

Das in den Gutachten zugrunde gelegte Schadstoffspektrum und die insoweit angestellten Detailbetrachtungen sind nicht zu beanstanden. Die Planfeststellungsbehörde war insbesondere nicht gehalten, die Partikelbelastung im Hinblick auf  $PM_{2,5}$  zu untersuchen. Hierfür gab es zum allein maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung über den Planfeststellungsantrag noch keinen verbindlich festgelegten Grenzwert. Eine gesonderte Betrachtung der  $PM_{2,5}$ -Belastungen war daher nicht notwendig (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04 –, juris, Rdnr. 430). Hieran ändert sich auch dadurch nichts, dass am 11. Juni 2008 die Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union (vom 21. Mai 2008, Abl. L 152 vom 11. Juni 2008, S. 1) in Kraft getreten ist, die erstmals Grenzwerte für  $PM_{2,5}$  vorschreibt. Zwar hat das Europäische Parlament die Richtlinie noch vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses verabschiedet, in ihrer in Kraft getretenen Fassung datiert sie jedoch vom 21. Mai 2008. Erst im Sommer 2008 – und damit etwa ein halbes Jahr nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses – war endgültig klar, was genauer Inhalt der Richtlinie sein würde.

Auch eine nähere Betrachtung der  $NO_x$ -Immissionen insbesondere im Hinblick auf etwaige gesundheitliche Auswirkungen war nicht veranlasst. Im Gutachten G 14 wird dargelegt, dass  $NO_2$  die toxikologisch relevante Komponente ist (G 14, S. 57). Das ist bereits deshalb ohne weiteres nachvollziehbar, weil sich  $NO_x$  in den ersten Minuten nach der Emission zu einem ganz überwiegenden Teil ( $\geq 95\%$ ) in  $NO_2$  umwandelt.

Nach summarischer Überprüfung ergeben sich auch keine Anhaltspunkte dafür, dass weitere Untersuchungen im Hinblick auf die B(a)P-Belastung insbesondere in Hattersheim

erforderlich wären. Die für dieses Gebiet berechneten Immissionswerte liegen in einem Bereich der so weit vom Grenzwert entfernt ist, dass selbst die nahezu Verdopplung der Immissionen nur zu relativ unwesentlichen Grenzwertüberschreitungen führen dürfte. Hinzu kommt, dass der Anteil des Flughafens an der Gesamtschadstoffbelastung in dieser Gegend mit maximal  $0,03 \text{ ng/m}^3$  bei durchschnittlich  $0,5 \text{ ng/m}^3 - 0,6 \text{ ng/m}^3$  Gesamtbelastung sehr gering ist. Vor diesem Hintergrund gibt es überhaupt keine Anhaltspunkte dafür, dass sich die Problematik selbst bei fehlerhafter Berechnung der Belastung nicht im Wege der Luftreinhalteplanung lösen ließe.

Es wird nicht hinreichend dargelegt, warum eine nähere Untersuchung des Krebsrisikos der Luftschadstoffimmissionen hätte erfolgen sollen. Die Anhörungsbehörde hat lediglich empfohlen, zu prüfen, ob sich aus den vorliegenden Studien zum Krebsrisiko im Umfeld von Flughäfen die Notwendigkeit einer vertieften Auseinandersetzung mit der Thematik bezogen auf den Flughafen Frankfurt Main ergibt (Anhörungsbericht vom 29. September 2006, S. 960, Ordner 431, Bl. 8078). Im Gutachten G 14 wird allerdings festgestellt, dass es keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Luftverschmutzung in der Nähe von Flughäfen ein höheres Gesundheitsrisiko darstellt als durch Emissionen des Kfz-Verkehrs belastete Stadtluft (G 14, S. 69). Vor diesem Hintergrund hätte es einer konkreten Darlegung bedurft, welchen Erkenntnisgewinn weitere Untersuchungen zu diesem Thema hätten erbringen sollen.

Eine detaillierte Betrachtung der vom Vorhaben ausgehenden Beeinflussung der Ozonkonzentration im Umfeld des Flughafens war nicht vorzunehmen. Es gibt keinen Hinweis darauf, dass der Flughafen Frankfurt Main einen hohen Beitrag zur lokalen Ozonbildung liefert. Es ist vielmehr zu erwarten, dass es bis 2020 aufgrund von Emissionsminderungsmaßnahmen zu einer Abnahme der Ozon-Hintergrundbelastung und damit trotz Zunahme der flughafeninduzierten Emissionen langfristig zu einer Verminderung der Ozonbelastung kommen wird (Gutachten G 1 Teil III Kap. 8, S. 37 f.; G 14 Anlage 1). Im Übrigen hat das HLUG in seiner Stellungnahme von 14. Dezember 2006 bestätigt, dass eine detaillierte Betrachtung der Ozonproblematik nicht erforderlich war (Ordner 524, Bl. 11). Daran ändert sich auch dadurch nichts, dass es ausweislich des Gutachtens G 14 wegen der Zunahme flugbedingter  $\text{NO}_x$ -Emissionen im Lee des Flughafens bei oxidantienbildenden Wetterlagen



im Einzelfall trotzdem zu höheren Ozonkonzentrationen kommen kann als unter den heutigen Emissionsbedingungen (G 14 Anlage 1, S. 24). Anhaltspunkte dafür, dass die hieraus resultierende Belastung gesundheitsgefährdende Ausmaße annimmt, bestehen nämlich nicht. Hinzu kommt, dass auch deshalb keine Veranlassung zur Regelung der Problematik im Planfeststellungsbeschluss bestand, weil es ausweislich des § 8 der 33. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 13. Juli 2004 (BGBl. I, S. 1612) Aufgabe der Bundesregierung ist, ein Programm mit dauerhaften Maßnahmen zur Verminderung der Ozonkonzentration und Einhaltung der Emissionshöchstmengen zu erstellen.

Schließlich war auch eine weitergehende Betrachtung der (möglichen) Änderung lokalklimatischer Verhältnisse insbesondere im Bereich Eddersheim und Okriftel nicht angezeigt. Das klimatologische Gutachten G 3 vom 29. Oktober 2004 kommt zwar zu dem Ergebnis, dass dort unter Umständen der Kaltluftabfluss behindert werden kann (G 3, S. 88). In seiner fachlichen Stellungnahme vom 22. November 2006 hält das HLUG die Befürchtung jedoch für unbegründet, hierdurch entstünden Gesundheitsbeeinträchtigungen der dort lebenden Menschen (Ordner 521, Bl 277). Im Übrigen kommt auch das Gutachten G 1 – Umweltverträglichkeitsstudie und Landschaftspflegerischer Begleitplan vom 12. Februar 2007 - zum Ergebnis, dass die prognostizierten geringen Veränderungen der lokalen Ausgleichsströmungen nicht zu einer Unterbrechung oder Umlenkung von bedeutenden Ausgleichsströmungen führen. Dementsprechend träten keine lokalklimatisch indizierten Luftschadstoffanreicherungen auf. Eine Beeinträchtigung der Luftqualität der den Flughafen umgebenden Ortschaften wird nicht prognostiziert (G 1, Teil III Kap. 9.4.5.2, S. 81). Zwar hat die Anhörungsbehörde die Überprüfung der Notwendigkeit einer detaillierteren Betrachtung des Lokalklimas angesichts der im Gutachten G 3 genannten kritischen Punkte empfohlen (Anhörungsbericht vom 29.09.2006, S. 1001, Ordner 431, Bl. 8119). Angesichts der übereinstimmenden gutachterlichen und fachbehördlichen Ausführungen, die den im Gutachten G 3 beschriebenen Effekten keine Relevanz für die den Flughafen umgebenden Siedlungsgebiete zuschreiben, bestand hierzu jedoch keine Veranlassung.

Soweit sich die Antragsteller teilweise darüber hinaus auf die Belange des Klimaschutzes berufen, ist ihnen dies von vornherein verwehrt. Es handelt sich insoweit um einen die Umwelt insgesamt betreffenden öffentlichen Belang.

Die Planfeststellungsbehörde hat grundsätzlich eine hinreichend grundstücksbezogene Betrachtung angestellt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wird eine gebiets- bzw. ballungsraumbezogene Betrachtung im Hinblick auf mögliche Grenzwertüberschreitungen dem Anliegen des europäischen und nationalen Luftreinhalterechts, dem Schutz der menschlichen Gesundheit zu dienen, nicht gerecht. Das folgt daraus, dass die konkrete Schadstoffsituation, der Menschen in bestimmten Teilen eines Gebiets ausgesetzt sind, nicht dadurch besser wird, dass die Grenzwerte im gesamten Gebiet nicht flächendeckend oder im Durchschnitt überschritten werden (zum Ganzen BVerwG, Urteil vom 26. Mai 2004 – 9 A 6.03 –, juris, Rdnr. 22). In dem maßgeblichen Gutachten G 13.4 wird jedoch keine bloß gebiets- oder ballungsraumbezogene Betrachtung angestellt. Das beurteilte Gesamtgebiet wird vielmehr in ein 250-Meter-Raster eingeteilt, welches eine hinreichend genaue Abgrenzung der Luftschadstoffimmissionen in seinen einzelnen Teilbereichen erlaubt. Sollte sich die Notwendigkeit der Betrachtung einzelner Grundstücke ergeben, kann dem im Hauptsacheverfahren nachgegangen werden.

Methodisch ist nicht zu beanstanden, dass die Gutachter für die Umrechnung von  $\text{NO}_x$  in  $\text{NO}_2$  die sogenannte "Romberg-Formel" und für die Ausbreitungsberechnung das Modell LASAT verwendet haben. Bei ihrer Luftschadstoffprognose für 2020 war die Planfeststellungsbehörde auf die Verwendung von Berechnungsformeln und Modellen angewiesen, da insbesondere für Prognosenufall und Planungsfall Messungen naturgemäß ausscheiden. Bei der Verwendung von Modellen wird es dabei in der Regel so sein, dass eine vollständige Abbildung der Wirklichkeit nicht möglich ist. Es kommt daher darauf an, dass ein Modell gewählt wird, das die tatsächlichen Gegebenheiten möglichst genau abbildet und dem Stand von Wissenschaft und Technik entspricht. Beide Anforderungen erfüllen sowohl die „Romberg-Formel“ als auch das LASAT-Modell. Das ergibt sich aus dem Schreiben des HLUG vom 14. Dezember 2006 an die Planfeststellungsbehörde (Ordner 524, Bl. 8 f.). Darin führt die Fachbehörde aus, dass die „Romberg-Formel“ zur Bestimmung der  $\text{NO}_2$ -Jahresmittelwerte geeignet und in einem überschaubaren Zeitraum nicht ersetzbar sei. Eine Chemiemodellrechnung, die eine Vielquellenproblematik wie im Flughafenumfeld sachgerecht beschreibe, sei noch nicht Stand der Modelltechnik. Gegen die Verwendung der Formel zur Bestimmung der Überschreitungshäufigkeit der  $\text{NO}_2$ -Stundenmittelwerte sei

nichts einzuwenden. Das LASAT-Ausbreitungsprogramm habe den Vorteil, dass die Immissionsprognosen für alle Emittentengruppen mit demselben Programm erstellt und deshalb auch ohne Probleme zusammengefasst werden könnten. Die berechneten Kenngrößen würden zudem punktscharf in der Mitte der Rasterflächen angegeben und entsprechen damit einschlägigen EU-Vorgaben. Vor diesem Hintergrund hatte die Planfeststellungsbehörde keine Veranlassung, ein anderes Modell zu verwenden bzw. neue Modelle und Berechnungsformeln zu entwickeln oder der Beigeladenen entsprechende Vorgaben zu machen. Es ist insbesondere unter Berücksichtigung der fachlichen Stellungnahmen des HLUG für den Senat nicht ersichtlich, dass die von der Planfeststellungsbehörde gewählten Modelle bzw. Berechnungsformeln den zum Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses geltenden Stand der Wissenschaft und Technik nicht mehr widerspiegeln und ungeeignet zur Betrachtung der Luftschadstoffbelastung sind.

Die in den Gutachten verwendeten meteorologischen Zeitreihen (AKTerm) sind nicht zu beanstanden. In seinem Schreiben vom 19. Juni 2006 (Ordner 517, Bl. 63) fordert das HLUG für die Prognose eine möglichst aktuelle, repräsentative Zeitreihe über fünf bis zehn Jahre zugrunde zu legen. Solche Zeitreihen, bei denen durch Mittelung die Schwankungen herausgefiltert würden, änderten sich dann erfahrungsgemäß nur noch im Rahmen von Klimaänderungen, d.h. in Zeitspannen deutlich größer als der Prognosehorizont. Der Deutsche Wetterdienst (DWD) sieht das Jahr 2002 als repräsentativ für einen längeren Zeitraum an. Dementsprechend wurde die AKTerm 2002 für die Berechnung der Luftschadstoffbelastung im Prognosenull- bzw. Planungsfall herangezogen. Vor dem Hintergrund, dass Klimaveränderungen über Jahre bzw. Jahrzehnte ablaufende Prozesse sind und im Verhältnis dazu eine Zeitreihe aus einem relativ aktuellen Jahr als repräsentativ ausgewählt wurde, ist nicht erkennbar, welche durch die verwendete AKTerm nicht abgebildeten klimatischen Veränderungen innerhalb des Prognosezeitraums zu erwarten sind, die signifikanten Einfluss auf die Berechnung der Luftschadstoffbelastung im Jahr 2020 haben könnten. Es ist auch nachvollziehbar, dass für den Ist- und den Prognosenull- bzw. Planungsfall mit unterschiedlichen Zeitreihen gerechnet wurde. Während für die Ist-Situation konkrete Daten vorlagen, musste für den Prognosehorizont eine modellhafte Zeitreihe ausgewählt werden. Dabei geht es in erster Linie darum, extreme Wetterlagen, die gelegentlich auftreten können, aber nicht repräsentativ sind, auszuschneiden. Dass die beiden

verwendeten AKTerm vor diesem Hintergrund nicht vergleichbar sind, liegt dabei in der Natur der Sache. Im Übrigen wird die Vorgehensweise der Beigeladenen auch diesbezüglich vom HLUG in der erwähnten Stellungnahme vom 19. Juni 2006 fachlich gebilligt.

Es kann im Eilverfahren dahinstehen, ob der Wegfall eines Großteils des Kelsterbacher Waldes in lufthygienischer Hinsicht überhaupt in den Gutachten G 13.1 bis G 13.4 hätte berücksichtigt werden müssen. Jedenfalls gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass sich aus einer eventuellen, fehlerhaften Nichtberücksichtigung derartige Abweichungen bei den berechneten Immissionswerten ergeben, dass hierdurch eine Problembewältigung im Wege der Luftreinhalteplanung unmöglich würde.

Gegen die Nachvollziehbarkeit der Gutachten spricht nicht, dass sie in ihrer auf den Prognosehorizont 2020 bezogenen Fassung nur eine relativ geringe Steigerung der Luftschadstoffbelastung gegenüber ihrer Ursprungsfassung (Prognosehorizont 2015) vorausberechnen, obwohl von einer deutlich höheren Flugbewegungszahl ausgegangen wird. Das lässt sich damit erklären, dass die aktuelle Prognose naturgemäß Entwicklungen bei der Emissionsminderungstechnik berücksichtigt, die bei der auf einen fünf Jahre früheren Zeitpunkt bezogenen Prognose noch nicht sicher vorhersehbar waren. Eine Prognose wird im Übrigen nicht allein dadurch rechtlich fehlerhaft, dass sich die Wirklichkeit anders entwickelt als vorhergesagt. Auch der – im Vergleich zur Steigerung der Flugbewegungszahl – relativ geringe Anstieg der Luftschadstoffimmissionen von Prognosenull- zu Planungsfall ist plausibel. Hierdurch wird letztlich der Umstand dokumentiert, dass der Flughafen nur einen relativ geringen Anteil an den in der – über sein unmittelbares Umfeld hinausgehenden – Umgebung auftretenden Luftschadstoffimmissionen hat.

Unschädlich ist, dass im Gutachten G 13.1 die Ausbreitungsberechnung ab einer Höhe von 700 Metern über Grund abgebrochen wird. Es ist ohne weiteres nachvollziehbar, dass mit zunehmender Höhe eine derartige Verdünnung der Luftschadstoffe eintritt, dass sie für die Immissionsbelastung am Boden ab einer bestimmten Flughöhe irrelevant sind. In seiner Stellungnahme vom 14. Dezember 2006 (Ordner 524, Bl. 7 f.) bestätigt das HLUG ausdrücklich, dass die Ausbreitungsberechnung sachgerecht ist und dem aktuellen Stand der Erkenntnisse gerecht wird. Vor diesem Hintergrund hat der Senat keine Zweifel

daran, dass das Gutachten G 13.1 in diesem Punkt dem aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik entspricht.

Es ist nicht zu beanstanden, dass u.a. ein Modelltag als Datengrundlage für die Festlegung der Flugbewegungen für ein Betriebsszenario im Gutachten G 13.1 herangezogen wurde. Dabei wurden für einen typischen Spitzentag für individuelle Flugzeuge u.a. die Start-, Lande-, Andock- und Abdockzeiten sowie die verwendeten Bahnen, Rollwege und Positionsbereiche aufgeführt. Die Ermittlung des Modelltags wird im Planteil B 11 näher beschrieben. Es ist für den Senat nicht erkennbar, dass durch die Auswahl des dem Gutachten zugrunde gelegten Modelltags eine Unterschätzung der Luftschadstoffbelastung im Umland des Flughafens eintritt. Wie die Beigeladene zu Recht erwidert, ist in die Modellrechnung die Gesamtzahl der jährlichen Flugbewegungen eingegangen (G 13.1, S. 27). Die Auswahl des Modelltages hat damit von vornherein allenfalls Auswirkungen auf eventuelle Überschreitungen von Kurzzeitgrenzwerten. Wie dargelegt, drohen solche jedoch bei der für die rechtliche Bewertung der Luftschadstoffproblematik einzig relevanten Gesamtimmisionsbetrachtung nicht in erheblichem Ausmaß. Angesichts der Tatsache, dass nach dem Gutachten G 13.1 vom Flughafen selbst überhaupt keine Emissionen zu erwarten sind, die im Umland auch nur annähernd zum Erreichen von Grenzwerten führen werden, gibt es keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass die Wahl eines anderen Modelltages zu gravierenden Veränderungen der Ergebnisse des Gutachtens G 13.1 führen würde und die Bewältigung der Problematik im Wege der nachgelagerten Luftreinhalteplanung ausgeschlossen erschiene.

Dem Gutachten G 13.1 war auch nicht die – aus Sicht der Antragsteller – mögliche Zahl von rund 900.000 Flugbewegungen/Jahr für die Betrachtung der vom Flugverkehr emittierten Luftschadstoffe zugrunde zu legen. Entscheidend sind die faktisch zu erwartenden Immissionen und nicht theoretisch mögliche, da es auf die Prognose von (potenziellen) Gesundheitsgefährdungen ankommt. Solche kommen jedoch nur bei tatsächlichem Schadstoffausstoß in Betracht und werden nicht durch bloß theoretische Kennziffern hervorgerufen. Die dem Gutachten zugrunde gelegte Luftverkehrsprognose ist nicht zu beanstanden (s.o. II. 3.).

Der für das Gutachten G 13.1 prognostizierte Flottenmix und insbesondere die hohe Anzahl von Flugzeugen der relativ emissionsarmen Gruppe „REG“ lässt sich gerade mit der Hub-Funktion des Flughafens Frankfurt Main erklären. Da er als internationales Drehkreuz betrieben wird, sind insbesondere in hohem Maße Zubringerflüge zu erwarten, die in Frankfurt gebündelt und auf die Interkontinentalstrecken verteilt werden. Charakteristikum der Zubringerflüge ist, dass sie kleinere Flughäfen von eher regionaler Bedeutung mit dem Drehkreuz verbinden und dementsprechend kleineres Fluggerät verwendet wird.

Die im Gutachten G 13.1 zugrunde gelegten Rollzeiten sind grundsätzlich plausibel. Es ist nachvollziehbar, dass sich die Rollzeiten vom Prognosenull- zum Planungsfall nur unwesentlich erhöhen. Im Prognosenullfall wird die Kapazität des Flughafens praktisch ausgeschöpft sein. Aufgrund der dann nur eingeschränkten Möglichkeiten am Boden führt das erhöhte Verkehrsaufkommen zwangsläufig zu einer Verlangsamung der Abläufe und damit einhergehend zu höheren Rollzeiten. Nicht nachvollziehbar ist, welchen zusätzlichen, für die Beurteilung der Luftschadstoffbelastung relevanten, Erkenntnisgewinn die Angabe einer oberen und unteren Entwicklungsachse der Rollzeiten erbringen soll. Mittelwerte werden gerade unter Berücksichtigung von Belastungsspitzen und deutlich geringeren Rollzeiten gebildet und beinhalten damit einen Ausgleich zwischen nicht repräsentativen Extremszenarien. Es ist nicht ersichtlich, dass durch Belastungsspitzen Überschreitungen der maßgeblichen Kurzzeitgrenzwerte drohen.

Fehler bei der Behandlung erhöhter Schubleistungen im Gutachten G 13.1 sind bei summarischer Prüfung nicht erkennbar. Soweit bemängelt wird, dass die Schubleistung bei Steigungen unter 1 % nicht dargestellt werde, ist davon auszugehen, dass hierfür gerade keine erhöhte Schubleistung erforderlich, sondern die allgemein zugrunde gelegte Triebwerksleistung maßgeblich ist. Das Gutachten G 13.1 basiert nämlich nicht auf der Annahme, dass bei Steigungen  $\leq 1\%$  die Triebwerke gänzlich ausgeschaltet sind und damit überhaupt keine Schadstoffe emittiert werden. Im Gutachten G 13.1 wird vielmehr von einer erhöhten Schubleistung für Steigungen von über 1 % ausgegangen (G 13.1, S. 42). Die Berücksichtigung entsprechend erhöhter Schubleistungen für Steigungen  $> 1\%$  des Rollbahnsystems der geplanten Nordwestbahn einschließlich beider Rollbrücken ergibt sich aus Abbildung 2-4 (G 13.1, S. 26). Nicht nachvollziehbar ist der Einwand, die östliche

Rollbrücke sei nicht berücksichtigt worden. Aus der erwähnten Abbildung ergibt sich das Gegenteil. In diesem Zusammenhang ist auch nachvollziehbar, dass auf den Schnellabrollwegen keine erhöhte Schubleistung zu berücksichtigen ist, da hier eventuelle Steigungen einfach dadurch überwunden werden können, dass das Flugzeug weniger stark abgebremst wird. Selbst wenn das Gutachten G 13.1 im Zusammenhang mit der Behandlung erhöhter Schubleistungen aufgrund von Steigungen fehlerhaft sein sollte, ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass dieser Fehler in einer Weise durchgreift, die die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses zur Folge hätte.

Es ist nicht erkennbar, dass die Luftschadstoffbelastung aufgrund fehlerhafter Berechnung der zu erwartenden Anzahl von Triebwerksprüfläufen falsch prognostiziert worden wäre. Soweit in diesem Zusammenhang auf die geringere Anzahl von Triebwerksprüfläufen im Ist-Fall und Prognosehorizont 2020 im Gutachten G 13.1 vom 24. November 2006 (G 13.1, S. 41) im Vergleich zum Gutachten G 13.1 vom 2. November 2004 verwiesen wird, lässt sich das ohne weiteres mit dem geänderten Prognosehorizont und den daraus resultierenden aktuelleren Daten erklären. Die geringere Anzahl von prognostizierten Triebwerksprüfläufen im Jahr 2020 wird schon dadurch plausibel, dass auch der Ist-Zustand 2005 eine im Vergleich zum Ist-Zustand 2000 geringere Anzahl aufweist, obwohl sich die Anzahl der Flugbewegungen auch in diesem Zeitraum erhöht hat. Es wird nicht aufgezeigt, dass und aus welchen Gründen die Ermittlung der Ist-Zahlen für 2005 fehlerhaft sein soll.

Auch die Angriffe gegen das Gutachten G 13.3 zeigen keinen Fehler auf, der nach summarischer Prüfung zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses vom 18. Dezember führen wird.

Dabei kann im Eilverfahren dahinstehen, ob die Einwände gegen das Gutachten G 9.1, das u.a. Grundlage des Gutachtens G 13.3 ist, durchgreifen. Jedenfalls ist nicht ersichtlich, dass eine Unterschätzung des landseitigen Verkehrsaufkommens in Größenordnungen erfolgte, die eine Bewältigung der Luftschadstoffproblematik ausschließen. Das gilt umso mehr, als gerade im Bereich des landseitigen Verkehrs vielfältige, den Schadstoffausstoß reduzierende, Maßnahmen möglich sind. Soweit ein grundsätzlicher Rückgang der Kfz-Emissionen bis zum Jahr 2020 prognostiziert wird, ist dies nicht zu beanstanden. Grundla-

ge der Berechnung ist das „Handbuch Emissionsfaktoren des Straßenverkehrs Version 2.1“ der INFRAS AG 2004. Darin werden die Auswirkungen der schrittweise verschärften Emissionsgrenzwerte für Pkw und Lkw in Angaben über Emissionsfaktoren umgesetzt. Das HLUG hält die Emissionsprognose auf der Grundlage des erwähnten Handbuchs derzeit für nicht ohne weiteres ersetzbar.

Es ist sachgerecht, zur Ermittlung der Emissionen aus sonstigen stationären Quellen im Umland des Flughafens für den Ist-Zustand und als Ausgangspunkt für die Prognose für das Jahr 2020 auf das Emissionskataster zurückzugreifen. Die entsprechenden Daten wurden vom HLUG zur Verfügung gestellt wie sich u.a. aus der E-Mail vom 29. August 2006 (Ordner 518, Bl. 36) ergibt. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass aktuellere Daten zur Verfügung gestanden hätten. Auch der Umstand, dass im Anhang A-1 des Gutachtens G 13.3 auf den Ist-Zustand 2005 abgestellt wurde, gibt hierfür nichts her. Das relevante Datenmaterial stammt aus den Jahren 1995 bis 2004 und wurde auf die Bezugsjahre 2005 bzw. 2020 fortgeschrieben (G 13.3, S. 31). Sofern Daten für 2005 angegeben wurden, handelt es sich demnach um Fortschreibungen.

Der Einwand, es hätten zusätzlich Anlagen berücksichtigt werden müssen, die nicht im Emissionskataster erfasst werden, greift grundsätzlich nicht durch. Dem Vortrag der Antragsteller lässt sich nicht mit der erforderlichen Klarheit entnehmen, um welche Anlagen es sich im Einzelnen handeln und welche Relevanz den von dort emittierten Schadstoffen zukommen soll.

Das Gutachten hat zu Recht nicht auf die genehmigte Kapazität, sondern auf den tatsächlichen bzw. zu erwartenden Schadstoffausstoß abgestellt. Insoweit gelten die Ausführungen zu den Flugbewegungszahlen entsprechend.

Es gibt auch keine Anhaltspunkte für die Fehlerhaftigkeit der Prognose aus der behaupteten Widersprüchlichkeit des Gutachtens im Hinblick auf den (angeblichen) NO<sub>x</sub>-Ausstoß der Klärschlammverbrennungsanlage (KVA) und der Rückstandsverbrennungsanlage (RVA) in Frankfurt-Sindlingen. Die Antragstellerin zu 7) macht in diesem Zusammenhang geltend, die im Gutachten G 13.3 (Anhang A-1) für das entsprechende Planquadrat



zugrunde gelegte Jahresfracht von 132 Tonnen werde schon durch diese beiden Anlagen erreicht bzw. überschritten, ohne dass sonstige relevante stationäre Quellen berücksichtigt seien. Das trifft schon deshalb so nicht zu, weil die Antragstellerin zu 7) insoweit von der genehmigten Kapazität und nicht dem tatsächlichen Ausstoß, auf den es aber ankommt, ausgeht. Im Übrigen ist nicht dargelegt, welche – nicht berücksichtigten aber relevanten – weiteren Quellen in diesem Bereich existieren sollen. Das wäre aber umso mehr angezeigt gewesen, als für das benachbarte Planquadrat von einem sehr hohen jährlichen NO<sub>x</sub>-Ausstoß aus stationären Quellen von 488 Tonnen ausgegangen wird.

Ob und inwieweit im Emissionskataster (noch) nicht erfasste aber bereits in Planung befindliche Anlagen in die Prognose für das Jahr 2020 einzustellen waren, kann im Eilverfahren offen bleiben. Ohne dass dies hier abschließend entschieden werden müsste, kommt allenfalls in Betracht, solche Anlagen zu berücksichtigen, die sich in einem hinreichend konkreten Planungsstadium befinden. Damit scheiden solche Projekte von vornherein aus, für die zum Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses allenfalls Planungsabsichten des Betreibers bestanden. Jedenfalls ist insoweit nicht erkennbar, dass durch die Nichtberücksichtigung derart signifikante Änderungen der Luftschadstoffimmissionen zu erwarten wären, dass diese nicht mehr mittels der Luftreinhalteplanung oder durch Planergänzung bewältigt werden könnten.

Die gegen das Gutachten G 13.4 gerichteten Einwände führen nach summarischer Prüfung voraussichtlich in der Hauptsache ebenfalls nicht zu einer Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses.

Die Ermittlung der Hintergrundbelastung in diesem Gutachten unterliegt schon deshalb keinen durchgreifenden Bedenken, weil sie ausweislich der Stellungnahme des HLUg vom 7. September 2007 (Ordner 557, Bl. 3) im Wesentlichen methodisch so ermittelt wurde, wie von der Fachbehörde vorgeschlagen. Vor diesem Hintergrund wird kein Fehler aufgezeigt, der Zweifel an der Tatsache ließe, dass die Hintergrundbelastung nach dem aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik berechnet und prognostiziert wurde. Das gilt auch, soweit für Messergebnisse auf die Messstation Raunheim und nicht – wie von Antragstellerseite gefordert – die Messstation Höchst zurückgegriffen wird. Es ist plausibel, dass letz-

tere aufgrund ihrer Lage mit einer Reihe von größeren Emittenten und Verkehrswegen in der Nähe keine Messergebnisse liefert, die repräsentativ für die Belastung der Siedlungsgebiete der Antragstellerinnen wären.

Auch im Zusammenhang mit der Ermittlung der Hintergrundbelastung kann jedenfalls im Eilverfahren dahinstehen, ob und inwieweit von der Planfeststellungsbehörde für die Beurteilung der Hintergrundbelastung im Gutachten G 13.4 weitere (künftige) Emittenten im Umland des Frankfurter Flughafens berücksichtigt werden mussten. Es ist nicht ersichtlich, dass selbst bei Berücksichtigung von bereits konkret in Planung befindlichen zusätzlichen Emittenten es zu derartigen Grenzwertüberschreitungen im Planungsfall kommen wird, dass der Konflikt nicht gelöst werden könnte.

Das gilt auch für die Gebiete, in denen die Planfeststellungsbehörde Grenzwertüberschreitungen festgestellt hat, insbesondere den südlichen Siedlungsbereich der Stadt Kelsterbach. Die hier von der Planfeststellungsbehörde ermittelten Grenzwertüberschreitungen für den NO<sub>2</sub>-Eintrag liegen im Bereich von 1 bis 2 µg/m<sup>3</sup> im Jahresmittel. Angesichts dieser relativ geringfügigen Überschreitung bestehen selbst bei weiteren hinzukommenden Emittenten keine ernsthaften Bedenken, dass mit Mitteln der Luftreinhalteplanung entsprechende Vorkehrungen zur Einhaltung der Grenzwerte getroffen werden können. Im Übrigen zeigen die Ermittlungen der Planfeststellungsbehörde, dass die wesentliche Belastung entlang der Verkehrswege im Umfeld des Frankfurter Flughafens auftritt bzw. auftreten wird. Es ist nicht ersichtlich, dass insoweit im Hinblick auf die Kfz-Verkehre der Katalog der zur Verfügung stehenden Maßnahmen wie beispielsweise Geschwindigkeits- und sonstige Verkehrsbeschränkungen ausgeschöpft wäre. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass sich später hinzukommende Emittenten an der von ihnen vorgefundenen Situation neu orientieren müssen. Insoweit kommen insbesondere Auflagen der zuständigen Genehmigungsbehörde im Hinblick auf die Emissionen in Betracht.

Aus alledem folgt, dass selbst dann, wenn die Rügen der Antragstellerinnen zutreffen sollten, keine Grenzwertüberschreitungen zu erwarten sind, die dazu führen, dass die Mittel der Luftreinhalteplanung vorliegend versagen. Selbst wenn sich entsprechende Grenzwertüberschreitungen herausstellen sollten, führte auch dies nicht zur Aufhebung des Plan-

feststellungsbeschlusses, sondern allenfalls zur Planergänzung beispielsweise zu weitergehenden Auflagen bis hin zu Übernahmeansprüchen. Es ist für den Senat auch unter Berücksichtigung der hier nicht im Einzelnen erörterten Einwendungen nicht erkennbar, dass diese Instrumentarien dazu führen, dass die Ausgewogenheit des Gesamtplans in Frage gestellt wird.

Soweit der Planfeststellungsbeschluss schließlich Partikelmissionen prognostiziert, die während der Bauphase zur Überschreitung von Grenzwerten führen können, hat dies nicht die Aufhebung des Beschlusses zur Folge. Die Planfeststellungsbehörde hat eine Reihe von Nebenbestimmungen verfügt, die dieser Problematik begegnen sollen (A. XI. 8, PFB S. 155 f.). Entgegen der teilweise geäußerten Auffassung der Antragsteller sind die Nebenbestimmungen hinreichend bestimmt. Dabei ist insbesondere der Umstand zu berücksichtigen, dass die konkrete Bauausführung noch nicht in allen Einzelheiten feststeht, was dazu führt, dass die verfügten Nebenbestimmungen eher grundsätzlichen Charakter haben müssen. Für den Fall, dass sich während des Baus die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen erweisen sollte, hat sich die Planfeststellungsbehörde die Ergänzung der Nebenbestimmungen vorbehalten. Hinzu kommt, dass die Grenzwertüberschreitungen erst für die Hauptbauphase zu befürchten sind. Der Senat geht davon aus, dass jedenfalls die gemäß § 93a VwGO ausgewählten Verfahren vor deren Beginn erstinstanzlich zum Abschluss gebracht sein werden. Sollte sich erweisen, dass das Problem etwaiger Grenzwertüberschreitungen während der Bauphase nicht hinreichend von der Planfeststellungsbehörde gelöst worden ist, kann dem daher in den Hauptsacheverfahren begegnet werden. Insoweit bietet sich eine Bauüberwachung mit konkreter Kontrolle der Einhaltung des Grenzwertes während der Hauptbauphase an. Sofern sich zeigt, dass bereits vor dem erstinstanzlichen Abschluss der Hauptsacheverfahren Überschreitungen der relevanten Luftschadstoffgrenzwerte insbesondere für  $PM_{10}$  auftreten und dem nicht mit dem im Planfeststellungsbeschluss vorgesehenen Instrumentarium begegnet werden kann, kommt zudem eine Abänderung der Eilentscheidung gemäß § 80 Abs. 7 VwGO in Betracht.

## **9. Sicherheit des Luftverkehrs**

### 9.1 Vogelschlag

Der Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2007 ist auch im Hinblick auf die Behandlung des Problems möglicher Kollisionen anfliegender Flugzeuge mit Vögeln, die den Anflugbereich kreuzen oder sich in dem durchflogenen Luftraum aufhalten, sogenannter Vogelschlag, nicht zu beanstanden.

Die Planfeststellungsbehörde führt aus, dass aus dem Risiko der Kollision mit Vögeln auch künftig keine Gefahren für die Luftverkehrssicherheit und damit für die öffentliche Sicherheit entstehen. Nach ihren Feststellungen sei die gegenwärtige Vogelschlagsituation unauffällig; die Vogelschlagrate innerhalb des Flughafens liege bei einem Wert von 2,26 Vogelschlägen (Kollisionsereignissen) je 10.000 Flugbewegungen und damit unter dem Mittelwert der für die Risikoermittlung betrachteten 13 Verkehrsflughäfen von 3,02 Vogelschlägen je 10.000 Flugbewegungen im Zeitraum zwischen 1990 und 2000. Seit Mitte/Ende der 70er Jahre sei keine signifikante Veränderung feststellbar, wozu auch die positiven Auswirkungen der günstigen Lage des Flughafens einerseits und des bisher praktizierten Vogelschlagmanagements andererseits beigetragen hätten (PFB S. 644).

Durch die Lage des planfestgestellten Vorhabens der Landebahn Nordwest würden künftig die aus Richtung West nach Osten auf die Betriebsrichtung 07 der Nordwestbahn führenden Anflüge den Main bei Strom-Km 14,4 südlich von Eddersheim mit den Mainbrücken der Bundesautobahn A 3 Köln – Würzburg sowie der ICE-Trasse Frankfurt – Köln in etwa 120 m Höhe überqueren. Über der dort gelegenen Eddersheimer Schleuse, die Teil eines von verschiedenen Vogelarten intensiv genutzten Vogelschutzgebiets „Untermainschleusen“ sei, könne es zwar zu einer räumlichen Verdichtung des Vogelzuggeschehens kommen (PFB, S. 1629), und in unmittelbarer Nähe der Landebahn Nordwest liege der ebenfalls von Vögeln intensiv genutzte Mönchwaldsee, an dessen Südende nur ein an den Erfordernissen der Hindernisfreiheit orientierter Ufergehölzstreifen erhalten werden könne.

Der sich aus der Lage des Mönchwaldsees ergebenden potentiellen Vogelschlagsituation soll der Planfeststellungsbehörde zufolge mit einem blickdichten und luftströmungsmindernden Vorhang am Südufer begegnet werden, der aus einem feinmaschigen, wetterbe-

ständigen Gewebe von etwa 300 m Länge und 10 Meter Höhe bestehen werde und die Wirkung einer geschlossenen Waldkulisse auch nach der Realisierung des Vorhabens aufrecht erhalten solle. Damit sollen sowohl Störungen und damit die Gefahr des Auffliegens der Vögel aufgrund des Ausschlusses optischer Störreize sowie ein offener Flugkorridor für die Vögel zur Landebahn Nordwest verhindert werden (PFB, S. 1611 f.).

Für den weitaus größten Teil der in diesen Gebieten vorkommenden oder sich vorübergehend dort aufhaltenden Vogelarten, die aufgrund ihrer Größe oder des Vorkommens im Schwarm und der deshalb möglichen Schäden an Luftfahrzeugen, insbesondere einem Triebwerkausfall für die Flugsicherheit relevant seien, könne ein Kollisionsrisiko ausgeschlossen werden, da deren Flugbewegungen nicht über einer Höhe von 50 Metern beobachtet worden seien und sie sich damit deutlich unterhalb der anfliegenden Flugzeuge bewegen würden. Dies gelte vor allem für die Arten Eisvogel, Zwergtaucher, Zwergsäger, Blässhuhn und Gänsesäger (PFB, S. 1630 ff.).

Im Bereich des Main-Km 14,4 oberhalb 100 m stattfindende Vogelflugbewegungen seien ganz überwiegend auf Möwen und im Übrigen auf Krähenvögel zurückzuführen, während alle anderen Arten nur geringen Anteil an den in dieser Höhe zu beobachtenden und damit vogelschlagrelevanten Vogelflugbewegungen haben sollen. Die aufgrund ihrer Körpergröße auch als Individuen aus dem Gesichtspunkt der Flugsicherheit bedeutsamen Arten Graureiher, Schwarzmilan und Kormoran sollen sich den Feststellungen der Planfeststellungsbehörde zufolge überwiegend in einer Höhe unter 100 m bewegen, während Flüge über 100 m allenfalls bei dem Graureiher einen verschwindend geringen Anteil ausmachen sollen und auch Flugbewegungen des Schwarzmilans über 100 m mit einem Anteil von 3 % verhältnismäßig selten registriert worden seien. Das Kollisionsrisiko sei schon aus diesen Gründen gegenüber der bisherigen Situation am Flughafen Frankfurt Main nicht signifikant erhöht (PFB, S. 1629 ff.).

Die mit etwa 70 bis 75 % überwiegenden Anflüge in Betriebsrichtung 25 (Westen) von Osten stellten sich ohnehin als unkritisch dar, da Problembiotop oder Gewässer mit relevantem Vogelauftreten nicht berührt werden. Bei Anflügen aus Westen auf die Nordwestbahn in Richtung Osten (Betriebsrichtung 07), die bei Main-Kilometer 14,4 zwar in deutlich geringeren Höhen von etwa 120 m gegenüber der bisher bei Anflügen auf das bestehende

Landebahnsystem üblichen 500 m Höhe über den Main führen würden, sei ein erhöhtes Sicherheitsrisiko aufgrund von Kollisionen mit Vögeln schon deshalb zu verneinen, da auch die dort vorhandenen Mainbrücken durch Vögel in Höhen von überwiegend etwa 35 m maximal überquert würden, die damit deutlich unter der Flughöhe der Luftfahrzeuge blieben (PFB S. 645).

Einer etwa durch höhere Vogeldichte aufgrund von Trupp- und Schwarmbildungen mit bis zu mehreren hundert Tieren bei Main-Km 14,4 bedingten potentiellen Änderung der Vogelschlagsituation sowie der Möglichkeit erhöhten Vogelaufkommens durch die Lage des Mönchwaldsees könne nach Feststellungen der Planfeststellungsbehörde mit den in den Nebenbestimmungen A XI. 2.1 (PFB, S. 128 ff) der Vorhabensträgerin aufgegebenen Maßnahmen begegnet werden (PFB, S. 645). Hierzu gehöre die jährliche Auswertung der Vogelschlagstatistik unter biologischen Aspekten (Bird Control), die Installation eines Überwachungssystems für den Bereich des Main-Km 14,4 mit Übertragung der Ergebnisse an die Flugsicherung (DFS GmbH) sowie ein blickdichter und luftströmungsmindernder Vorhang am Südufer des Mönchwaldsees, die tägliche Einholung von Vorhersagen und Warnungen unter anderem bei der DFS GmbH und deren Übernahme in das automatische Informationssystem für den Flugverkehr an Verkehrsflughäfen (ATIS) sowie die Durchführung von Vogelbeobachtungsprogrammen.

Das angrenzende Offenland des südlichen Mainufers soll der Planfeststellungsbehörde zufolge von Maßnahmen erfasst werden, die das Vogelschlagrisiko mindern, indem das bisherige Vogelschlagmanagement mit Schaffung ungünstiger Lebensbedingungen auf dem Flughafengelände für die flugsicherheitsrelevanten Vogelarten auf den Bereich der Nordwestbahn übertragen werden soll (PFB, S. 646).

Nach Ansicht der Planfeststellungsbehörde werde eine Verringerung des Vogelschlagrisikos zudem aus den Regelungen der Technischen Anleitung Siedlungsabfall (TASi, gültig seit 01. Juni 2005) folgen, da aufgrund des wegfallenden Nahrungsangebots der Mülldeponien Flörsheim-Wicker, Dyckerhoff und Büttelborn und der fehlenden Kompensation durch alternative Lebensräume infolge von Maßnahmen wie der Langgrasbewirtschaftung Nahrungsräume und daraus entstehende Vogelflugbewegungen schon entfallen seien und künftig noch entfallen würden.

Durch Installation eines Überwachungs- und Vorwarnsystems, das eine vorauslaufende Prognose von vogelschlagrelevanten Ereignissen geben soll, kann der Planfeststellungsbehörde zufolge ein sicheres Landen auf der Landebahn Nordwest auch trotz des prognostizierten, zeitweise hohen Vogelaufkommens im Kreuzungsbereich des Anflugkorridors mit dem Main bei Strom-Km 14,4 gewährleistet werden (Baader Konzept GmbH vom 2. Oktober 2007: MIVOTHERM, System zur Minimierung von Vogelschlagrisiken bei Main-Km 14,4 mittels Thermo-Fototechnik, Ordner 564, Blatt 9 ff., - Baader-Konzept -; ergänzt durch Stellungnahme vom 20. November 2008 zum Gutachten „Analyse des Vogelschlagrisikos durch direkte und indirekte Vogelschläge und Bewertung der Wirksamkeit des Systems MIVOTHERM zur Minimierung von Vogelschlägen im Kreuzungsbereich der Anfluglinie mit dem Main bei Main-Km 14,4 in Betriebsrichtung 07 von Henning“ vom 5. Oktober 2008).

Auf der Basis der Thermofotografie-Technik soll die Erfassung und Identifizierung relevanter Vogelbewegungen oder -schwärme mittels hochauflösender Wärmebildkameras und den Parametern Flughöhe, Fluggeschwindigkeit und Schwarmgröße der Vögel im Wege der Bildauswertung in Echtzeit erfolgen; die gewonnenen Daten sollen per Funk an die Flugsicherung übermittelt werden. Das Überwachungssystem soll in Stromrichtung ausgerichtet werden und so die Beobachtung des direkten Luftraums über Main-Km 14,4 gewährleisten. Die hochauflösenden Wärmebildkameras dienen der Darstellung und Bewertung der Ist-Situation durch Erfassung der Vogelbewegungen sowohl tags als auch nachts.

Die Kameras sollen alle Vogelflugbewegungen zwischen 100 und 140 m Höhe sowie einer Entfernung von 2.500 bis 3.500 m zum Anflugkorridor erfassen. Dabei sollen Flughöhe und Fluggeschwindigkeit sowie die Anzahl und/oder Schwarmgröße der Vögel über die Dichte der Vogelabbildungen erfasst und unmittelbar als grundsätzlich relevant oder nicht relevant bewertet werden. Als irrelevant sollen nach den derzeitigen Vorgaben Flugbewegungen von Vögeln unter 100 m sowie einzelner kleinerer Vögel in größeren Abständen bewertet werden. Die Bewertung soll in einem dreistufigen Verfahren nach Abstimmung mit der Flugsicherung vorgenommen werden, relevante Flugbewegungen sollen der Flugsicherung mit Angabe der Uhrzeit mitgeteilt werden. Die verwendeten Wärmebildkameras sollen kaum witterungsbedingten Einschränkungen unterliegen und auch bei starkem Nebel grundsätzlich funktionsfähig sein, sofern die Nebeltröpfchen nicht eine bestimmte Größe

überschreiten. Das Auftreten von Strahlungsnebel über dem Main, der Funktionsbeeinträchtigungen zur Folge haben könnte, soll durch Einrichtung einer Wetterstation auf der Eddersheimer Schleuse zum Ende des Jahres 2008 ermittelt werden.

Die Planfeststellungsbehörde hat die Problematik des Vogelschlags in fehlerfreier Weise bewältigt, insbesondere sind die in den Nebenbestimmungen der Vorhabensträgerin aufgegebenen Konzeptionen geeignet zur Vermeidung von Gefahren für die Sicherheit des Luftverkehrs und Gefahren für die öffentliche Sicherheit durch den Luftverkehr (vgl. §§ 29, 6 Abs. 2 Satz 3 LuftVG), die von einem erhöhten Vogelaufkommen ausgehen können. Für die insoweit geforderte Sicherheitsanalyse erstreckt sich die gerichtliche Kontrolle auf die Einhaltung fachwissenschaftlicher Methoden und das Fehlen willkürlicher Annahmen oder offensichtlicher Unsicherheiten, nicht auflösbarer Widersprüche oder der mangelnden Nachvollziehbarkeit aus sonstigen Gründen.

Den sich hieraus ergebenden Anforderungen ist die Planfeststellungsbehörde gerecht geworden. Sie hat die unter den Nebenbestimmungen (A XI. 2.1.) aufgeführten Maßnahmen zu Recht als auch in Bezug auf den Nordwestbahnbereich geeignet angesehen, das Vogelschlagrisiko auf eine Größenordnung zu reduzieren, die gesellschaftlich auch in anderen Bereichen akzeptiert wird.

Die für den Bereich des planfestgestellten Vorhabens der Nordwestbahn vorgesehenen Maßnahmen in Form der jährlichen Auswertung der Vogelschlagstatistik unter biologischen Aspekten (Bird Control), der täglichen Einholung von Vorhersagen und Warnungen unter anderem bei der DFS und der Durchführung von Vogelbeobachtungsprogrammen unter anderem nach der Punkt-Stopp-Methode sind als bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt praktizierte Maßnahmen offensichtlich geeignet, das Vogelschlagrisiko zu minimieren. Dies zeigt die bisher und im Verhältnis zu anderen Flughäfen verhältnismäßig günstige Vogelschlagsituation, die den Rahmen des allgemein hinnehmbaren Risikos nicht verlässt.

Die Planfeststellungsbehörde hat berücksichtigt, dass das Vogelschlagrisiko insbesondere bei dem Kreuzungspunkt zwischen Main und Anfluggrundlinie generell erhöht ist, die flugsicherheitsrelevanten Vogelarten sowie deren Flugbewegungen in einer für die Beurteilung der Flugsicherheit ausreichenden Art und Umfang ermittelt und grundsätzlich geeignete



Vermeidungsmaßnahmen für das verbleibende Kollisions- und damit Sicherheitsrisiko vorgesehen.

Von den Vogelarten, die das Vogelschutzgebiet an der „Eddersheimer Schleuse“ und den nahe dem Vorhaben gelegenen Mönchwaldsee besiedeln, gehen nur in verhältnismäßig geringem Umfang Risiken für die Flugsicherheit aus. Für die meisten dort vorkommenden Vogelarten wie Eisvogel, Zwergsäger, Blässhuhn, Gänsesäger, Haubentaucher, Reiherente, Teichhuhn, Tafelente und Zwergtaucher konnten Flughöhen über 100 Meter nicht beobachtet werden, diese Vögel bewegen sich ganz überwiegend sogar nur in Höhen von unter 50 Meter. Von diesen Vogelarten kann kein Risiko für die Sicherheit der auf der Anfluggrundlinie über den Main bei Strom-Km 14,4 in einer Höhe von über 100 Metern anfliegenden Luftfahrzeuge ausgehen (vgl. im Einzelnen Gutachten G 7, Anlagen 10.1 und 10.2, sowie Stellungnahme der Beigeladenen vom 1. Oktober 2007, S. 21 ff. – Ordner 563, Bl. 103 ff. -).

Flugsicherheitsrelevante Flugbewegungen von erheblichem Umfang in einer Höhe von über 100 Metern an diesem Punkt können jedoch für die Lachmöwen festgestellt werden, die zugleich den Großteil aller dort feststellbaren Vogelflugbewegungen ausmachen. Das insoweit feststellbare Kollisionsrisiko ist von der Planfeststellungsbehörde berücksichtigt worden und kann durch die der Vorhabensträgerin aufgegebenen Maßnahmen der Einrichtung eines Überwachungs- und Vorwarnsystems auf das allgemein für diese Vogelart festzustellende Unfallrisiko minimiert werden, wie noch auszuführen ist.

Das aus den Flugbewegungen der Lachmöwen folgende mögliche Kollisionsrisiko ist auch nicht deshalb fehlerhaft bewertet worden, weil die Zahl der möglichen Vogelflüge infolge der nicht berücksichtigten Schließung von Hausmülldeponien im Umfeld des Vogelschutzgebiets von der Planfeststellungsbehörde unterschätzt wurde. Vielmehr ist die Planfeststellungsbehörde zu Recht davon ausgegangen, dass mit der Schließung der benachbarten Hausmülldeponien und dem damit verbundenen Entfallen von Nahrungshabitaten für die Lachmöwen sicherheitsrelevante Vogelflugbewegungen abnehmen werden. Dies folgt daraus, dass die früher feststellbaren Bewegungen großer Schwärme, die sich zuvor gesammelt haben, durch bestimmte „Korridore“ sowie weitere Flugbewegungen von den im Einzelfall unergiebigem Deponien zu anderen Nahrungshabitaten in dieser Form nicht mehr

stattfinden werden. Der Senat folgt den diesbezüglichen Feststellungen in dem Gutachten der Vorhabensträgerin, wonach davon auszugehen ist, dass mit dem Wegfall bedeutender Nahrungsquellen auch die Gesamtzahl der in der Umgebung vorhandenen Möwen eher abnehmen wird. Wie in dem hierzu eingeholten Gutachten (G 7, S. 84) plausibel dargestellt wird, ist deren Zahl abhängig von der Nahrungsverfügbarkeit im regionalen Raum. Nimmt diese ab und/oder ist dezentral verteilt – wie dies bei Wegfall der zentralen Nahrungshabitate in Form der Deponien bei deren Schließung der Fall ist – wandern die Möwen in Gebiete ab, die eine ausreichende Nahrungsversorgung ermöglichen. Dies hat sich für den Fall der Schließung der Deponie Wicker nach den bisherigen Beobachtungen durch den Gutachter der Vorhabensträgerin auch bestätigt. Während in den Wintermonaten 2003/2004 und 2004/2005 ein besonders intensiver Durchzug vor allem von Lachmöwen und Saatkrähen bei Main-Km 14.4 zu beobachten war, kam es demzufolge nach Schließung und Rekultivierung der Deponie nicht mehr zu derart hohen Vogelflugintensitäten in diesem Raum (Baader-Bosch, Stellungnahme vom 20. November 2008, Anhang 1 S. 1). Es ist auch nicht ersichtlich, dass andere Gebiete diese Funktion der geschlossenen Deponien übernehmen könnten, da die durch das Vorhaben zusätzlich geschaffenen Offenlandbereiche infolge der Bewirtschaftungsformen kein vergleichbares Nahrungsangebot zur Verfügung stellen dürften.

Für die weiteren Vogelarten Schwarzmilan, Graureiher, Kormoran und Saatkrähe lassen sich Kollisionsrisiken zwar nicht gänzlich ausschließen, sie sind jedoch als äußerst gering einzustufen und führen nicht zu einem erhöhten Sicherheitsrisiko durch das Vorhaben (Schwarzmilan, Graureiher und Kormoran) oder können jedenfalls durch die Maßnahmen des Überwachungs- und Vorwarnsystems auf das insoweit allgemein für die Art bestehende Risiko minimiert werden (Saatkrähe). Insbesondere für die Arten Schwarzmilan und Graureiher lässt sich eine hohe Anpassungsfähigkeit an einen Lebensraum mit an- und abfliegenden Luftfahrzeugen feststellen, was auch ein Ausweich- und Vermeidungsverhalten einschließt. Dies wird bestätigt durch die bisherigen Beobachtungen und Dokumentationen von Vogelschlagereignissen. So ist innerhalb des Flughafens Frankfurt Main trotz der sich dort zur Nahrungssuche aufhaltenden Graureiher von dem Deutschen Ausschuss zur Verhütung von Vogelschlägen im Luftverkehr e.V. - DAVVL - nur ein diese Vogelart betreffendes Vogelschlagereignis in dem Zeitraum zwischen 1985 und 2000 beobachtet worden

(Stellungnahme der Beigeladenen vom 1. Oktober 2007, a.a.O., S. 24), und auch für den Schwarzmilan werden nur wenige Vogelschlagereignisse verzeichnet (Stellungnahme vom 1. Oktober 2007, a.a.O., S. 22), obwohl auch diese Vogelart die Bereiche des Vorfeldes des Flughafens Frankfurt Main zur Nahrungssuche nutzt. Das verbleibende Kollisionsrisiko wird von sachverständiger Seite als seltenes Ereignis betrachtet (Stellungnahme der staatlichen Vogelschutzwarte für Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland vom 11. Juni 2008, S. 5) und ist daher auch aus flugsicherheitstechnischer Sicht als nicht signifikant erhöht zu beurteilen. Jedenfalls aber kann den verbleibenden Kollisionsgefahren durch die schon erwähnten Maßnahmen des Überwachungs- und Vorwarnsystems erfolgreich begegnet werden, wie unten weiter auszuführen ist. Dies gilt ebenso für den Kormoran, der nach den insoweit nicht ernsthaft in Zweifel gezogenen Ermittlungen nur während der Zeit des Vogelzuges und mithin nur wenige Wochen jeweils im Frühjahr und Herbst in Flughöhen oberhalb von 100 Meter zu beobachten ist (G 7, Anlage 10.1 S. 60, Stellungnahme vom 1. Oktober 2007, a.a.O., S. 25).

Für weitere Vogelarten gibt es keine Anhaltspunkte über eine signifikante Erhöhung des Gefahrenpotentials durch ein Kollisionsrisiko, das nach den Ermittlungen des Gutachters bei einem Jahresmittelwert von 61,6 Vogelschlägen insgesamt liegt, die überwiegend jedoch keine Flugsicherheitsrelevanz besitzen (Stellungnahme vom 1. Oktober 2007, a.a.O., S. 27; Gutachten G 7 Tab. 2-1 S. 37 f. und Tab. 2-5 S. 42 f.).

Dass die im Planfeststellungsbeschluss vorgesehenen Maßnahmen des sogenannten „Vogelschlagmanagements“, wie sie auch bisher praktiziert wurden, geeignet sind, das diesbezügliche Sicherheitsrisiko durch Vermeidung der Bildung von Vogelansammlungen aufgrund geeigneter Bewirtschaftungsmaßnahmen einschließlich der Auswertung ornithologischer Erkenntnisse, der Beobachtung der flugsicherheitsrelevanten Vogelarten anhand geeigneter Methoden und der gegebenenfalls zu ergreifenden Vergrämungsmaßnahmen innerhalb des Flughafengeländes zu minimieren, ist mit der bisherigen Situation hinreichend belegt (Stellungnahme vom 1. Oktober 2007, a.a.O., S. 18 ff).

Dies gilt auch für den nahe gelegenen Bereich des Mönchwaldsees. Der insoweit in den Nebenbestimmungen vorgesehene blickdichte Vorhang aus einem wetterbeständigen und luftströmungsmindernden feinmaschigen Gewebe, der über eine Länge von 300 m und

einer Höhe von 10 Metern die zunächst fehlende Kulisse eines Ufergehölzes ersetzt, erscheint als geeignet, flugsicherheitsrelevante Vogelflugbewegungen in Richtung Landebahn Nordwest und/oder zum Kreuzungspunkt der Anfluggrundlinie mit dem Main zu verhindern. Die Höhe des Vorhangs von 10 Metern kann Flugbewegungen der den Mönchwaldsee nutzenden Vögel in Richtung Landebahn in sicherheitsrelevanter Höhe unterbinden. Es erscheint als durchaus plausibel, dass zur Vermeidung von Energieverlusten Vögel nach Erreichen der notwendigen Höhe diese konstant einhalten, bis Brutplätze oder Nahrungsräume erreicht werden. Da auch eine nicht unerhebliche Flugstrecke für den Abstieg aus der erreichten Höhe zu veranschlagen ist, dürfte nach dem oben Dargestellten sowohl der Überflug des unmittelbar angrenzenden Landebahnbereichs in niedriger Höhe ebenso ausgeschlossen werden können wie Flugbewegungen über dem Main bei Strom-Km 14,4. Da auch bisher Einflüge vom Mönchwaldsee aufgrund der schon vorhandenen Wald- und Gehölzkulisse von bis zu 20 Metern Höhe äußerst selten zu beobachten waren (Stellungnahme vom 1. Oktober 2007, a.a.O., S. 19 f.) und dies – wenn überhaupt – bevorzugt bei südwestlichen Winden und damit bei Anflügen auf die Betriebsrichtung 25 der Fall wäre, folgt der Senat den diesbezüglichen Feststellungen, dass flugsicherheitsrelevante Störungen des Landebetriebs insoweit nahezu ausgeschlossen werden können.

Dies ist auch nicht deshalb anders zu beurteilen, weil durch die Landebahn Nordwest in unmittelbarer Nachbarschaft zum Mönchwaldsee mit der dadurch entstehenden Offenlandfläche ein potentieller Nahrungsraum für die dort beheimateten Vogelarten geschaffen wird. Insoweit erscheint als plausibel, dass die schon dargestellten Bewirtschaftungs- und Vergrämungsmaßnahmen greifen werden, wie dies auch bei den jetzt schon mit dem bestehenden Landebahnssystem gegebenen, prinzipiell für Vögel günstigen Offenlandbereichen der Fall ist (Stellungnahme vom 1. Oktober 2007, a.a.O., S. 10).

Aufgrund dessen lässt sich auch kein Verstoß gegen die Richtlinien zur Verhütung von Vogelschlägen im Luftverkehr des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 13. Februar 1974 (Nachrichten für Luftfahrer 1974, I-123/74 - Richtlinien Vogel-schlag -) einschließlich Nachtrag vom 3. April 1986 (Anwendungserlass des Bundesministers für Verkehr vom 3. April 1986 – LR 11/62.10.09/22 Ver 1985) feststellen. Zwar sollen demnach auf dem Flughafen Nass- und Sumpfflächen beseitigt und offene Gewässer wie

Gräben und Teiche möglichst vermieden werden (Ziff. IV. 4. der Richtlinien), desgleichen sollten auch außerhalb des Flughafengeländes in der Umgebung von Flughäfen großflächige Gewässer wie Bagger- oder Stauseen vermieden werden (Ziff. VI. 5. der Richtlinien). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Flughafenunternehmer und damit hier die Vorhabensträgerin selbst aufgrund mangelnder Befugnisse das Vorhandensein derartiger Gegebenheiten in der Flughafenumgebung nicht beeinflussen kann und ihr derartige Maßnahmen nicht auferlegt werden können, wie auch im Nachtrag zu den Richtlinien Vogelschlag klargestellt wird (Nachtrag S. 2). Allerdings lässt sich daraus ein Verbot der Genehmigung von Nassabgrabungen und Gewässern ebenso wenig herleiten wie die Fehlerhaftigkeit der Genehmigung einer Flugbetriebsfläche in der Nähe von derartigen schon bestehenden Gewässern. Insoweit ist aber in jedem Fall die Möglichkeit anderweitiger Maßnahmen zur Minimierung eines sich etwa aus der Nähe von Gewässern ergebenden Risikos gegeben, wie sie auch in den Richtlinien Vogelschlag vorgesehen sind. Die Richtlinien dienen lediglich der Konkretisierung der Verpflichtung des Flughafenbetreibers zur Ergreifung der ihm möglichen und zumutbaren Maßnahmen zur Verhinderung von Vogelschlägen und damit zur Vermeidung von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, wie sie sich generell-abstrakt aus §§ 29 LuftVG, 45 LuftVZO ergeben. Sie enthalten jedoch weder konkrete Handlungsanweisungen noch einzelne Gebote oder Verbote. Die Beurteilung eines Flughafenstandortes als ungeeignet im Sinne von § 6 Abs. 2 Satz 3 LuftVG kommt daher erst in Betracht, wenn die vorgesehenen Maßnahmen nicht ausreichend sind, um ein etwa bestehendes Vogelschlagrisiko auf das typische und übliche Maß zu reduzieren. Diese Voraussetzung ist hier jedoch insbesondere aufgrund des Überwachungssystems, des Monitorings und mit dem blickdichten Vorhang zur optischen Abtrennung des Mönchwaldsees als richtlinienkonforme Maßnahmen erfüllt. Es bleibt daher auch ohne Einfluss, dass in der Umgebung des Flughafens das in den Richtlinien vorgesehene Überwiegen von Nadelgehölzen zur Vermeidung größeren Vogelauflommens nicht erreicht werden kann.

Das im Auftrag der Beigeladenen entwickelte und von der Planfeststellungsbehörde angeordnete Überwachungs- und Vorwarnsystem - Baader-Konzept - stellt insgesamt ein Instrumentarium dar, mit dem das Risiko eines Vogelschlags trotz des erhöhten Vogelauflommens bei Main-Km 14,4 auf das allgemeine, von der Gesellschaft auch sonst akzeptierte Maß begrenzt werden kann. Auch die in einigen Verfahren von der Antragstellerseite

vorgelegte gutachterliche Stellungnahme des Dipl.-Biol. Henning vom 5. Oktober 2008 stellt die Eignung des Systems nicht insgesamt infrage, sondern äußert in einigen Punkten Kritik, der, wie im Folgenden dargelegt, durch Anpassungs- und Ergänzungsmaßnahmen Rechnung getragen werden kann. Dem kann nicht mit Erfolg entgegengehalten werden, das System sei noch nicht in der Praxis des Luftverkehrs erprobt worden. Das Fachplanungsrecht verwehrt es den Planungsträgern nicht, der besonderen Situation des Vogelfluggeschehens bei Main-Km 14,4 mit einem besonderen und neuartigen System zu begegnen. Da grundsätzliche Bedenken gegen die Eignung dieses Konzepts weder dargelegt noch ersichtlich sind, liegt auch kein Verstoß gegen den Grundsatz der Problembewältigung vor. Dieses planerische Prinzip schließt es nicht aus, dass Einzelheiten des Sicherheitskonzepts noch nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses in einer Erprobungsphase an die praktischen Anforderungen angepasst werden.

Entgegen Henning (Stellungnahme vom 5. Oktober 2008) sind die Vorhabensträgerin oder die Planfeststellungsbehörde nicht gehalten, durch Maßnahmen zur Minimierung des Vogelschlagrisikos entweder die Zahl der Luftfahrzeuge, die den Luftraum über einem Gebiet mit Vogelaufkommen durchfliegen, oder die Zahl der sich dort bewegenden Vögel auf null zu reduzieren. Vielmehr können sie bei der Frage, in welcher Form der Gefahr des Vogelschlags als sicherheitsrelevantes Ereignis zu begegnen ist, zugrunde legen, dass ein beständiges "Grundrisiko" in Gestalt des Vogelschlagrisikos für die Flugsicherheit gegeben ist, aber auch akzeptiert wird.

Das Überwachungs- und Vorwarnsystem ist geeignet, den kritischen Luftraum für eine Betrachtung des direkten Kollisionsrisikos ebenso wie die Vogelflugbewegungen in zureichender Weise zu erfassen. Der Senat folgt insoweit der überzeugenden Darstellung in der ergänzenden Stellungnahme des Gutachters der Vorhabensträgerin (Baader-Bosch, Stellungnahme vom 20. November 2008). Insbesondere ergibt sich nicht die Notwendigkeit, einen weitergehenden Bereich als den vorgesehenen Raum von etwa 100 bis 140 Meter Höhe (Baader-Konzept, S. 6) als beobachtungsrelevanten Luftraum anzusehen. Wie in der von der Beigeladenen vorgelegten Stellungnahme des Gutachters (Baader-Bosch vom 20. November 2008, S. 6) überzeugend dargestellt wird, belaufen sich die möglichen Abweichungen vom Gleitpfad (also von der Sinkrate der Höhe nach) nach den Vorgaben der

ICAO auf einen Wert von plus/minus 7,4 m und vom Kurs (also von der Flugbewegung in Richtung Landebahn seitlich abweichend) auf plus/minus 14 m, und damit auf etwa ein Drittel des von Antragstellerseite angeführten Betrachtungsraumes. Ebenso plausibel ist die angenommene Beschränkung der lateralen Ausdehnung wegen der Konzentration der Vogelzüge über dem Wasser bei etwa 115 m Flussbreite dargestellt, die zudem durch die Leitlinienfunktion des Mains mit den dort vorhandenen Gehölzen verstärkt wird.

Das Überwachungssystem kann auch die erforderliche Vorwarnzeit erreichen, indem mit zwei stereoskopischen Einzelsystemen flussaufwärts und flussabwärts sowohl die Flugrichtung als auch die Fluggeschwindigkeit der Vögel erfasst werden (Baader-Bosch vom 20. November 2008, S. 9). Es erscheint plausibel und nachvollziehbar, dass aus der Entfernung der Vögel bei ihrer Erfassung durch die Kameras und ihrer durchschnittlichen Fluggeschwindigkeit der Zeitpunkt des Erreichens des Kreuzungsbereichs bestimmt werden kann, nachdem die Durchschnittsgeschwindigkeit auf der Grundlage der durch systematische Beobachtungen der Vogelflugbewegungen entlang des Mains gewonnenen Erkenntnisse berechnet wurde. Da in der kritischen Flughöhe über 100 m die Flugbewegungen von Lachmöwen überwiegen, erscheint es als durchaus möglich, dass in ausreichend großer Entfernung vom Schnittpunkt des Kreuzungsbereichs zwischen Anflugkorridor und Main platzierte Wärmebildkameras die angestrebte Vorwarnzeit von etwa 4 bis 8 Minuten erreichen.

Diese Darstellung unterliegt auch nicht deshalb grundlegenden Zweifeln, weil in anderem Zusammenhang eine Mindestvorwarnzeit von 2 Minuten für ausreichend erachtet wird (Baader-Bosch vom 20. November 2008, S. 9 f.). Dies stellt keine Einschränkung oder gar Verkürzung der bisher als erreichbar dargestellten längeren Vorwarnzeit dar, wie Henning in seiner ergänzenden Stellungnahme vom 16. Dezember 2008 meint, sondern beschreibt nach der insoweit plausiblen Darstellung in der Stellungnahme des Gutachters der Vorhabensträgerin lediglich den Zeitraum, den die anfliegenden Luftfahrzeuge vom Zeitpunkt des Einschwenkens auf den Gleitpfad bis zu der Querung des Mains benötigen, und damit das absolute Minimum an einzuhaltender Vorwarnzeit (Baader-Bosch vom 20. November 2008, S. 8).

Die in der Beschreibung des Überwachungs- und Vorwarnsystems enthaltenen Hinweise auf eine mögliche weitere Optimierung der Standorte anhand der künftigen Beobachtungsergebnisse sowie die zugrunde liegenden Aussagen zu dem eher konstanten Flugverhalten der Vögel über lange Distanzen stellen sich vor diesem Hintergrund ebenfalls als hinreichend überzeugend dar. Wie in der fachlichen Stellungnahme von Baader Bosch dargestellt wird (Stellungnahme vom 20. November 2008, S. 10), liegen auch bisher schon Erkenntnisse zu dem Flugverhalten der Vögel entlang des Mains vor, die für die grundsätzliche Einrichtung des Überwachungs- und Vorwarnsystems ausreichend sind. Demnach stellt der Main eine Leitlinie für die allermeisten der hier relevanten Vogelarten dar, und größere Abweichungen sind sehr selten, beispielsweise als Verdriftungen bei Sturmböen, zu beobachten. Der Mainverlauf wird zur Nahrungssuche zwar in Korridoren verlassen, solche sind jedoch in dem hier relevanten Bereich zwischen Main-Km 9,0 (Rüsselsheim) und 22,0 (Industriepark Höchst) nicht festgestellt worden. Außerdem ist seit Schließung der Deponie Wicker ein Rückgang der Vogelkonzentrationen in diesen Luftkorridoren beobachtet worden. Die in Höhen von bis zu 300 m in Abhängigkeit von Windverhältnissen und Start- und Zielgebieten stattfindenden Pendelflüge von Möwen sind nach den Ergebnissen entsprechender Beobachtungen, die im Rahmen eines 100tägigen Wintermonitorings erzielt wurden, wegen des Fehlens bedeutungsvoller Schlaf-, Rast- und Nahrungsgebiete in Flugrichtung und Geschwindigkeit eher konstant (Baader-Bosch, Stellungnahme vom 20. November 2008, Anlage 1) und lassen daher nicht besorgen, dass das vorgesehene Überwachungs- und Vorwarnsystem grundsätzlich ungeeignet zur Ermittlung potentieller Kollisionsrisiken auf der Grundlage der erfassten Vogelflugbewegungen sein könnte.

Auch mögliche Änderungen in den Fluggeschwindigkeiten der Vögel wegen unterschiedlicher Rückenwindkomponenten, die je nach den bei Betriebsrichtung 07 vorherrschenden Windrichtungen und -geschwindigkeiten auftreten können, ziehen die grundsätzliche Wirksamkeit des Überwachungssystems nicht in Zweifel. Den wegen der möglichen Bandbreite zu berücksichtigender Windgeschwindigkeiten einerseits und der dem Mainverlauf folgenden und damit differierenden Flugrichtung der Vögel andererseits möglichen Differenzen in den tatsächlichen Fluggeschwindigkeiten der Vögel kann nur mit einer pauschalierenden Betrachtungsweise in der Form von Durchschnittswerten begegnet werden. Der Senat folgt der insoweit überzeugenden Darstellung in der hierzu von dem Gutachter der Vorhabens-



trägerin vorgelegten Stellungnahme (vom 20. November 2008, a.a.O., S. 9 ff.), wonach die Vorwarnzeit anhand der durchschnittlichen Geschwindigkeit der Vögel über Grund, die für den Bereich zwischen dem jeweiligen Ort der Erfassung durch die Kameras und dem Punkt bei Main-Km 14,4 ermittelt wird, und anhand der Entfernung dieses Erfassungsortes von diesem Punkt berechnet werden kann. Da die Standorte der Kameras ausgehend von der ermittelten Mindestwarnzeit von 2 Minuten ausgewählt werden sollen, die ausreichend für die Einleitung und Durchführung eines Flugmanövers ist, die hierfür notwendige Bildauswertung automatisch erfolgt und die daraus folgenden Informationen in Echtzeit an die Flugsicherung weitergegeben werden, die demnach laufend Ergebnisse erhält, vermag das System die Sicherheit auch trotz eines potentiell bestehenden Kollisionsrisikos zu gewährleisten. Damit lässt sich auch ausschließen, dass schon jede von den Kameras erfasste Vogelbewegung zum Abbruch von Landeanflügen und damit letztlich zur Sperrung der Landebahn Nordwest führen muss, selbst wenn sie aufgrund von Verhaltensänderungen nicht flugsicherheitsrelevant sein sollte. Denn abhängig von der jeweils festgestellten, wenn auch im Einzelnen von der Vorhabensträgerin gemeinsam mit der Flugsicherung (DFS GmbH) noch festzulegenden Vogelbewegungsdichte werden Warnungen unterschiedlicher Qualität ausgesprochen oder weitere Maßnahmen seitens der Flugsicherung ergriffen, die jeweils an den konkreten Umständen orientiert und geeignet sind, das Risiko für die Flugsicherheit zu minimieren (Baader-Bosch, Stellungnahme vom 20. November 2008, S. 9). Auch wenn infolge dessen eine vollständige Sperrung der Landebahn Nordwest vorgenommen werden sollte, würde dies nicht zur Wirkungslosigkeit des Überwachungs- und Vorwarnsystems führen. Ein etwa aus dessen Wirkungsweise folgendes höheres Maß an Sicherheit als notwendig kann jedenfalls nicht zur Fehlerhaftigkeit des Planfeststellungsbeschlusses führen.

Selbst wenn bei dem vorgesehenen Überwachungs- und Vorwarnsystem Ungenauigkeiten bei der Ermittlung der Fluggeschwindigkeiten auftreten sollten, folgen hieraus keine zur Planaufhebung führende Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses. Es ist weder vorgetragen noch sonst ersichtlich, dass ein aus verschiedenen Komponenten wie Windgeschwindigkeiten und Änderung des Flugverhaltens resultierender Fehlerbereich bei der bisher durchgeführten Messung der Geschwindigkeit der insoweit relevanten Vögel zu einem derart geringen Ankunftszeitraum führen könnte, dass die von der Planfeststel-

lungsbehörde aufgrund der zeitlichen Staffelung der Anflüge als erforderlich veranschlagte Zeit wesentlich überschritten wird. Maßgeblich ist insoweit der Zeitpunkt des Einschwenkens anfliegender Luftfahrzeuge auf die Endanfluglinie, das im zeitlichen Abstand von 2 Minuten zum Kreuzungspunkt mit dem Main bei Strom-Km 14,4 erfolgt. Nach den plausiblen Darstellungen in der fachlichen Stellungnahme (Baader-Bosch vom 20. November 2008, S. 9) sorgt der Einsatz der zwei stereoskopischen Einzelsysteme flussaufwärts und flussabwärts mit voraussichtlich 500 – 1.000 m Abstand zueinander und etwa 300 m Abstand zur Flussmitte dafür, dass eine Vorwarnzeit von etwa 4 – 8 Minuten je nach Flugeschwindigkeit der Vögel erreichbar ist. Es ist daher nicht ersichtlich, dass der von der Planfeststellungsbehörde als ausreichend für die Einleitung notwendiger Flugmanöver ermittelte Zeitraum deutlich überschritten wird. Selbst wenn dies der Fall wäre, so kann dem noch durch die ohnehin geplante Optimierung des Systems beispielsweise mit Errichtung anderer oder weiterer Kamerastandorte begegnet werden.

Nach den insoweit plausiblen Ausführungen des Gutachters der Vorhabensträgerin (Stellungnahme Baader-Bosch vom 20. November 2008, S. 11) kann durch die mehrfache Erfassung der Vögel im doppelten Stereosystem und in einer zeitlichen Abfolge auch erkennbar ausgeschlossen werden, dass etwa ein für sich genommen nicht flugsicherheitsrelevanter Schwarm von Kleinvögeln andere, flugsicherheitsrelevante Vögel verdecken und so zur Wirkungslosigkeit des Überwachungs- und Vorwarnsystems führen kann.

Zweifel an der Wirksamkeit des Überwachungssystems folgen auch nicht daraus, dass die Möglichkeit der Änderung von Anflügen letztlich wegen lediglich eingeschränkter Ausweichmöglichkeiten auf die stark genutzten Parallelbahnen nicht regelmäßig zur Verfügung stehen könnte. Selbst wenn es in Folge eines massiven Aufkommens von Vogelschwärmen zu erheblichen Verzögerungen bei den Landeanflügen kommen sollte, dürfte dies auf jeweils begrenzte Zeiträume beschränkt sein. Wenn deshalb beispielsweise für einen solchen Zeitraum keine Landefreigaben erteilt oder Landeanflüge abgebrochen werden müssten und es infolge dessen zeitweise zu einer faktischen Sperrung der Landebahn Nordwest wegen fehlender Ausweichmöglichkeiten käme, würde damit nicht auch die Funktionsfähigkeit des Vorhabens oder gar die Hubfähigkeit des Flughafens Frankfurt Main infrage gestellt. Dies folgt aus den insoweit schlüssig erscheinenden Darstellungen in der Stel-

lungnahme des Gutachters der Vorhabensträgerin, wonach es selbst in Zeiten mit einer hohen Zahl von Flugbewegungen der Lachmöwen- und Krähenschwärme, wie sie zwischen November und Februar zu verzeichnen sind, nach den aktuellen Beobachtungen der Anzahl Vogelflugbewegungen von Dezember 2006 bis April 2007 (Baader-Bosch vom 20. November 2008, Anhang 1 S. 1) zu insgesamt 2.395 registrierten Vogelflugbewegungen oberhalb von 100 m Höhe während des Betriebs der Landerichtung 07 (Osten) gekommen ist. Dies steht im Verhältnis zu insgesamt 52.378 Flugbewegungen von Vögeln in dieser Höhe während dieses gesamten Zeitraums und lässt allenfalls eine über kurze Zeit andauernde faktische „Sperrung“ der Landebahn Nordwest als wahrscheinlich erscheinen. In dieser Größenordnung kommt es auch sonst aus (anderen) Gründen der Flugsicherheit zu Nutzungseinschränkungen, ohne dass hieraus auf eine wesentliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Landebahn Nordwest geschlossen werden müsste. Diese Beobachtungsergebnisse erscheinen auch deshalb als plausibel, weil zwischenzeitlich die Deponie Wicker geschlossen wurde und damit jedenfalls ein Teil der bisher zu beobachtenden Massenvogelflugbewegungen entfallen ist (Baader-Bosch vom 20. November 2008, Anhang 1 S. 1). An dieser grundsätzlichen Einschätzung ändert sich auch dann nichts, wenn berücksichtigt wird, dass in dem oben angeführten Beobachtungszeitraum zum Jahreswechsel 2006/2007 die Monate November und Dezember, die ebenfalls von hohem Vogelflugaufkommen geprägt werden, im Gegensatz zum insoweit schwächeren Monat März nicht berücksichtigt wurden (Stellungnahme Henning vom 16. Dezember 2008, S. 22 f. ). Dies ändert nichts an den absoluten Zahlen, die auch Henning nicht in Zweifel zieht, und da die Monate Januar und Februar die Monate mit dem stärksten Aufkommen an Vogelflugbewegungen darstellen, wird auch die Aussagekraft dieser Beobachtungen nicht erschüttert.

Auch die von den Antragstellern unter Berufung auf ihren Gutachter angeführten meteorologischen Einflüsse bewirken nicht die Ungeeignetheit des Überwachungssystems, wie in der Stellungnahme des Gutachters der Vorhabensträgerin plausibel dargestellt wird (Baader-Bosch, Stellungnahme vom 20. November 2008, S. 11). Selbst wenn tatsächlich der Einfluss von Strahlungsnebel entlang des Mains nicht in hinreichendem Maß beachtet worden wäre und dadurch die Einsatzfähigkeit des Systems beeinträchtigt werden sollte, wirkt sich dies im Ergebnis nicht auf die Sicherheitslage aus. Auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass eine derartige Nebelbildung insbesondere zwischen Dezember und

Februar möglich ist, erscheint es als plausibel, dass auch bei den nach diesen Feststellungen vorherrschenden Nordostwinden (Flugklimatologisches Gutachten G 21.1, S. 42) aufgrund der dann festzustellenden Windstärken in der Regel die Landebahn in Richtung 25 (Westen) in Betrieb sein dürfte, da starker Nebel in der Regel nur bei Windstille oder allenfalls lokalen, schwachen Winden zu beobachten ist und unter solchen Bedingungen regelmäßig die Betriebsrichtung 25 verwendet wird (Stellungnahme Baader-Bosch vom 20. November 2008, S. 11). Bei extremen Wetterbedingungen wie Schneetreiben oder Starkregen dürfte sich die dann zu beobachtende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit nicht auswirken, da nach den aktuellen Beobachtungen des Gutachters der Vorhabensträgerin in diesen Fällen auch eine starke Einschränkung der Vogelbewegungen belegt ist und das verbleibende Risiko demzufolge minimiert sein dürfte. Auch diesen möglicherweise noch bestehenden Unsicherheiten kann im Zweifel jedoch durch die im Planfeststellungsbeschluss aufgeführte und von der Vorhabensträgerin auch konkret geplante Optimierung des Überwachungssystems begegnet werden, in das auch die insoweit noch vorgesehenen Maßnahmen wie die Einrichtung einer Wetterstation auf der Eddersheimer Schleuse Ende 2008 und deren Ergebnisse einfließen können.

Dem Überwachungs- und Vorwarnsystem kann schließlich auch nicht mit Erfolg entgegengehalten werden, dass weder dem Planfeststellungsbeschluss noch dem Baader-Konzept selbst klare Definitionen und Regelungen für die Warnstufen und notwendigen Maßnahmen entnommen werden könnten (Henning, Stellungnahme vom 16. Dezember 2008). Eine minutiöse Regelung der Warnstufen, des Warnvorgangs und vor allem der im Einzelfall zu treffenden Entscheidung muss aus rechtlichen Gründen nicht im Planfeststellungsbeschluss getroffen werden und wäre auch in der Sache nicht zielführend. In erster Linie obliegt es der Flugsicherung (DFS GmbH), die Sicherheit des Luftverkehrs zu gewährleisten und damit auch Vogelschlagereignisse zu vermeiden. Konkret bezogen auf die Führung des Luftfahrzeugs selbst hat zwar der verantwortliche Luftfahrzeugführer die zur Gefahrenvermeidung erforderlichen Maßnahmen zu treffen (§ 29 Abs. 1 LuftVG, § 3 Abs. 1 LuftVO), er ist dabei aber an etwa durch die Flugsicherung erlassene Anweisungen oder Verfügungen gebunden (§ 3 Abs. 2 LuftVO). Die Entscheidung, wie im Falle einer Vogelschlagwarnung zu reagieren ist, hat mithin die Flugsicherungsstelle durch den jeweiligen Fluglotsen zu treffen. Seine Entscheidung kann auch darin bestehen, die Reaktion in das Ermessen

des Flugzeugführers zu stellen. Die Entscheidung der einzelnen Fluglotsen kann auch durch eine abstrakt-generelle Dienstanweisung unterstützt werden. Der Beigeladenen kommt in diesem Zusammenhang die Aufgabe zu, die technischen und sonstigen Einrichtungen für das Beobachtungs- und Vorwarnsystem zur Verfügung zu stellen und erforderlichenfalls zu ändern, zu ergänzen oder weiter zu entwickeln. Diese Maßnahmen sind in dem gebotenen Umfang in der Planfeststellung vorzugeben, ohne allerdings in die Entscheidungskompetenz der Flugsicherung einzugreifen. Diesen Anforderungen genügt der angefochtene Planfeststellungsbeschluss, wie oben dargelegt. Darüber hinaus kann bei einer Vogelschlagwarnung die Sicherheit des Luftverkehrs nur gewährleistet werden, wenn in der konkreten Situation durch eine Einzelfallentscheidung allen Umständen Rechnung getragen werden kann. Starre, gar durch Planfeststellung vorgegebene Verhaltensmuster, wie sie hier gefordert werden, sind der Sicherheit des Luftverkehrs eher abträglich als nützlich.

Für die Beurteilung der hier allein relevanten Frage nach der grundsätzlichen Eignung des Überwachungs- und Vorwarnungssystems kommt es nicht auf die von dem Antragsgegner erst im gerichtlichen Verfahren vorgelegte Untersuchung "Monitoring-Konzept" von Baader-Bosch vom 5. Januar 2007 an. Soweit diese Unterlage allgemeine Ausführungen zu dem Monitoring enthält, sind sie durch die später vorgelegte ausführliche Darstellung des Baader-Konzepts vom 2. Oktober 2007 überholt (vgl. Teil 2, S. 4 ff., sowie Anlage 7 - Kurzfassung -). Soweit die Unterlage Beschreibungen lokaler Beobachtungsräume und Bezugnahmen auf frühere Beobachtungsergebnisse (Bird Control) betrifft (als Langfassung der Anlage 7 zu dem Baader-Konzept vom 2. Oktober 2007), ist das ohne Bedeutung für die Frage, ob das Konzept grundsätzlich geeignet ist, der Vogelschlagproblematik bei Main-km 14,4 zu begegnen. Im Übrigen wird die Unterlage vom 5. Januar 2007 auch nicht von dem Dipl.-Biol. Henning, einem der drei Autoren des Konzepts, in seinen kritischen Stellungnahmen vom 5. Oktober und 16. Dezember 2008 angesprochen. Deshalb bestand für den Senat kein Anlass, die in der Unterlage vom 5. Januar 2007 zitierten Erhebungen beizuziehen und den anderen Beteiligten zur Kenntnis zu geben.

Darüber hinaus ist die Sicherheit des Luftverkehrs selbst dann nicht gefährdet, wenn ein Flugzeug infolge eines Vogelschlags erheblich beschädigt werden sollte. Da sich die Flug-

zeuge bei Ostbetrieb über dem Main-Km 14,4 bereits im Endlandeanflug befinden, ist selbst bei einer Einschränkung der Manövrierfähigkeit des Flugzeugs eine Landung ohne Gefährdung der Passagiere und Besatzung möglich. Das hat die Planfeststellungsbehörde überzeugend dargelegt (PFB, S. 651) und wird durch die fachliche Stellungnahme von Hans-Günter Welke vom 21. November 2006 (Gefahr von Leistungsverlust an mehreren Triebwerken im Zusammenhang mit Vogelschlagereignissen beim Anflug auf Landebahn 07 NW) bestätigt.

Schließlich ist für die Beurteilung im gerichtlichen Verfahren zu berücksichtigen, dass mit der Sicherheit des Luftverkehrs ein allein im öffentlichen Interesse liegender Belang aufgerufen wird. Mit dem Einwand fehlender Sicherheit des Luftverkehrs können weder Kommunen noch private Betroffene eine Verletzung ihrer subjektiven Rechte geltend machen. Eine Ausnahme könnte hier nur eingreifen, wenn eine Gefährdung oder ein signifikant erhöhtes Sicherheitsrisiko für die körperliche Unversehrtheit oder das Eigentum Einzelner zu besorgen wäre. Eine derartige Auswirkung eines eventuellen Vogelschlagereignisses vermag das Gericht schon in der unmittelbaren Umgebung der geplanten Nordwestbahn nicht zu erkennen, und das gilt erst recht für entferntere Baugebiete (z.B. Kelsterbach-Taubengrund, Eddersheim). Eine subjektive Betroffenheit durch ein erhöhtes Vogelschlagrisiko besteht auch nicht für die Baugebiete der Stadt Flörsheim am Main, falls bei Westbetrieb ein Fehlanflug erforderlich wird. Denn abgesehen davon, dass hier eine Ausnahmesituation beurteilt wird, würde das Flugzeug im Fehlanflugverfahren über dem Main-Km 14,4 wieder eine Höhe erreicht haben, bei der kein erhöhtes Vogelschlagrisiko besteht.

## 9.2 Externes Risiko

Der Planfeststellungsbeschluss ist auch im Zusammenhang mit der Behandlung der vorhabensbedingten Sicherheitsrisiken nicht in einer Weise fehlerhaft, die zu seiner Aufhebung führt.

Die Planfeststellungsbehörde hat in ihrem Beschluss vom 18. Dezember 2007 die flugbetrieblich bedingten Risiken für die Umgebung in rechtlich nicht zu beanstandender Weise ermittelt und bewertet; ihre Luftsicherheitsanalyse ist im Ergebnis nicht zu beanstanden.

Die Analyse der Sicherheitslage obliegt vorrangig der Planfeststellungsbehörde, die eigenverantwortlich zu bestimmen hat, welcher Sicherheitsstandard angemessen ist, um im Einzelfall Sicherheitsrisiken möglichst auszuschließen (BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075.04 -, Rdnr. 243 ff.). Die Sicherheitsanalyse erfordert eine Einschätzung denkbarer Ereignisse und hierauf bezogener Ereigniswahrscheinlichkeiten, und ihre – insoweit eingeschränkte - gerichtliche Kontrolle folgt den Grundsätzen, die für die Überprüfung fachplanerischer Prognosen gelten. Sie erstreckt sich darauf, ob die Prognose auf der Grundlage fachwissenschaftlicher Maßstäbe methodengerecht erstellt wurde und ist nur dann fehlerhaft, wenn sie auf willkürlichen Annahmen oder offensichtlichen Unsicherheiten beruht, in sich widersprüchlich oder aus sonstigen Gründen nicht nachvollziehbar ist (BVerwG, Urteil vom 16. März 2006, a.a.O., Rdnr. 243).

Die Planfeststellungsbehörde geht auf die Befürchtung der Antragsteller ein, mit der Errichtung einer weiteren Landebahn am Standort Flughafen Frankfurt Main würde das Unfallrisiko für die benachbarten Siedlungsgebiete erhöht. 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.

Im Planfeststellungsbeschluss ist zutreffend dargelegt, dass die Vorschriften über die Sicherheit des Luftverkehrs beachtet worden sind. Ferner führt der Planfeststellungsbeschluss hierzu aus, dass die topographischen Gegebenheiten am Standort und die Bebauung in seiner Umgebung eine ausreichende Hindernisfreiheit gewährleisteten (PFB, S. 618 ff.). Das bisherige Unfallgeschehen gebe keinen Anlass zu der Annahme einer gegenüber dem Luftverkehr im Allgemeinen gesteigerten Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts für geschützte Rechtsgüter. Die eingeholten Gutachten zeigten, dass das Risiko, das vom ausgebauten Flughafen Frankfurt Main für das besiedelte Gebiet und die sich dort aufhaltenden Personen in der Flughafenumgebung ausgehe, als gering einzustufen sei und in einer vergleichbaren Größenordnung mit anderen allgemein akzeptierten Gesellschaftsrisiken liege (PFB, S. 621 ff.).

Dem Planfeststellungsbeschluss liegen folgende Gutachten zugrunde: „Externes Risiko für den Flughafen Frankfurt Main“ der Gesellschaft für Luftverkehrsforschung mbH - GfL - vom

16. November 2006 – G 16.1 -; „Bestimmung der Luftfahrzeugunfallrate und der Mortalitätsrate für den Flughafen Frankfurt Main“ von Oliva & Co. vom 4. August 2006 – G 16.2 -; „Referenzierung des externen Risikos infolge neuer Landebahn am Flughafen Frankfurt Main“ von König, Heunisch und Partner - KHP - vom 8. Dezember 2006 – G 16.4 – mit Anlage 1 der National Aerospace Laboratory – NLR Stand Oktober 2004 und Anlage 2 - Betroffenzählung zu NLR - der Infrastruktur & Umwelt – I&U – vom 24. September 2004, sowie Anlage 3 der National Air Traffic Services LTD. – NATS – Stand September 2004 und Anlage 4 - Betroffenzählung zu NATS – der I&U vom 24. September 2004; „Untersuchung der flugbetrieblichen Auswirkungen auf störfallrelevante Betriebsbereiche“ der TÜV Technische Überwachung Hessen GmbH – TÜV Hessen - vom 13. Dezember 2006 – G 16.3 -; „Gutachten über die Untersuchung von flugbetrieblichen Auswirkungen am Flughafen Frankfurt/Main auf das Shell-Tanklager in Raunheim sowie möglicher Wechselwirkungen mit dem Betriebsgelände der Fa. Ticona/InfraServ in Kelsterbach“ der TÜV Pfalz Anlagen und Betriebstechnik GmbH – TÜV Pfalz - vom 19. April 2005 und „Gutachten über die Untersuchung von flugbetrieblichen Auswirkungen auf die Sicherheit von Betriebsanlagen der Firmen Ticona und InfraServ in Kelsterbach sowie das Shell-Tanklager in Raunheim unter Berücksichtigung von möglichen Wechselwirkungen zwischen den Betriebsgeländen für den Ist-Fall 2005, den Prognose-Nullfall 2020 und den Plan-Fall Nord-West 2020“ des TÜV Pfalz vom 20. September 2006.

Der Planfeststellungsbeschluss untersucht das sogenannte externe Todesfallrisiko sowohl als Einzelrisiko als auch als Gruppenrisiko. Das Einzelrisiko wird demnach bestimmt durch die Wahrscheinlichkeit, mit der eine sich im Nahbereich des Flughafens von 40 Quadratkilometern Umfang ständig aufhaltende Person an den Folgen eines Flugunfalls zu Tode kommen kann, und ist auf Rasterzellen von 200 x 200 m Größe bezogen ermittelt worden (PFB, S. 632). Das Gruppenrisiko wird demgegenüber als die Wahrscheinlichkeit definiert, mit der eine Gruppe von mehreren Personen gleichzeitig an den Folgen eines Flugunfalls sterben kann. Während das Einzelrisiko eine ortsabhängige Größe ist und in der Form eines sogenannten Erwartungswertes in Jahren dargestellt wird, der die Eintrittswahrscheinlichkeit für ein derartiges Ereignis bezogen auf diesen Zeitraum wiedergibt, beschreibt das Gruppenrisiko die im Gesamtgebiet des Flughafens bestehende Gesamtrisikosituation und bezieht die Zahl der Betroffenen jeweils mit ein.



Auf dieser Basis hat die Planfeststellungsbehörde Schwellenwerte als Akzeptanzkriterien für die Risikobewertung in der Abwägung festgestellt, und zwar für das Einzelrisiko bei einem Erwartungswert von etwa 33.300 Jahren ( $3 \times 10^{-5}$ ) für Wohnimmobilien und bei 10.000 Jahren ( $1 \times 10^{-4}$ ) für Gewerbeimmobilien. Die Schwellenwerte für das Gruppenrisiko sollen demgegenüber zwischen Erwartungswerten von 10 Jahren bezogen auf einen Betroffenen und bis zu 100.000 Jahren bei 10.000 Betroffenen (PFB, S. 631) liegen.

Das auf diesen Grundlagen von der Planfeststellungsbehörde ermittelte höchste Einzelrisiko mit einem Erwartungswert von 100.000 Jahren ( $1 \times 10^{-5}$ ) werde im Wesentlichen auf den unmittelbaren und unbebauten Nahbereich der jeweiligen Start- und Landebahnen im Bereich der verlängerten Bahnachsen beschränkt sein. Es soll westlich der geplanten Landebahn Nordwest (vor der Pistenschwelle 07) den Bereich östlich der B 43 umfassen und noch vor dem in der Entwicklung befindlichen Gewerbegebiet Mönchhof (ehemaliges Caltex-Gelände) enden. Lediglich im Osten (vor der Pistenschwelle 25) werde ein kleines Gebiet im äußersten Süden des Gewerbegebiets Taubengrund von Kelsterbach betroffen sein (PFB, S. 633).

Für die im Umfeld des Flughafens gelegenen Wohnnutzungen soll es demnach im Verhältnis zum Ist-Fall 2005 ebenso wie zum Prognosenußfall 2020 zwar zu vorhabensbedingten Erhöhungen des Risikos kommen, das Einzelrisiko liege jedoch deutlich unterhalb der insoweit als maßgeblich angesehenen Schwelle des Erwartungswertes von etwa 33.300 Jahren ( $3 \times 10^{-5}$ ). In dem danach am höchsten betroffenen Gewerbegebiet „Im Taubengrund“ bestehe demzufolge ein Einzelrisiko mit einem Erwartungswert von 62.895 Jahren, während für alle anderen Bereiche das Risiko des Einzelnen geringer zu bewerten sei. Daraus ergibt sich nach den Feststellungen der Planfeststellungsbehörde, dass sich die Risikowerte insgesamt eindeutig im Bereich des statistisch für verschiedene Bereiche ermittelten, allgemein gesellschaftlich hingenommenen Risikos bewegen werden (PFB, S. 635 f.). Nach den hier gutachtlich zugrunde gelegten Erkenntnissen belaufe sich beispielsweise das Risiko, als Fußgänger im Straßenverkehr einen tödlichen Unfall zu erleiden, auf einen Erwartungswert von 34.483 Jahren ( $2,9 \times 10^{-5}$ ); für die Büroarbeit sogar von 20.000 Jahren ( $5,0 \times 10^{-5}$ ) sowie für einen Wohnungs- oder Gebäudebrand auf einen Erwar-

tungswert von etwa 370.000 Jahren ( $2,7 \times 10^{-6}$ ; vgl. die tabellarische Darstellung im Gutachten G 16.3, S. 33).

Diese Luftsicherheitsanalyse ist nicht zu beanstanden. Da das Luftverkehrsrecht keinerlei Beurteilungsmaßstäbe über eine genaue Grenzziehung der gesellschaftlichen Toleranz gegenüber den vom Luftverkehr ausgehenden Schadensrisiken enthält, das Gebot der Abwägung jedoch die Bewertung des Risikos für die öffentliche Sicherheit, die Ermittlung der Betroffenen und deren Gewichtung unter Beachtung der vorhandenen legislativen Vorgaben gebietet, hat die Planfeststellungsbehörde zu Recht selbstständig diejenigen Erheblichkeits- und Akzeptanzkriterien definiert, die als Anhaltspunkte für die Beurteilung der Relevanz und gegebenenfalls Gewichtung der Risikobetroffenen zugrunde zu legen sind (PFB, S. 621 f.).

In Deutschland besteht kein normiertes Konzept einer Risikobewertung für gefährliche Anlagen und ähnliche Einrichtungen, sondern es sind nur in einzelnen Fällen wie beispielsweise bei der Bewertung der Sicherheit von Eisenbahnanlagen und deren Einrichtungen konkrete Risikoanalysen und -bewertungen erstellt worden, die auch als Ermittlungsergebnisse der Gutachter von der Planfeststellungsbehörde einbezogen wurden (beispielsweise G 16.4, S. 137 ff). Es fehlt jedoch an eindeutigen Vorgaben für die Risikobewertung im Fall eines Flughafenausbaus bzw. der -erweiterung. Die infolgedessen hier zugrunde gelegte Methodik, das sogenannte externe Risiko in der Form des für Individuen bestehenden Einzelrisikos und als Gruppenrisiko für Personengruppen in Anlehnung an die in anderen europäischen Ländern für Störfallanlagen, große Industriekomplexe und vereinzelt mittlerweile auch für Großflughäfen entwickelten Risikobewertungsmethoden zu berechnen und sodann auf die gesellschaftliche Akzeptanz bezogen zu bewerten, begegnet deshalb keinen ernsthaften Bedenken. Die im europäischen Raum vorhandenen Konzepte sind in die daraus erstellte Risikobewertungskonzeption für den Planfeststellungsbeschluss auch eingeflossen, soweit dies für sinnvoll erachtet wurde (Gutachten G 16.4, S. 131 ff). Die Planfeststellungsbehörde hat insoweit zu Recht die gutachterlichen Einschätzungen als plausibel angesehen und sie als geeignete Basis ihrer Abwägung zugrunde gelegt (PFB, S. 626). Sie hat die in anderen europäischen Ländern (Großbritannien, Niederlande und Schweiz) geltenden Bewertungskonzepte geprüft und in nicht zu beanstandender Weise eine Aus-

wahl als im Hinblick auf Verkehrsflughäfen geeignet getroffen. Es ist weder erkennbar noch substantiiert dargelegt worden, dass sich eine derartige Risikobewertung aufgrund des Fehlens gesetzlicher oder sonst normierter Vorgaben generell verbietet oder inwiefern der Anwendung einzelner in Deutschland für andere Gefahrenquellen entwickelten Risikobewertungskriterien insoweit der Vorzug zu geben ist, auch wenn diese die speziellen Gegebenheiten eines Großflughafens nicht abbilden.

Die Planfeststellungsbehörde hat in nicht zu beanstandender Weise zunächst aus den Ergebnissen der Ermittlungen zum bisherigen Unfallgeschehen in der Vergangenheit abgeleitet, dass die begründete Annahme einer gesteigerten Wahrscheinlichkeit von Flugzeugunfällen im Nahbereich des Flughafens durch das Vorhaben nicht gerechtfertigt ist.

Die hierzu getroffene Schlussfolgerung, die hohe Sicherheit im Luftverkehr werde mit insgesamt nur 8 Unfällen mit Todesfolge seit 1948/1949 in dem für die Risikobewertung zugrunde gelegten Umfeld von 40 x 40 km Größe um den Flughafen Frankfurt Main belegt, kann auch mit einer - von Antragstellerseite geforderten - Gesamtbetrachtung des Unfallgeschehens unter Einbeziehung aller dem Flugverkehr typischen Umstände oder der aus dem jährlichen Sicherheitsbericht der IATA (International Air Transportation Association) gewonnenen Erkenntnis, dass die häufigste Unfallursache in menschlichem Versagen oder der Zunahme des Flugverkehrs begründet liegt, nicht erschüttert werden. Es ist nicht erkennbar, dass die Einbeziehung dieser Erkenntnisse, deren Datenmaterial auch in den hier herangezogenen Gutachten Verwendung gefunden hat (Nachw. z.B. in G 16.1, S. 23 ff., 25), zu grundlegend abweichenden Ergebnissen führen kann.

Die Methodik in den von der Planfeststellungsbehörde ihrer Bewertung zugrunde gelegten Gutachten ist nicht zu beanstanden.

Soweit dagegen eingewandt wird, die Ermittlungen und Berechnungen hätten nicht auf Unfälle mit Personenschäden mit Todesfolge beschränkt, Unfälle innerhalb des (jeweiligen) Flughafengeländes nicht ausgeschlossen und die Untersuchungen nicht auf das Risiko für Personen in der Flughafenumgebung, die selbst in keinem unmittelbaren Verhältnis zu der Risikoquelle Flughafen stehen, begrenzt werden dürfen, vermag der Senat dem nicht zu folgen.

Die hier zugrunde gelegte Definition, nach der geringfügige Unfälle unberücksichtigt bleiben, die nicht dem besonderen Fall des Flugzeugabsturzes nahe kommen – wie beispielsweise Rollschäden und reine Sachschäden an Flugzeugen -, findet auch bei der internationalen Untersuchung von Absturzrisiken im Luftverkehr nach den Regeln der International Civil Aviation Organisation - Internationale Zivilluftfahrtbehörde - (ICAO) üblicherweise Verwendung, wie auch in den Gutachten belegt wird (G 16.2, S. 45 f.). Die Beschränkung der Untersuchung auf Unfälle außerhalb des Flughafengeländes ist zudem schon durch den Untersuchungsgegenstand hinreichend begründet, der nur das Risiko Unbeteiligter im Nahbereich des Flughafens umfasst, und damit das Risiko von Personen, die das Flughafengelände oder den Nahbereich aufsuchen - wie Passagiere und im Flughafenbereich tätige Personen - von vornherein ausschließt.

Dem Einwand, die Fehlerhaftigkeit der Risikobewertung durch den Planfeststellungsbeschluss folge schon daraus, dass Unfälle ohne Todesfolge generell unberücksichtigt geblieben seien, kann ebenfalls kein Erfolg beschieden sein. Der Gutachter der Vorhabensträgerin hat hierzu ausgeführt, dass die Betrachtung auf Flugunfälle mit Todesfolge zu beschränken war, da für diesen Schadensparameter quantitative, im Ausland etablierte Risikostandards vorliegen (Stellungnahme GfL vom 15. August 2008, S. 38). Dies wird letztlich auch durch das - von Antragstellerseite in Bezug genommene - Gutachten des TÜV Pfalz (vom 20. September 2006) bestätigt. Dort werden zwar auch Absturzereignisse ohne Todesfolge in die Berechnungen einbezogen, von den Gutachtern selbst wird jedoch darauf hingewiesen, dass dies nicht die übliche Methode darstelle, die so erzielten Ergebnisse deshalb als äußerst konservativ anzusehen seien und daher die oberste Risiko- bzw. Häufigkeitsschwelle bezeichnen würden (Gutachten TÜV Pfalz vom 20. September 2006, S. 10).

Entgegen der von Antragstellerseite geäußerten Ansicht stellt es keinen methodischen Fehler dar, dass zur Berechnung der Absturzrate nur solche Flugunfälle herangezogen wurden, die sich außerhalb des jeweiligen Flughafengeländes ereignet haben. Hieraus lässt sich nicht zwangsläufig der Schluss ziehen, diejenigen Unfälle ohne tödliche Folgen, die sich an vergleichbaren Flughäfen noch innerhalb des Flughafengeländes ereignet haben, stellten wegen der in Frankfurt differierenden Topographie und der hier dichteren Be-

bauung im Nahbereich des Flughafens mit höherer Wahrscheinlichkeit Unfälle mit Todesfolge dar. Allein die graphische Projektion solcher Unfälle auf die Topographie von Frankfurt zwingt insbesondere bei denjenigen mit einem geringen sogenannten Aufsetzimpuls – von ähnlicher Intensität wie bei einer gewöhnlichen Landung - und bei Unfällen, in denen weiterhin eine Steuerungsfähigkeit des Luftfahrzeugs bestand, nicht zu dieser von Antragstellerseite abgeleiteten Erkenntnis. Soweit für die Flugzeugführer offensichtlich die Möglichkeit bestand, ein vergleichsweise günstiges Gelände für eine Notlandung zu wählen, ist für den Flughafen Frankfurt Main nicht schon allein wegen der dort im Verhältnis zu den herangezogenen Vergleichsflughäfen möglicherweise dichteren Bebauung oder der nahe gelegenen Störfall- bzw. Gewerbebetriebe zu folgern, dass in solchen Fällen regelmäßig Todesopfer zu beklagen wären. Vielmehr ist es plausibel, dass – wie die Beigeladene hierzu vorbringt - diejenigen Umstände, die im Einzelfall eines historischen Unfallgeschehens aufgrund des Verhaltens der Flugzeugbesatzung zur Vermeidung eines schlimmeren Unfalles geführt haben, auch bei ähnlicher Situation in Frankfurt zu gleichem Erfolg führen können.

Es fehlt auch sonst an hinreichenden Anhaltspunkten für die Schlussfolgerung, dass die topographischen Gegebenheiten und die Bebauung im Nahbereich des Flughafens Frankfurt Main das Risiko tödlicher Unfälle erhöhen würden. Solche ergeben sich auch nicht schon aus der in Bezug auf andere Flughäfen wie Amsterdam, Madrid, Denver etc. geringeren Entfernung des Flughafenzaunes zur geplanten Landebahn. Hiergegen spricht zum einen die oben schon dargestellte, bisher festgestellte geringe Zahl von Unfallereignissen im Bereich des Frankfurter Flughafens. Zum anderen haben auch die hierzu von Antragstellerseite angeführten Ermittlungen des TÜV Pfalz die diesbezüglich in den übrigen Gutachten erzielten Erkenntnisse bestätigt. Auch danach führen die topographischen Verhältnisse im Nahbereich des Flughafens Frankfurt Main, einschließlich der geplanten Nordwestbahn, bei den typischerweise auf den Nahbereich begrenzten Unfällen wie dem Überschießen beim Start oder bei der Landung nicht zu größeren Unfallschäden (Gutachten vom 19. April 2005, Anlage 12 – Auswertung der Flugunfälle -, S. 25). Dies gilt für die dort gelegenen Bebauungen wie das Gewerbegebiet Im Taubengrund ebenso wie für das Tanklager Raunheim (TLR), denn auch nach dem im Gutachten des TÜV Pfalz gewonnenen Ergebnis der Auswertung der historischen Unfallgeschehnisse werden gefahrenträch-

tige, bebaute Gebiete um den Flughafen Frankfurt Main in solchen Fällen nicht erreicht (Gutachten vom 19. April 2005, Anlage 12 – Auswertung der Flugunfälle -, S. 29).

Ebenso wenig vermag der Einwand zu überzeugen, die Auswahl von nur 10 Flugzeugunfällen, die sich außerhalb des Flughafengeländes ereignet haben, sei unzureichend um die behauptete Fehlerhaftigkeit der Berechnungen der Absturzrate und damit der Abwägung zu begründen. Die Berechnungen, die zur Auswahl der als maßgeblich für die Bestimmung des Einzelrisikos im Nahbereich des Flughafen Frankfurt Main zugrunde gelegten 10 Flugunfälle geführt haben, lassen sich anhand der gutachtlich dargestellten Kriterien hinreichend nachvollziehen und sind auch in dem Gutachten des TÜV Pfalz als geeignete Methode akzeptiert und in Bezug auf die Berechnungsergebnisse dort auch teilweise zugrunde gelegt worden (Hinweis TÜV Pfalz vom 20. September 2006, S. 7). Die Kriterien für die nach Angaben der Antragstellerseite zugrunde zu legenden 676 Unfälle insgesamt oder der angeführten 87 Unfälle mit Todesfolge oder deren Vergleichbarkeit im Hinblick auf das potenzielle Unfallgeschehen im Nahbereich des Flughafens Frankfurt sind hingegen nicht erkennbar, so dass sich die Notwendigkeit einer darauf beruhenden Berechnung dem Senat nicht aufdrängt.

Es kann auch nicht festgestellt werden, dass das über das externe Risiko vorgelegte Gutachten von Oliva (G 16.2) sowie die übrigen Ermittlungen und Berechnungen in den darauf aufbauenden Gutachten grundsätzlich fehlerhaft und ungeeignet und damit sämtliche im Planfeststellungsbeschluss angegebenen Werte falsch sind. Dem Einwand, die Fehlerhaftigkeit der Abwägung beruhe auf der grundsätzlichen Ungeeignetheit der in dem Gutachten von Oliva (G 16.2) verwandten sogenannten Cluster-Methode, weil diese im konkreten Fall wegen der zugrunde gelegten Indikatoren groß, mittelgroß und klein in Bezug auf betrachtete Flughäfen zu keinem geeigneten Ergebnis führe, vermag der Senat nicht zu folgen. Wie sich aus den gutachterlichen Ausführungen hierzu (Oliva & Co., G 16.2, S. 62 und insbesondere Stellungnahme vom 3. September 2008 zur Anlage K 12 im Verfahren 11 C 305/08.T, S. 3) ergibt, handelt es sich bei der Cluster-Methode um eine empirische Verfahrensweise, bei der Einheiten, die einander ähnlich sind, anhand mehrerer Indikatoren zusammengefasst und dann anhand der feststellbaren Differenzen bewertet werden (G 16.2, S. 62) und die hier zur Bestimmung von Flughäfen, die mit dem Flughafen Frankfurt Main

vergleichbar sind, gebildet wurden. Dass die von Antragstellerseite angeführten weiteren Differenzierungen in Bezug auf Größe, Frequentierung und Art der Einrichtungen der betrachteten Flughäfen zwingend zur Verbreiterung der Erkenntnisgrundlagen hätten herangezogen werden müssen, lässt sich nicht feststellen. Der Senat folgt insoweit den gutachtlichen Feststellungen und sieht diese ebenfalls dadurch als bestätigt an, dass auch der von Antragstellerseite in anderem Zusammenhang bemühte Gutachter TÜV Pfalz diese verwendete Methode geprüft und als geeignet befunden hat (Gutachten vom 19. April 2005, S. 7 und vom 20. September 2006, S. 7). Dem kann auch nicht mit Erfolg entgegen gehalten werden, dass für die hierbei verwendeten Parameter „Passagiere“ oder „Frachtladung pro Flugbewegung“ nur ein Rahmen bestimmt wurde. Solche Pauschalierungen sind notwendig, da letztlich nur vergleichbare, nicht aber identische Flughäfen betrachtet werden können. Es ist deshalb auch nicht zu beanstanden, dass der hier gezogene Rahmen das konkrete Passagier- und/oder Frachtaufkommen des Flughafens Frankfurt Main nicht ganz genau widerspiegelt.

Der Einwand, für die Ermittlung der Absturzrate sei fehlerhaft die Flughafeninfrastruktur als eigentliche Untersuchungseinheit zugrunde gelegt worden, greift nicht. Das Kriterium „Flughafeninfrastruktur“ wird im Gutachten G 16.2 als ein Parameter unter mehreren Auswahlkriterien, die für die Ermittlung geeigneter Vergleichsflughäfen herangezogen werden, verwendet. Für die Bestimmung der Unfallursachen bei den zu berücksichtigenden Flugzeugunfällen wird dieser Parameter hingegen nicht zugrunde gelegt, wie sich schon aus dem Gutachten selbst eindeutig ergibt (G 16.2 S. 48 ff., S. 61 ff.) und durch den Gutachter auch nochmals bestätigt wurde (Stellungnahme der GfL vom 15. August 2008, S. 2). Dem folgt der Senat, denn es ist an keiner Stelle erkennbar, dass in der Berechnung für die Unfallrate der Aspekt „Eigenart der Flughafenanlage“ herangezogen worden ist (Stellungnahme vom 3. September 2008, a.a.O., S. 2). Sämtliche Parameter zur Flughafeninfrastruktur fließen demzufolge allenfalls dadurch mittelbar in die Berechnung der Absturzrate ein, als sich aus der Konfiguration von Start- und Landebahnen auch der maßgebliche Bezugsraum für Beschränkungen bei der Ermittlung von Flugbewegungen ergibt.

Die Feststellungen im Planfeststellungsbeschluss sind auch nicht deshalb fehlerhaft, weil der gutachtlichen Berechnung uneinheitliche Parameter in Bezug auf die berücksichtigten

Flugzeugtypen zugrunde liegen. Wie sich aus den gutachtlichen Ausführungen ergibt, sind bei den Flugbewegungen nur die mit Jet-Triebwerken ausgestatteten Flugzeuge unter 5,7 t Gewicht berücksichtigt worden, nicht jedoch die kolbengetriebenen Flugzeuge dieser Gewichtsklasse (Gutachten G 16.2 S. 44). Auch bei der Auswahl der Flugunfälle wurden nur diejenigen Flugzeuge unter 5,7 t Gewicht berücksichtigt, die mit Triebwerk oder Turboprop-Antrieb ausgestattet waren (Gutachten G 16.2, S. 83). Demzufolge kann die mangelnde Berücksichtigung von Unfällen der Flugzeuge mit einem Abfluggewicht unter 5,7 t, bei denen der größere Teil den kolbengetriebenen Flugzeugen zuzurechnen ist, angesichts der weit überwiegend kommerziellen Nutzung des Flughafens Frankfurt Main und dem daraus folgenden geringen Anteil dieser Flugzeuggewichtsklasse nicht zu einem Fehler führen, der sich in erheblicher Form auf das Berechnungsergebnis auswirkt. Dies lässt sich nachvollziehbar daraus entnehmen, dass der Anteil der sogenannten „Allgemeinen“ – nicht-kommerziellen - Luftfahrt (General Aviation) bei etwa 6% der Luftfahrt insgesamt liegt (G 16.2, S. 79). Selbst wenn einer der vierzig Vergleichsflughäfen insoweit einen „Ausreißer“ mit einem Anteil der Allgemeinen Luftfahrt von 57% darstellt, drängt sich dessen erheblicher Einfluss auf das Berechnungsergebnis nicht auf. Es erscheint nachvollziehbar, dass dieser Flughafen wegen des hohen Frachtanteils und damit der insoweit überwiegend kommerziellen Nutzung als Vergleichsflughafen gleichwohl herangezogen wurde. Der Senat folgt den diesbezüglichen Ausführungen, wonach die Auswahl der Vergleichsflughäfen anhand der Kriterien („Statusdimensionen“) Länge von Start- u. Landebahnen, Anzahl der Passagiere und Umfang des Frachtaufkommens sicherstellen kann, dass sich der Anteil dieser Flugzeuge geringer Gewichtsklasse an den Flugbewegungen insgesamt in einem als marginal zu bezeichnenden Bereich bewegen dürfte. Es bestehen keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür, dass dieser Anteil an den Flugbewegungen im Verhältnis zu dem Anteil an verunfallten Luftfahrzeugen entgegen der in den Gutachten getroffenen Feststellungen bei etwa 20% liegt, wie von Antragstellerseite ohne nähere Angaben behauptet wird, und damit derart hoch ist, dass dies zu einer erheblichen Verfälschung des Berechnungsergebnisses führt.

Der Senat vermag auch dem Einwand nicht zu folgen, dass die Verwendung der Größe „Anzahl Flugbewegungen“ anstelle der Größe „Flüge“ die Berechnungsgrundlage verdoppelt bzw. das Berechnungsergebnis „Absturzrate“ halbiert habe und die Berechnungser-



gebnisse deshalb fehlerhaft seien. Die gutachtlichen Berechnungen machen plausibel erkennbar, dass die Anzahl der Unfälle bei Start, Landung, Sink- oder Steigflug jeweils erheblich voneinander abweicht und daher eine Zusammenfassung von Start- und Landebewegung jeweils zu einer Flugbewegung, wie es in verschiedenen anderen Statistiken zu Flughäfen und Flugbewegungen oder auch zu weltweiten Unfallrisiken im Luftverkehr üblich ist, zu einer insgesamt wenig aussagekräftigen durchschnittlichen und auf einen Flug als An- und Abflug bezogenen Unfallquote führen würde. Den Gutachten ist auch insoweit zu folgen, dass der für das Planfeststellungsverfahren geforderten, auf das spezifische Szenario des Umfelds des Flughafens Frankfurt Main zugeschnittenen Berechnung von Risiken für den dortigen Nahbereich eine derart pauschalierende Betrachtung nach „Flugbewegungen“, wie sie von Antragstellerseite gefordert wird, nicht in dem notwendigen Sinn gerecht werden kann. Dies ist schon aus der dortigen Konfiguration mit den vorhandenen zwei Start- und Landebahnen sowie einer reinen Startbahn (Startbahn 18 West) und einer (geplanten) reinen Landebahn (Nordwest) angesichts der im Gutachten G 16.2 dargestellten, sich daraus ergebenden Differenzen erkennbar und wurde durch den Gutachter nachvollziehbar erläutert (Stellungnahme GfL vom 15. August 2008, S. 4).

Die Grundlagen der Abwägung durch die Planfeststellungsbehörde werden auch nicht dadurch erschüttert, dass die zur Bestimmung der Mortalitätsrate infolge eines Absturzereignisses erforderliche Einteilung von Flugzeugen nach den Lärmklassen der AzB vorgenommen wurde. Da jede Gewichtsklasse zumindest einen Durchschnittswert für die entscheidenden Parameter Startgewicht und Treibstoffmenge abbildet, die wiederum maßgeblich für die Bestimmung von Schadensausmaß und damit Mortalitätsrisiko im betroffenen Bereich sind (G 16.2, S. 139 ff.), ist die Heranziehung der Flugzeuge pauschaliert nach der in der AzB vorgenommenen Einteilung nicht zu beanstanden.

Auch die von Antragstellerseite gerügte mangelnde Offenlegung der im Gutachten der GfL (G 16.1) zugrunde gelegten Parameter für die Funktionen zur Abbildung der Unfallstreuung durch den Gutachter macht die Gutachten nicht unbrauchbar als Grundlage für die Abwägungsentscheidung des Planfeststellungsbeschlusses. Da die im Eigentum des Gutachters GfL befindlichen Daten dem TÜV Hessen zur Erstellung seines Gutachtens zur Verfügung standen und in dem Gutachten G 16.3 die Plausibilität von Methode und Ergebnissen im

Gutachten G 16.1 nicht in Zweifel gezogen und diese Ergebnisse teilweise auch zur Grundlage des Gutachtens G 16.3 gemacht wurden, sind diese Funktionen in nicht zu beanstandender Weise von der Planfeststellungsbehörde als qualitätsgesichert betrachtet worden und es ist daher keine weitere Aufklärung geboten.

Die mangelnde Eignung des Gutachtens G 16.1 als Grundlage der Abwägungsentscheidung der Planfeststellungsbehörde und damit die Fehlerhaftigkeit des Planfeststellungsbeschlusses folgt auch nicht daraus, dass – wie von Antragstellerseite eingewandt wird - ein senkrechter Flugzeugabsturz unrealistisch ist und deshalb zu kleine Planquadrate zugrunde gelegt worden seien, die zu einer erheblichen Unterschätzung des Risikos führten. Aus den diesbezüglichen gutachtlichen Feststellungen lässt sich vielmehr entnehmen, dass in die Modellierung der Unfälle und Unfallfolgen neben dem Gewicht des Flugzeugs auch die Beschaffenheit des Geländes des Unfallorts eingeflossen ist; die Pauschalierung in Form eines Kreissegments bildet mithin nicht ein reales Unfallgeschehen ab, sondern einen statistischen Mittelwert (G 16.1, S. 59 ff.; G 16.2, S. 140 ff.).

Der Gutachter GfL trägt gegenüber dem Einwand, die Berechnung und Bewertung der Risiken durch das Gutachten G 16.1 weiche gegenüber der für das Raumordnungsverfahren vorgenommenen Bewertung im dortigen Gutachten G 13 desselben Gutachters erheblich ab, überzeugend vor, dass diese Veränderung auf den unterschiedlichen Zwecken der flughafentyporientierten Ermittlung der Unfallwahrscheinlichkeit im Raumordnungsverfahren einerseits und der konkreten Berechnung eines szenariotypischen, auf den Flughafen Frankfurt Main in einer bestimmten Konfiguration bezogenen Risikos Unbeteiligter im Nahbereich andererseits beruht (Stellungnahme GfL vom 15. August 2008, S. 4/5). Ein Abwägungsausfall ist aufgrund dessen nicht festzustellen.

Das von der Planfeststellungsbehörde ihrer Abwägung als Gewichtungsvorgabe zugrunde gelegte Modell der Bewertung mit einem oberen Grenzwert für das Einzelrisiko als Erwartungswert von etwa 33.300 Jahren ( $3 \times 10^{-5}$ ) für Wohngebäude und von 10.000 Jahren ( $1 \times 10^{-4}$ /Jahr) für gewerblich genutzte Objekte (G 16.4; PFB, S. 625 ff.) ist nicht zu beanstanden.

Zwar liegt damit der obere Grenzwert für das Risiko „Wohnnutzung“ um ein Dreifaches höher als für das Risiko „gewerbliche Nutzung“. Diese Differenzierung zwischen der Nutzung von Wohngebäuden einerseits und von gewerblichen Objekten andererseits begegnet jedoch keinen Bedenken. Sie führt allenfalls zu einer Überschätzung des Risikos in Bezug auf die Wohnnutzung, für die eine permanente Anwesenheit zu schützender Personen unterstellt wird, obwohl ein 24stündiger Aufenthalt während eines gesamten Jahres nur selten vorkommen dürfte. Auch für die gewerbliche Nutzung kommt es hierdurch letztlich zu einer Überschätzung des Einzelrisikos. Ausgangspunkt der insoweit herangezogenen Bewertung bleibt nämlich der in Großbritannien nicht nur für Gewerbeimmobilien, sondern auch für die Wohnnutzung als regelmäßige Risikoakzeptanzschwelle angenommene Erwartungswert von 10.000 Jahren ( $1 \times 10^{-4}$ /Jahr), obwohl für den Flughafen Frankfurt Main eine aufgrund des eingeschränkten nächtlichen Betriebs reduzierte Flugbetriebszeit berücksichtigt werden müsste (Gutachten G 16.4, S. 39 f.; G 16.1, S. 72).

Der Einwand, darin liege eine Überschätzung des Risikos für die Wohnbevölkerung wegen der angesichts der flugbewegungsfreien Kernzeit nachts ungerechtfertigten Annahme einer dreimal höheren Risikoexposition gegenüber der Arbeitsbevölkerung, weil Arbeitnehmer sich – im Unterschied zur Wohnbevölkerung – jedenfalls überwiegend nur während der Flugbetriebszeit am Tag an ihrem Arbeitsplatz aufhalten, vermag dieses Ergebnis nicht zu erschüttern. Diese Differenzierung wirkt sich aus den oben dargestellten Gründen jedenfalls nicht in Form eines höheren Risikos aus, das zu einem Gewichtungsfehler führt. Aus den gutachtlichen Ermittlungen lässt sich nachvollziehbar entnehmen, dass die Unterstellung eines permanenten Wohnaufenthalts, der im Wege der Pauschalierung zugunsten der Gruppe sich ständig oder überwiegend am Wohnort aufhaltender Personen angenommen wird, allenfalls zu einer rechnerischen Überschätzung des tatsächlichen Risikos für diese Personen führt (G 16.1, S. 72), nicht jedoch zu einer Unterschätzung der ebenfalls im Wege der Pauschalierung angenommenen Risikoexposition der Arbeitsbevölkerung. Eine solche Pauschalierung ist auch nicht zu beanstanden, da für den Aufenthalt der Arbeitsbevölkerung an ihrem Arbeitsplatz angesichts der unterschiedlichen Arbeitszeitmodelle jedenfalls als Durchschnittswert ein achtstündiger Aufenthalt am Arbeitsplatz als angemessen erscheint. Es sind keine Anhaltspunkte dafür dargelegt oder sonst ersichtlich, dass allein die Berücksichtigung der tatsächlich flugbetriebsfreien Zeit nachts im Planungsfall Nord-

westvariante zu einer für die Arbeitsbevölkerung um mindestens eine Zehnerpotenz ungünstigeren Risikobewertung mit einem Erwartungswert von etwa 10.000 Jahren führen kann.

Selbst wenn dies der Fall wäre, würde ein solcher Fehler jedoch nicht zu der für eine Anordnung der aufschiebenden Wirkung notwendig absehbaren Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses führen. Da die „Verbesserung“ der Risikobewertung für die Arbeitsbevölkerung im Nahbereich des Flughafens Frankfurt Main – auf der Grundlage der oben dargestellten „Schwellenwerte“ - nur zu einer Risikoexposition in der Größenordnung von einem Erwartungswert von 1 x in 10.000 Jahren ( $10^{-4}$ ) maximal gegenüber zuvor 1 x in 100.000 Jahren ( $10^{-5}$ ) führen könnte, würde damit immer noch der von der Planfeststellungsbehörde zu Recht angenommene obere Schwellenwert markiert. Dieser stellt aber nur den Beginn des Bereichs dar, bei dem die Abwägung wegen des hohen Gewichts der Auswirkungen beginnt, möglicherweise zu Lasten des Vorhabens auszuscheiden. Ab dieser Schwelle ist deshalb ein besonders hohes Gewicht der für das Vorhaben streitenden Interessen zu verlangen. Eine Überschreitung stellt sich jedoch nicht als im Wege der Abwägung unüberwindbar dar, wie die Planfeststellungsbehörde zutreffend zugrunde gelegt hat (PFB, S. 625). Dieses besonders hohe Gewicht ist hier zu bejahen, wie oben dargestellt ist (siehe II. 3. und 5.), und angesichts der geringen Zahl von Betroffenen mit 39 Personen im Gewerbegebiet Im Taubengrund einerseits sowie der vorgesehenen Übernahme einiger betroffener Grundstücke durch die Vorhabensträgerin andererseits (PFB, S. 638) nicht zu beanstanden.

Selbst wenn hieraus wie in den Niederlanden üblich die Konsequenz zu ziehen wäre, dass künftig der betroffene Bereich nicht mehr bebaubar ist, kann dies für die derzeit dort betroffenen Eigentümer allenfalls einen Anspruch auf Übernahme ihrer Liegenschaften auslösen. Dass in Großbritannien nach dem dort geltenden, hier von der Planfeststellungsbehörde ebenfalls zugrunde gelegten Risikobewertungskonzept bei Überschreitung des Erwartungswertes von 10.000 Jahren ( $1 \times 10^{-4}$ /Jahr) Gebäude nicht weiter genutzt werden dürfen und sogar abzureißen sind (vgl. PFB, S. 627), führt zu keinem anderen Ergebnis. Insofern mangelt es an der für eine direkte Anwendbarkeit des dort geltenden Konzepts not-

wendigen Vergleichbarkeit, da es dort dafür auch zahlreiche Ausnahmemöglichkeiten gibt (Gutachten G 16.4, S. 193).

Aus dem oben Ausgeführten folgt, dass die von Antragstellerseite eingewandte mangelnde gesonderte Ermittlung des zumutbaren Einzelrisikos für Einkaufende, Reisende und andere sich nur kurzzeitig im Nahbereich des Flughafens aufhaltende Personen die Feststellungen der Planfeststellungsbehörde nicht zu erschüttern vermag. Da Grundlage für die in den Gutachten angewandte Methode der Differenzierung zwischen Wohnbevölkerung und Arbeitnehmern die Unterstellung einer sich ständig im Nahbereich des Flughafens aufhaltenden Person ist, kommt es auch insoweit allenfalls zu einer Überschätzung des dort drohenden Risikos. Für kurzzeitig sich dort aufhaltende Personen müsste das Risiko entsprechend reduziert werden und würde sich damit noch deutlicher im Rahmen des gesellschaftlich akzeptierten Bereichs bewegen.

Auch die von der Planfeststellungsbehörde zur Darstellung der Perspektive der Gesellschaft als Ganzes und als flankierender Abwägungsbelang herangezogene Bewertung des so genannten Gruppenrisikos (PFB, S. 628 f.) begegnet aus den oben dargestellten Gründen keinen durchgreifenden Bedenken. Die Planfeststellungsbehörde hat auf der Basis der schon aufgeführten Gutachten neben der Eintrittswahrscheinlichkeit des Schadensereignisses auch das Schadensausmaß im Hinblick auf die Anzahl potenziell betroffener Personen als Belang, der jedenfalls im Rahmen der Prüfung öffentlicher Belange in den Abwägungsprozess einzustellen ist, berücksichtigt.

Weder die auch international übliche Festlegung eines Untersuchungsgebiets von 40 x 40 km Größe um einen zentralen Bezugspunkt auf dem Flughafengelände noch die Orientierung des Akzeptanzschwellenwerts an der oberen der so genannten Grenz-FN-Kurven, wie sie in Großbritannien für große Häfen und Industriekomplexe entwickelt worden sind, oder die damit verbundene Differenzierung nach der Anzahl der Betroffenen begegnet durchgreifenden Bedenken. Da die Einrichtungen und Objekte Flughafen-Fernbahnhof, Gewerbegebiete Taubengrund und Mönchhof, Steigenberger Hotel sowie das Parkgelände für Flughafenutzer als Grenzfälle trotz ihrer Nähe und/oder ihres zum Teil engen Bezugs zum Flughafengelände dem externen Risiko zugeordnet wurden, ist von der Planfeststel-

lungsbehörde zu Recht auch in Bezug auf den Umgriff eine leichte Überschätzung dieses Risikos angenommen worden (PFB, S. 622 - 624).

Die in dem Planfeststellungsbeschluss zugrunde gelegten Erwartungswerte für das Gruppenrisiko sind auch nicht deshalb zu beanstanden, weil der Hafen, der von der Tanklager Raunheim GmbH benutzt wird, nicht in eine gesonderte Betrachtung einbezogen wurde. Auch das insoweit von Antragstellerseite in Bezug genommene Gutachten des TÜV Pfalz zieht aus der dort vorgenommenen Einbeziehung des Hafens keine risikoerhöhenden Schlüsse (vgl. G 16.3, S. 111; TÜV Pfalz vom 20. September 2006, S. 40 ff., 43, 67). Die begehrte Auseinandersetzung mit der Forderung nach der Einbeziehung des Hafens ist von der Planfeststellungsbehörde mithin zu Recht als entbehrlich angesehen worden.

Auch dem Einwand, die Planfeststellungsbehörde sei verpflichtet, jeglichen Störfallbetrieb in der Umgebung des Flughafens Frankfurt Main in die Betrachtung einzubeziehen, der außerhalb der in den Gutachten als relevant angesehenen Gebiete im Bereich des Anflugsektors liegt, kann nicht gefolgt werden. Wie oben schon dargestellt, sind aufgrund der gutachtlich ermittelten höheren Absturzszenarien für Landungen und Startvorgänge relevante Risiken nur für den davon betroffenen, unbebauten Bereich vor der jeweiligen Landebahnschwelle festzustellen, während eine derart signifikante Risikoerhöhung für die gesamte übrige Umgebung eines Flughafens verneint werden kann.

Schließlich führt auch die von Antragstellerseite eingewendete mangelnde Berücksichtigung des Aspekts der Risikoaversion nicht zur Fehlerhaftigkeit der Abwägung. Insbesondere lässt sich nicht feststellen, dass damit das Risiko „kleingerechnet“ wurde. Dies folgt vor allem nicht schon daraus, dass der statistische Erwartungswert für Todesopfer für den Planfall 2020 zwischen 258% und 540% steigt. In den Gutachten ist vielmehr plausibel dargestellt worden, dass die Berücksichtigung der sogenannten Risikoaversion als überproportional negative Bewertung von Katastrophen mit einer größeren Menge von Todesopfern keinen Erkenntnisgewinn in Bezug auf die Vermeidung derartiger Unfälle erbringt und deshalb einer risikoneutralen Bewertungsstrategie der Vorzug zu geben ist (insbesondere G 16.4, S. 86 ff.). Auch allein der absolut gesehen signifikante Anstieg der Unfallwahrscheinlichkeit im Planfall im Verhältnis zum Prognosenullfall lässt nicht gleichzeitig den Schluss zu, es liege insgesamt ein nicht akzeptables Risiko vor. Die Planfeststellungs-

behörde hat dies berücksichtigt, jedoch – wie oben schon dargestellt – zu Recht darauf abgestellt, dass der Risikowert deutlich unter dem für maßgeblich angesehenen Schwellenwert liegt.

Insgesamt betrachtet hat die Planfeststellungsbehörde die abwägungserheblichen Belange insbesondere der Personen, die in dem südlichen Bereich des Gewerbegebiets Im Taubengrund wohnen und arbeiten, fehlerfrei in ihre planerische Abwägung einbezogen. Das gilt erst recht für die Belange der Kommunen und der sonstigen privaten Betroffenen.

### 9.3 Störfallrisiko

Der Planfeststellungsbeschluss wird im Hauptsacheverfahren voraussichtlich auch nicht deshalb als fehlerhaft aufzuheben sein, weil von dem Vorhaben unzumutbare Störfallrisiken ausgehen.

Die Planfeststellungsbehörde hat berücksichtigt, dass der Absturz eines Luftfahrzeugs auf einen im fraglichen Gebiet im näheren Umfeld des Flughafens Frankfurt Main gelegenen Betrieb, der mit gefährlichen Stoffen umgeht, zu beträchtlichen Schäden führen kann. Sie hat jedoch ausführlich dargelegt, dass diese Gefahr sowohl für den ordnungsgemäßen Flugbetrieb als auch für den Fall eines Absturzes auf insoweit infrage kommende Anlagen das gesellschaftlich allgemein akzeptierte Risikopotential nicht überschreitet.

Nach ihren Feststellungen auf der Grundlage der von der Vorhabensträgerin vorgelegten Begutachtungen, in ihrem Auftrag eingeholter Gutachten und Stellungnahmen sowie weiterer sachverständiger Beurteilungen hat die vorhabensbedingte Ausweitung bzw. Änderung des Flugbetriebs keine besonderen Sicherheitsrisiken zur Folge, die über das bereits abgewogene und als Ausprägung gesellschaftlicher Toleranz anzusehende Maß des bestehenden Betriebes des Flughafens Frankfurt Main (Ist-Fall) hinausgehen. Den Betreibern drohen diesen Feststellungen zufolge aufgrund dessen keine wesentlichen vorhabensbedingten Einschränkungen des Betriebs ihrer Anlagen, die als private Belange in die Abwägung einzustellen wären, und es kommt zu keiner Betroffenheit öffentlicher oder weiterer privater Belange, die der planerischen Konfliktbewältigung bedürfte (PFB, S. 665).

Die Planfeststellungsbehörde ist davon ausgegangen, dass diejenigen Störfallanlagen erfasst werden müssen, für die jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass es zu einer im Ergebnis nicht tolerablen Risikoerhöhung kommt und die Anlagenbetreiber infolge dessen durch Änderung der Überflugsituation oder das Heranrücken der Flughafeninfrastruktur an ihre Anlagen abwägungserhebliche immissionsschutzrechtliche Maßnahmen zu erwarten haben (PFB, S. 666), und hat insoweit auf die Regelungen in der Vollzugshilfe zur Störfall-Verordnung des Bundesministeriums für Naturschutz, Umwelt und Reaktorsicherheit vom März 2004 zurückgegriffen. Auf der Grundlage des dort als zu berücksichtigende Sicherheitsfläche definierten Anflugsektors nach § 12 Abs. 1 Nrn. 2 u. 5 LuftVG mit einem Bereich von bis zu 4 km von Beginn der Landebahn (PFB, S. 667) hat sie lediglich für das Tanklager Raunheim eine detaillierte Untersuchung für erforderlich angesehen, nachdem das Gelände der Firma Ticona aufgrund des Umzugs nicht mehr zu betrachten war (PFB, S. 668).

Weitere Störfall-Betriebsbereiche waren der Planfeststellungsbehörde zufolge nicht zu berücksichtigen, da nach ihren Feststellungen kein weiterer derartiger Betrieb in einer Zone gelegen ist, deren Einzelrisikowerte aus der Analyse des externen Risikos mit denen für das Tanklager Raunheim vergleichbar seien. Die aus dem stofflichen Risikopotential solcher Anlagen einschließlich Flughafentanklager und Gefahrstofflager auf dem Flughafengelände folgenden Gefahren seien bei der Ermittlung des externen Risikos der Bevölkerung hinreichend berücksichtigt worden. Die davon ausgehenden Gefahren blieben auf das Flughafengelände beschränkt, da deren Auswirkungsbereich 275 m nicht überschreite (PFB, S. 670).

Für das Tanklager Raunheim führt der Planfeststellungsbehörde zufolge der normale Flugbetrieb nicht zu abwägungserheblichen Risiken (PFB, S. 680). Nach den Ergebnissen der zugrunde gelegten gutachtlichen Ermittlungen belaufe sich die Wahrscheinlichkeit des Eintritts sicherheitsrelevanter Ereignisse für den Planfall 2020 bezogen auf einen Gesamtstörfall für den Betriebsbereich auf einen Erwartungswert von etwa 49.000 Jahren ( $2,036 \times 10^{-5}$ , TÜV Pfalz vom 20. September 2006, S. 67: 49.199 Jahre; rechnerisch aber 49.115 Jahre) beziehungsweise für einen Absturz auf den Betriebsbereich auf 119.048 Jahre ( $8,4 \times 10^{-6}$ , G 16.1, Anhang S. 143). Der Erwartungswert für das Einzelrisiko liege demnach bei



455.152 Jahren ( $2,2 \times 10^{-6}$ , G 16.1, S. 123) beziehungsweise 7.462.687 Jahren ( $1,34 \times 10^{-7}$ , G 16.4 Anlage 1, S. 59; PFB, S. 671) und damit unterhalb des Schwellenwertes, bei dessen Überschreitung das Risiko unter Würdigung der gutachterlich hergeleiteten Akzeptanzkriterien nicht mehr als Ausprägung eines allgemeinen Lebensrisikos für tolerabel erachtet werden könne. Dieser Schwellenwert, bei dessen Überschreitung die Abwägung möglicherweise zu Lasten des Vorhabens „ausschlage“, sei wie für das allgemeine externe Risiko bei einem Erwartungswert von 10.000 Jahren ( $1 \times 10^{-4}$ ) anzusetzen (PFB, S. 674).

Die flugbetriebsinduzierte Störfallwahrscheinlichkeit habe für das Tanklager Raunheim demnach zwar von einem Erwartungswert von 80.645 Jahren ( $1,24 \times 10^{-5}$ ) auf einen Erwartungswert von etwa 49.000 Jahren ( $2,04 \times 10^{-5}$ ) und damit um den Faktor 1,64 zugenommen, jedoch habe sich das insoweit maßgebliche Störfallrisiko damit nicht wesentlich nachteilig verändert. Dieses liege innerhalb der Risikoakzeptanzschwelle und tangiere schon deshalb auch nicht das Verschlechterungsverbot der Richtlinie 96/82 des Rates der Europäischen Gemeinschaft vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (- Seveso II-RL -, ABl. L 40 vom 14. Januar 1997, S. 13; PFB, S. 674).

Gleiches gelte für das als Gruppenrisiko bewertete Gefahrenpotential möglicher Schadensfolgen bei einem flugbetrieblich bedingten Störfall etwa durch einen Flugzeugabsturz auf das Gelände des Tanklagers (PFB, S. 677). Die Planfeststellungsbehörde führt dazu aus, dass im Tanklager tagsüber maximal 20 Personen von einem derartigen Ereignis betroffen seien. Dabei werde der Fall eines Flugzeugabsturzes mit der Folge eines Großbrandes von erheblichem Ausmaß bei Totalverlust der Anlagenbereiche mit stofflichen Risikopotentialen zugrunde gelegt (PFB, S. 676; G 16.3, S. 96 ff.). Aufgrund der vorhandenen Stoffe könnten Explosionen regelmäßig ausgeschlossen werden, während die Wärmestrahlung nach 105 bis 185 m Abstand vom Flammenrand keine wesentliche Gefahr mehr für den Straßenverkehr sowie nach 240 bis 310 m Abstand für empfindliche Gebäude darstelle. Für die nächstgelegene Wohnbebauung in Raunheim, am Ende der Kelsterbacher Straße in etwa 200 m Entfernung vom Betriebsbereich und über 250 m vom sicherheitsrelevanten Lagertank-Bereich entfernt ergebe sich daraus kein erhöhtes Risiko. Außerhalb des Betriebsgeländes seien demnach nur Kraftfahrzeug-Insassen auf der Autobahn A 3 (Köln –

Würzburg) in Fahrtrichtung Mönchhof-Dreieck und auf der Autobahnabfahrt Raunheim betroffen. Im ungünstigsten Fall (worst-case-Szenario) sei von 12 Todesopfern unter den Kraftfahrzeug-Insassen auszugehen, während bei allen anderen Szenarien maximal 4 Todesopfer auf den Verkehrswegen zu erwarten seien. Damit nehme das Risiko zwar von  $1,5 \times 10^{-7}$  (Erwartungswert von 6.667.000 Jahren) im Ist-Fall auf  $1,0 \times 10^{-6}$  (Erwartungswert von 1 Million Jahre) im Planungsfall 2020 zu, bleibe aber innerhalb des Spektrums gesellschaftlicher Akzeptanz (PFB, S. 676 f.).

Der normale Flugbetrieb auf dem vorhabensbedingt erweiterten Flughafen Frankfurt Main werde der Planfeststellungsbehörde zufolge schon deshalb zu keinerlei abwägungserheblichen Risiken führen (PFB, S. 680), da lediglich ein Teil der Abflüge – deren Zahl im Planungsfall 2020 außerdem deutlich geringer sein werde - über das Tanklager Raunheim geführt werde. Wegen des geringeren Risikopotentials seien weder Einschränkungen des Betriebs noch sonstige vorhabensbedingte Schutzmaßnahmen erforderlich (PFB, S. 681 ff.). Die von der Immissionsschutzbehörde im Jahr 2006 angeordnete sicherheitstechnische Überprüfung des Tanklagers diene lediglich der Ermittlung möglicher baulicher und organisatorischer Schutzvorkehrungen für den Ist-Zustand, es werde jedoch weder die Untersagung noch eine Einschränkung des Tanklagerbetriebes in Erwägung gezogen (PFB, S. 681) und derartige Maßnahmen seien auch in Zukunft nicht zu besorgen. Die freiwillig von der Vorhabensträgerin geplante Schutzwand zur Autobahn A 3 stelle lediglich eine denkbare risikomindernde Maßnahme dar, für deren Errichtung jedoch keine vorhabensbedingte Notwendigkeit festgestellt werden könne (PFB, S. 681 f.). Insoweit handele es sich lediglich um Fragen der Bewältigung schon gegenwärtig bestehender luftverkehrsinduzierter Störfallrisiken, die vorhabensunabhängig von der zuständigen Immissionsschutzbehörde zu klären seien (PFB, S. 682).

Für weitere Anlagen sollen der Planfeststellungsbehörde zufolge keine unzumutbaren Sicherheitsrisiken festgestellt werden können. Hinsichtlich der Ethylenverdichterstation folge dies aus dem aufgrund einer Vereinbarung zwischen der Vorhabensträgerin und der Firma InfraServ GmbH & Co. Höchst KG vorgesehenen neuen Standort etwa 200 m südwestlich des derzeitigen Ticona-Verwaltungsgebäudes mit Einzelrisikowerten, die um mehr als zwei Größenordnungen unterhalb des Schwellenwertes von  $1 \times 10^{-4}$  (Erwartungswert von

10.000 Jahren) lägen (PFB, S. 683 ff.), keine Besonderheiten gegenüber dem sonstigen Umland aufwiesen und sich damit erheblich unter dem Spektrum allgemein tolerierter gesellschaftlicher Risiken bewegten (PFB, S. 685 f.).

Die Planfeststellungsbehörde hat diese Feststellungen und Bewertungen auf der Grundlage der Ermittlungen in den von der Vorhabensträgerin vorgelegten Gutachten getroffen (G 16.1; G 16.3 und TÜV Hessen vom 31. März 2007 „Stellungnahme zu eventuellen risikomindernden Maßnahmen an der A 3 und der S-Bahn-Strecke im Zusammenhang mit den Sekundärereignissen als Folge eines flugbetrieblichen Primärereignisses im Tanklager Raunheim bzw. in der Ethylenverdichterstation im Betriebsbereich Kelsterbach“ - Anlage 4 zum Schreiben der Vorhabensträgerin vom 16. April 2007 -, Ordner 531, Bl. 274 ff; der Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium – NLR – Stand Oktober 2004 – G 16.4 Anlage 1 - sowie des TÜV Pfalz vom 19. April 2005 und vom 20. September 2006). Diese sind weder hinsichtlich der darin getroffenen Feststellungen noch in Bezug auf darin enthaltene Bewertungskonzepte ernsthaft in Zweifel zu ziehen, wie schon in Zusammenhang mit der Bewertung der Analyse des allgemeinen Absturzrisikos festgestellt und im Einzelnen dargestellt worden ist (s. o. II. 9.2.)

Die Planfeststellungsbehörde hat die Auswirkungen eines Unfalls in den im Umfeld des Flughafens in Betracht zu ziehenden Anlagen und Betrieben umfassend geprüft. Ob eine Untersuchung derartiger Unfallfolgen auch in Zusammenhang mit der Umweltverträglichkeitsprüfung und ihrer Auswirkungen auch auf die Natur notwendig gewesen wäre, ist für die hier anzustellende Betrachtung der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit unerheblich. Kommunen oder private Betroffene können sich zudem nicht auf Belange des Umweltschutzes berufen.

Die Planfeststellungsbehörde hat zu Recht zugrunde gelegt, dass im deutschen Recht ausdrückliche Regelungen für die Frage der Zulässigkeit von Luftverkehr im Umfeld von Anlagen gemäß § 1 der Zwölften Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes - Störfall-Verordnung – (12. BImSchV i.d.F. vom 8. Juni 2005, BGBl. I, S. 1599) - sogenannten Störfall-Betrieben - ebenso wenig bestehen wie über die Folgen des Luftverkehrs für den Anlagenbetrieb.

Solche Vorgaben folgen auch nicht aus der ohnedies nur im Bundesland Nordrhein-Westfalen anwendbaren „Abstandsliste 1998“ (Anhang I zum Runderlass des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft Nordrhein-Westfalen vom 2. April 1998, MBl. NW S. 744 ff.), die weder den Luftverkehr noch Flughäfen erfasst.

Dem Vorhaben steht auch kein sich aus Art. 12 Abs. 1 Seveso II-RL oder aus § 50 BImSchG ergebendes Abstandsgebot oder ein dem entsprechender Abwehranspruch für Betreiber benachbarter Störfall-Betriebe entgegen. Ob die unmittelbare Anwendung von Art. 12 Seveso II-RL schon wegen der vollständigen Umsetzung der Richtlinie durch § 50 BImSchG ausgeschlossen ist, kann hier offen bleiben, denn daraus folgt im Ergebnis vorliegend kein Abstandsgebot und auch kein Abwehranspruch für den Eigentümer und/oder Betreiber einer solchen Anlage gegenüber dem Heranrücken der geplanten Landebahn des Flughafens Frankfurt Main.

Es kann deshalb auch offen bleiben, ob es sich bei der hier planfestgestellten Flughafen-erweiterung in der Form der Landebahn Nordwest um einen Verkehrsweg im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 2 Seveso II-RL handelt und/oder ob hieraus überhaupt ein durch die Vorhabensträgerin einzuhaltendes Abstandsgebot gegenüber Störfall-Betrieben in der insoweit abgrenzbaren näheren Umgebung des Vorhabens folgen kann. Da sich aus § 50 BImSchG kein anderer Regelungsgehalt ergibt, kann hier ebenfalls dahinstehen, ob diese Regelung auf Flughäfen trotz des Anwendungsausschlusses in § 2 Abs. 2 Satz 1 BImSchG überhaupt anwendbar ist (so Jarass, BImSchG, 7. Aufl. 2007, § 50 Rdnr. 10 unter Berufung auf BVerwGE 75, 214, 233, dort jedoch nur im Hinblick auf die Berücksichtigung von Belangen des Lärmschutzes; s. auch BVerwGE 125, 116 Rdnr. 163 f.: allenfalls entsprechende Anwendung). Es ist jedenfalls nicht zu beanstanden, dass die Planfeststellungsbehörde diese Vorschrift in ihrer Abwägung als allgemeinen Planungsgrundsatz zugrunde gelegt hat, der einerseits auf den Schutz der darin genannten Gebiete und Einrichtungen, vor allem von Verkehrswegen, vor etwaigen von Störfall-Betrieben ausgehenden Auswirkungen zielt. Sie hat andererseits zutreffend berücksichtigt, dass sich aus dem in die Abwägung einzustellenden privaten Interesse des Anlagenbetreibers, vor allem in Bezug auf drohende störfallrechtliche Auflagen, kein Abstandsgebot herleiten lässt.

Die Planfeststellungsbehörde hat aufgrund dessen den Untersuchungsraum danach bestimmt, ob es durch flugbetriebsbedingte Unfallfolgen, die einen Störfall-Betrieb betreffen, zu nicht tolerablen Risikoerhöhungen kommen kann. Dies ist nicht zu beanstanden. Sie hat sich auf dieser Grundlage in der gebotenen Ausführlichkeit mit der besonderen räumlichen Nähe der Betriebsbereiche des Tanklagers Raunheim und den sich daraus ergebenden Folgen für das Tanklager selbst und für die Umgebung auseinandergesetzt.

Zu Recht wurden dabei nur Anlagen im Sinne des § 1 der Zwölften Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes - Störfall-Verordnung – (12. BImSchV i.d.F. vom 8. Juni 2005, BGBl. I, S. 1599 – Störfall-VO -) im Flughafenumfeld und auf dem Flughafengelände betrachtet und untersucht, ob der Luftverkehr auf dem Flughafen Frankfurt Main infolge der Vorhabensrealisierung wegen Besonderheiten in Zusammenhang mit diesen Störfall-Betriebsbereichen im Fall eines – statistisch nicht völlig auszuschließenden - Flugzeugabsturzes oder bereits im ordnungsgemäßen Betrieb abwägungserhebliche Folgen hervorruft.

Dass die Planfeststellungsbehörde als Störfall ein Ereignis im Sinne von § 2 Nr. 3 der Störfall-VO angesehen hat und sich dazu auch auf die vom Bundesministerium für Naturschutz, Umwelt und Reaktorsicherheit im März 2004 herausgegebene Vollzugshilfe zur Störfall-Verordnung stützt, ist nicht zu beanstanden. Zwar hat letztere als von der Bundesregierung beschlossene Rechtsverordnung nach Scheitern im Bundesrat keinen Rechtsnormcharakter erreicht. Trotz des fehlenden Normcharakters ist aber davon auszugehen, dass diese interne Verwaltungsvorschrift des Bundesumweltministeriums, die den Immissionsbehörden der Bundesländer als Vollzugshilfe zur Verfügung gestellt wurde, in deren Behördenpraxis als interne Verwaltungsvorschrift zur Auslegung der Vorschrift des § 9 Störfall-VO herangezogen wird. Auch die Planfeststellungsbehörde kann dies als gesellschaftliche Willensäußerung betrachten und als behördeninterne Auslegungshilfe ohne Rechtssatzqualität oder sonst bindende Wirkung bei ihrer Abwägung zugrunde legen.

Es ist deshalb nicht zu beanstanden, dass unter Heranziehung der Vollzugshilfe zur Störfall-VO nur die im Bereich von weniger als 4 km Entfernung innerhalb des Anflugsektors der planfestgestellten Landebahn Nordwest des Flughafens Frankfurt Main gelegenen Störfall-Betriebe besonders berücksichtigt werden. Die außerhalb dieses Bereichs gelege-

nen Störfall-Betriebe müssen nicht damit rechnen, für aus dem Luftverkehr folgende Gefahren Vorsorge betreiben zu müssen, denn nur die umgebungsbedingten Gefahrenquellen nach Ziffer 9.2.6.1.2 Abs. 1 2. Spiegelstrich, b) Abs. 2, 2. Spiegelstrich der Vollzugshilfe zur Störfall-VO sind im Rahmen der Ermittlung und Analyse der Störfallrisiken in dem vom Anlagenbetreiber zu erstellenden Sicherheitsbericht gemäß § 9 Störfall-VO zu beschreiben. Der Luftverkehr kann danach ausdrücklich außer Betracht bleiben, wenn der Störfall-Betrieb bei Flughäfen außerhalb der Sicherheitsflächen und des Anflugsektors liegt oder sich zwar innerhalb des Anflugsektors befindet, jedoch mehr als vier Kilometer vom Beginn der Landebahn entfernt liegt, ausgenommen es liegen besondere gefahrerhöhende Umstände vor. Für den Betrieb des Tanklagers Raunheim ist deshalb das bestehende Risiko jedenfalls als privater Belang der Anlageneigentümerin in die Abwägung einzustellen, da dieser etwaige Anordnungen und/oder Maßnahmen nach der Störfall-VO drohen können.

Aus diesen Gründen hat die Planfeststellungsbehörde zu Recht die Ethylenverdichterstation der Firma InfraServ GmbH & Co. Höchst KG nur als sonstige Anlage untersucht, denn dieser Betrieb unterfällt nicht der Störfall-VO. Da das Tanklager der Hydranten-Betriebs-Gesellschaft sich auf dem Flughafengelände außerhalb der Sicherheitsflächen und deutlich außerhalb des Anflugsektors der geplanten Nordwestbahn befindet (PFB, S. 669), ist es ebenfalls zutreffend nicht in die Abwägung eingestellt worden.

Es stellt auch keinen grundsätzlichen Ermittlungs- u. Abwägungsfehler dar, dass dadurch die Berücksichtigung aller sonstigen, der Störfall-VO unterliegenden Anlagen im Umfeld des Flughafens ausgeschlossen wird. Allein die räumliche Nähe eines Flughafens vermag keine gesteigerten Betreiberpflichten nach der Störfall-VO oder dem Bundesimmissionschutzgesetz auszulösen, da es an den hierfür erforderlichen Rechtsgrundlagen fehlt. Die Planfeststellungsbehörde hat zu den von diesen Anlagen für die Bevölkerung in der Umgebung des Flughafens Frankfurt Main im Fall eines Flugzeugabsturzes ausgehenden Gefahren umfangreiche Feststellungen auf der Grundlage der Analyse des externen Risikos getroffen, die - wie oben (vgl. II. 9. 2) festgestellt - nicht zu beanstanden sind. Auf der Grundlage der vorgelegten und selbst eingeholten Gutachten und Stellungnahmen hat sie das sich für den Einzelnen ergebende Risiko ebenso wie das Gruppenrisiko aufgrund des vorhabensbedingt gesteigerten Luftverkehrs ermittelt und dahingehend bewertet, dass die

insoweit bestehende gesellschaftliche Akzeptanzschwelle nicht überschritten wird. Auch wenn diese Betriebe aufgrund der voraussichtlichen Flugroutenführung von rechnerisch erhöhten Werten des sogenannten externen Risikos betroffen sein werden, bleibt dieses aber deutlich unterhalb des maßgeblichen und ebenfalls zutreffend von der Planfeststellungsbehörde festgestellten Schwellenwertes. Die für die Betriebsbereiche auf dem Flughafengelände aufgrund einer Extrapolation aus den insoweit festgestellten Einzelrisikowerten ermittelten Werte liegen bei einer Eintrittswahrscheinlichkeit zwischen 1 x in 1 Million ( $1 \times 10^{-6}$ ) und 1 x in 10 Millionen Jahren ( $1 \times 10^{-7}$ ) und damit ebenfalls deutlich unterhalb der Schwelle des gesellschaftlich akzeptierten Risikos mit einem Erwartungswert von bis zu 10.000 Jahren. Eine Risikoerhöhung für die Bevölkerung im Umfeld des Flughafens ist auch deshalb nicht feststellbar, da sich die solche Betriebe betreffenden Auswirkungen von etwaigen flugbetriebsbedingten Unfallfolgen auf das Flughafengelände selbst beschränken. Diese Differenzierung ist, wie oben festgestellt, zulässig und die entsprechenden Feststellungen sind, wie oben dargestellt, auch nicht erfolgreich in Zweifel gezogen worden.

Die auf diesen Grundlagen ermittelten Werte für das Einzel- und das Gruppenrisiko können daher auch für das Tanklager Raunheim herangezogen werden. Allein die absolute Zunahme der flugbetriebsbedingten Störfallwahrscheinlichkeit in der hier festgestellten Größenordnung eines Erwartungswerts von etwa 49.000 Jahren ( $2,04 \times 10^{-5}$ ) vermag deshalb der Zulassung des Vorhabens nicht entgegen zu stehen und erfordert auch keine risikomindernden Maßnahmen, da der als gesellschaftliche Akzeptanzschwelle angesehene und nicht zu beanstandende Erwartungswert von 10.000 Jahren ( $1 \times 10^{-4}$ ) nicht überschritten wird.

Der Planfeststellungsbeschluss leidet auch nicht deshalb an einem Fehler, der zu seiner Aufhebung führen könnte, weil bei einem etwa eintretenden Absturzereignis auf das Betriebsgelände – das statistisch nicht ausgeschlossen werden kann – nicht hinnehmbare Gefahren für das Tanklager selbst und für die Umgebung zu erwarten sind.

Insbesondere liegt ein derartiger Fehler nicht schon darin, dass die Anlage des als Störfall-Betrieb anzusehenden Tanklagers Raunheim nicht mehr die in der Vollzugshilfe zu § 9 Störfall-VO definierte Abstandsfläche von mindestens 4 km bis zur Landebahn einhalten

kann. Schon aus der Konzeption von § 9 Störfall-VO einerseits wie aus dem Wortlaut von Ziff. 9.2.6.1.2 der Vollzugshilfe zur Störfall-VO andererseits ergibt sich, wie oben ausgeführt wurde, kein absolut einzuhaltendes Abstandsgebot. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass sich die für den Betreiber eines Störfall-Betriebs ohnehin bestehende Verpflichtung, in der Umgebung befindliche Gefahrenquellen bei den zur Einhaltung der Sicherheit und/oder Minimierung von Störfallfolgen zu ergreifenden Maßnahmen bzw. Planungen zu berücksichtigen, verdichten kann, soweit solche Gefahren in diesen Fällen mit einer höheren Eintrittswahrscheinlichkeit entstehen. Auch dies ist hier jedoch nicht der Fall. Die bisher von der Immissionsschutzbehörde hierzu erlassenen Anordnungen beruhen auf dem schon aktuell bestehenden Risiko, das sich aus dem derzeitigen Betrieb des Flughafens Frankfurt Main ergibt und folgt nicht etwa aus einer durch das planfestgestellte Vorhaben bedingten Risikoerhöhung. Auch sonst lassen sich keine weitergehenden gefahrerhöhenden Umstände feststellen, die hier zu einer gesonderten Betrachtung hätten führen müssen, da zu berücksichtigende Luftfahrthindernisse auf dem Betriebsgelände des Tanklagers nicht bestehen.

Die Planfeststellungsbehörde hat berücksichtigt, dass im Fall eines Absturzes auf das Gelände des Tanklagers Raunheim mit einem Großbrand erheblichen Ausmaßes zu rechnen ist, der den vollständigen Verlust der Anlage zur Folge haben und dabei zum Tod der maximal 20 sich auf dem Anlagengelände aufhaltenden Mitarbeiter führen kann. Die auf der Grundlage von Bewertungskriterien aus der Schweiz, den Niederlanden und Großbritannien erfolgte Begutachtung durch den TÜV Hessen (Gutachten G 16.3) ist durch die Untersuchung des TÜV Pfalz im Wesentlichen bestätigt worden. Darin wurden nämlich die in den Gutachten G 16.1 (GfL), G 16.2 (Oliva) und G 16.3 (TÜV Hessen) enthaltenen Ergebnisse sowie die Grundlagen und Methoden aus dem Gutachten von König, Heunisch und Partner (G 16.4 einschließlich Anlagen) den eigenen, auf den Bereich des Tanklagers Raunheim bezogenen Berechnungen und Bewertungen zugrunde gelegt, jedoch weitere und konservativere Berechnungsmodelle verwendet. Die Planfeststellungsbehörde hat auch diese Ergebnisse einbezogen und damit ebenfalls konservative Berechnungen ihren Feststellungen und Bewertungen zugrunde gelegt. Sie hat aufgrund der sich daraus ergebenden Höhe der Schadenseintrittswahrscheinlichkeit einerseits, sowie der Absturzwahrscheinlichkeit und der Todeseintrittswahrscheinlichkeit andererseits zu Recht angenom-



men, dass die insoweit bestehende gesellschaftliche Akzeptanzschwelle eines allgemeinen Lebensrisikos hierdurch nicht überschritten wird.

Die weiter getroffenen Feststellungen dazu, dass auch die für außerhalb des Betriebsgeländes von einem derartigen Ereignis ausgehenden Gefahren diese Akzeptanzschwelle nicht überschreiten, sind ebenfalls nicht zu beanstanden. Es ist gutachtlich plausibel dargestellt, dass aufgrund der im Tanklager vorhandenen Stoffe und des Ablaufs des Schadensereignisses Explosionen, die den Auswirkungsbereich ebenso wie die potentiellen Schadensfolgen drastisch erhöhen würden, regelmäßig ausgeschlossen werden können. Es ist nachvollziehbar, dass sich die hierfür notwendige Ansammlung eines zündfähigen Gas-/Luftgemischs bei dem hier zu unterstellenden Absturzereignis und dem dabei innerhalb eines kurzen Zeitraums erfolgenden Zündvorgang kaum bilden dürfte (G 16.3, S. 96). Dass ein möglicher Explosionsvorgang nach alledem lediglich einzelne, nur teilweise gefüllte Lagertanks betreffen wird und aufgrund der Konstruktion der Tanks mit einer zur Druckentlastung dienenden Sollbruchstelle die Explosionsfolgen auf den Bereich des Tanklagers und die nähere Umgebung begrenzt bleiben dürften, erscheint plausibel (G 16.3, S. 100; TÜV Pfalz vom 20. September 2006, Anlage 7 Stand 19. April 2005, S. 38 ff.).

Der Senat folgt deshalb den gutachterlichen Feststellungen, wonach die über 250 m entfernte Wohnbebauung nicht gefährdet ist (G 16.3, S. 95). Dass die Planfeststellungsbehörde lediglich die Autobahn A 3 in Fahrtrichtung Mönchhof-Dreieck sowie die Autobahnabfahrt Raunheim mit den dort befindlichen Kraftfahrzeuginsassen in den näher zu betrachtenden Gefahrenbereich einbezogen hat, ist daher nicht zu beanstanden. Selbst wenn man jedoch insoweit den konservativeren Methoden folgen und als maßgebliches Gefährdungspotential nicht nur die Wärmeabstrahlung eines Großbrandereignisses zugrunde legt mit der Folge von im ungünstigsten Fall maximal 12 Todesopfern unter den Kraftfahrzeuginsassen (G 16.3, S. 106), führt dies nicht zu grundlegenden Zweifeln an der Richtigkeit der Feststellungen im Planfeststellungsbeschluss. Auch wenn in Bezug auf die Verkehrswege zusätzlich Explosionsereignisse als Gefahrenquelle berücksichtigt werden (RP Darmstadt auf der Grundlage der Stellungnahme der Immissionsschutzbehörde vom 31. März 2005, Anlage 4, S. 45 f. – Ordner 263 -) mit der Folge, dass aufgrund dieser konser-

vativeren Berechnungen und der damit zu erwartenden Wärmestrahlung je nach Verkehrssituation maximal etwa 180 bis 900 Todesopfer angenommen werden müssten (so die Stellungnahme der Immissionsschutzbehörde vom 31. März 2005, a.a.O., S. 61), führt dies nicht zu einer die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses bedingenden Fehlerhaftigkeit. Auch der auf den höchst konservativen Annahmen beruhende Vorschlag der Anhörungsbehörde sieht auf der Grundlage der Stellungnahme der Immissionsschutzbehörde als Konsequenz nämlich nur eine risikominimierende Maßnahme, und zwar die Errichtung einer Schutzwand für die betroffenen Bereiche der Autobahn A 3 und der Anschlussstelle Raunheim, vor (Stellungnahme der Immissionsschutzbehörde vom 31. März 2005, a.a.O., S. 67), die mit der von der Vorhabensträgerin eingegangenen Verpflichtung zur Errichtung einer Schutzwand schon erfüllt wird. Der Senat folgt insoweit den Ausführungen des Gutachters TÜV Hessen in seiner ergänzenden Stellungnahme, wonach eine südlich der Autobahn A 3 im Bereich der Anschlussstelle Raunheim errichtete Schutzwand geeignet ist, die bei einem absturzbedingten Störfall im Tanklager Raunheim dort einwirkende Wärmestrahlung um 50% zu reduzieren (PFB, S. 679; Schreiben der Vorhabensträgerin vom 16. April 2007, S. 6; TÜV Hessen vom 30. März 2007 „Stellungnahme zu eventuellen risikomindernden Maßnahmen an der A 3 und der S-Bahn-Strecke im Zusammenhang mit den Sekundärereignissen als Folge eines flugbetrieblichen Primärereignisses im Tanklager Raunheim bzw. in der Ethylenverdichterstation im Betriebsbereich Kelsterbach“, S. 3 f. – Ordner 531 -). Hierbei handelt es sich um eine vorsorgliche Maßnahme, die nicht als Eingeständnis der Notwendigkeit risikomindernder Maßnahmen aufzufassen ist.

Für die Beurteilung des Gruppenrisikos ergibt sich daraus nichts anderes. Sowohl der im Hinblick auf das potentielle Schadensausmaß mit maximal 12 Todesopfern auf Verkehrswegen zugrunde gelegte Gruppenrisikowert als auch der auf konservativen Annahmen beruhende Wert liegen innerhalb dieser Schwellenwerte. Auch bei Berücksichtigung der in dem Gutachten des TÜV Pfalz vom 20. September 2006 (S. 65 ff.) zugrunde gelegten Störfalleintrittswahrscheinlichkeit von  $2,036 \times 10^{-5}$  (Erwartungswert von etwa 49.000 Jahren) für den Planfall gegenüber  $1,239 \times 10^{-5}$  (Erwartungswert von etwa 80.700 Jahren) im Ist-Fall ergibt sich zwar ein absolut höherer Wert, der jedoch wie die im Gutachten des TÜV Hessen (G 16.3, S. 106 und 151) prognostizierten Werte für das Gruppenrisiko von  $1,5 \times 10^{-7}$  (Erwartungswert von etwa 6.667.000 Jahren) im Ist-Fall gegenüber  $1,0 \times 10^{-6}$

(Erwartungswert von 1 Million Jahren) trotz des absolut höheren Risikos die bei einem Erwartungswert von 10.000 Jahren ( $1 \times 10^{-4}$ ) angesetzte Risikoakzeptanzschwelle deutlich unterschreitet.

Dies gilt auch für den Bereich des zum Tanklager gehörenden Hafens. Es kann deshalb hier letztlich offen bleiben, ob die Planfeststellungsbehörde diesen Bereich ebenfalls als Störfall-Betrieb oder jedenfalls als wesentlichen Betriebsteil hätte gesondert betrachten müssen, obwohl die dort liegenden Tankschiffe nicht als stationäre Anlagen zu betrachten sind. Auf die Höhe der Eintrittswahrscheinlichkeit hat dies jedoch keinen Einfluss, da es nur im Bereich des Schadensausmaßes von Relevanz ist. Zwar kann eine Gefährdung für die Verkehrswege Autobahn A 3, ICE- und Bahntrasse, Bundesstraße B 43 und schließlich den Main als Wasser- bzw. Schifffahrtsweg ebenso wenig ausgeschlossen werden wie Gefährdungen der Wasserversorgung und der Umwelt (TÜV Pfalz vom 20. September 2006, Anlage 7 Stand 19. April 2005, S. 35 ff.). Auch der Hafenbereich unterliegt den insoweit ermittelten Erwartungswerten für das externe Risiko, so dass sich an der oben dargestellten Risikoeintrittswahrscheinlichkeit nichts ändert und sich daher kein Anlass für eine Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses hieraus ergibt. Auch insoweit kommen allenfalls risikominimierende Maßnahmen in Form einer Brandschutzwand für die Verkehrswege in Betracht.

Für die außerhalb des Flughafengeländes gelegene Ethylenverdichterstation lässt sich – unabhängig davon, dass diese schon nach der gesetzlichen Definition nicht als Störfall-Betrieb zu bewerten ist – feststellen, dass durch den neuen künftigen Standort etwa 200 m südwestlich des derzeitigen Ticona-Verwaltungsgebäudes das Risiko von einem Erwartungswert von bisher 132.351 Jahren (G 16.1) bzw. von 196.464 Jahren (Anl. 1 zu G 16.4) auf einen Erwartungswert von ca. 1,9 Millionen Jahren (G 16.1) bzw. von 3,4 Millionen Jahren (G 16.4 Anl. 1) verringert wurde. Diese Werte liegen um mehr als zwei Größenordnungen unterhalb des Schwellenwertes von 10.000 Jahren ( $1 \times 10^{-4}$ ) und weisen auch sonst keine Besonderheiten gegenüber der Umgebung auf, für die der höchste Erwartungswert für das Einzelrisiko mit 1,9 Millionen Jahren ( $5,3 \times 10^{-7}$ ) ermittelt wurde. Sowohl die für den bisherigen als auch für den neuen Standort ermittelten Werte bewegen sich sämtlich innerhalb des Spektrums allgemein tolerierter gesellschaftlicher Risiken.

Insgesamt ist das dem Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2007 zugrunde liegende Sicherheitskonzept rechtlich nicht zu beanstanden. Ein Abwägungsfehler, der zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses führen könnte, ist weder zu Lasten der Betreiber der Anlagen noch zu Lasten der Eigentümer der in der Umgebung liegenden Wohnungen oder Einrichtungen zu erkennen. Deshalb bedarf es hier keiner näheren Prüfung, bis zu welcher Entfernung von der Landebahn Nordwest überhaupt eine Rechtsverletzung im Sinne des § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO möglich erscheint.

#### 9.4 Wirbelschleppen

Der Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2007 wird voraussichtlich auch nicht deshalb aufzuheben sein, weil die von Wirbelschleppen ausgehenden Sicherheitsrisiken durch die Planfeststellungsbehörde nicht bewältigt wurden.

Im Planfeststellungsbeschluss wird ausgeführt, dass es in seltenen, ungünstigen Fällen zu Schäden durch Wirbelschleppen am Boden kommen kann, insbesondere zu Beschädigungen an Dacheindeckungen. Dies sei bisher besonders dort gemeldet worden, wo Überflughöhen von landenden Flugzeugen zwischen 300 und 400 m bestehen (PFB, S. 653). Andere Schäden, vor allem Personenschäden, seien hingegen bisher nicht zu beobachten gewesen.

Dem Planfeststellungsbeschluss liegt insoweit das Gutachten der GfL Gesellschaft für Luftverkehrsforschung mbH und der Dziomba Aeronautical Consulting vom 16. November 2006 „Umweltverträglichkeitsstudie (UVS) und Landschaftspflegerischer Begleitplan (LBP) - Anhang II.1 Auswirkungen von Wirbelschleppen am Flughafen Frankfurt Main“ – G 1, Ordner 236 - zugrunde. Die auf dieser Grundlage getroffenen Feststellungen, dass im Planungsfall 2020 nur eine geringe Wahrscheinlichkeit für das Auftreten von potentiell schädigenden Wirbelschleppen mit einem Erwartungswert von maximal 10 Millionen Jahren ( $1 \times 10^{-7}$  pro Jahr) bestehe und sich der höchste Risikowert für einen bewohnten Bereich in 25 m Höhe mit einem Erwartungswert von 24.390 Jahren ( $4,1 \times 10^{-5}$  pro Jahr) ergebe, sind nicht in Zweifel gezogen worden. Dass für die Zukunft absolut gesehen mit einer größeren Gefahr von Wirbelschleppen zu rechnen ist, vermag allein eine zur Aufhebung des Plan-

feststellungsbeschlusses führende Fehlerhaftigkeit nicht zu begründen. Dieser Gefahr wird außerdem der Sache nach in angemessener Weise dadurch begegnet, dass die Vorhabensträgerin mit der Nebenbestimmung XI 2.3 (PFB, S. 130) verpflichtet wird, nachweislich durch eine Wirbelschleppes eines auf dem Flughafen Frankfurt Main landenden oder startenden Luftfahrzeugs verursachte Schäden auf ihre Kosten zu beseitigen. Ob und gegebenenfalls inwieweit insofern eine Umkehrung der Beweislast geboten ist, kann schon deshalb einer Klärung im Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben, da diese im Wege der Planergänzung in den Planfeststellungsbeschluss aufgenommen werden könnte und daher keinesfalls zu dessen Aufhebung führen wird.

## **10. Kommunale Belange**

Nach summarischer Prüfung im Eilverfahren ist nicht erkennbar, dass der Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2007 wegen fehlerhafter Bewertung kommunaler Belange aufzuheben ist.

Die Antragstellerinnen und der Antragsteller rügen in erster Linie eine Verletzung ihrer verfassungsrechtlich gewährleisteten Planungshoheit. Diese Einwendungen hat die Planfeststellungsbehörde im Wesentlichen zu Recht zurückgewiesen. Sie ist zutreffend davon ausgegangen, dass die geltend gemachten Bedenken entweder schon keinen Eingriff in die Planungshoheit aufzeigen oder, soweit das der Fall ist, diese Einschränkungen des Rechts auf Selbstgestaltung der örtlichen Angelegenheiten im Interesse der für das Vorhaben sprechenden öffentlichen Belange hinzunehmen sind.

Entsprechend den zahlreichen Einwendungen der Kommunen hat die Planfeststellungsbehörde zunächst die bestehenden Planungen und die hinreichend verfestigten Planungsabsichten insbesondere hinsichtlich der Bauleitplanung in den Blick genommen. Insoweit hat sie mit erheblichem Aufwand die nahezu vollständige Bauleitplanung in dem Umfeld des Flughafens Frankfurt Main ermittelt und bewertet. Von einem Aufklärungsdefizit kann deshalb entgegen den Rügen zahlreicher Kommunen nicht die Rede sein. Die Planfeststellungsbehörde hat in diese Betrachtung auch Bebauungspläne einbezogen, die – zum Teil

seit vielen Jahren – durch eine nahezu vollständige Bebauung der Plangebiete vollzogen sind, was auf den größten Teil der betrachteten Bebauungspläne zutrifft. Insoweit haben die Kommunen ihre durch Art. 28 Abs. 2 GG garantierte Planungskompetenz allerdings grundsätzlich verbraucht. Etwas anderes gilt in diesen Fällen nur dann, wenn ein Bebauungsplan infolge des Vorhabens – zum Beispiel hinsichtlich ausgewiesener Schallschutzanlagen – geändert werden muss. Ein solcher Ausnahmefall ist hier nicht erkennbar. Es ist im Übrigen auch schwer vorstellbar, dass eine Maßnahme der kommunalen Bauleitplanung zur Abwehr von Fluglärm - anders als bei Straßen- und Schienenverkehrslärm - ergriffen wird.

Dass die Garantie der kommunalen Planungshoheit grundsätzlich mit der Realisierung der Planung endet, spiegelt sich in dem Rechtsschutz wider. Denn mit der Bebauung und grundsätzlich schon mit der Bebaubarkeit der Grundstücke können die Eigentümer Abwehr-, Ausgleichs- und Entschädigungsansprüche gegenüber einem störenden Planvorhaben geltend machen. Die Städte und Gemeinden sind nicht befugt, derartige Ansprüche nach Art einer Prozessstandschaft für ihre Bürger durchzusetzen. Es ist für den Senat auch nicht ersichtlich, wie im Falle einer schweren und unerträglichen Beeinträchtigung eines Baugebiets eine darin liegende Verletzung der kommunalen Planungshoheit ausgeglichen werden soll, wenn die Möglichkeiten des aktiven Schallschutzes ausgeschöpft sind. Denn Ansprüche auf baulichen Schallschutz oder auf Übernahme von Grundstücken können nur dem Eigentümer zustehen.

Im Ergebnis hat die Planfeststellungsbehörde zu Recht entschieden, dass die Antragstellerinnen und der Antragsteller aus der kommunalen Planungshoheit keine Belange herleiten können, die in der planerischen Abwägung nicht überwunden werden können. Sie hat, ohne das Abwägungsgebot zu verletzen, festgestellt, dass entweder schon kein Eingriff in die Planungshoheit vorliegt oder die Beeinträchtigung im Interesse der mit dem Vorhaben verfolgten Belange hinzunehmen ist. Das gilt für die Inanspruchnahme von Gemeindegebiet durch Entzug, Belastung oder unmittelbare Überplanung (10.1), für Bauhöhenbeschränkungen infolge der Bauschutzbereiche (10.2.), für Beeinträchtigungen durch Immissionen und Risiken (10.3.), für die Einschränkung künftiger Siedlungsentwicklungsmöglichkeiten (10.4) sowie mögliche Nachteile durch zu erwartende Bauverbote (10.5). Zweifelhaft ist

allein, ob die wirtschaftlichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umlandgemeinden durch Ausweisung von Verkaufsflächen im Terminal 3 zutreffend abgewogen wurden (10.6). Demgegenüber behandelt der Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2007 die übrigen von den Antragstellerinnen und dem Antragsteller vorgebrachten Einwendungen zu ihrem Grundeigentum (10.7), dem landseitigen Verkehr (10.8) und sonstigen Belangen (10.9) in nicht zu beanstandender Weise.

10.1. Infolge der Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main werden Teile des Gebiets mehrerer Städte und Gemeinden unmittelbar beansprucht, und zwar nicht nur für die Herstellung der Flughafenanlage selbst, sondern auch für naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen. Diese Zugriffe sind in dem Planfeststellungsbeschluss (S. 2379) im Einzelnen aufgelistet. Die Planfeststellungsbehörde hält die darin liegenden Beeinträchtigungen angesichts des geringen Umfangs grundsätzlich für nicht wesentlich. Das ist rechtlich nicht zu beanstanden.

Für die Antragstellerin zu 1) gilt trotz des Umfangs der betroffenen Flächen im Ergebnis nichts anderes. Durch das Ausbauvorhaben werden wesentliche Flächen ihres Bebauungsplans "Mönchwald" überplant. Dieser betrifft Flächen im Kelsterbacher Wald und soll unter anderem dem naturschutzrechtlichen Ausgleich der Bebauungspläne Nr. 2/1999 "Länger Weg II" und Nr. 3/1999 "Länger Weg III" der Antragstellerin zu 1) dienen. Es verbleiben lediglich Restflächen, die für eine Realisierung der von der Antragstellerin zu 1) vorgesehenen Kompensationsmaßnahmen nicht ausreichen. Nach Umsetzung der im Bebauungsplan „Mönchwald“ vorgesehenen Maßnahmen soll sich ein rechnerisches Plus von ca. 2,9 Mio. Biotopwertpunkten ergeben. Rund 2,4 Mio. Biotopwertpunkte entfallen dabei auf den naturschutzrechtlichen Ausgleich der erwähnten Bebauungspläne. Die vorgesehenen Maßnahmen sind von der Antragstellerin zu 1) noch nicht vollständig umgesetzt. Die Beigeladene geht für die bereits durchgeführten Maßnahmen von einer rechnerischen Aufwertung von etwa 1,4 Mio. Biotopwertpunkten aus. Das Aufwertungspotential veranschlagt sie um ca. 0,3 Mio. Biotopwertpunkte höher als im Bebauungsplan ausgewiesen auf etwa 3,2 Mio. Biotopwertpunkte. Sie hat der Antragstellerin zu 1) vorgeschlagen, für die noch nicht umgesetzten Maßnahmen im Hinblick auf den Ausgleich für die erwähnten Bebauungspläne die Punktedifferenz von ca. 1 Mio Biotopwertpunkten über bestehende Öko-

konten aufzufangen und die insoweit entstehenden Kosten zu übernehmen. Weiterhin wurde der Antragstellerin zu 1) angeboten, auf Kosten der Beigeladenen das noch ausstehende Aufwertungspotenzial von ca. 0,8 Mio Biotopwertpunkten über die Ökoagentur Hessen bei der Hessischen Landgesellschaft zu decken. Die Planfeststellungsbehörde hat die Zusage der Beigeladenen – jedenfalls soweit sie den noch ausstehenden Ausgleich in Höhe von ca. 1 Mio. Biotopwertpunkte für die Bebauungspläne „Länger Weg II“ und „Länger Weg III“ betrifft – als Verpflichtung der Beigeladenen in den Planfeststellungsbeschluss aufgenommen (vgl. PFB, S. 176 – A XIV). Darüber hinaus hat die Planfeststellungsbehörde verfügt, dass die Beigeladene eventuelle Planungskosten für die Aufstellung eines neuen Ausgleichsbebauungsplans zu tragen hat (vgl. PFB, S. 171 – A XI 15.1.1).

Die Antragstellerin zu 1) wendet hiergegen ein, dass der naturschutzrechtliche Ausgleich durch das Ausbauvorhaben verloren gehe und nicht vollständig ausgeglichen werde. Entgegen der Nebenbestimmung A XI 15 habe die Beigeladene alle Kosten und nicht nur die Kosten für die nicht umgesetzten Maßnahmen zu erstatten. Der teilweise bereits realisierte naturschutzrechtliche Ausgleich durch den Bebauungsplan könne nicht durch andere Maßnahmen in anderen Kommunen kompensiert werden.

Diese Einwendungen der Antragstellerin zu 1) greifen im Ergebnis nicht durch. Es ist richtig, dass die mit dem Bebauungsplan "Mönchwald" verfolgten Ziele nicht mehr realisiert werden können und darin ein erheblicher Eingriff in die kommunale Planungshoheit der Antragstellerin zu 1) liegt. Dieser Umstand stellt indes keinen unüberwindbaren Belang im Rahmen der planerischen Abwägung dar. Die Planfeststellungsbehörde hat vielmehr, ohne dass dies fachplanungsrechtlich zu beanstanden wäre, das öffentliche Interesse an der Realisierung des Ausbauvorhabens im konkreten Fall höher gewichtet. Eine Fehlgewichtung von Belangen der Antragstellerin zu 1) ist nicht erkennbar. Zu Recht hat die Planfeststellungsbehörde zu Lasten der Antragstellerin zu 1) berücksichtigt, dass die insoweit beanspruchten Flächen durch die naturschutzrechtliche Unterschutzstellung einer Gestaltung durch kommunale Planung weitgehend entzogen sind. Durch die verfügten Nebenbestimmungen wird der Eingriff in die Planungshoheit ausgeglichen. Diese sind geeignet, die der Antragstellerin zu 1) durch die Überplanung entstehenden Nachteile hinreichend zu kompensieren. Das gilt auch vor dem Hintergrund, dass die Nebenbestimmung A XIV lediglich



die Zusage der Beigeladenen bezüglich der Kompensation von 1 Mio. Biotopwertpunkten aufgreift und das weitere Aufwertungspotential in Höhe von 0,8 Mio. Biotopwertpunkten hierdurch nicht erfasst wird. Der Antragstellerin zu 1) bleibt nämlich immer noch die Möglichkeit, einen Ausgleichsbebauungsplan auf Kosten der Beigeladenen an anderer Stelle ihres Stadtgebiets aufzustellen. Selbst wenn sich im Hauptsacheverfahren die Regelung der Nebenbestimmung A XIV als unzureichend erweisen sollte, würde dies nicht zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses führen, da ein entsprechender Ausgleich ohne weiteres im Rahmen eines ergänzenden Verfahrens geschaffen werden könnte.

Die Rechtsauffassung der Antragstellerin zu 1), ein Ausgleich dürfe nur auf ihrem Stadtgebiet vorgenommen werden, findet im Gesetz keine Stütze. Nach § 1a Abs. 3 Satz 3 BauGB kann der Ausgleich auch an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs erfolgen (vgl. Nds. OVG, Urteil vom 25. Juni 2008 - 1 KN 132/06 -, juris, Rdnr. 23). Auch die Hessische Kompensationsverordnung (vom 1. September 2005, GVBl I S. 624) - KV - geht davon aus, dass Eingriffe auch überörtlich ausgeglichen werden können. § 2 Abs. 1 Nr. 1 KV verlangt lediglich einen regionalen Zusammenhang zwischen Eingriff und Kompensation. Ebenfalls keine Rechtsgrundlage gibt es für die Forderung der Antragstellerin zu 1), die für bereits umgesetzte Maßnahmen aufgewendeten Kosten müssten von der Beigeladenen erstattet werden. Diese Aufwendungen hätte die Antragstellerin zu 1) auch ohne Realisierung des Ausbauvorhabens tragen müssen. Für den durch das Ausbauvorhaben vorgenommenen Eingriff findet ein naturschutzrechtlicher Ausgleich statt, ohne dass die Antragstellerin zu 1) hierdurch nochmals mit Aufwendungen belastet würde. Ob die Kompensationsmaßnahmen in naturschutzfachlicher Hinsicht ausreichen, ist kein Belang, auf den sich die Antragstellerin zu 1) berufen könnte.

Auch die Feststellung, dass kein erheblicher Eingriff in den Bebauungsplan "Im Taubengrund" der Antragstellerin zu 1) vorgenommen wird, begegnet keinen Bedenken. Durch diesen wird ein Gewerbegebiet nordöstlich der geplanten Landebahn festgesetzt. Im Rahmen der Ausbaumaßnahmen werden Flächen des ausgewiesenen Baugebiets dadurch unmittelbar in Anspruch genommen, dass dort verlaufende Hochspannungsfreileitungen in die Erde verlegt und hierfür entsprechende Baustelleneinrichtungen vorgenommen werden müssen.

Die Planfeststellungsbehörde geht davon aus, dass es keine Alternativen für die Verortung der Baustelleneinrichtungsflächen gibt. Hiergegen wendet sich die Antragstellerin zu 1). Sie hält darüber hinaus die Erwägung, die Erdverlegung der Hochspannungsleitungen wirke sich positiv auf das Bebauungsplangebiet aus, für sachfremd.

Die insoweit getroffenen Feststellungen der Planfeststellungsbehörde und insbesondere die daraus gezogene Schlussfolgerung, dass eine nachhaltige Störung des Bebauungsplangebietes "Im Taubengrund" nicht vorliegt, sind nicht zu beanstanden. Es liegt auf der Hand und bedarf keiner näheren Begründung, dass die Baustelleneinrichtungsflächen und -straßen dort verortet werden müssen, wo Hochspannungsfreileitungen in die Erde verlegt werden. Anderenfalls ließe sich diese Maßnahme nicht sinnvoll ausführen. Die Erdverlegung der Hochspannungsfreileitungen hat die Planfeststellungsbehörde mit den Erfordernissen der Hindernisfreiheit begründet (vgl. PFB, S. 955 f.). Sie hat weiterhin festgestellt, dass Alternativen zu dem von der Beigeladenen vorgesehenen Trassenverlauf der Erdkabel nicht bestehen. Anhaltspunkte dafür, dass dies nicht zutrifft, werden weder von der Antragstellerin zu 1) aufgezeigt noch sind sie sonst ersichtlich. Vor dem Hintergrund, dass die Hochspannungsfreileitungen aktuell das Bebauungsplangebiet durchschneiden, während die Erdverlegung an den Rändern des Baugebiets erfolgen soll, teilt der Senat die Auffassung, dass hierdurch eine Aufwertung des Bebauungsplangebiets erfolgt. Vor diesem Hintergrund ist auch nicht ersichtlich, dass irgendwelche Einschränkungen im Hinblick auf die Nutzbarkeit des Baugebietes durch die Erdverlegung der Hochspannungsfreileitungen erfolgen. Es kann deshalb keine Rede davon sein, dass die Umsetzung des Bebauungsplans "Im Taubengrund" durch diese Maßnahmen nachhaltig gestört wird.

Soweit die Antragstellerinnen teilweise eine Beeinträchtigung ihrer kommunalen Planungshoheit aufgrund der unmittelbaren Inanspruchnahme von Flächen durch das Vorhaben geltend machen, die in den jeweiligen Flächennutzungsplänen für eine anderweitige Nutzung ausgewiesen sind, greifen auch diese Einwendungen nicht durch. Der Flächennutzungsplan ist grundsätzlich ebenso wenig wie vor Aufstellung eines Bebauungsplans geäußerte Planungsziele oder Erwartungen eine hinreichend konkretisierte Planung in dem Sinne, dass eine Überplanung von außen sich als Eingriff in die kommunale Planungshoheit dar-

stellt (vgl. Hess. VGH, Urteil vom 23. Dezember 2003 – 2 A 1517/01 –, juris, Rdnr. 68). Es liegt vielmehr in der Natur der Flächennutzungsplanung, dass sie Wandlungen unterworfen ist und dementsprechend an die aktuellen Verhältnisse angepasst werden muss.

Wie die Planfeststellungsbehörde zu Recht festgestellt hat, werden auch nicht derart große Flächen im Gebiet der Antragstellerinnen von dem Vorhaben unmittelbar bzw. durch Kompensationsmaßnahmen in Anspruch genommen, dass wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren Planung entzogen würden.

10.2 Auch unter dem Aspekt der Beeinträchtigung der Planungshoheit durch Bauhöhenbeschränkungen lässt der Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2007 keinen Abwägungsfehler erkennen. Als gesetzliche Folge der Flughafenerweiterung ergeben sich – sowohl für die Eigentümer der betroffenen Grundstücke als auch für die Städte und Gemeinden als Planungsträger – Einschränkungen bezüglich der Zulässigkeit der Höhe von Bauwerken. Nach § 12 Abs. 2 LuftVG darf die für die Erteilung einer Baugenehmigung zuständige Behörde nach Genehmigung eines Flughafens die Errichtung von Bauwerken im Umkreis von 1,5 km Halbmesser um den Flughafenbezugspunkt sowie auf den Start- und Landeflächen und den Sicherheitsflächen nur mit Zustimmung der Luftfahrtbehörden genehmigen. § 12 Abs. 3 LuftVG enthält darüber hinaus für die weitere Umgebung des Flughafens einen Zustimmungsvorbehalt der Luftfahrtbehörden, wenn die Bauwerke außerhalb oder innerhalb der Anflugsektoren in einem in der Vorschrift näher definierten Umkreis bestimmte Höhen überschreiten sollen.

Die Gebiete der Antragstellerinnen zu 1), 5), 6) und 7) werden aufgrund des Ausbauvorhabens erstmalig bzw. stärker durch die Erweiterung der Bauschutzbereiche nach §§ 12 ff. LuftVG betroffen.

Die Planfeststellungsbehörde hat allerdings festgestellt, dass unmittelbare Wirkungen für die Bauleitplanung der betroffenen Kommunen hieraus nicht folgen (PFB, S. 2280). Sie begründet dies im Wesentlichen damit, dass die Bauhöhenbeschränkungen nicht absolut gelten, sondern § 12 Abs. 2 und 3 LuftVG insoweit lediglich einen Zustimmungsvorbehalt anordnen. Die Planfeststellungsbehörde hat daher geprüft, ob und inwieweit zu erwarten

ist, dass die zuständige Behörde künftig ihre Zustimmung zur Überschreitung der Bauhöhen nach § 12 Abs. 2 und 3 LuftVG verweigern wird. Dabei hat sie die insoweit einschlägigen Richtlinien über die Hindernisfreiheit für Start- und Landebahnen mit Instrumentenflugbetrieb des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) vom 2. November 2001 zum Prüfungsmaßstab genommen. Im Hinblick auf den Bebauungsplan "Mönchhof/Teilbereich Kelsterbach" (ehemaliges Caltex-Gelände) der Antragstellerin zu 1), der ein Gewerbegebiet festsetzt, kommt die Planfeststellungsbehörde dabei zu dem Ergebnis, dass die im Bebauungsplan festgesetzten zulässigen Bauhöhen gegen die Vorgaben der erwähnten Richtlinie des BMVBW vom 2. November 2001 verstoßen und insoweit zu erwarten ist, dass eine Zustimmung der zuständigen Luftfahrtbehörden gemäß § 12 LuftVG bei Ausnutzung der nach dem Bebauungsplan zulässigen Bauhöhe nicht erteilt werden wird. Sie hat jedoch weiterhin festgestellt, dass in dem betreffenden Bebauungsplangebiet noch Bauhöhen von über 24 m möglich sind. Hieraus hat sie den Schluss gezogen, dass die Funktion des Bebauungsplans nicht beeinträchtigt wird, was auch für den Bereich des Bebauungsplanes "Mönchhof/Teilbereich Raunheim" gelte. Hier sind nach den Feststellungen der Planfeststellungsbehörde zulässige Bauhöhen von über 27 m möglich. In beiden Fällen sei eine gewerbliche Nutzung zu errichtender Gebäude auch unter Beachtung der Bauhöhenbeschränkungen noch möglich. Hinzu komme, dass die Beigeladene Eigentümerin der betroffenen Grundstücke sei und insoweit die bauliche Entwicklung selbst steuern könne.

Die Antragstellerin zu 1) ist insbesondere im Hinblick auf den Bebauungsplan „Mönchhof“ der Auffassung, die Planfeststellungsbehörde habe die aus der ausbaubedingten Erweiterung der Bauschutzbereiche resultierenden Beschränkungen der Planungshoheit grundlegend verkannt. Die Vorrangigkeit der Bauleitplanung der Antragstellerin zu 1) sei nicht hinreichend berücksichtigt worden. Es sei irrelevant, dass die Beigeladene Eigentümerin der betroffenen Grundstücke im Bereich des Bebauungsplangebiets „Mönchhof“ sei, da nicht ausgeschlossen werden könne, dass sie die Grundstücke veräußere und ein neuer Eigentümer die ausgewiesenen Bauhöhen ausnutzen wolle.

Diese Einwendungen greifen nicht durch. Die Planfeststellungsbehörde ist zutreffend davon ausgegangen, dass die Funktion des Bebauungsplans durch das Ausbauvorhaben

nicht beeinträchtigt wird. Selbst wenn die nach dem Bebauungsplan zulässigen Bauhöhen nicht ausgeschöpft werden können, ist mit den nach den einschlägigen Richtlinien für die Erteilung einer Zustimmung durch die zuständige Luftfahrtbehörde nach § 12 LuftVG noch zulässigen Bauhöhen eine Bebauung möglich, die der Funktion des Bebauungsplans, nämlich Flächen für gewerbliche Nutzung zur Verfügung zu stellen, noch gerecht wird. Es gibt keinerlei Anhaltspunkte aus dem Vortrag der Antragstellerin zu 1) und in den vorliegenden Unterlagen dafür, dass die Zustimmung der zuständigen Luftfahrtbehörde zu einem Vorhaben nicht erteilt werden wird, das die Vorgaben der vorerwähnten Richtlinie einhält. Im Übrigen liegt keine Rechtsbeeinträchtigung vor, wenn eine bauplanungsrechtlich zulässige Bebauung aufgrund sonstiger Vorschriften – hier § 12 LuftVG – nicht vollständig ausgeschöpft werden kann. Das müssen die Eigentümer der Grundstücke ebenso hinnehmen wie die Träger der Bauleitplanung.

Nicht zu beanstanden ist auch die Feststellung der Planfeststellungsbehörde, dass im Bereich des Bebauungsplans "Im Taubengrund" die Funktion des für die Ansiedlung von Gewerbebetrieben ausgewiesenen Gebiets nicht beeinträchtigt wird. Die Antragstellerin zu 1) hat diese Feststellung nicht substantiiert angegriffen. Sonstige Anhaltspunkte dafür, dass diese Annahme der Planfeststellungsbehörde falsch wäre, bestehen nicht.

Auch die Antragstellerin zu 7) hat nichts konkret dafür vorgetragen, dass eine relevante Beeinträchtigung ihrer Planungshoheit durch die zu erwartenden neuen Bauschutzbereiche für rechtswirksame oder in Aufstellung befindliche Bebauungspläne vorliegt. Soweit sie sich auf ihren Bebauungsplan „Auf der Lehmkauf“ bezieht, ist nach ihrem Vortrag schon nicht erkennbar, dass dieser Festsetzungen vorsieht, die aufgrund der Erweiterung des Bauschutzbereichs nicht umgesetzt werden können. Auf den weiter geltend gemachten Gesichtspunkt, dass im Bereich der Eddersheimer Schleuseninsel möglicherweise Baumwipfelkürzungen aufgrund des neuen Bauschutzbereichs vorgenommen werden müssten und hierdurch die Lebensräume dort ansässiger Vogelarten beeinträchtigt werden, kann sich die Antragstellerin zu 7) schon deshalb nicht berufen, weil es sich um einen naturschutzrechtlichen Belang handelt, der ihr keine subjektiv-rechtliche Position vermittelt. Es ist zudem nicht erkennbar, dass in diesem Bereich eine rechtswirksame oder in Aufstellung befindliche Bebauungsplanung der Antragstellerin zu 7) beeinträchtigt würde.

10.3 Die Antragstellerinnen sehen einen Verstoß gegen die kommunale Planungshoheit indes darin, dass bestehende oder konkret geplante Baugebiete einer unzumutbaren Belastung durch Lärm, Luftschadstoffe, sonstigen Immissionen oder Risiken ausgesetzt seien. Dieser Einwand wird im Hauptsacheverfahren voraussichtlich nicht zu einer Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses führen. Insoweit gelten für Beeinträchtigungen der kommunalen Planungshoheit keine anderen Kriterien oder Maßstäbe als sie oben für die ebenso betroffenen Wohnungen oder schutzwürdigen Einrichtungen dargelegt worden sind (vgl. II. 7, 8 und 9). Der Senat verkennt nicht, dass auch kommunale Planungen durch die insbesondere beträchtliche Lärmbelastung erheblichen Einschränkungen unterworfen sein können. Die Planfeststellungsbehörde handelt jedoch nicht abwägungsfehlerhaft, wenn sie den Kommunen diese Einschränkungen – ebenso wie den Eigentümern von Wohnungen und Trägern schutzwürdiger Einrichtungen – zumutet, indem sie den für das Vorhaben streitenden Belangen den Vorrang vor den Immissionsschutzbelangen der Bürger und Kommunen einräumt. Das gilt auch für nachteilige Veränderungen, die einige Kommunen im Hinblick auf ihre Bevölkerungsstruktur befürchten. Auch die von einigen Antragstellerinnen vertretene Auffassung, dass zeitlich vorrangige kommunale Bauleitplanungen nicht im Rahmen der fachplanerischen Abwägung überwunden werden könnten, findet in Art. 28 Abs. 2 GG keine Grundlage.

Im Zusammenhang mit den kommunalen Belangen muss im Eilverfahren nicht abschließend entschieden werden, ob das Lärmschutzkonzept und der sonstige Immissionsschutz in allen Einzelheiten den gesetzlichen Anforderungen entspricht. Dem ist in den Hauptsacheverfahren nachzugehen. Auch in Bezug auf das Recht der Kommunen auf Selbstgestaltung liegt kein konzeptioneller Mangel vor, der allein zur Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klagen führen könnte.

10.4 Der Senat vermag keinen ungerechtfertigten Eingriff in die kommunale Planungshoheit durch zu erwartende Siedlungsbeschränkungen festzustellen. Die Planfeststellungsbehörde hat in diesem Zusammenhang die sich aufgrund landes- und regionalplanerischer Vorgaben mittelbar durch das Vorhaben ergebenden Beeinträchtigungen für die künftige Siedlungsentwicklung der Antragstellerinnen und sonstiger betroffener Kommunen be-

trachtet und kommt zu dem nicht zu beanstandenden Ergebnis, dass diese dem Vorhaben nicht entgegenstehen.

Der LEP 2000 legt in Nr. 4.1.2 als ein Ziel der Raumordnung fest, dass als Vorsorge zum Schutz vor Fluglärm im Regionalplan Südhessen (RPS) in der Umgebung des Flughafens Frankfurt Main ein Siedlungsbeschränkungsgebiet auszuweisen ist, in dem eine Bebauung im Sinne einer Besiedlung zu Wohnzwecken nicht stattfinden soll. Lediglich Bauflächen in geltenden Bebauungsplänen und innerhalb des Siedlungsbestandes bleiben von dieser Regelung unberührt. Die äußere Begrenzung dieses Siedlungsbeschränkungsbereiches bildet eine äquivalente Isophonenlinie mit höchstens 62 dB(A) Dauerschallpegel. Die Berechnung erfolgt entsprechend der LAI-Leitlinie für Verkehrsflughäfen. Dabei sind die langfristigen Planungsvorstellungen des Flughafenbetreibers hinsichtlich der Anzahl der jährlichen Flugbewegungen sowie deren Verteilung auf die Flugwege zu beachten. Auf dieser Grundlage legt der derzeit geltende RPS 2000 das Siedlungsbeschränkungsgebiet fest, wobei entsprechend des diesbezüglich eingeräumten Gestaltungsspielraums die Isophonenlinie ausgehend von einem Dauerschallpegel von 60 dB(A) berechnet wurde (s. Begründung zu Nr. 5.2 RPS 2000, StAnz. 2004, S. 2959). Ausgenommen von den Siedlungsbeschränkungen sind gemäß Nr. 5.2-2 des RPS 2000 u.a. Ausweisungen für Wohnbebauung in geltenden Bauleitplänen. Unter anderem aufgrund dieser Regelung genehmigte die zuständige Oberste Landesbehörde den RPS 2000 zunächst nur mit „Auflagen“, was vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof für unzulässig erklärt wurde. Daraufhin wurde im Jahr 2004 die Genehmigung für den RPS 2000 ohne inhaltliche Modifikationen erteilt. Nunmehr gegen den Plan gerichtete Rechtsmittel blieben erfolglos. Der LEP 2000 wurde ebenfalls – weitgehend erfolglos – einer gerichtlichen Normenkontrolle unterzogen.

Die LEP-Änderung 2007 enthält unter Nr. III.4 eine Zielfestlegung, wonach die Regionalplanung für den den Flughafen Frankfurt Main umgebenden Raum ein Siedlungsstrukturkonzept entwickeln soll.

Zwischenzeitlich wurde von der Oberen Landesplanungsbehörde der Entwurf 2007 des RPS erarbeitet, der mit dem vom Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main für den Ballungsraum aufzustellenden Flächennutzungsplan zu einem gemeinsamen Plan zu-

sammengefasst wird. Dieser Plan befindet sich derzeit im Aufstellungsverfahren. Auf der Basis der für den Planungsfall 2020 prognostizierten 701.000 Flugbewegungen wird in methodisch gleicher Weise wie im RPS 2000 ein Siedlungsbeschränkungsgebiet festgelegt. Hiervon nicht erfasst werden bereits in geltenden Bebauungsplänen ausgewiesene Wohngebiete. Die Festlegung der "Vorranggebiete Siedlung, Planung" (im RPS 2000 Siedlungsbereiche, Zuwachs) und die Darstellung der geplanten Wohnbauflächen sowie der gemischten Bauflächen erfolgt im Entwurf 2007 des Regionalplans Südhessen auf der Grundlage eines modifizierten Siedlungsstrukturkonzepts, das die Grundzüge des Konzepts des noch geltenden Regionalplans Südhessen aufgreift und an die sich aus der Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main folgenden Rahmenbedingungen anpasst.

Ausgehend von den im RPS 2000 ausgewiesenen Siedlungszuwachsflächen hat die Planfeststellungsbehörde überprüft, ob und inwieweit die Siedlungszuwachsbereiche bei Festlegung des zukünftigen Siedlungsbeschränkungsgebiets im Planungsfall für das Jahr 2020 möglicherweise Einschränkungen unterliegen. Sie kommt dabei zu dem Ergebnis, dass insgesamt 16 Städte und Gemeinden betroffen wären. Dabei handelt es sich neben den Antragstellerinnen zu 1) bis 7), 9) und 10) sowie 12) und 13) um die Städte Darmstadt, Frankfurt am Main und Riedstadt sowie die Gemeinden Büttelborn und Trebur. Insgesamt sind nach den Feststellungen der Planfeststellungsbehörde etwa 340 ha des in der Plankarte zum RPS 2000 dargestellten Siedlungszuwachsbereichs betroffen. Gegenüber dem (derzeit noch geltenden) Siedlungsbeschränkungsgebiet des RPS 2000 wären etwa 223 ha Siedlungsbereiche „Zuwachs“ zusätzlich betroffen. Vor dem Hintergrund, dass nach der Regelung im LEP 2000 solche Gebiete keinen Siedlungsbeschränkungen unterliegen, für die bereits ein Bebauungsplan existiert, reduziert sich unter Berücksichtigung zwischenzeitlich aufgestellter rechtswirksamer Bebauungspläne die betroffene Siedlungszuwachsfläche von insgesamt 340 ha auf ca. 208 ha in 12 Städten und Gemeinden. Die Antragstellerinnen zu 5) und 6) sowie die Gemeinden Büttelborn und Trebur wären mit Blick auf die im RPS 2000 ausgewiesenen Siedlungszuwachsflächen durch ein zukünftiges Siedlungsbeschränkungsgebiet in ihrer Planungshoheit nicht mehr betroffen, da für die entsprechenden Flächen inzwischen wirksame Bebauungspläne vorliegen. Die Antragstellerin zu 3) wäre zu 100 %, die Antragstellerin zu 4) zu 54 %, die Antragstellerin zu 7) zu 70 % und die Antragstellerin zu 9) zu 65 % durch ein künftiges Siedlungsbeschränkungsgebiet im Hin-



blick auf die im RPS 2000 ausgewiesenen Siedlungszuwachsbereiche tangiert. Bei allen übrigen Antragstellerinnen bzw. sonstigen aufgeführten Städten und Gemeinden liegt die Betroffenheit unter 50 %. Im Einzelnen wären die Antragstellerin zu 1) zu 4 %, die Antragstellerin zu 2) zu 22 %, die Antragstellerin zu 10) zu 34 %, die Antragstellerin zu 12) zu 4 % sowie die Antragstellerin zu 13) zu 8 % betroffen.

Weiterhin hat die Planfeststellungsbehörde die Möglichkeiten zur Siedlungsentwicklung bzw. die zu erwartenden Siedlungsbeschränkungen der betroffenen Kommunen auf der Grundlage des im Entwurf vorliegenden RPS/Regionalen Flächennutzungsplans ermittelt und bewertet und dabei auch den im Entwurf 2007 des RPS zugrunde gelegten Maximalbedarf an Wohnsiedlungsflächen berücksichtigt. In dem auf der Basis von 701.000 prognostizierten Flugbewegungen pro Jahr in methodisch gleicher Weise wie für den RPS 2000 ermittelten Siedlungsbeschränkungsgebiet liegen die Gebiete von 30 Städten und Gemeinden. Die Planfeststellungsbehörde kommt zu dem Ergebnis, dass nach Ausweisung des künftigen Siedlungsbeschränkungsgebiets im Entwurf 2007 des RPS in Kommunen, die von ihrer geografischen Lage oder ihrem sonstigen Ausstattungspotenzial her einer entsprechenden Situationsgebundenheit unterliegen, eine Ausweisung von weiteren Flächen für eine Wohnnutzung zum Teil nicht bzw. nur noch sehr eingeschränkt möglich ist. Nach Auffassung der Planfeststellungsbehörde ist das allerdings durch das überörtliche öffentliche Interesse am Flughafenausbau von höherem Gewicht gerechtfertigt. Mit den dargestellten Einschränkungen sei kein Entzug der gemeindeeigenen Planungsmöglichkeiten verbunden. Die betreffenden Städte und Gemeinden hätten grundsätzlich weiterhin die Möglichkeit der Planung anderer Nutzungen. Zudem hätten einige Städte und Gemeinden vor Neuauftellung des Regionalplans durch den Beschluss von Bebauungsplänen Siedlungszuwachsflächen für eine zukünftige Wohnsiedlungsentwicklung gesichert. Diese seien zum Teil noch nicht ausgeschöpft worden und stünden damit zur Deckung des künftigen Wohnsiedlungsflächenbedarfs zur Verfügung. Der vorliegende Entwurf 2007 des RPS zeige auch, dass in Übereinstimmung mit dem siedlungsstrukturellen Entwicklungskonzept auf regionaler Ebene insgesamt eine Kompensation der infolge des planfestgestellten Vorhabens wegfallenden Siedlungszuwachsflächen möglich sei.

Bei ihrer Prüfung hat die Planfeststellungsbehörde eine getrennte Betrachtung der vom Entwurf 2007 des Regionalen Flächennutzungsplans umfassten Kommunen sowie der außerhalb des Ballungsraums Rhein-Main liegenden Städte und Gemeinden vorgenommen. Im Hinblick auf die vom Regionalen Flächennutzungsplan umfassten Städte und Gemeinden hat sie zunächst den Bestand der Wohnbaufläche bzw. gemischten Baufläche sowie die diesbezüglichen Planungen für den Zeitraum 2002 bis 2020 ermittelt.

Im Einzelnen kommt sie dabei für die Antragstellerinnen zu folgenden Ergebnissen.

Die Antragstellerin zu 1) weist neben Wohnbauflächen von 149 ha gemischte Bauflächen von 57 ha auf. Bis zum Jahr 2020 sind weitere 31 ha Wohnbauflächen und 1 ha gemischte Baufläche geplant. Sie verfügt über umfangreiche Wohnbauflächen am östlichen Ortsrand im Bereich "Länger Weg" und nördlichen und östlichen Rand der Unterstadt, die nicht in das Siedlungsbeschränkungsgebiet fallen. Der südöstliche Bereich des Stadtgebiets wird von dem im Planentwurf ausgewiesenen Siedlungsbeschränkungsgebiet erfasst. Aufgrund der räumlichen Nähe zum Flughafen Frankfurt war bereits in der Vergangenheit eine weitere Siedlungsentwicklung in Richtung Süden nicht möglich.

Die Antragstellerin zu 2) verfügt über Wohnbauflächen von 933 ha und gemischte Bauflächen von 215 ha. Bis zum Jahr 2020 sind weitere 108 ha Wohnbaufläche und 27 ha gemischte Baufläche geplant. Ihr Gebiet wird zu großen Teilen vom vorgesehenen Siedlungsbeschränkungsgebiet überlagert. In Zukunft sollten vor allem die vorhandenen Wohnbauflächenreserven mobilisiert und ältere Wohnquartiere gesichert werden. Zusätzlich stehen in Rumpenheim und Bürgel sowie auch teilweise in Bieber größere Wohnbauflächenreserven außerhalb des Siedlungsbeschränkungsgebiets zur Verfügung. Im Zusammenhang mit der Umstrukturierung des Kaiserlei und des Mainhafens Offenbach - "Wohnen und Arbeiten am Fluss" werden weitere Mischbauflächen geplant.

Die Antragstellerin zu 3) verfügt über Wohnbauflächen im Umfang von 424 ha und gemischte Bauflächen von 50 ha. Bis zum Jahr 2020 sind weitere 5 ha Wohnbaufläche und 1 ha gemischte Baufläche geplant. Bislang geplante und im RPS 2000 im Norden von Mörfelden ausgewiesene Siedlungszuwachsbereiche können aufgrund der Ausdehnung des

künftigen Siedlungsbeschränkungsbiets nicht mehr realisiert werden. Da ein großer Teil der Gemarkung bewaldet ist und die Stadt einen hohen Flächenanteil an Schutzgebieten zu verzeichnen hat, bleiben ihr nur noch wenig Flächenreserven.

Die Antragstellerin zu 4) verfügt über Wohnbauflächen von 374 ha und gemischte Bauflächen von 34 ha. Bis zum Jahr 2020 sind weitere 5 ha Wohnbaufläche und 6 ha gemischte Baufläche geplant. Das Gebiet der Antragstellerin zu 4) liegt fast vollständig innerhalb des im Vorentwurf des Regionalen Flächennutzungsplans festgelegten Siedlungsbeschränkungsbiets. Die im Anschluss an den östlichen Ortsrand liegenden Flächenreserven für eine Wohnbaunutzung können deshalb nicht mehr genutzt werden. Die Möglichkeiten für eine Siedlungsflächenentwicklung sind insgesamt durch die an das Stadtgebiet angrenzende BAB 661 und die Stadt umgebende Waldflächen weitgehend erschöpft.

Die Antragstellerin zu 5) verfügt über Wohnbauflächen von 767 ha und gemischte Bauflächen von 137 ha. Bis zum Jahr 2020 sind weitere 31 ha Wohnbaufläche und 3 ha gemischte Baufläche geplant. Das künftige Siedlungsbeschränkungsgebiet betrifft weite Bereiche der Gemarkungsfläche. Der Vorentwurf des Regionalen Flächennutzungsplans geht davon aus, dass die bisher geplanten Wohnbauflächen im Ortsteil Königstädten („Blauer See“, ca. 17 ha) nicht mehr realisiert werden können. Allerdings ist für das Gebiet "Blauer See" zwischenzeitlich ein rechtswirksamer Bebauungsplan aufgestellt, der ein allgemeines Wohngebiet festsetzt.

Die für die Antragstellerin zu 6) in der Plankarte des geltenden RPS ausgewiesenen Siedlungszuwachsbereiche liegen bereits vollständig innerhalb des Siedlungsbeschränkungsbiets. Die künftige Siedlungsentwicklung beschränkt sich auf die bestehenden Wohnbauflächen und gemischten Bauflächen, da die Ausweisung zusätzlicher Wohnbauflächen oder gemischter Bauflächen aufgrund der im Norden verlaufenden Eisenbahntrasse sowie der im Süden angrenzenden BAB 60 stark eingeschränkt ist. Langfristig können sich Möglichkeiten für die weitere Entwicklung bei einer teilweisen Aufgabe von Bahnflächen ergeben.

Die Antragstellerin zu 7) verfügt über Wohnbauflächen von 236 ha und gemischte Bauflächen von 88 ha. Bis zum Jahr 2020 sind weitere 16 ha Wohnbaufläche geplant. Das im Vorentwurf des Regionalen Flächennutzungsplans vorgesehene Siedlungsbeschränkungsgebiet umfasst die gesamte Kernstadt, weshalb die bisherige Siedlungsentwicklung in Form eines Halbkreises um die Kernstadt nicht fortgeführt werden kann. Dieser Bereich liegt allerdings bereits im RPS 2000 innerhalb des Siedlungsbeschränkungsgebiets. Neue Wohnbauflächen können in der Kernstadt künftig nur noch im Rahmen städtebaulicher Umstrukturierungsmaßnahmen im Bestand sowie in den außerhalb des im Vorentwurf des Regionalen Flächennutzungsplans ausgewiesenen Siedlungsbeschränkungsgebietes liegenden Stadtteil Weilbach und in begrenztem Umfang in Wicker realisiert werden. Die Stadtteile Wicker und Weilbach liegen im Vergleich zum RPS 2000 nunmehr fast vollständig außerhalb des Siedlungsbeschränkungsgebiets.

Im Hinblick auf die außerhalb des vom Regionalen Flächennutzungsplan umfassten Gebiets liegenden Städte und Gemeinden hat die Planfeststellungsbehörde den maximalen Bedarf an Wohnsiedlungsfläche für den Zeitraum 2002 bis 2020 ermittelt und Überlegungen dazu angestellt, ob und gegebenenfalls welche Möglichkeiten den betroffenen Städten und Gemeinden noch zur Realisierung zur Verfügung stehen. Sie kommt dabei zu folgenden Ergebnissen:

Die Antragstellerin zu 9) hat bis zum Jahr 2020 einen maximalen Wohnsiedlungsflächenbedarf von 13 ha. Durch das neue Siedlungsbeschränkungsgebiet ist eine Ausdehnung der Siedlungsflächen nach Süden nicht mehr bzw. nur noch in sehr geringem Umfang möglich. Es verbleiben auch aufgrund der Nähe zum Verkehrslandeplatz Egelsbach kaum Möglichkeiten für die Ausweisung neuer Wohnsiedlungsflächen. Der bis zum Jahr 2020 ermittelte Bedarf an Wohnsiedlungsfläche kann jedoch ohne Neuausweisung von Zuwachsflächen gedeckt werden, da unter anderem die in der Plankarte im RPS 2000 ausgewiesene Siedlungszuwachsfläche, die zwischenzeitlich durch rechtswirksame Bebauungspläne gesichert ist, noch nicht vollständig in Anspruch genommen worden ist.

Die Antragstellerin zu 10) hat bis zum Jahr 2020 einen maximalen Bedarf an Wohnsiedlungsfläche von 46 ha. Das künftige Siedlungsbeschränkungsgebiet umfasst den westli-

chen Bereich der Stadt, gleichzeitig durchschneidet die BAB 67 die Gemarkungsgrenze. Aufgrund der sich aus der geographischen Lage im Raum abzeichnenden Situationsgebundenheit sowie zahlreicher Innenentwicklungspotenziale weist der Entwurf des RPS 2007 keine Siedlungszuwachsflächen aus.

Die Antragstellerin zu 11) hat bis zum Jahr 2020 einen maximalen Wohnsiedlungsflächenbedarf von 32 ha. Das vorgesehene Siedlungsbeschränkungsgebiet berührt lediglich Freiflächen im Nordwesten der Gemarkung und weder bestehende noch in der Plankarte des Entwurfs des RPS 2007 ausgewiesene Siedlungszuwachsflächen.

Die Antragstellerin zu 12) hat bis zum Jahr 2020 einen maximalen Bedarf an Wohnsiedlungsfläche von 27 ha. Das neue Siedlungsbeschränkungsgebiet überlagert den Ortsteil Gundershausen im Norden. Für die künftige Siedlungsentwicklung dort weist der Entwurf des RPS 2007 eine Siedlungszuwachsfläche im Westen aus. Zur Deckung des ermittelten maximalen Wohnsiedlungsflächenbedarfs sind zudem im Osten und Westen des Ortsteils Roßdorf Siedlungszuwachsflächen festgelegt.

Die Antragstellerin zu 13) hat bis zum Jahr 2020 einen maximalen Bedarf an Wohnsiedlungsfläche von 44 ha. Das künftige Siedlungsbeschränkungsgebiet überlagert die Stadtteile Gräfenhausen und Schneppenhausen vollständig und in Teilen den Siedlungsbestand im Westen von Braunshardt. Ein entsprechendes Potenzial für die weitere Wohnsiedlungsentwicklung bietet die Kernstadt, größere Siedlungszuwachsflächen sind entsprechend der Plankarte zum Entwurf des RPS 2007 im Osten des Stadtteils Braunshardt ausgewiesen.

Die Planfeststellungsbehörde ist zu Recht davon ausgegangen, dass kein ungerechtfertigter Eingriff in die kommunale Planungshoheit der betroffenen Kommunen vorliegt, soweit durch den Flughafenbau Einschränkungen der Wohnsiedlungsentwicklung zu erwarten sind. Abwägungsfehler sind nicht ersichtlich. Die Planfeststellungsbehörde hat das relevante Abwägungsmaterial vollständig ermittelt. Sie ist dabei von den Vorgaben des LEP 2000 nebst dessen Änderung im Jahr 2007 und deren nähere Ausgestaltung durch den RPS 2000 sowie den Entwurf des RPS 2007 ausgegangen. Das ist nicht zu beanstanden.

Soweit sich die Antragstellerinnen in diesem Zusammenhang gegen die Rechtmäßigkeit der Änderung des LEP im Jahr 2007 wenden und dabei die Auffassung vertreten, es liege ein Verstoß gegen das Gebot planerischer Konfliktbewältigung vor, weil der LEP die Ausweisung der Siedlungsbeschränkungsbereiche bzw. die Erstellung eines Siedlungsentwicklungskonzepts auf die Ebene der Regionalplanung verlagere, führt dieser Einwand schon vom rechtlichen Ansatz her nicht zum Erfolg. Ihm liegt offenbar die Vorstellung zugrunde, für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses im Hinblick auf die zu erwartenden Siedlungsbeschränkungen komme es auf die Rechtmäßigkeit von LEP bzw. RPS sowie der jeweils absehbaren oder schon vollzogenen Änderungen an. Dem ist jedoch nicht so. Denn die Planfeststellungsbehörde hat nicht auf der Grundlage der landes- bzw. regionalplanerischen Grundlagen selbst Festlegungen zu Siedlungszuwachsbereichen und Siedlungsbeschränkungsgebieten getroffen, sondern lediglich eine Prognose darüber angestellt, wie durch das Vorhaben insbesondere die Vorgaben und Konzepte der Regionalplanung beeinflusst werden. Sie konnte dabei ohne weiteres auf die einschlägigen Regelungen im LEP bzw. RPS und die jeweiligen – zum Teil erst im Entwurf vorliegenden – Änderungen zurückgreifen und hatte keine Veranlassung, von der Nichtigkeit eines der aufgestellten bzw. im Aufstellungsverfahren befindlichen Pläne auszugehen. Da ihr von vornherein keine Normverwerfungskompetenz zukommt, wäre sie allenfalls dann, wenn sich ihr die Unwirksamkeit von für die Prognose der Siedlungsentwicklungsmöglichkeiten relevanten landes- oder regionalplanerischer Vorgaben aufdrängen musste, möglicherweise verpflichtet, Alternativszenarien in die Abwägung einzustellen.

Für den LEP 2000 und den RPS 2000 hatte sie schon deshalb keine Veranlassung dazu, weil diese Pläne – letztlich weitgehend erfolglos – rechtskräftig abgeschlossenen gerichtlichen Normenkontrollverfahren unterzogen worden und somit wirksam sind. Damit ist dem Einwand der Boden entzogen, die Festlegung von Siedlungsbeschränkungsgebieten habe aus Gründen der planerischen Konfliktbewältigung nicht der Regionalplanung überlassen werden dürfen, sondern im LEP selbst geregelt werden müssen. Die Verlagerung der Ausweisung von Siedlungsbeschränkungsgebieten auf die Ebene der Regionalplanung wird nämlich bereits im LEP 2000 (Nr. 4.1.2) vorgenommen.

Aber auch im Hinblick auf die derzeit noch im Wege der Normenkontrolle angegriffene Änderung des LEP im Jahr 2007 und den im Aufstellungsverfahren befindlichen Entwurf des RPS hatte die Planfeststellungsbehörde keinen Grund, von deren Nichtigkeit auszugehen und eine (weitere) Prognose unabhängig von diesen Planungen in die Abwägung einzustellen. Die Regelung Nr. III.4 der LEP-Änderung 2007 ist nach summarischer Prüfung nicht zu beanstanden. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass die Entwicklung eines Siedlungsstrukturkonzepts auf die Ebene der Regionalplanung verlagert werden durfte. Diese Vorgehensweise drängte sich hier schon deshalb auf, weil die Ausweisung der Siedlungsbeschränkungsgebiete im wirksamen LEP 2000 der Regionalplanung überlassen wird. Ein sinnvolles Siedlungsstrukturkonzept kann nur auf Ebene der Regionalplanung entwickelt werden, da erst mit dem Regionalplan die Siedlungsbeschränkungsgebiete festgelegt werden und nur wenn diese bekannt sind, sinnvollerweise auch sonstige Festlegungen zur Siedlungsstruktur getroffen werden können. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der LEP 2000 der Regionalplanung einen gewissen Spielraum im Hinblick auf den Umfang der auszuweisenden Siedlungsbeschränkungsbereiche lässt. Abgesehen davon gibt es auch keine Anhaltspunkte dafür, dass sich etwa auftretende Konflikte nicht im Rahmen der Regionalplanung lösen lassen, was schon dadurch belegt wird, dass sowohl der RPS 2000 als auch der Entwurf 2007 des RPS ein entsprechendes planerisches Konzept enthalten. Es spricht auch viel dafür, dass die Regionalplanung wesentlich besser geeignet zur Entwicklung eines Siedlungsstrukturkonzepts und der Festlegung von Siedlungsbeschränkungsbereichen ist als die Landesplanung, da sie kleinräumiger und damit detailschärfer angelegt ist.

Der Einwand, es hätten keine über die Bauverbotszone nach dem Fluglärmschutzgesetz hinausgehenden Siedlungsbeschränkungsbereiche festgesetzt werden dürfen, ist von vornherein nicht geeignet, die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses in Frage zu stellen. Es handelt es sich dabei um ein Vorbringen, das gegebenenfalls gegen den Regionalplan geltend zu machen wäre, da mit dem angegriffenen Planfeststellungsbeschluss keine Siedlungsbeschränkungsbereiche verfügt werden. Der Planfeststellungsbeschluss verletzt insoweit keine Rechte der Antragstellerinnen. Die Planfeststellungsbehörde hat, indem sie die künftigen Siedlungsbeschränkungen und Zuwachsflächen nach der Regionalplanung und nicht bloß die Bauverbotszonen des Fluglärmschutzgesetzes betrachtet hat, ein für die

Antragstellerinnen ungünstigeres künftiges Szenario in die Abwägung eingestellt. Abgesehen davon ist der Einwand auch inhaltlich unzutreffend, da Fluglärmschutzgesetz und Regionalplan jeweils unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen. Das Fluglärmschutzgesetz will vom Fluglärm ausgehenden Beeinträchtigungen für die Bevölkerung begegnen, während die Regionalplanung unter anderem der Siedlungsentwicklung auf regionaler Ebene dient. Die Siedlungsbeschränkungsgebiete dienen in diesem Zusammenhang in erster Linie der auf einer bestimmten planerischen Konzeption beruhenden regionalplanerischen Entwicklung.

Vor dem Hintergrund, dass die Planfeststellungsbehörde für ihre Prognose künftiger Siedlungsbeschränkungen bzw. Siedlungsentwicklungsmöglichkeiten zu Recht von den Vorgaben der Landes- bzw. Regionalplanung ausgeht, ist dem Vorbringen, die Planfeststellungsbehörde habe ein noch weitergehendes Siedlungsbeschränkungsgebiet bei ihrer Prognose zugrunde legen müssen, der Boden entzogen. Die Planfeststellungsbehörde ist bei ihrer Prognose von dem ausgegangen, was der Entwurf 2007 des RPS vorsieht. Zu einer hypothetischen Betrachtung aller möglichen Szenarien hatte sie angesichts dieser konkreten Planung keine Veranlassung.

Der pauschal geäußerte Einwand, es liege ein unverhältnismäßiger Eingriff in die kommunale Planungshoheit vor, da die betroffenen Kommunen jeglicher eigenverantwortlicher Planungsmöglichkeiten beraubt würden, trifft so nicht zu. Die Planfeststellungsbehörde hat bei der detaillierten Betrachtung der Auswirkungen des Vorhabens festgestellt, dass zwar einige Kommunen erheblichen Einschränkungen im Hinblick auf künftige Wohnsiedlungsentwicklungen ausgesetzt sind. Ihnen verbleibt jedoch die Möglichkeit zur Planung anderweitiger Nutzungen, da sich das nach dem LEP 2000 festzusetzende Siedlungsbeschränkungsgebiet ausschließlich auf die Wohnnutzung bezieht. Hinzu kommt, dass trotz des zu erwartenden Siedlungsbeschränkungsgebiets Weiterentwicklungen im Bestand möglich sein werden, auch wenn diese teilweise den eigentlichen Bedarf der betroffenen Kommunen nicht abdecken können. Im Ergebnis ist jedenfalls nicht ersichtlich, dass eine der betroffenen Kommunen in einer Weise durch das Vorhaben in ihrer Planungshoheit berührt würde, dass diese unter keinem denkbaren Gesichtspunkt mehr ausgeübt werden könnte.



Soweit die Planfeststellungsbehörde Einschränkungen der Planungshoheit festgestellt hat, hat sie diese in rechtmäßiger Weise im Wege der Abwägung überwunden.

Die Eingriffe in die Planungshoheit der einzelnen Gemeinden sind auch verhältnismäßig. Für die insoweit anzustellende Güterabwägung gilt, dass je stärker eine Gemeinde schon von ihrer geografischen Lage oder ihrem sonstigen Ausstattungspotenzial her einer Situationsgebundenheit unterliegt, desto eher Eingriffe, die an dieses Merkmal anknüpfen, zumutbar sind (BVerwG, Urteil vom 15. Mai 2003 - 4 CN 9.01 -, juris, Rdnr. 14 m.w.N.). Diesen Maßstab hat die Planfeststellungsbehörde bei ihrer Entscheidung zugrunde gelegt und ist dabei zu dem Ergebnis gekommen, dass insbesondere die flughafennahen Kommunen aufgrund der situationsgegebenen Vorbelastung mit einem geringeren Gewicht ihrer kommunale Planungshoheit in diese Abwägung einzustellen sind. Angesicht des von der Planfeststellungsbehörde fehlerfrei festgestellten überwiegenden öffentlichen Interesses am Ausbau ist es von daher nicht zu beanstanden, dass sie diesem Interesse gegenüber den Interessen der betroffenen Kommunen den Vorzug eingeräumt hat. Die besondere Situationsgebundenheit entfällt auch nicht dadurch, dass die Antragstellerinnen teilweise seit langem bestimmte Vorstellungen im Hinblick auf ihre künftige städtebauliche Entwicklung hegen. Wie dargelegt, muss die Fachplanung nur hinreichend konkretisierte kommunale Planungen berücksichtigen. Diesen Grundsatz hat die Planfeststellungsbehörde beachtet, indem sie alle rechtswirksamen und in Aufstellung befindlichen Bebauungspläne in ihre Betrachtung einbezogen hat.

Der RPS 2000 hat keinen Vertrauenstatbestand im Hinblick auf die dort ausgewiesenen Siedlungszuwachsf lächen für die vom Flughafenausbau betroffenen Kommunen begründet. Das gilt auch vor dem Hintergrund, dass der RPS 2000 nach seiner Nichtigerklärung durch den Hessischen Verwaltungsgerichtshof im Jahr 2004 – und damit nach Konkretisierung der Planungen zum Flughafenausbau – durch die Hessische Landesregierung genehmigt wurde. Aus diesem Grund ist insbesondere eine Fehlgewichtung der Belange der Antragstellerin zu 7) nicht erkennbar. Die Erweiterung der Ausnahme auf Flächennutzungspläne in Nr. 5.2.2 des RPS 2000 steht im Widerspruch zur Zielbestimmung in Nr. 4.1.2 des LEP 2000, der von den Siedlungsbeschränkungsbereichen lediglich eine Ausnahme für "geltende" Bebauungspläne macht. Eine somit offensichtlich rechtswidrige Fest-

setzung im Regionalplan (§§ 4 Abs. 1, 9 Abs. 1 Satz 1 HLPG) begründet keinen Vertrauensschutz. Dem steht auch nicht der Umstand entgegen, dass der Hessische Verwaltungsgerichtshof den neu genehmigten RPS 2000 durch Urteil vom 3. November 2005 (4 N 177/05) gegenüber den dort erhobenen "anders gerichteten" Rügen für wirksam zustande gekommen gehalten hat. Die Antragstellerinnen mussten aufgrund der eindeutigen Festlegung im LEP 2000 damit rechnen, dass bei künftigen Regionalplänen diese Vorgabe beachtet wird. Ein Vertrauensschutz scheidet ungeachtet dessen aber auch deshalb aus, weil die nach dem LEP 2000 in der Regionalplanung auszuweisenden Siedlungsbeschränkungsbereiche keine starren Grenzen darstellen, sondern schon von der planerischen Konstruktion her darauf angelegt sind, einer Erhöhung der Fluglärmbelastung durch Ausweisung weiterer Siedlungsbeschränkungsbereiche zu begegnen. Hinzu kommt, dass die den Antragstellerinnen im RPS 2000 zugewiesenen Siedlungszuwachsflächen keine "Anwartschaften" für Städte und Gemeinden in dem Sinne begründen, dass ihnen damit eine bestimmte Siedlungsfläche garantiert wird. Es handelt sich insoweit vielmehr ebenfalls um eine Beschränkung der planerischen Gestaltungsfreiheit betroffener Kommunen. Die Siedlungszuwachsflächen begründen weder eine Verpflichtung der Kommunen, die betroffenen Gebiete planerisch auszuweisen noch ein unverrückbares Recht, diese Flächen ungeachtet einer Veränderung der tatsächlichen oder rechtlichen Rahmenbedingungen in Anspruch nehmen zu dürfen. Die in der Regionalplanung ausgewiesenen Siedlungszuwachsflächen steuern die Planung der betroffenen Städte und Gemeinden vielmehr dergestalt, dass sie die Kommunen verpflichten, für den Fall eigener Planung vorrangig die durch die Siedlungszuwachsbereiche gekennzeichneten Flächen in Anspruch zu nehmen.

Aus den gleichen Gründen scheidet für die Antragstellerin zu 7) auch ein Vertrauensschutztatbestand im Hinblick auf die für sie im Entwicklungsplan 2015 des Umlandverbandes Frankfurt ausgewiesenen Bauflächenreserven aus. Auch in diesem Zusammenhang gilt, dass der Planfeststellungsbeschluss selbst keine Siedlungszuwachsflächen zuweist oder wegnimmt, sondern lediglich eine Prognose zu den regionalplanerischen Auswirkungen anstellt.

Auch der Einwand, die Erweiterung der Siedlungsbeschränkungsbereiche und der Verlust an Siedlungszuwachsflächen verhindere in vielen Fällen eine seit Jahrzehnten bestehende

städtebauliche Konzeption, erweist sich nicht als Abwägungsfehler. Das gilt insbesondere im Hinblick auf die Einwendung der Antragstellerin zu 7), bei der auch nach den Feststellungen der Planfeststellungsbehörde die halbkreisförmige Erweiterung von Wohngebieten vom Main aus in Richtung Norden aufgrund der Flughafenerweiterung in Zukunft ausscheidet. Die Planfeststellungsbehörde hat die insoweit betroffenen Belange zutreffend ermittelt und in nicht zu beanstandender Weise abgewogen. Sie hat insbesondere die betroffenen Belange nicht fehlgewichtet, auch wenn die Antragstellerin zu 7) im Hinblick auf die zu erwartende künftige Siedlungsentwicklung ihre Erschließungseinrichtungen entsprechend dimensioniert haben mag. Entgegen ihrer Auffassung kommt insoweit ein Eingriff in die Planungshoheit der Gemeinde nur in Betracht, wenn eine hinreichend konkretisierte Planung vorliegt. Wie bereits festgestellt, ist das weder bei der allgemeinen Flächennutzungs- noch der Raumplanung oder sonstigen vor Aufstellung eines Bebauungsplans geäußerten Planungszielen oder Erwartungen der Fall.

Zwar stellt bei Entzug örtlicher Siedlungszuwachsflächen die Ausweisung in anderen Kommunen der Region für die von dem Verlust betroffene Kommune keine Kompensation dar. Dieser Gesichtspunkt ist vielmehr lediglich im Hinblick auf den öffentlichen Belang einer geordneten regionalen Siedlungsentwicklung relevant. Allerdings ändert das nichts an der Rechtmäßigkeit der Entscheidung der Planfeststellungsbehörde, da sie die diesbezüglichen kommunalen Belange nicht tragend unter dem Gesichtspunkt einer überörtlichen Kompensation zurückgestellt hat, sondern den Ausbau und die damit einhergehenden Beschränkungen mit dem überwiegenden öffentlichen Interesse an der Realisierung des Vorhabens rechtfertigt, ohne dass dies zu beanstanden wäre.

Die Antragstellerinnen können sich nicht mit Erfolg darauf berufen, die Flughafenerweiterung führe im Hinblick auf die Neuausweisung von Siedlungszuwachsflächen zu einer vornehmlichen Inanspruchnahme "auf der Grünen Wiese" und widerspreche damit § 1 Abs. 2 Satz 1 BauGB, wonach mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden soll. Denn hierbei handelt es sich um einen öffentlichen Belang, der den Antragstellerinnen von vornherein kein wehrfähiges Recht verleiht. Im Übrigen ist dieser Einwand schon deshalb nicht begründet, weil es für Siedlungszuwächse die Alternativen "neue Ausweisung von Baugebieten in bisher unbebauten Bereichen" oder "Nachverdichtung

bestehender Bebauung" gibt. Schließlich werden die Kommunen durch die Ausweisung von Siedlungszuwachsflächen nicht dazu verpflichtet, dort entsprechende Baugebiete auszuweisen. Wie dargestellt steuern die Siedlungszuwachsflächen die Ausweisung neuer Baugebiete lediglich dergestalt, dass es den Antragstellerinnen grundsätzlich verwehrt sein soll, außerhalb von Siedlungszuwachsflächen neue Planungen zu betreiben.

10.5 Die Planfeststellungsbehörde hat auch die durch zu erwartende Bauverbote nach § 5 FLärmSchG beeinträchtigten Entwicklungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Bebauung der Antragstellerinnen zutreffend ermittelt und gewürdigt.

§ 5 Abs. 2 FLärmSchG bestimmt, dass in der Tag-Schutzzone 1 und in der Nacht-Schutzzone Wohnungen nicht errichtet werden dürfen. § 5 Abs. 3 FLärmSchG normiert hiervon unter den dort genannten Voraussetzungen bestehende Ausnahmen. Die Planfeststellungsbehörde hat bezogen auf die betroffenen Kommunen die Bereiche ermittelt, die in die Tag-Schutzzone 1 bzw. Nacht-Schutzzone fallen. Sie kommt dabei zu dem Ergebnis, dass der überwiegende Teil der Siedlungsgebiete, die von den Bauverböten des § 5 Abs. 2 FLärmSchG erfasst würden, schon jetzt den Einschränkungen des Siedlungsbeschränkungsgebietes des noch geltenden RPS 2000 unterliegen. Ausnahmen gelten hier nur für die Siedlungsflächen der Gemeinde Nauheim und des Stadtteils Königstäten der Antragstellerin zu 5). Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass § 5 Abs. 3 FLärmSchG weitreichende Ausnahmen insbesondere für bereits bestehende Bebauungspläne normiert, ist die Abwägung der Planfeststellungsbehörde nicht zu beanstanden, wonach das öffentliche Interesse am Flughafenausbau die kommunalen Belange im Hinblick auf zu erwartende Bauverbote in bereits bestehenden bzw. konkret geplanten Wohngebieten überwiegt.

§ 5 Abs. 1 FLärmSchG bestimmt, dass in dem nach dem Fluglärmschutzgesetz festzusetzenden Lärmschutzbereich Krankenhäuser, Altenheime, Erholungsheime und ähnliche in gleichem Maße schutzbedürftige Einrichtungen nicht errichtet werden dürfen. In den Tag-Schutzzonen des Lärmschutzbereiches gilt danach gleiches für Schulen, Kindergärten und ähnliche in gleichem Maße schutzbedürftige Einrichtungen. Hiervon können Ausnahmen zugelassen werden, wenn dies zur Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Einrich-

tungen und sonst im öffentlichen Interesse dringend geboten ist. Auch im Hinblick auf diese Einschränkung kommt die Planfeststellungsbehörde zu dem nicht zu beanstandenden Ergebnis, dass die insoweit betroffenen kommunalen Belange das Ausbauvorhaben nicht hindern. Die Regelung des § 5 Abs. 1 FLärmSchG ist weitergehend als die Regelungen zur Siedlungsbeschränkung im RPS 2000 bzw. dem Entwurf 2007 des RPS. Die Planfeststellungsbehörde hat die insoweit betroffenen Bereiche in den Blick genommen. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass den betroffenen Kommunen keine unzumutbaren Einschränkungen ihrer kommunalen Planungshoheit auferlegt werden. Angesichts der Tatsache, dass die entsprechenden Beschränkungen des § 5 Abs. 1 FLärmSchG nicht ausschließlich gelten, sondern Ausnahmen zugelassen werden können und damit dringenden Bedürfnissen der Antragstellerinnen entsprochen werden kann, ist dies entgegen der Auffassung der Antragstellerinnen nicht zu beanstanden.

10.6 Die Planfeststellungsbehörde geht weiter davon aus, dass von den landseitigen Ladenflächen im Terminal 3 keine negativen wirtschaftlichen Effekte auf die Antragstellerinnen ausgehen. Sie kommt insoweit zu dem Ergebnis, dass gemeindliche Belange durch die Errichtung des Terminal 3 nicht berührt würden, weil die relevante Verkaufsfläche auf der allgemein zugänglichen Landseite des Terminal 3 auf 4.050 qm begrenzt sei und aufgrund dieser Größenordnung ein Kaufkraftabzug nicht befürchtet werden müsse.

Es ist aber zweifelhaft, ob die Planfeststellungsbehörde in diesem Zusammenhang das Abwägungsmaterial zutreffend zusammengestellt hat. Sie beschränkt sich nämlich auf eine isolierte Betrachtung des Terminal 3 und blendet die Tatsache aus, dass im Flughafenbereich bzw. dessen näherem Umfeld mittlerweile in ganz erheblichem Umfang großflächiger Einzelhandel betrieben wird bzw. noch geplant ist (z.B. Airrail Center, Gewerbegebiet Gateway Gardens). Es bleibt dem Hauptsacheverfahren überlassen, zu klären, ob die Planfeststellungsbehörde diese Gesichtspunkte bei der Betrachtung der wirtschaftlichen Auswirkungen in Zusammenhang mit der Feststellung der Ladenfläche im Terminal 3 in ausreichendem Maße in den Blick genommen und gewürdigt hat. Immerhin werden durch den Betrieb von großflächigem Einzelhandel im Zusammenhang mit dem Flughafenbetrieb Kaufkraftverluste im Gebiet der Antragstellerinnen, jedenfalls soweit sie zu den unmittelbaren Flughafenanrainern zählen, nicht auszuschließen sein. Letztendlich führt dieser Ge-

sichtspunkt im Rahmen des Eilverfahrens jedoch nicht dazu, dass die aufschiebende Wirkung der Klagen gegen den Planfeststellungsbeschluss anzuordnen wäre. Es handelt sich um eine Problematik, die gegebenenfalls im Rahmen eines ergänzenden Verfahrens ausgeräumt werden kann, ohne dass hierdurch der Planfeststellungsbeschluss insgesamt aufgehoben werden müsste.

10.7 Die Planfeststellungsbehörde hat auch die Auswirkungen des Vorhabens auf das kommunale Eigentum zutreffend ermittelt und gewürdigt. Sie kommt dabei zu dem Ergebnis, dass die Inanspruchnahme von Grundeigentum der Kommunen Bischofsheim, Egelsbach, Flörsheim am Main, Frankfurt am Main, Kelsterbach, Mainz, Mörfelden-Walldorf, Riedstadt, Rodgau, Ronneburg, Rüsselsheim, Steinau an der Straße und Trebur zu keiner Beeinträchtigung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 137 Abs. 3 Hessische Verfassung führt. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin zu 1) geht die Planfeststellungsbehörde zutreffend davon aus, dass das Eigentum der Antragstellerinnen nur insoweit verfassungsrechtlichen Schutz genießt, als es Gegenstand und Grundlage kommunaler Betätigung ist. Die Antragstellerinnen können sich nicht auf Art. 14 GG berufen. Im Übrigen genießt ihr Eigentum lediglich einfachgesetzlichen Schutz, der aus §§ 903 ff. BGB folgt. Art. 28 Abs. 2 GG bzw. Art. 137 Abs. 3 Hessische Verfassung betreffen nicht ausdrücklich das kommunale Eigentum, sondern haben die "kommunale Selbstverwaltungsgarantie" zum Gegenstand. Nach den genannten verfassungsrechtlichen Bestimmungen muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind solche Aufgaben, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder einen spezifischen Bezug zu ihr haben (BVerfG, Beschluss vom 17. Januar 1979 – 2 BvL 6/76 –, BVerfGE 50, 195, 201; Urteil vom 24. Juli 1979 – 2 BvK 1/78 –, BVerfGE 52, 95, 120). Üblicherweise zählen hierzu u.a. die Gebiets-, Personal-, Planungs- und Finanzhoheit (vgl. *Nierhaus* in: Sachs, Grundgesetz, 4. Aufl. 2007, Art. 28 Rdnr. 53). Aus diesem Verständnis der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ergibt sich ohne Weiteres, dass jedenfalls verfassungsrechtlicher Schutz des Eigentums nur dann besteht, wenn das Eigentum einen Bezug zur Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung hat. Das Eigentum einer Kommune ist nicht per se verfassungsrechtlich geschützt.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht zu beanstanden, dass die Planfeststellungsbehörde im Hinblick auf die am stärksten betroffene Antragstellerin zu 1) davon ausgeht, dass das für das planfestgestellte Vorhaben in Anspruch genommene öffentliche Grundeigentum kein für die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben zwingend erforderliches Funktionseigentum darstellt, welches mit einem über den Eigentumsentzug als solchen hinausgehenden besonderen Gewicht versehen ist. Es handelt sich bei den in Anspruch genommenen Waldflächen nämlich um solche, die aufgrund ihres Schutzstatus ohnehin einer kommunalen Planung weitgehend entzogen sind. Dass die Beeinträchtigung des Bebauungsplans „Mönchwald“ rechtmäßig ist, wurde an anderer Stelle (s.o. II. 10.1) dargelegt. Auch im Übrigen ist nicht erkennbar, dass Grundeigentum der betroffenen Kommunen in Anspruch genommen würde, welches aufgrund eines besonderen Bezuges zur Wahrnehmung von Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung einem hervorgehobenen verfassungsrechtlichen Schutz unterliegen würde.

Die Rüge der Antragstellerin zu 1), für die Feuerwehrawache und die dazugehörige Übungsfläche dürfe nicht ihr Grundeigentum in Anspruch genommen werden, sondern es habe vielmehr ein alternativer Standort – beispielsweise auf dem Ticono-Gelände – gewählt werden müssen, erweist sich nach summarischer Prüfung als unbegründet. Es ist nachvollziehbar, dass derartige Rettungseinrichtungen möglichst in unmittelbarer Nähe von Start- und Landebahnen positioniert werden müssen, um in Notfällen die erforderlichen Reaktionszeiten der Rettungskräfte sicherzustellen. Hierfür muss auch die Übungsfläche in unmittelbarer Nähe der Feuerwehrawache positioniert werden.

Es ist auch nicht erkennbar, dass durch die Planung einer zweiten Rollbrücke überflüssigerweise Grund und Boden der Antragstellerin zu 1) in Anspruch genommen wird. Für den Senat ist vielmehr nachvollziehbar, dass schon aus Gründen einer optimalen Ausnutzung der neuen Landebahn und für den Fall, dass eine der beiden Brücken aus irgendwelchen Gründen blockiert ist, eine zweite Rollbrücke notwendig ist.

Auch die von den betroffenen Kommunen vorgebrachten Einwände im Hinblick auf Eigentumsbetroffenheiten aufgrund von Immissionsbelastungen hat die Planfeststellungsbehör-

de zutreffend gewürdigt. In diesem Zusammenhang wird vorgebracht, dass der Wert kommunaler Grundstücke durch die zu erwartenden Immissionen gemindert werde, bereits durch Bebauungspläne ausgewiesene Wohngebiete nicht angenommen würden und damit die Vermarktung der Baugebiete gefährdet und die Vermietbarkeit der Immobilien erschwert werde bzw. Rückgänge bei Mietbeträgen zu befürchten seien.

Dass insbesondere das Lärmschutzkonzept der Planfeststellungsbehörde keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken unterliegt, wurde bereits dargestellt (s.o. II. 7.). Der Behauptung, dass ein erheblicher Wertverlust von Grundstücken in Flughafennähe eintrete, muss hier nicht nachgegangen werden. Insoweit aufgeworfene Fragen müssen im Hauptsacheverfahren geklärt werden. Zutreffend geht die Planfeststellungsbehörde auch davon aus, dass keine "Bestandsgarantie" der Kommunen im Hinblick auf den Verbleib von Unternehmen an einem bestimmten Standort und damit verbundener Gewerbesteuerereinnahmen besteht.

Es gibt auch keine Anhaltspunkte dafür, dass eventuelle Gefahren durch Wirbelschleppen in einem Maß drohen, dass hierdurch kommunale Einrichtungen in einer für die kommunale Selbstverwaltungsgarantie relevanten Weise bedroht würden.

10.8 Die umfangreichen Rügen zur landseitigen Erschließung und die Angriffe gegen die Gutachten G8 und G9.1 führen ebenfalls nicht zum Erfolg der Anträge im einstweiligen Rechtsschutzverfahren. Wie die Planfeststellungsbehörde zu Recht feststellt, ist eine Beeinträchtigung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie durch die Art und Weise der äußeren verkehrlichen Erschließung nicht ersichtlich.

Die ausreichend vorhandene oder zumindest mögliche verkehrliche Erschließung eines Flughafens gehört zum Merkmal „Geeignetheit des Geländes“, das in § 6 Abs. 2 Satz 3 LuftVG zur Voraussetzung für die Erteilung der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung gemacht wird (vgl. *Giemulla/Rathgeb* in: *Giemulla/Schmid*, Luftverkehrsgesetz, Bd. 1.1 Stand: Juni 2008, § 6 Rdnr. 25). Allerdings handelt es sich dabei um einen öffentlichen Belang, denn die Erschließung dient der ordnungsgemäßen Erfüllung der Aufgaben des Flughafens. Die Antragstellerinnen können sich auf diesen Gesichtspunkt daher nicht berufen, da



ihnen insoweit keine wehrfähige Rechtsposition durch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie vermittelt wird.

Lediglich soweit sich die Antragstellerinnen bzw. der Antragsteller auf ihre Funktion als Straßenbaulastträger berufen, kommt eine mögliche Verletzung eigener Rechte in Betracht. Nach § 41 Abs. 2 Satz 1 des Hessischen Straßengesetzes (in der Fassung vom 8. Juni 2003, GVBl. I, S. 166; zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. März 2007, GVBl. I, S. 250) - HStrG - sind die Kreise und kreisfreien Städte Träger der Straßenbaulast für die Kreisstraßen. Gleiches gilt gemäß § 43 HStrG für die Gemeinden im Hinblick auf die Gemeindestraßen. § 9 Satz 1 HStrG bestimmt, dass die Straßenbaulast alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straße zusammenhängenden Aufgaben umfasst. Die Straßenbaulastträger haben nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straße in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis entsprechenden Zustand zu bauen, auszubauen und zu unterhalten. Sie sind daher auch dafür verantwortlich, dass die Straße dem Verkehrsbedürfnis entsprechend ausreichend dimensioniert ist. Vor diesem Hintergrund kann sich unter Umständen ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ergeben (dazu insgesamt Hess. VGH, Urteil v. 28.06.2005 – 12 A 35/05 – S. 17 f.). Ob die Voraussetzungen hierfür im Hinblick auf die Antragstellerinnen und insbesondere den Antragsteller zu 8) vorliegen, kann im Rahmen des Eilverfahrens dahingestellt bleiben, denn eine Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses kommt bei Vorliegen eines Fehlers allenfalls dann in Betracht, wenn die insoweit möglicherweise auftretenden Konflikte durch eine Planergänzung nicht gelöst werden könnten. Dafür gibt es weder aus dem Vorbringen der Antragsteller noch den sonstigen Umständen irgendwelche greifbaren Anhaltspunkte. Entsprechendes gilt für die Beeinträchtigungen, die die Antragstellerin zu 4) infolge des geplanten Busverkehrs vom und zum Terminal 3 befürchtet.

Bei den von den Antragstellern teilweise befürchteten Beeinträchtigungen des öffentlichen Personennahverkehrs bzw. der teilweise behaupteten unzureichenden Anbindung des Flughafens an das ÖPNV-Netz handelt es sich zunächst ebenfalls um einen öffentlichen Belang, da er die verkehrliche Erschließung des Flughafens betrifft. Allenfalls mittelbar sind rechtlich relevante Beeinträchtigungen der Kommunen und des Landkreises als Straßenbaulastträger denkbar. Ob dies der Fall ist, ist gegebenenfalls im Rahmen des Hauptsa-

cheverfahrens zu klären. Auch insoweit käme jedoch allenfalls eine Planergänzung in Betracht.

Soweit der Antragsteller zu 8) rügt, dass die Problematik der Tragfähigkeit der Brücke der Kreisstraße 152 über die Bundesautobahn 3 bislang nicht gelöst sei, vermag der Senat ein Vollzugshindernis hierin nicht zu erkennen. Selbst wenn sich Verzögerungen durch eventuell derzeit noch bestehende Mängel der geplanten Baustellenlogistik ergeben sollten, ist nicht ersichtlich, dass diese nicht beseitigt werden könnten und hierdurch das Gesamtkonzept des Ausbaus in Frage gestellt würde.

Es kann im Eilverfahren dahinstehen, ob die Regelungen im Planfeststellungsbeschluss im Hinblick auf den nördlich der geplanten Landebahn verbleibenden Rest der Kreisstraße 152, der u.a. als Zufahrt zur geplanten Nordwestbahn im Notfall genutzt werden soll, rechtmäßig sind oder der Beigeladenen insoweit eine Unterhaltungsverpflichtung hätte auferlegt werden müssen. Selbst wenn der Planfeststellungsbeschluss insoweit an einem Fehler leidet, würde dies jedenfalls nicht zu dessen Aufhebung sondern allenfalls einer Planergänzung führen. Das Gesamtkonzept würde hierdurch nicht in Frage gestellt.

Das vom Antragsteller zu 8) befürchtete unvertretbar erhöhte Risiko des Absturzes eines Flugzeuges auf die Kreisstraße 152 besteht schon nicht (s.o. II. 9). Abgesehen davon begründet er seinen Einwand mit einer Gefährdung der Straßennutzer und damit mit einem Belang, auf den er sich nicht berufen kann.

10.9 Ein nicht gerechtfertigter Eingriff in sonstige kommunale Belange wie beispielsweise die kommunale Trinkwasserversorgung ist vorliegend nicht ersichtlich. Eine Erhöhung des Unfallrisikos in einer Weise, die zur Schließung kommunaler Wasserversorgungseinrichtungen führen könnte, ist für den Senat nicht erkennbar (vgl. auch oben II. 9.). Gleiches gilt für die Behauptung, durch das Ablassen von Kerosin drohe diese Gefahr.

Im Übrigen können die Kommunen nicht mit dem Einwand gehört werden, das Projekt verstoße gegen nationales und europäisches Naturschutzrecht. Naturschutzrecht ist keine kommunale, sondern eine staatliche Aufgabe. Kommunen steht nicht die Befugnis zu, die

Funktion eines Hüters der Natur wahrzunehmen. Das gilt auch für Einwendungen, die sich auf den Verlust von Bannwaldflächen beziehen. Soweit die Funktion des Bannwaldes als Einrichtung des Immissionsschutzes geltend gemacht wird, ist weder konkret vorgetragen noch für den Senat erkennbar, dass sich die Rodung von Bannwald in einem Ausmaß auf die immissionsschutzrechtliche Situation einer Antragstellerin auswirken kann, das geeignet wäre, die Ausgewogenheit des Gesamtplans in Frage zu stellen. Soweit als Ersatz für Bannwaldflächen sich die Notwendigkeit von Schallschutzeinrichtungen ergeben sollte, kann dem durch Planergänzung Rechnung getragen werden. Im Übrigen wird auf die Ausführungen in dem Senatsbeschluss vom 2. Januar 2009 Bezug genommen (11 B 368/08.T, S. 215 ff., m.w.N.).

## **11. Entscheidungszeitpunkt**

Für das Gericht bestand keine Notwendigkeit, vor Erlass dieser Entscheidung einigen Antragstellerinnen entsprechend deren Antrag eine weitere Frist zur Stellungnahme einzuräumen. Sie hatten mindestens einen Monat Gelegenheit, sich zu den Schriftsätzen des Antragsgegners und der Beigeladenen nebst Anlagen zu äußern. Wie sich aus den vorstehenden Ausführungen ergibt, kommt es für die Entscheidung in den vorliegenden Eilverfahren nicht auf die insoweit von Antragstellerseite angesprochenen Unterlagen an. Der gegenteiligen Rechtsauffassung einiger Antragstellerinnen ist insoweit nicht zu folgen. Das gilt insbesondere für die Stellungnahmen zum Naturschutzrecht, für die Ausführungen zu den Luftschadstoffen und vor allem auch für die Stellungnahme der DFS vom 29. Juli 2008. Die zuletzt genannte Unterlage befasst sich ausschließlich mit der ZMR-Simulation von Heldmaier/Wolf, die ihrerseits im Dezember 2008 auf die Stellungnahme der DFS vom 29. Juli 2008 erwidert haben. Diese Erwiderng von Heldmaier/Wolf datiert vom Dezember 2008, ist dem Gericht in anderen Verfahren aber bereits mit Schriftsatz vom 10. Dezember 2008 vorgelegt worden. Es ergibt sich weder aus der Erwiderng selbst noch aus dem Vorbringen der Antragstellerseite, dass insoweit ein für das Eilverfahren relevanter Aufklärungsbedarf besteht. Das gilt auch für den Hinweis der Antragstellerin zu 7) auf die Belegung der nordwestlichen Abflugrouten und daraus eventuell resultierende Lärmbelastungen. Diese Fragen betreffen nicht die Methodik der Simulation und sind im Übrigen auch

deshalb im Eilverfahren unerheblich, weil eventuelle Mängel im Zusammenhang mit der Routenbelegung im Hauptsacheverfahren nicht zu einer Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses führen können.

### **III. Nebenentscheidungen**

1. Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1 und 162 Abs. 3 i.V.m. 154 Abs. 3 VwGO.
2. Die Streitwertfestsetzung folgt aus §§ 52 Abs. 1 und 53 Abs. 3 Nr. 2 GKG.
3. Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§§ 152 Abs. 1 VwGO und 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Dr. Zysk

Thürmer

Prof. Dr. Fischer

Dr. Dieterich

Debus