



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 C 4.07
OVG 20 D 35/04.AK

Verkündet
am 16. Oktober 2008
Jakob
Geschäftsstellenverwalterin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 16. Oktober 2008
durch die Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rojahn, Gatz,
Dr. Jannasch und die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht
Dr. Philipp und Dr. Bumke

für Recht erkannt:

1. Das Klageverfahren des Klägers zu 4 (OVG 20 D 35/04.AK) wird eingestellt.

Der Kläger zu 4 trägt die Hälfte der Kosten des erstinstanzlichen Verfahrens (OVG 20 D 35/04.AK) und des Revisionsverfahrens, jeweils einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

2. Auf die Revisionen der Beklagten und der Beigeladenen wird das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 3. Januar 2006, soweit es die Kläger zu 1, 3, 6, 10 und 11 des erstinstanzlichen Verfahrens OVG 20 D 35/04.AK betrifft, aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen zurückverwiesen.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlussscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Kläger wenden sich gegen eine Änderungsgenehmigung der Bezirksregierung Düsseldorf vom 20. Juni 2001 für den Verkehrsflughafen Niederrhein. Die Genehmigung gestattet der Beigeladenen die zivile Nutzung des aus der militärischen Trägerschaft entlassenen Militärflugplatzes Weeze-Laarbruch (Konversion).
- 2 Der Flugplatz liegt westlich der Gemeinde Weeze und der Stadt Kevelaer nahe der Grenze zum Königreich der Niederlande. Der Ortsteil Nieuw-Bergen der niederländischen Gemeinde Bergen liegt etwa 3 km vom Westende der Start- und Landebahn entfernt. Der Flugplatz wurde 1954 ohne förmliches luftverkehrsrechtliches Zulassungsverfahren von den britischen Streitkräften angelegt und in Betrieb genommen. Die Start- und Landebahn erhielt eine Länge von 2 440 m. Anfang der 90er Jahre wurde bekannt, dass die britischen Streitkräfte etwa 1999 den Militärflugplatz aufgeben würden. 1993 wurde die beigeladene Flughafen Niederrhein GmbH gegründet, um die Bemühungen zu unterstützen, durch eine Anschlussnutzung des Militärflugplatzes die befürchteten negativen Wirkungen des Abzuges der Streitkräfte auf die wirtschaftliche Situation und den Arbeitsmarkt der Region zu mindern. Sie legte eine Machbarkeitsstudie vor, die für das Gelände des Militärflugplatzes einen Nutzungsmix von zivilem Luftverkehr, flughafenaffinem Gewerbe und Logistikunternehmen befürwortete. Der Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk Düsseldorf wurde im Jahr 2000 durch das Ziel ergänzt, den Flugplatz als „Euregionales Zentrum für Luftverkehr, Gewerbe und Logistik“ zu betreiben. Der militärische Flugbetrieb wurde 1999 eingestellt. Im Jahr 2001 wurde der Flugplatz aus der militärischen Trägerschaft entlassen.
- 3 Die Beigeladene beantragte im Dezember 1994 die Genehmigung des Vorhabens und reichte im September 1998 dazu erforderliche Unterlagen nach. Diese enthielten - neben Lärmschutzgutachten auf der Grundlage des deutschen Rechts - zwei schalltechnische Untersuchungen vom Juli 1998 zu den auf nie-

derländischem Gebiet in der Nachbarschaft des geplanten Zivilflughafens zu erwartenden Lärmimmissionen (Adviesbureau Peutz & Associates B.V.). In diesem Gutachten werden die durch das niederländische Luftfahrtgesetz und das niederländische Umweltschutzgesetz vorgegebenen Berechnungsvorschriften für Lärmbelastungen durch Flugzeugbewegungen angewandt. Bereits während des Genehmigungsverfahrens nahmen die Niederlande und Deutschland Verhandlungen über die Nutzung des niederländischen Luftraums durch den Flugverkehr vom und zum geplanten Flughafen Niederrhein auf. Aufgrund einer Ab-sprache vom August 1998 zwischen den beiden Staaten wurden die niederländische Öffentlichkeit und mehrere staatliche Stellen der Niederlande über die Provinzregierung Limburg im Genehmigungsverfahren beteiligt.

- 4 Die Kläger zu 1, 3, 4, 6 und 11 wohnen in Weeze oder Kevelaer, der Kläger zu 10 wohnt in Nieuw-Bergen. Alle Kläger werden vom Fluglärm betroffen und erhoben nach Auslegung der Genehmigungsunterlagen Einwendungen.

- 5 Die Beklagte genehmigte das Konversionsvorhaben mit dem angefochtenen Bescheid vom 20. Juni 2001. Eine förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung fand nicht statt. Die genehmigten baulichen Maßnahmen umfassen die Herstellung einer einheitlichen Neigung von etwa 1,5 % über die gesamte Start- und Landebahnbreite, die Verbreiterung der Rollbahnen und der Abrollbahnen sowie die Arrondierung des Vorfeldbereichs. Zugelassen wird Flugbetrieb nach Sichtflug- und Instrumentenflugregeln. Flugbetrieb nach Instrumentenflugregeln darf grundsätzlich in der Zeit von 05:00 Uhr bis 24:00 Uhr durchgeführt werden. Flugbetrieb von Strahlflugzeugen mit einem Höchstabfluggewicht von mehr als 150 t und bis zu 340 t (AzB-Klasse S 6) ist nur zwischen 06:00 Uhr und 22:00 Uhr zulässig. Ausgeschlossen ist der Flugbetrieb von Strahlflugzeugen mit einem Höchstabfluggewicht von mehr als 340 t. Flugzeuge des Linien- oder Charterflugverkehrs mit einem Höchstabfluggewicht von bis zu 150 t dürfen zwischen 00:00 Uhr und 01:00 Uhr landen, wenn sie planmäßig vor 00:00 Uhr hätten landen sollen und die Verspätung auf unerwartete Umstände zurückzuführen ist; sie dürfen zwischen 00:00 Uhr und 01:00 Uhr starten, wenn die Starts planmäßig vor 00:00 Uhr hätten erfolgen sollen und zur Aufrechterhaltung der Sicherheit des Flugbetriebs oder zur Vermeidung erheblicher Störungen im be-

trieblichen Ablauf eines Luftfahrtunternehmens im Einzelfall erforderlich sind. Für näher bezeichnete Wohnlagen sind die Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen an Aufenthaltsräumen zu erstatten. In Abschnitt A VI. Bedingungen wird unter Nr. 2 verfügt, der Flughafen sei so zu betreiben, „dass der Luftraum des Königreichs der Niederlande erst und nur in dem Umfang benutzt wird, der in den zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande paraphierten Vereinbarungen zugelassen ist“. In den Gründen der Genehmigung wird näher ausgeführt, dass das Vorhaben keiner Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfe.

- 6 Die Kläger erhoben Widerspruch. Am 29. April 2003 (während des Widerspruchsverfahrens) unterzeichneten Vertreter der Niederlande und Deutschlands den Staatsvertrag über die Durchführung der Flugverkehrskontrolle durch die Bundesrepublik Deutschland über niederländischem Hoheitsgebiet und die Auswirkungen des zivilen Betriebes des Flughafens Niederrhein auf das Hoheitsgebiet des Königreichs der Niederlande. Der Bundestag stimmte dem Staatsvertrag mit Gesetz vom 12. Dezember 2003 (BGBl II S. 1763) zu. Der Vertrag wurde vereinbarungsgemäß (Art. 16 Abs. 3) mit Wirkung vom 1. Mai 2003 vorläufig angewendet und trat am 18. Dezember 2003 in Kraft. Art. 6 Abs. 1 des Vertrages gestattet den An- und Abflugverkehr über niederländisches Hoheitsgebiet zum und vom Flughafen Niederrhein grundsätzlich nur für die Zeit von 06:00 Uhr bis 23:00 Uhr. Ausnahmen gelten u.a. für Verspätungsflüge in der Zeit zwischen 23:00 Uhr und 24:00 Uhr. Der Vertrag sieht im Übrigen u.a. vor, dass grenzüberschreitende Umweltauswirkungen und Sicherheitsrisiken durch den Betrieb des Flughafens entsprechend den in den Niederlanden geltenden Berechnungsmethoden ermittelt und nach niederländischem Recht beurteilt werden (Art. 7 Abs. 1 Satz 1). Nach niederländischem Recht berechnete 35- und 40-KE-Fluglärmzonen sind Vertragsbestandteil und in der Anlage 2 des Vertrages zeichnerisch dargestellt (vgl. Art. 7 Abs. 1 Satz 2).
- 7 Der Flugbetrieb auf dem Flughafen Niederrhein wurde am 1. Mai 2003 aufgenommen. In der Folgezeit konzentrierte sich die Nachfrage auf den Passagierverkehr in Form des sog. „low-cost“-Verkehrs. Die Beklagte wies die Widersprüche der Kläger mit Widerspruchsbescheiden vom 19. Juli 2004 zurück. Die

Anfechtungsklage der Kläger führte zum Erfolg. Das Oberverwaltungsgericht hat die Änderungsgenehmigung der Beklagten i.d.F. der die Kläger betreffenden Widerspruchsbescheide mit Urteil vom 3. Januar 2006 aufgehoben, im Wesentlichen mit folgender Begründung:

- 8 Die Klagen seien zulässig. Auch der in den Niederlanden ansässige Kläger zu 10 sei klagebefugt. Die Planrechtfertigung könne dem Vorhaben der Beigeladenen nicht abgesprochen werden. Die den Kern der Änderungsgenehmigung tragende Abwägung der beteiligten Belange sei jedoch fehlerhaft. Die Beklagte habe das öffentliche Interesse an der Realisierung des Vorhabens und das Gewicht der Lärmschutzbelange der Kläger nicht mit der erforderlichen Genauigkeit und Differenzierung erfasst und das Ziel eines gerechten Ausgleichs verfehlt. Nachhaltigen Zweifeln begegne die Einschätzung der Beklagten, mit der Zulassung des zivilen Flugverkehrs werde der Notwendigkeit entsprochen, die in der Region bestehende Nachfrage nach Luftverkehrsverbindungen im Regional- und Geschäftsreiseverkehr zu befriedigen und damit einen konkreten Bedarf zu decken. Dagegen sei das Ziel, den Flughafen als Ausgangs- und Mittelpunkt eines überörtlichen Wirtschaftszentrums für Industrie und Gewerbe zu ermöglichen und zu fördern, legitim und im Ansatz nicht zu beanstanden. Die Öffnung für den zivilen Luftverkehr in dem genehmigten Umfang gehe jedoch zu weit. Die weite Zulassung des Flugbetriebs ermögliche auch Entwicklungen, die mit dem Konversionsziel nicht vereinbar seien und die abwägungsrelevanten Belange der Kläger berührten. Für die Abwägungsentscheidung in Konversionsfällen sei von Bedeutung, welcher Flugverkehr mit welchen - etwa zeitlichen - Auswirkungen den Flughafen prägen würde. Die Entwicklung zum „low-cost“-Verkehr werde in den Widerspruchsbescheiden nicht hinreichend berücksichtigt. Die Beklagte habe sich Steuerungsmöglichkeiten in Gestalt zeitlicher Betriebsbeschränkungen oder in Form von Kapazitätsvorgaben offen halten müssen.
- 9 Auch die Lärmschutzbelange der Kläger seien fehlerhaft ermittelt und gewichtet worden. Das Abwägungspotential im Hinblick auf den Lärm sei größer als von der Beklagten in Anwendung des Richtwertes „Vermeidung der Störung von Erholung/Rekreation (außen)“ zugrunde gelegt. Die Vorbelastung der Flugha-

fenumgebung durch den früheren militärischen Flugbetrieb sei auch hinsichtlich der zeitlichen Verteilung der Militärflüge und ihrer Akzeptanz in der Bevölkerung fehlerhaft abgewogen worden. Die Abwägungsmängel seien offensichtlich und von Bedeutung für das Abwägungsergebnis. Die Änderungsgenehmigung leide ferner an einem Verfahrensfehler, weil die Beklagte der Frage, ob das Vorhaben einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen sei, nicht in der rechtlich gebotenen Weise nachgegangen sei. Aus diesen Gründen sei die Genehmigung aufzuheben. Die Möglichkeit, die angegriffenen Bescheide (nur) für rechtswidrig zu erklären mit der Rechtsfolge, dass sie bis zur Behebung der Fehler in einem ergänzenden Verwaltungsverfahren nicht vollziehbar seien, sehe das Luftverkehrsgesetz für Konversionsgenehmigungen nicht vor.

- 10 Gegen dieses Urteil richten sich die vom erkennenden Senat zugelassenen Revisionen der Beklagten und der Beigeladenen. Sie rügen die Verletzung von § 8 Abs. 5 Satz 1 i.V.m. § 6 Abs. 4 Satz 2, § 8 Abs. 5 Satz 3 LuftVG und machen geltend, das Oberverwaltungsgericht habe die rechtlichen Anforderungen an das fachplanungsrechtliche Abwägungsgebot verkannt, das im Rahmen dieser Vorschriften zur Anwendung komme. Die Beklagte führt hierzu im Wesentlichen aus:
- 11 Das Oberverwaltungsgericht stelle übersteigerte Anforderungen an die Prognose des Luftverkehrsbedarfs. Auch in Konversionsfällen sei eine Angebotsplanung zulässig. Im Übrigen habe es nicht hinreichend berücksichtigt, dass die zivile Nutzung des Flughafens Niederrhein landesplanerisch abgesichert sei. Zu Unrecht beanstande das Oberverwaltungsgericht, dass die Änderungsgenehmigung jegliche Entwicklungen offen halte und damit über den prognostizierten Verkehrsbedarf hinausgehe. Es habe auch übersehen, dass die Genehmigung für den Fall des Überschreitens der Prognose einen Vorbehalt nachträglicher Anordnungen zum Schutz Lärmbetroffener enthalte. Der Vorwurf, unter Lärmgesichtspunkten seien der Erholungswert der Landschaft in der Flughafenumgebung und das Abklingen der militärischen Vorbelastung fehlerhaft ermittelt und gewichtet worden, sei unberechtigt und verfahrensfehlerhaft. Bundesrecht verletze auch die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, das Konversionsvorhaben sei hinsichtlich seiner Umweltverträglichkeit vorprüfungspflichtig gewe-

sen. Einer Umweltverträglichkeitsprüfung habe es nicht bedurft, weil die genehmigten Baumaßnahmen für sich betrachtet nicht zu erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen führten. Nicht hinreichend geprüft habe das Oberverwaltungsgericht schließlich, ob die von ihm festgestellten Abwägungs- und Verfahrensfehler für die Erteilung der Änderungsgenehmigung und ihren Inhalt von Einfluss gewesen seien und ob die gerichtliche Aufhebung der angefochtene Genehmigung unzulässig sei, weil die Fehler in einem ergänzenden Verwaltungsverfahren hätten behoben werden können.

- 12 Die Beigeladene teilt die Auffassung der Beklagten und hebt ergänzend das Konversionsziel hervor, den Strukturwandel in der Region durch eine luftverkehrsrechtliche Angebotsplanung zu fördern. Dass im Frachtflugverkehr die prognostizierte Entwicklung noch nicht erreicht sei, sich der „low-cost“-Verkehr dagegen besser als erwartet entwickelt habe, halte sich noch im Rahmen der ursprünglichen Luftverkehrsprognose. Leitbild der Konversion sei weiterhin der Aufbau eines „Euregionalen Zentrums für Luftverkehr, Logistik und Gewerbe“. Hinsichtlich der landesplanerischen Steuerung übersehe das Oberverwaltungsgericht, dass bereits § 8 Abs. 5 LuftVG eine abstrakte Standortentscheidung für den Aufbau eines zivilen Flughafens enthalte.
- 13 Die Beklagte und die Beigeladene beantragen, das angefochtene Urteil aufzuheben und die Klagen abzuweisen.
- 14 Die Kläger verteidigen das angefochtene Urteil und beantragen, die Revisionen zurückzuweisen. Der Kläger zu 4 hat seine Klage im Revisionsverfahren zurückgenommen.

II

- 15 Da der Kläger zu 4 seine Klage im Revisionsverfahren zurückgenommen hat, war das Verfahren nach § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO insoweit einzustellen.
- 16 Die Revisionen der Beklagten und der Beigeladenen führen zum Erfolg. In der Begründung ist zwischen den Klagen der auf Bundesgebiet wohnenden Kläger

zu 1, 3, 6 und 11 einerseits (A.) und dem in den Niederlanden wohnenden Kläger zu 10 andererseits (B.) zu unterscheiden.

- 17 A. Hinsichtlich der im Bundesgebiet ansässigen Kläger zu 1, 3, 6 und 11 (im Folgenden: Kläger) hat das Oberverwaltungsgericht zwar im Ergebnis zu Recht entschieden, dass die angefochtene Änderungsgenehmigung i.d.F. der Widerspruchsbescheide an einem Verfahrensfehler (A.1) sowie an Abwägungsfehlern (A.2) leidet. Sein Urteil verletzt jedoch Bundesrecht, weil es die angefochtenen Bescheide aufgehoben hat, ohne zu prüfen, ob die festgestellten Fehler in einem ergänzenden Verwaltungsverfahren behoben werden könnten (A.3). Ob diese Möglichkeit der Fehlerheilung besteht, kann nur auf der Grundlage weiterer tatsächlicher Feststellungen und einer abschließenden Sachverhaltswürdigung entschieden werden, die dem Revisionsgericht verwehrt sind. Das angefochtene Urteil ist deshalb aufzuheben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO).
- 18 A.1 Das Oberverwaltungsgericht hat zu Recht entschieden, dass die Änderungsgenehmigung i.d.F. der Widerspruchsbescheide an einem Verfahrensfehler leidet, weil die Beklagte der Frage, ob das Konversionsvorhaben einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen ist, nicht in der gesetzlich gebotenen Weise nachgegangen ist.
- 19 A.1.1 Als lärm-betroffene Anwohner können die Kläger diesen Verfahrensfehler nach deutschem Recht rügen.
- 20 Für die zivile Nutzung eines ehemaligen Militärflugplatzes ist gemäß § 8 Abs. 5 Satz 1 LuftVG eine Änderungsgenehmigung nach § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG erforderlich. Diese Genehmigung ist einerseits Unternehmergenehmigung, andererseits aber auch Planungsentscheidung. Sie unterliegt daher den rechtlichen Anforderungen an eine fachplanerische Abwägungsentscheidung (Urteil vom 13. Dezember 2007 - BVerwG 4 C 9.06 - BVerwGE 130, 83 Rn. 58 - Verkehrsflughafen Allgäu - m.w.N.). Als Fluglärm-betroffene können die Kläger daher beanspruchen, dass ihre Lärmschutzbelange mit dem ihnen zustehenden

Gewicht in die planerische Abwägung der Genehmigungsbehörde eingestellt und mit den für das Vorhaben angeführten öffentlichen Verkehrsbelangen in einen Ausgleich gebracht werden, der zur objektiven Wichtigkeit der einzelnen Belange nicht außer Verhältnis steht (Urteil vom 11. Juli 2001 - BVerwG 11 C 14.00 - BVerwGE 114, 364 <367> - Flughafen Bitburg). Im Rahmen ihres Anspruchs auf gerechte Abwägung können die Kläger auch geltend machen, dass ihre Lärmschutzbelange wegen des Unterlassens einer erforderlichen Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) fehlerhaft ermittelt, bewertet und gewichtet worden seien.

- 21 A.1.2 Das Oberverwaltungsgericht ist ferner zu Recht davon ausgegangen, dass sich die UVP-Pflichtigkeit des Vorhabens nach § 8 Abs. 5 Satz 3 Halbs. 2 LuftVG in der seit dem 3. August 2001 geltenden Fassung des Gesetzes zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27. Juli 2001 (BGBl I S. 1950) beurteilt.
- 22 Nach dieser Vorschrift findet eine Planfeststellung oder Plangenehmigung im Fall der Öffnung eines ehemaligen Militärflugplatzes für die zivile Nutzung nicht statt, jedoch muss das Genehmigungsverfahren den Anforderungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) entsprechen, wenn die zivile Nutzung des Flugplatzes mit baulichen Änderungen oder Erweiterungen verbunden ist, für die nach dem UVPG eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Der Übergang von der militärischen zur zivilen Nutzung fordert wegen der erhöhten Sicherheitsanforderungen an den zivilen Flugbetrieb typischerweise bauliche Anpassungen der Flugverkehrsflächen und eine Erweiterung der Hindernisfreiflächen. Für derartige Anpassungen genügt eine Änderungsgenehmigung (Urteil vom 13. Dezember 2007 a.a.O. Rn. 24). Die im vorliegenden Streitfall genehmigten baulichen Änderungen und Erweiterungen überschreiten diesen Rahmen nicht.
- 23 Nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts wurde der ehemalige Militärflugplatz Weeze-Laarbruch im Jahr 1954 ohne ein förmliches luftverkehrsrechtliches Zulassungsverfahren von den britischen Streitkräften angelegt und in Betrieb genommen. Auf die Frage, ob der Flugplatz gemäß § 71 Abs. 2

i.V.m. Abs. 1 LuftVG als genehmigt gilt, kommt es nicht an. § 8 Abs. 5 LuftVG setzt nicht voraus, dass die Anlegung des Militärflugplatzes genehmigt wurde oder als genehmigt gilt (Urteil vom 13. Dezember 2007 a.a.O. Rn. 26).

- 24 A.1.3 Dem Oberverwaltungsgericht ist auch darin zuzustimmen, dass die Vorschrift des durch das Gesetz vom 27. Juli 2001 eingefügten § 8 Abs. 5 Satz 3 Halbs. 2 LuftVG hier anzuwenden ist, obwohl die angefochtene Änderungsgenehmigung bereits am 20. Juni 2001 erlassen wurde. Das ergibt sich aus allgemeinen Grundsätzen des Übergangsrechts. Das Luftverkehrsgesetz trifft keine spezialgesetzliche Übergangsregelung für § 8 Abs. 5 Satz 3 Halbs. 2 LuftVG. Die Vorschrift gilt daher für alle Genehmigungsverfahren, die im Zeitpunkt ihres Inkrafttretens noch nicht abgeschlossen waren. Bei Inkrafttreten des § 8 Abs. 5 Satz 3 Halbs. 2 LuftVG am 3. August 2001 waren die Widersprüche der Kläger gegen die Änderungsgenehmigung noch nicht beschieden. Das Genehmigungsverfahren war daher noch nicht beendet. Das Ausgangsverfahren bildet mit den Widerspruchsverfahren eine Einheit und wird erst mit einem etwaigen Widerspruchsbescheid endgültig abgeschlossen (Urteil vom 1. Dezember 1989 - BVerwG 8 C 14.88 - BVerwGE 84, 178 <181>). Das folgt aus dem engen funktionalen Zusammenhang zwischen Ausgangs- und Widerspruchsverfahren.
- 25 Dieser Zusammenhang zeigt sich u.a. darin, dass das Widerspruchsverfahren auch der Selbstkontrolle der Verwaltung dient (Urteil vom 23. März 1972 - BVerwG 3 C 132.70 - BVerwGE 40, 25 <28 f.>; stRspr). Die Widerspruchsbehörde hat die Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsakts nachzuprüfen (§ 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Sie hat bei ihrer Entscheidung grundsätzlich Rechtsänderungen zu beachten, die bis zum Erlass des Widerspruchsbescheides eintreten (Beschluss vom 3. November 2006 - BVerwG 10 B 19.06 - DÖV 2007, 302; stRspr). Sie kann die in einer angefochtenen Genehmigung enthaltenen Auflagen ändern oder neue Auflagen hinzufügen. Änderungen des Ausgangsbescheids können im Widerspruchsverfahren unabhängig von §§ 48, 49 VwVfG erfolgen. Gegenstand der Anfechtungsklage ist der ursprüngliche Verwaltungsakt in der Gestalt, die er durch den Widerspruchsbescheid gefunden hat (§ 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Der verfahrensrechtliche Zusammenhang

zwischen Ausgangs- und Widerspruchsverfahren rechtfertigt es, das Widerspruchsverfahren unabhängig von seiner prozessrechtlichen Ausformung als Fortsetzung des Ausgangsverfahrens anzusehen. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist daher geklärt, dass das Verwaltungsverfahren (§ 9 VwVfG) im Falle der Erhebung des Widerspruchs gegen den Ausgangsbescheid im Widerspruchsverfahren i.S.v. § 3 Abs. 3 VwVfG „fortgeführt“ wird (Urteil vom 18. April 1986 - BVerwG 8 C 81.83 - Buchholz 316 § 3 VwVfG Nr. 2; ebenso Kopp/Ramsauer, VwVfG, 10. Aufl., 2008, Rn. 23a zu § 9 m.w.N.).

- 26 Das Oberverwaltungsgericht (UA S. 47 f.) weist zu Recht darauf hin, dass dieses Ergebnis auch dem vom Gesetzgeber mit der Einfügung des § 8 Abs. 5 Satz 3 Halbs. 2 LuftVG verfolgten Ziel einer gemeinschaftsrechtskonformen Umsetzung der UVP-Richtlinien (Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABI L 175 S. 40, geändert durch Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997, ABI L 73 S. 5) entspricht (vgl. hierzu BTDrucks 14/4599 S. 64, 160 und BTDrucks 14/5204 S. 6). Gründe dafür, dass die Vorprüfung der UVP-Pflicht im Einzelfall und die Durchführung einer förmlichen UVP (§§ 5 ff. UVPG), insbesondere die Beteiligung von Behörden und der Öffentlichkeit sowie die zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen, aus verfahrensrechtlichen oder sonstigen Gründen in einem Widerspruchsverfahren nicht stattfinden könnten, sind nicht ersichtlich.
- 27 A.1.4 Die Frage nach der UVP-Pflichtigkeit des hier umstrittenen Konversionsvorhabens ist auf der Grundlage des § 8 Abs. 5 Satz 3 Halbs. 2 LuftVG i.V.m. § 25 Abs. 2 Satz 2 UVPG i.d.F. der Bekanntmachung vom 5. September 2001 (BGBl I S. 2350 - UVPG 2001) zu beantworten. § 3e Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 3c Abs. 1 Satz 1 UVPG 2001 ist entgegen der Ansicht des Oberverwaltungsgerichts nicht anzuwenden.
- 28 § 25 Abs. 2 Satz 2 UVPG 2001 ist Bestandteil einer differenzierten, nach Zeiträumen gestaffelten, Übergangsvorschrift, die im Anschluss an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH, Urteil vom 22. Oktober 1998 - Rs. C-301/95 - Kommission ./ Deutschland) sicherstellt, dass die Vorschriften

des UVPG i.d.F. vom 12. Februar 1990 (BGBl I S. 205, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. August 1997, BGBl I S. 2081 - UVPG 1990/1997) auch für Vorhaben gelten, die nicht in der bisherigen Anlage 2 zu § 3 UVPG 1990/1997, aber im Anhang II der UVP-Richtlinie 85/337/EWG aufgelistet sind (vgl. BTDrucks 14/4599 S. 105). Derartige „Altvorhaben“ (BTDrucks 14/4599 a.a.O.) waren bisher nach deutschem Recht nicht UVP-pflichtig. Für sie sollte eine Vorprüfung „entsprechend“ Art. 2 Abs. 1 UVP-Richtlinie 1985 eingeführt werden.

- 29 Nach § 25 Abs. 2 Satz 2 UVPG 2001 sind Vorhaben, die im Anhang II der UVP-Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 (UVP-Richtlinie 1985) aufgelistet sind, hinsichtlich ihrer UVP-Pflichtigkeit einer Vorprüfung zu unterziehen. Zu den Projekten nach Anhang II Nr. 12 der UVP-Richtlinie 1985 gehört die Änderung von Projekten des Anhangs I. Unter Anhang I Nr. 7 der UVP-Richtlinie 1985 fällt u.a. der Bau von Flugplätzen mit einer Start- und Landebahngrundlänge von 2 100 m und mehr. Die Start- und Landebahn des ehemaligen Militärflugplatzes Weeze-Laarbruch hat nach den Feststellungen der Vorinstanz eine Länge von 2 440 m. Die hier von der Beklagten genehmigten baulichen Änderungen und Erweiterungen stellen eine Änderung des Flugplatzes i.S.v. Anhang II Nr. 12 der UVP-Richtlinie 1985 dar, obwohl sie die Start- und Landebahn selbst nicht berühren. Das ergibt sich aus Folgendem:
- 30 Nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 28. Februar 2008 in der Rechtssache C-2/07 (NuR 2008, 255 - Flughafen Lüttich-Bierset) bezieht sich Anhang II Nr. 12 i.V.m. Anhang I Nr. 7 der UVP-Richtlinie in ihrer ursprünglichen Fassung vom 27. Juni 1985 auch auf Änderungen der Infrastruktur eines vorhandenen Flugplatzes ohne Verlängerung der Start- und Landebahn, sofern diese Arbeiten, insbesondere aufgrund ihrer Art, ihres Umfangs und ihrer Merkmale, als Änderung des Flugplatzes selbst anzusehen sind. Auf der Grundlage dieser Rechtsprechung ist ohne Weiteres davon auszugehen, dass bauliche Änderungen und Erweiterungen eines ehemaligen Militärflugplatzes mit dem Ziel, diesen für den zivilen Flugbetrieb zu öffnen, jedenfalls dann als eine Änderung des Flugplatzes i.S.v. Anhang II Nr. 12 der UVP-Richtlinie 1985 anzusehen sind, wenn die zivile Nutzung als Verkehrsflughafen erst durch diese

baulichen Änderungen und Erweiterungen ermöglicht wird. Das ist hier der Fall. Die der Beigeladenen genehmigten baulichen Änderungen betreffen u.a. die Herstellung einer einheitlichen Neigung von ca. 1,5 % über die gesamte Start- und Landebahnbreite, die Verbreiterung der Rollbahnen auf die Regelbreite von 23 m sowie die Anpassung von Abrollbahnen an die besonderen Bedürfnisse des zivilen Luftverkehrs. Nach der Begründung der Änderungsgenehmigung sind diese Änderungen der bestehenden Flugplatzanlage für die Abwicklung des künftigen zivilen Luftverkehrs erforderlich (Änderungsgenehmigung vom 20. Juni 2001 S. 94). Auch das Oberverwaltungsgericht verweist auf den bestehenden Zusammenhang zwischen den genehmigten Arbeiten an den Roll- und Abrollbahnen und dem geplanten zivilen Luftverkehr (UA S. 49 f.).

- 31 A.1.5 Nach den tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts sowie nach der Begründung der Änderungsgenehmigung und der Widerspruchsbescheide, die das Revisionsgericht unabhängig von etwaigen Verfahrensrügen inhaltlich zu erfassen und würdigen hat (Urteil vom 12. Dezember 1996 - BVerwG 4 C 29.94 - BVerwGE 102, 331 <349>), ist davon auszugehen, dass eine den Anforderungen des § 25 Abs. 2 Satz 2 UVPG 2001 entsprechende Vorprüfung des Konversionsvorhabens durch die Beklagte vor Abschluss der Widerspruchsverfahren nicht stattgefunden hat. Nach § 25 Abs. 2 Satz 2 UVPG 2001 sind Konversionsvorhaben nach den verfahrensrechtlichen Vorgaben in §§ 5 bis 12 UVPG 1990/1997 einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen, wenn sich aufgrund überschlägiger Prüfung der zuständigen Behörde ergibt, dass das Vorhaben insbesondere aufgrund seiner Art, seiner Größe oder seines Standortes erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann.
- 32 Das Oberverwaltungsgericht misst die umweltrelevanten Ausführungen in den angefochtenen Bescheiden zwar am Maßstab des - wie dargelegt hier nicht einschlägigen - § 3e Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 3c Abs. 1 Satz 1 UVPG 2001. Ihm ist jedoch darin beizupflichten, dass die von der Beklagten angeführten Rechtsgründe für das Unterlassen einer förmlichen Umweltverträglichkeitsprüfung nicht zutreffen. Die Beklagte hat die rechtlichen Anforderungen an die Vorprüfung des Einzelfalls verkannt. Ihr rechtlicher Ansatz wird auch der Vorprüfungspflicht nach § 25 Abs. 2 Satz 2 UVPG 2001 nicht gerecht.

- 33 In den Widerspruchsbescheiden vertritt die Beklagte den Standpunkt, Konversionsvorhaben seien nur dann UVP-pflichtig, wenn die erforderlichen baulichen Änderungen an der Flugplatzanlage erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben könnten. Das sei im Fall des ehemaligen Militärflugplatzes Weeze-Laarbruch nicht der Fall. Die Start- und Landebahn werde nicht verlegt oder wesentlich geändert. Nur geringfügige bauliche Änderungen seien an Rollbahnen und Abstellflächen erforderlich. Erhebliche Umwelteinwirkungen dieser Anpassungsmaßnahmen seien von Anfang an ausgeschlossen. Das „Gesicht“ des Flugplatzes bleibe unverändert. Die Befürchtung zusätzlicher Verkehrsbelastungen durch die beabsichtigte zivile Nutzung des Flugplatzes mache eine Umweltverträglichkeitsprüfung nicht erforderlich. Die UVP-Richtlinie 1985 in der hier anzuwendenden Fassung der Änderungsrichtlinie 97/11/EG erfordere keine andere rechtliche Betrachtung. Sie stelle in der Frage der Erforderlichkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung allein auf die Länge der Start- und Landebahnen ab, die hier nicht verändert werde. Diesen Standpunkt wiederholt die Beklagte im Revisionsverfahren.
- 34 Der rechtliche Ansatz der Beklagten greift zu kurz. Er ist weder mit der UVP-Richtlinie 1985/1997 noch mit § 25 Abs. 2 Satz 2 UVPG 2001 vereinbar. Bei Konversionsvorhaben erstreckt sich die Prüfung der Umweltauswirkungen der vorgesehenen baulichen Änderungen und Erweiterungen des Flugplatzes auch auf die betrieblichen Auswirkungen der beabsichtigten zivilen Nutzung (Urteil vom 13. Dezember 2007 - BVerwG 4 C 9.06 - BVerwGE 130, 83 Rn. 30). Jedenfalls dann, wenn die zivile Nutzung als Verkehrsflughafen erst durch die baulichen Änderungen und Erweiterungen ermöglicht würde, sind ihre betriebsbedingten nachteiligen Umweltauswirkungen im Rahmen der Vorprüfung des Einzelfalls zu berücksichtigen. Das gilt auch für die in § 25 Abs. 2 Satz 2 UVPG 2001 angeordnete Vorprüfung. Nach Art. 3 der UVP-Richtlinie 1985 umfasst die Umweltverträglichkeitsprüfung die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Vorhabens auf die im Einzelnen aufgeführten Schutzgüter. Der Europäische Gerichtshof legt den Begriff der mittelbaren Auswirkungen weit aus (vgl. EuGH, Urteil vom 28. Februar 2008 - Rs. C-2/07 - NuR 2008, 255 Rn. 42 - Flughafen Lüttich-Bierset). Nach seiner

Ansicht liefe es der Zweckrichtung der UVP-Richtlinie zuwider, wenn im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung eines Projekts oder seiner Änderung nur die unmittelbaren Wirkungen der geplanten Arbeiten selbst in Rechnung gestellt würden, nicht aber die Auswirkungen auf die Umwelt, die durch die Benutzung und den Betrieb der aus diesen Arbeiten hervorgegangenen Anlagen hervorgerufen werden könnten (EuGH, Urteil vom 28. Februar 2008 a.a.O. Rn. 43).

- 35 A.1.6 Das Konversionsvorhaben der Beigeladenen war einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen. Die Beklagte hätte die Erheblichkeit der in einer Vorprüfung zu ermittelnden betriebsbedingten nachteiligen Umweltauswirkungen des Konversionsvorhabens nicht verneinen dürfen.
- 36 Nachteilige Umweltauswirkungen i.S.v. § 3e Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 3c Abs. 1 Satz 1 und 3 UVPG 2001 sind bereits dann erheblich, wenn sie nach § 12 UVPG bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens zu berücksichtigen wären (Urteil vom 13. Dezember 2007 a.a.O. Rn. 34). Der Maßstab für die Erheblichkeit ist also dem materiellen Zulassungsrecht zu entnehmen. Das gilt auch für die Vorprüfung eines Konversionsvorhabens nach § 8 Abs. 5 Satz 3 Halbs. 2 LuftVG i.V.m. § 25 Abs. 2 Satz 2 UVPG 2001. Nachteilige betriebsbedingte Umweltauswirkungen der zivilen Nutzung eines ehemaligen Militärflugplatzes sind bei der Entscheidung über die Änderungsgenehmigung zu berücksichtigen und damit grundsätzlich im UVP-rechtlichen Sinn erheblich, wenn sie mehr als geringfügig und damit abwägungserheblich sind (vgl. Urteil vom 13. Dezember 2007 a.a.O. Rn. 34).
- 37 Der Fluglärm, dem die Kläger nach der Konversion des ehemaligen Militärflugplatzes ausgesetzt sein würden, war abwägungserheblich. Das stellt die Beklagte auch nicht in Abrede. Sie hat zugunsten lärm betroffener Anlieger Betriebsbeschränkungen für die Zeit von 05:00 Uhr bis 24:00 Uhr, von 00:00 Uhr bis 01:00 Uhr und für die Zeit von 06:00 Uhr bis 22:00 Uhr festgelegt (Nr. 5 des verfügenden Teils der Änderungsgenehmigung) und der Beigeladenen u.a. auferlegt, auf Antrag näher bezeichneten Grundeigentümern die Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen an Aufenthaltsräumen ihrer Wohn-

gebäude zu erstatten und, soweit die Kosten für die Schallschutzmaßnahmen außer Verhältnis zum angestrebten Schutzzweck stehen, eine angemessene Entschädigung zu leisten (Auflage Nr. 27, S. 22 f. der Änderungsgenehmigung). Außerdem hat sich die Beklagte im Rahmen der Abwägung ausführlich mit der Frage befasst, ob darüber hinaus weitere Maßnahmen des aktiven und passiven Fluglärmschutzes erforderlich sind (vgl. Widerspruchsbescheide S. 213 ff.). Bereits hieraus folgt, dass die Lärmauswirkungen des Konversionsvorhabens rechtlich erheblich sind und auf der Grundlage einer rechtlich einwandfreien Vorprüfung die Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung begründet hätten.

- 38 A.1.7 Im Revisionsverfahren kann jedoch nicht geklärt werden, ob das Unterlassen einer förmlichen Umweltverträglichkeitsprüfung auf die Erteilung der Änderungsgenehmigung oder ihren Inhalt von Einfluss gewesen ist.
- 39 A.1.7.1 Ist eine rechtlich gebotene Umweltverträglichkeitsprüfung für ein Vorhaben nicht durchgeführt worden, kommt die Aufhebung der Zulassungsentcheidung oder ihre Außervollzugsetzung bis zur Behebung des Fehlers in einem ergänzenden Verwaltungsverfahren nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nur in Betracht, wenn die konkrete Möglichkeit besteht, dass die Behörde nach Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung anders entschieden hätte (Urteile vom 13. Dezember 2007 - BVerwG 4 C 9.06 - BVerwGE 130, 83 Rn. 38, vom 18. November 2004 - BVerwG 4 CN 11.03 - BVerwGE 122, 207 <213> und vom 25. Januar 1996 - BVerwG 4 C 5.95 - BVerwGE 100, 238 <250>).
- 40 Jedenfalls für Projekte, für die das Genehmigungsverfahren vor Ablauf der Frist zur Umsetzung des durch die Richtlinie 2003/35/EG vom 26. Mai 2003 (ABl Nr. L 156 S. 17) eingefügten Art. 10a der UVP-Richtlinie (vgl. dazu § 4 Abs. 1 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes vom 7. Dezember 2006, BGBl I S. 2816) eingeleitet wurde, gebietet auch das Europäische Gemeinschaftsrecht nicht, eine luftverkehrsrechtliche Änderungsgenehmigung wegen des Unterlassens einer rechtlich gebotenen Umweltverträglichkeitsprüfung aufzuheben (oder ihren Vollzug auszusetzen), wenn die Öffentlichkeit vor Erteilung der Ge-

nehmung Gelegenheit hatte, sich zu dem Projekt zu äußern, die Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt umfassend geprüft wurden und es keine konkreten Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Behörde eine andere Entscheidung getroffen hätte, sofern eine förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung für das Projekt durchgeführt worden wäre (vgl. Urteil vom 13. Dezember 2007 a.a.O. Rn. 41 bis 43).

- 41 Wie der Europäische Gerichtshof entschieden hat, kann eine unterlassene förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung durch gleichwertige Maßnahmen ersetzt werden, wenn diese den Mindestanforderungen der Art. 3 und Art. 5 bis 10 der UVP-Richtlinie 1985 genügen (EuGH, Urteil vom 25. Juli 2008 - Rs. C-142/07 - Rn. 50, Ecologistas/Madrid; Schlussanträge der Generalanwältin Kokott vom 30. April 2008 - Rs. C-142/07 - Rn. 57 ff., 62 m.w.N.). Das innerstaatliche Gericht hat daher zu prüfen, ob vor der Genehmigung des Vorhabens die Umweltauswirkungen ausreichend erforscht und dargestellt (Art. 3 und 5 UVP-Richtlinie 1985) und diese Erkenntnisse der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt wurden (Art. 6 und 7 UVP-Richtlinie 1985), die Öffentlichkeit dazu Stellung nehmen konnte (Art. 6 und 7 UVP-Richtlinie 1985) und die Angaben zu den Umweltauswirkungen und die Stellungnahmen der Öffentlichkeit in der Zulassungsentscheidung berücksichtigt wurden (EuGH, Urteil vom 25. Juli 2008 a.a.O. Rn. 50; Schlussanträge der Generalanwältin Kokott a.a.O. Rn. 63).
- 42 A.1.7.2 Eine eingehende Würdigung der Antragsunterlagen der Beigeladenen sowie der von ihr im Ausgangs- und in den Widerspruchsverfahren vorgelegten weiteren Gutachten zu den Umweltauswirkungen des Konversionsvorhabens hat das Oberverwaltungsgericht unter dem Gesichtspunkt, ob die Beklagte bei Durchführung einer förmlichen Umweltverträglichkeitsprüfung möglicherweise eine andere Entscheidung in der Sache getroffen hätte, nicht vorgenommen. Es befasst sich nur mit der Ergebnisrelevanz des von ihm festgestellten Verfahrensfehlers, d.h. des Unterlassens einer dem (hier nicht einschlägigen) § 3c Abs. 1 UVPG 2001 genügenden Vorprüfung (UA S. 54) und führt aus, „ein mögliches Einwirken des Mangels auf die Abwägungsentscheidung“ sei „ebenso einzustellen ..., wie ein Bezug zu den Klägern, vgl. etwa 1.2, 1.4, 2.1, 2.3.1, 2.3.4, 3.4 der Anlage 2 zum UVPG“.

- 43 Diese Ausführungen beziehen sich offensichtlich auf die Ergebnisrelevanz der nicht ordnungsgemäß durchgeführten Vorprüfung. Das zeigt insbesondere der Hinweis der Vorinstanz auf die Kriterien der Anlage 2 zum UVPG, die (nur) für die Vorprüfung nach § 3c Abs. 1 UVPG 2001, nicht für eine sich anschließende Umweltverträglichkeitsprüfung Verbindlichkeit beanspruchen. Offen bleibt, ob die von der Beklagten im Ausgangs- und Widerspruchsverfahren zugrunde gelegten umweltrelevanten Gutachten und Stellungnahmen inhaltlich einer förmlichen Umweltverträglichkeitsprüfung gleichwertig sind und insbesondere den Anforderungen des Art. 3 der UVP-Richtlinie 85/337/EWG vom 27. Juni 1985, geändert durch die Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997, genügen.
- 44 A.1.7.3 Das Unterlassen einer förmlichen Umweltverträglichkeitsprüfung ist nach der Rechtsprechung des Senats auch dann auf die Planungsentscheidung von Einfluss gewesen, wenn es dazu geführt hat, dass die betroffene Öffentlichkeit nicht Gelegenheit hatte, sich zu dem Projekt zu äußern (Urteil vom 13. Dezember 2007 - BVerwG 4 C 9.06 - BVerwGE 130, 83 Rn. 43). Hier ist jedenfalls zweifelhaft, ob die Beklagte die von der Konversion betroffene Öffentlichkeit in ausreichender Weise beteiligt hat.
- 45 Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 des hier (nach § 25 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 1 und Satz 2 UVPG 2001) anzuwendenden UVPG 1990/1997 hat die zuständige Behörde die Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens auf der Grundlage der ausgelegten Unterlagen nach § 6 UVPG 1990/1997 anzuhören. Ändert der Träger des Vorhabens die danach erforderlichen Unterlagen im Laufe des Verfahrens, darf er von einer erneuten Anhörung der Öffentlichkeit absehen, soweit keine zusätzlichen oder anderen erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu besorgen sind (§ 9 Abs. 1 Satz 3 UVPG 1990/1997). Die Beklagte hat zwar in analoger Anwendung des § 73 VwVfG NRW vor Erlass der Änderungsgenehmigung ein Anhörungsverfahren durchgeführt, in dessen Rahmen sie die betroffene Öffentlichkeit über die Antragsunterlagen der Beigeladenen unterrichtet und angehört hat. Im Widerspruchsverfahren hat die Beigeladene jedoch weitere umweltrelevante Unterlagen nachgereicht (vgl. Widerspruchsbescheide S. 30 f.), die u.a. die Ermittlung von Fluglärmbelastungen und deren medizini-

sche Bewertung auf der Grundlage der aktuellen Verkehrsentwicklung am Flughafen Niederrhein zum Gegenstand hatten. Die Beklagte teilt ausdrücklich die Auffassung des Gutachters W., „dass sich die Struktur des Verkehrs am Flughafen gegenüber seiner 1997 getroffenen Prognose ... signifikant verändert“ habe (vgl. Widerspruchsbescheide S. 52) und legt auch die erst im Widerspruchsverfahren vorgelegten Gutachten ihrer Abwägung zugrunde (vgl. Widerspruchsbescheide S. 119 ff., 174 ff., 213 ff.).

- 46 Es kann im Revisionsverfahren nicht geklärt werden, ob die von der Beklagten - und auch vom Oberverwaltungsgericht (UA S. 8, 44) - festgestellte Entwicklung des Flugbetriebs der Beklagten Anlass geben musste, die Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens nach § 9 Abs. 1 UVPG 1990/1997 unter Auslegung der nachträglich im Widerspruchsverfahren vorgelegten Gutachten erneut anzuhören.
- 47 A.2 Das Oberverwaltungsgericht hat ferner im Ergebnis zu Recht entschieden, dass die angefochtene Änderungsgenehmigung i.d.F. der Widerspruchsbescheide an erheblichen Abwägungsfehlern leidet. Die dagegen gerichteten Angriffe der Revisionen bleiben erfolglos.
- 48 A.2.1 Die Vorinstanz gelangt zu dem Ergebnis, dass die Beklagte das öffentliche Interesse an der Konversion des ehemaligen Militärflugplatzes teilweise fehlerhaft bewertet habe. Das ist aus bundesrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden.
- 49 Das Oberverwaltungsgericht entnimmt der zusammenfassenden Abwägung in den Widerspruchbescheiden, dass die Beklagte das öffentliche Interesse an der Konversion doppelt begründet habe: Sie betone zunächst die Notwendigkeit, die in der Region bestehende Nachfrage nach Luftverkehrsverbindungen zu befriedigen und auf diese Weise die Verkehrsinfrastruktur des Landes Nordrhein-Westfalen zu stärken. Daneben hebe sie die „Angebotsfunktion des Flughafens“ hervor. Sie sehe die entscheidende Bedeutung des Flughafens Niederrhein in seiner Funktion als „Ausgangs- und Mittelpunkt“, als „Wachstumsmotor“ eines überörtlichen Wirtschaftszentrums für Luftverkehr, Logistik und Gewerbe.

Das Bestehen eines konkreten Verkehrsbedarfs sei jedoch nachhaltigen Zweifeln ausgesetzt. Ein öffentliches Verkehrsinteresse von erheblichem Gewicht wäre zu bejahen, wenn ein landesweites Luftverkehrskonzept dem ehemaligen Militärflugplatz eine Ergänzungs- oder Auffangfunktion für einen anderen Flughafen - etwa den Flughafen Düsseldorf - zugewiesen hätte. Derartiges ergebe sich weder aus der NRW-Luftverkehrskonzeption 2010 vom Dezember 2000 noch aus dem Gebietsentwicklungsplan (GEP) für den Regierungsbezirk Düsseldorf von 1999. Nach der 1. Änderung des GEP im Jahr 2000 sei der ehemalige Militärflugplatz als „Euregionales Zentrum für Luftverkehr, Gewerbe und Logistik“ zu betreiben. Nach Ziel 4 Nr. 1 des GEP sei das vorhandene Standortpotential mit seiner Magnetfunktion für die Ansiedlung von Unternehmen zu nutzen und weiter zu entwickeln. Hierzu verweise der GEP auf gute Marktchancen für die Ansiedlung von Unternehmen rund um eine Start- und Landebahn. Diese Grundentscheidung im Sinne einer „vorsorgenden Infrastrukturplanung“ habe sich die Beklagte zu eigen gemacht, indem sie die Angebotsfunktion des Flughafens betone. Das liege im Rahmen ihres planerischen Ermessens und sei „legitim“ (vgl. UA S. 31 bis 36).

- 50 Das Oberverwaltungsgericht greift hier auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. April 2005 - BVerwG 4 C 18.03 - (BVerwGE 123, 261 <271 f.> - neue Nachtflugregelung für den Flughafen München) zurück. In jenem Urteil hat der erkennende Senat entschieden, dass sich ein Luftverkehrsbedarf nicht nur aus einer tatsächlichen, aktuell feststellbaren Nachfrage, sondern auch aus der Vorausschau künftiger Entwicklungen ergeben könne. Betriebsregelungen für einen Verkehrsflughafen dürften zukunftsorientiert sein und es dem Flughafenbetreiber im Vorgriff auf künftige Entwicklungen ermöglichen, einer Bedarfslage gerecht zu werden, die zwar noch nicht eingetreten sei, aber bei vorausschauender Betrachtung in absehbarer Zeit mit hinreichender Sicherheit erwartet werden könne. Dabei sei zu berücksichtigen, dass Verkehrsflughäfen von privatrechtlich organisierten Unternehmen betrieben würden, die als Anbieter von Flughafenleistungen in einem bundes- und europaweiten, teilweise auch globalen Wettbewerb stünden, in dem es nicht zuletzt um die Sicherung und Förderung von Wirtschaftsstandorten gehe (vgl. Urteil vom 20. April 2005 a.a.O. S. 272). Daran ist festzuhalten.

- 51 Die in diesem Zusammenhang von der Revision erhobenen Verfahrensrügen greifen nicht durch. Die Beklagte macht geltend, die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, das Landesinteresse gehe dahin, den Flughafen Düsseldorf zu stärken, eine Auffangfunktion des Flughafens Niederrhein habe in der NRW-Luftverkehrskonzeption 2010 keinen Niederschlag gefunden, sei unzutreffend. Das Konversionsvorhaben sei in der Luftverkehrskonzeption 2010 ebenso wie im GEP 1999/2000 als Zivilflughafen dargestellt. Die damit verbundene Rüge der aktenwidrigen Feststellung des Sachverhalts ist unbegründet. Das Oberverwaltungsgericht stellt nicht in Frage, dass der Flughafen Niederrhein in der Luftverkehrskonzeption des Landes und im GEP als Zivilflughafen dargestellt ist. Die Verfahrensrüge erschöpft sich in einer Kritik der tatrichterlichen Sachverhaltswürdigung (NRW-Luftverkehrskonzeption) und der Auslegung irreversiblen Landesrechts (GEP), die als solche nicht als Verfahrensmängel rügefähig sind. Soweit das Oberverwaltungsgericht zum Ausdruck bringt, dass ein Konversionsvorhaben mit einer landesplanerisch abgesicherten Ergänzungs- oder Auffangfunktion im Verhältnis zu anderen Flughäfen in der planerischen Abwägung ein stärkeres Gewicht besitze (oder besitzen könne) als ein Konversionsvorhaben, das die Öffnung für den zivilen Flugverkehr als Angebot an Industrie und Gewerbe verstehe, ist dies ebenfalls nicht zu beanstanden. Diese tatrichterliche Sachverhaltseinschätzung verletzt weder luftverkehrsrechtliche Planungsgrundsätze noch ist sie verfahrensfehlerhaft (aktenwidrig).
- 52 A.2.2 Nach Ansicht des Oberverwaltungsgerichts ist nicht die Entscheidung der Beklagten für eine „Angebotsplanung“, sondern die weite Öffnung des ehemaligen Militärflugplatzes für den zivilen Luftverkehr „im genehmigten Umfang“ abwägungsfehlerhaft (UA S. 36 ff.). Das steht im Ergebnis mit Bundesrecht im Einklang.
- 53 A.2.2.1 Das Oberverwaltungsgericht hält der Beklagten vor, sie habe das öffentliche Interesse an der zivilen Nutzung des Flugplatzes „in dem genehmigten Umfang“ nicht mit der erforderlichen Genauigkeit und Differenzierung erfasst (UA S. 31, 36). Um eine wirtschaftlich erfolgreiche Nutzung des Flughafens rechtlich abzusichern, habe die Beklagte einen Flugverkehr zugelassen, der

letztlich nur vier Nachtstunden (01:00 Uhr bis 05:00 Uhr) grundsätzlich flugfrei lasse. Das sei im Ergebnis nicht zu billigen. Mit „dem Offenhalten jeglicher Entwicklung des Flugbetriebs“ lasse die Beklagte außer Acht, dass der zeitliche Umfang des Luftverkehrs durch den Verkehrsbedarf und seine Erfordernisse geprägt werde (UA S. 37). Die mangelnde Vorhersehbarkeit der Luftverkehrsnachfrage dürfe nicht dazu führen, „ein Mehr an Möglichkeiten einzuräumen als bei der Befriedigung eines abgeschätzten Bedarfs“ (UA S. 37 f.). In dieser Situation habe die Beklagte Steuerungsmöglichkeiten wie z. B. zeitliche Beschränkungen des Betriebsumfangs oder zahlenmäßige Kapazitätsvorgaben in Betracht ziehen müssen. Sinngemäß erhebt das Oberverwaltungsgericht damit den Vorwurf, die Beklagte habe zu Lasten der lärm betroffenen Anwohner nicht hinreichend berücksichtigt, dass die einzelnen Marktsegmente (Linien- und Charterflugverkehr, Frachtflüge, Geschäftsreiseverkehr usw.), auf die das Konversionsvorhaben ziele, von unterschiedlichem Gewicht seien und ihrer Art nach jedenfalls nicht so weit gefasste Betriebszeiten erforderten, wie sie die Beklagte genehmigt habe.

- 54 Die Vorinstanz rechtfertigt diesen Standpunkt unter Rückgriff auf die Grundsätze, die der erkennende Senat zur Vorzeitigkeit einer planerischen Entscheidung und zur Unzulässigkeit einer reinen „Vorratsplanung“ entwickelt hat (vgl. Urteil vom 20. April 2005 a.a.O. S. 273 f.). Hier kann offen bleiben, ob die Änderungsgenehmigung i.d.F. der Widerspruchsbescheide - gemessen an den im Urteil vom 20. April 2005 aufgestellten Grundsätzen - eine unzulässige „Vorratsplanung“ darstellt. Nach Verkündung des hier angegriffenen erstinstanzlichen Urteils hat der Senat seine Rechtsprechung zur gerichtlichen Überprüfung genehmigter Flugbetriebszeiten in Richtung auf eine stärker bedarfsspezifische Abwägungskontrolle präzisiert und weitere Gewichtungsvorgaben für den Konflikt zwischen Nachtflugbetrieb und nächtlichem Lärmschutz der Anwohner aufgestellt. Gemessen an diesen Vorgaben ist der Standpunkt des Oberverwaltungsgerichts, die angefochtenen Bescheide seien hinsichtlich der genehmigten Flugbetriebszeiten unausgewogen, nicht zu beanstanden.
- 55 A.2.2.2 Nach den Senatsurteilen vom 16. März 2006 - BVerwG 4 A 1075.04 - (BVerwGE 125, 116 <Rn. 280 bis 288> - Flughafen Berlin-Schönefeld), vom

9. November 2006 - BVerwG 4 A 2001.06 - (BVerwGE 127, 95 <Rn. 67 bis 74> - Flughafen Leipzig/Halle) und vom 24. Juli 2008 - BVerwG 4 A 3001.07 - (zur Veröffentlichung in BVerwGE bestimmt - Flughafen Leipzig/Halle) ist von den folgenden Grundsätzen auszugehen: Die Zulassung von Nachtflugbetrieb in der Nachtkernzeit (00:00 Uhr bis 05:00 Uhr) setzt einen standortspezifischen Nachtflugbedarf voraus. Starts und Landungen dürfen im Hinblick auf die gegenläufigen Lärmschutzinteressen der Anwohner (§ 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG) nicht ohne erkennbare Notwendigkeit gerade in diesem Zeitraum und damit außerhalb der unter Lärmgesichtspunkten weniger problematischen Tagesstunden gelegt werden. Allein die Absicht, dem Flugverkehr, vor allem dem Linien-, Charter- und Frachtflugverkehr, optimale Entfaltungsmöglichkeiten zu bieten, rechtfertigt es nicht, die Lärmschutzbelange der Anwohner hintanzustellen. Der Lärmschutz in den Nachtrandstunden (22:00 Uhr bis 24:00 Uhr, 05:00 Uhr bis 06:00 Uhr) besitzt nicht dasselbe hohe Gewicht wie der Lärmschutz in der Nachtkernzeit. Die Nachtrandstunden dürfen dem Flugverkehr geöffnet werden, wenn plausibel nachgewiesen wird, weshalb ein bestimmter Verkehrsbedarf oder ein bestimmtes Verkehrssegment nicht befriedigend innerhalb der Tagesrandstunden abgewickelt werden kann. Gründe für die Nutzung der Nachtrandzeiten können sich z.B. aus den Erfordernissen einer effektiven Flugzeug-Umlaufplanung, aus den Besonderheiten des Interkontinentalverkehrs (Zeitzone, Verspätungen, Verfrühungen) oder aus dem Umstand ergeben, dass der Flughafen als Heimatflughafen oder Wartungsschwerpunkt von Fluggesellschaften deren Bedürfnisse nachvollziehbar nicht ausschließlich in den Tageszeiten abdecken kann (vgl. Urteile vom 16. März 2006 a.a.O. Rn. 287 f., vom 9. November 2006 a.a.O. Rn. 73 f. und vom 24. Juli 2008).

- 56 Diese Anforderungen gelten auch für Konversionsfälle, in denen wie hier ein ehemaliger Militärflugplatz in weitem Umfang für den zivilen Passagier-, Geschäftsreise- und Frachtflugverkehr geöffnet werden soll. Das betrifft zunächst den Flugverkehr in der Nachtkernzeit und in den Nachtrandstunden. Die vom Senat entwickelten Kontrollmaßstäbe sind aber auch geeignet, nächtliche Betriebszeiten an Wochenenden zu überprüfen, sofern das Konversionsziel wie hier einen Flughafen betrifft, der nicht zu einem reinen Verkehrsflughafen von nationaler oder gar internationaler Bedeutung ausgebaut, sondern integrierter

Bestandteil eines „Euregionalen Zentrums für Luftverkehr, Gewerbe und Logistik“ werden soll. Überzeugende Gründe dafür, die rechtlichen Anforderungen an eine Angebotsplanung in Konversionsfällen dieser Art weniger streng zu handhaben als in den Fällen der Errichtung oder Änderung eines zivilen Verkehrsflughafens, sind nicht erkennbar. Aus der militärischen Trägerschaft entlassene Flugplätze mögen je nach den örtlichen Gegebenheiten eine Öffnung für den zivilen Flugverkehr nahe legen, weil eine bereits mit öffentlichen Mitteln geschaffene Infrastruktur vorhanden und eine Konversion geeignet ist, die öffentliche Hand von den laufenden Erhaltungs- und Unterhaltungskosten zu entlasten. Diese Gesichtspunkte sind sicher geeignet, das öffentliche Interesse an einer Konversion zu stützen. Sie stellen gewichtige Abwägungsbelange dar. Sie rechtfertigen es aber aus Gründen eines angemessenen Lärmschutzes (§ 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG) nicht, einen ehemaligen Militärflugplatz ohne bedarfspezifische Abwägung im dargelegten Sinne in weitem Umfang für den Flugbetrieb zu öffnen, um ein wirtschaftlich möglichst attraktives Angebot für Fluggesellschaften, Gewerbebetriebe und Logistikunternehmen der Region zu schaffen und rechtlich abzusichern.

- 57 A.2.2.3 Dem Oberverwaltungsgericht ist im Ergebnis auch darin zuzustimmen, dass die Beklagte weder in der Änderungsgenehmigung noch in den Widerspruchsbescheiden die Genehmigung der Flugbetriebszeiten ausreichend begründet hat. Das Revisionsgericht ist nicht gehindert, die Begründung der angefochtenen Bescheide auch insoweit selbständig zu erfassen und zu würdigen (Urteil vom 12. Dezember 1996 - BVerwG 4 C 29.94 - BVerwGE 102, 331 <349> m.w.N.). Die von der Beklagten genehmigten Betriebszeiten für Strahlflugzeuge mit einem Höchstabfluggewicht bis zu 150 t in den Nachtkern- und Nachtrandstunden sind von einer Größenordnung, die selbst internationale Verkehrsflughäfen unter der Geltung des Luftverkehrsgesetzes in der Regel nicht für sich beanspruchen können.
- 58 Zur Frage, ob es sachliche Gründe dafür gibt, die Nachtkernzeit für Linien- und Charterflugverkehr zu öffnen, dringt die Beklagte in den angefochtenen Bescheiden nicht vor. Das gilt auch für die Entwicklung zum „low-cost“-Verkehr. Die Beklagte referiert zwar in den Widerspruchsbescheiden (S. 52 ff.) die Auf-

fassung des Gutachters W. aus dem Jahr 2003, die Struktur des Luftverkehrs am Flughafen Niederrhein habe sich gegenüber seiner 1997 getroffenen Prognose für das Jahr 2015 „signifikant verändert“. Die Nachfrage konzentriere sich auf den Billigflugverkehr. Im Markt der „low-cost“-Anbieter liege ein erhebliches Wachstumspotential. Die Beklagte versäumt es aber, das Interesse an der Öffnung des Flughafens für den Billigflugverkehr daraufhin näher zu untersuchen, ob dieses Verkehrssegment Betriebszeiten in dem genehmigten Umfang rechtfertigt.

- 59 Dem Einwand der Kläger, die genehmigten Nachtflugbewegungen könnten auch am Tage abgewickelt werden, hält die Beklagte in der Änderungsgenehmigung (S. 139) entgegen, es sei zu berücksichtigen, dass der Verkehrsprognose der Beigeladenen die Ansiedlung eines Frachtzentrums mit Sub-Hub-Funktion zugrunde liege. Zu den Voraussetzungen für ein solches Frachtzentrum gehöre „die grundsätzliche Möglichkeit eines Nachtflugbetriebes“ für „Expressfrachtunternehmen“. Substantiierte Ausführungen zu den Erfordernissen des Frachtverkehrs fehlen. Die Beklagte macht sich ferner die Ergebnisse des Gutachters W. aus dem Jahr 1997 zu eigen, der Flughafen Niederrhein werde im Bereich der „Standardfracht“ mit den Flughäfen Düsseldorf, Maastricht/Aachen und Amsterdam nur in Ausnahmefällen und im Produktsegment der „Integrierten Frachtdienstleistungen“ mit den Flughäfen Bonn/Köln, Brüssel, Lüttich und Maastricht/Aachen kaum erfolgreich konkurrieren können. Dem Flughafen Niederrhein werde eine Ergänzungsfunktion im Transportsystem zugewiesen - etwa im Sinne eines Frachtsammel- und Verteilzentrums - zur Mobilisierung und Stärkung der regionalen Wirtschaft. Ausführungen zur Dringlichkeit und zu den zeitlichen Erfordernissen des nächtlichen Frachtverkehrs fehlen in der Änderungsgenehmigung. In den Widerspruchsbescheiden wird ergänzend mitgeteilt, es bestehe die Absicht, die größte Blumen- und Gemüseversteigerung in Deutschland zu etablieren und für einen großen Blumenhändler Waren aus Afrika und Ägypten per Luftfracht zu empfangen und auf dem Flughafen kommissionieren zu lassen (Widerspruchsbescheide S. 53). Das Entwicklungspotential des Flughafens im Bereich des Frachtverkehrs und die Ansiedlung eines Air Cargo Centers hätten sich „aktuell“ noch nicht realisieren lassen, eine Realisierung im Prognosejahr 2015 sei jedoch nach wie vor realis-

tisch. Auch diese Ausführungen genügen den vom Senat aufgestellten Anforderungen an die plausible Darlegung eines Verkehrsbedarfs in den Nachtkern- und Nachtrandstunden nicht.

- 60 Dem Vorwurf der Unausgewogenheit der genehmigten Flugbetriebszeiten kann die Beklagte nicht mit Erfolg den Vorbehalt nachträglicher Anordnungen in Abschnitt A IX. i.V.m. Abschnitt A VII. (Änderungsgenehmigung S. 8, 26) entgegenhalten. Die Beklagte behält sich hier die nachträgliche Anordnung von Betriebsbeschränkungen u.a. aus Gründen des Lärmschutzes sowie den jederzeitigen Widerruf und die Rücknahme der Änderungsgenehmigung vor. Nach der Auflage A VII. Nr. 2 hat die Beigeladene ihr ein neues physikalisches Fluglärmgutachten „zwecks Prüfung evtl. erforderlicher Maßnahmen“ vorzulegen, sobald eine bestimmte Anzahl von Flugbewegungen überschritten wird. Diese Regelungen sollen eine Rechtsschutzlücke für den Fall schließen, dass die prognostizierten Flugbewegungen bereits vor dem Prognosejahr 2015 überschritten werden. Das ist an sich nicht zu beanstanden. Der Senat hat einen derartigen Vorbehalt in seinen Urteilen vom 16. März 2006 - BVerwG 4 A 1075.04 u.a. - (BVerwGE 125, 116 <Rn. 355>) zum Flughafen Berlin-Schönefeld ausführlich erörtert und gebilligt. Hierauf nimmt die Beklagte auch Bezug.
- 61 Ihr Einwand trifft die entscheidungstragende Argumentation des Oberverwaltungsgerichts (UA S. 36 bis 37) jedoch nicht. Es beanstandet nicht das Fehlen von Regelungen des aktiven oder passiven Lärmschutzes für den Fall, dass die Verkehrsprognosen vorzeitig übertroffen werden, sondern das Fehlen einer bedarfsorientierten und differenzierten Begründung der genehmigten weiten Betriebszeiten im Hinblick auf die einzelnen Marktsegmente, denen der Flughafen dienen soll, und das „Offenhalten jeglicher Entwicklung des Flugbetriebs“ ohne Rücksicht darauf, „welcher Verkehr mit welchen - etwa zeitlichen – Auswirkungen den Flughafen prägen wird“ (UA S. 37). Gegen einen solchen Abwägungsfehler müssen sich lärm betroffene Kläger im Zeitpunkt der Genehmigung der Konversion eines ehemaligen Militärflugplatzes zur Wehr setzen können. Das entspricht einem Gebot des effektiven Rechtsschutzes gegenüber der Planungsentscheidung (vgl. allgemein hierzu Urteil vom 20. April 2005 - BVerwG 4 C 18.03 - BVerwGE 123, 261 <273 f.>). Der in der Änderungsgenehmigung

verfügte Vorbehalt nachträglicher Anordnungen für den Fall einer nicht vorhersehbaren Verkehrszunahme kann den Fehler einer unausgewogenen Betriebszeitenregelung bei Erlass der Konversionsgenehmigung und der sie bestätigenden Widerspruchsbescheide nicht heilen. Von seinem Rechtsstandpunkt aus hatte das Oberverwaltungsgericht entgegen der Revision auch keinen Anlass, ein Sachverständigengutachten zur technischen Kapazität des Flughafens Niederrhein einzuholen; insoweit ist eine Verletzung der richterlichen Aufklärungspflicht (§ 86 Abs. 1 VwGO) nicht dargelegt.

- 62 A.2.3 Das Oberverwaltungsgericht hat ferner im Ergebnis zu Recht entschieden, dass die Beklagte einen Teilaspekt der Lärmschutzbelange der Kläger fehlerhaft gewertet und gewichtet hat.
- 63 A.2.3.1 Nicht gefolgt werden kann ihm allerdings in seiner Einschätzung, die Beklagte habe die Grenze der Abwägungserheblichkeit der betroffenen Lärmschutzbelange fehlerhaft gezogen.
- 64 Für die Bewältigung der Fluglärmproblematik sind die Ausführungen in den Widerspruchsbescheiden maßgebend (S. 88 ff., 119 ff., 243 ff.). Die Beklagte stützt sich auf lärmphysikalische Gutachten des Sachverständigen Dr. Wö. und auf ein lärmmedizinisches Gutachten des Sachverständigen Prof. J. aus dem Jahr 2003. Ausgehend von den prognostizierten Flugbewegungen untersuchen die Gutachter die Lärmbelastung u.a. an 30 näher bezeichneten Immissionsorten. Sie unterscheiden dabei zwischen dem äquivalenten Dauerschallpegel und dem mittleren Maximalpegel. Als Bewertungsgrenzen für das Schutzziel „Erholung/Rekreation (außen)“ - Nutzung der Außenanlagen nebst Gärten, Campingplätze - werden für den Dauerschallpegel ein Kritischer Toleranzwert (KTW) von 64 dB(A), ein Präventiver Richtwert (PRW) von 57 dB(A) und ein Schwellenwert von 50 dB(A) zugrunde gelegt. Diese Werte werden in den Widerspruchsbescheiden (S. 203) näher erläutert. In der zusammenfassenden Bewertung des Fluglärms berücksichtigt die Beklagte für das Schutzziel „Vermeidung der Störung von Erholung/Rekreation (außen)“, dass der PRW an zwei Immissionsorten und der Schwellenwert an zehn Immissionsorten (Szenario I) bzw. an sieben Immissionsorten (Szenario II) geringfügig überschritten werden.

Die Beklagte hat diese Überschreitungen in der Abwägung berücksichtigt (S. 225 bis 226, 243 ff., 248 der Widerspruchsbescheide).

- 65 Das Oberverwaltungsgericht hält der Beklagten vor, sie habe hiermit einen Richtwert zugrunde gelegt, „der nicht ohne Weiteres und allgemein die Grenze zur Geringfügigkeit und damit zur Irrelevanz für die Abwägung kennzeichnet“. Auch bloße Lärmbelästigungen müssten - mit allen Konsequenzen eines Abwägungsmangels - in die Abwägung einbezogen werden. Das Wohnumfeld der Kläger befinde sich in einer „naturegeprägten ruhigen Landschaft“. Die zu erwartenden Fluglärmereignisse seien „in ihrer klaren Erkennbarkeit“ und mit Rücksicht auf das „An- und Abswellen bei unterschiedlicher, nicht vorherzusehender Spitze“ noch und schon eine abwägungserhebliche Belästigung. Das lärmrelevante Abwägungspotential sei jedenfalls größer als der von der Beklagten zugrunde gelegte Richtwert „Vermeidung der Störung von Erholung/Rekreation (außen)“ (vgl. UA S. 39 bis 40).
- 66 Hieraus ergibt sich kein Abwägungsfehler der Beklagten. Das Oberverwaltungsgericht macht insbesondere nicht hinreichend deutlich, dass und ggf. aus welchen Gründen das Schutzziel der Beklagten zu eng gefasst ist oder anders hätte gefasst werden müssen. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 16. März 2006 - BVerwG 4 A 1075.04 - (BVerwGE 125, 116 <Rn. 361 ff., 367 ff.> - Flughafen Berlin-Schönefeld) einen äquivalenten Dauerschallpegel von 62 dB(A) für den Schutz des Außenwohnbereichs sowie für das Schutzziel „Freizeitgestaltung und -erholung“ in der freien Landschaft gebilligt. Die Geeignetheit des Dauerschallpegel-Kriteriums zieht das Oberverwaltungsgericht ebenso wenig in Zweifel wie die Höhe der von der Beklagten zugrunde gelegten Toleranz-, Richt- und Schwellenwerte. An anderer Stelle bescheinigt es den herangezogenen Sachverständigen und der Beklagten, dass sie anerkannte fachwissenschaftliche Kriterien und Erkenntnisse zugrunde gelegt hätten (UA S. 38). Die fachplanungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze, die der erkennende Senat im vorgenannten Urteil bei einem äquivalenten Dauerschallpegel von 62 dB(A) gesehen hat, wird an den bezeichneten Immissionspunkten deutlich unterschritten. Die Abwägungsrelevanz der gleichwohl prognostizierten Lärmbelastungen hat die Beklagte nicht verkannt. Vor diesem rechtlichen Hin-

tergrund lassen die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts keinen Abwägungsfehler der Beklagten erkennen.

- 67 A.2.3.2 Das Oberverwaltungsgericht ist ferner der Ansicht, die Annahme der Beklagten, die Vorbelastung durch den militärischen Flugbetrieb wirke sich zu Lasten der Kläger schutzmindernd aus, sei abwägungsfehlerhaft. Das ist nur im Ergebnis richtig.
- 68 Die Beklagte misst der militärischen Vorbelastung entscheidende Bedeutung bei. Diese Sichtweise wird durch die Stellungnahmen der Gutachter Wö. und J. vorbereitet und beherrscht sodann die zusammenfassende Abwägung und das Abwägungsergebnis (Widerspruchsbescheide S. 242 ff.). Gutachter und Beklagte vergleichen detailliert den früheren militärischen Fluglärm mit den prognostizierten Lärmbelastungen des zivilen Flugbetriebs. Aus der vergleichsweise höheren militärischen Vorbelastung leitet die Beklagte eine „verminderte Schutzwürdigkeit“ der Lärmschutzbelange der Flughafenanwohner und der umliegenden Gemeinden ab. Das gilt für die Tagzeiten der Woche, für den Flugverkehr am Abend und in der Nacht sowie an den Wochenenden (Widerspruchsbescheide S. 246).
- 69 Das Oberverwaltungsgericht lässt sich dem Grunde nach auf diese Vergleichsbetrachtung ein, kritisiert jedoch, dass die Beklagte Unterschiede zwischen der Belastung durch die bisherige militärische Nutzung und durch den künftigen zivilen Flugbetrieb vernachlässigt habe. Für die Akzeptanz des Fluglärms in der Bevölkerung sei auch bedeutsam, ob es um die Verteidigungsbereitschaft des Staates oder um private Unternehmungen gehe. Auch die Unterschiede in den Schwerpunkten der zeitlichen Verteilung des Flugbetriebes erfordere eine differenzierte Betrachtung. Das Oberverwaltungsgericht teilt also die Ansicht der Beklagten, das Gewicht der Lärmschutzbelange der Kläger könne durch die Vorbelastung mit militärischem Fluglärm gemindert werden.
- 70 Dieser Ansicht hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 13. Dezember 2007 - BVerwG 4 C 9.06 - (BVerwGE 130, 83 Rn. 73 - Verkehrsflughafen Allgäu) eine Absage erteilt. Danach ist von folgender Rechtslage

auszugehen: Wird auf einem ehemaligen Militärflugplatz ein ziviler Verkehrsflughafen eingerichtet, entsteht auch im Hinblick auf die Lärmbelastung eine neue Situation, die in ihrer Gesamtheit abwägungsfehlerfrei bewältigt werden muss. Den Anwohnern darf nicht mehr Lärm zugemutet werden als bei der Anlage eines neuen oder der wesentlichen Änderung eines bestehenden Verkehrsflughafens. Auch soweit der zivile Fluglärm die fachplanungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle (§ 9 Abs. 2 LuftVG) nicht überschreitet, ist die Schutzwürdigkeit der Anwohner durch eine militärische Vorbelastung nicht gemindert. Für eine schutzmindernde „plangegebene“ Vorbelastung fehlt es an einem „Plan“ oder an einer sonstigen Zulassungsentscheidung, die über die Entlassung des Flugplatzes aus der militärischen Trägerschaft hinaus fortwirken könnte. Daran ist festzuhalten. Schon aus diesem Grund ist die Abwägung der Beklagten hinsichtlich der Lärmschutzbelange der Kläger fehlerhaft. Auf die Mängel, die der Beklagten nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts bei dem Einstellen der militärischen Vorbelastung in die Abwägung unterlaufen sein sollen, ist daher nicht näher einzugehen.

- 71 A.2.4 Das Oberverwaltungsgericht ist der Ansicht, „der Mangel der zu pauschalen Betrachtung der beteiligten Belange“ sei „im Sinne der allgemeinen Rechtsgrundsätze zu Planungsentscheidungen“ offensichtlich und von Bedeutung für das Abwägungsergebnis gewesen (UA S. 45). Das widerspricht Bundesrecht nicht.
- 72 Maßgeblich ist allerdings nunmehr § 6 Abs. 5 Satz 1 LuftVG i.d.F. des Art. 5 Nr. 1 des Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben vom 9. Dezember 2006 (BGBl I S. 2833). Danach gilt für das Genehmigungsverfahren des § 6 LuftVG - und somit auch für das Verfahren der Änderungsgenehmigung in Konversionsfällen nach § 8 Abs. 5 Satz 1 i.V.m. § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG - die Regelung in § 10 Abs. 8 LuftVG entsprechend. § 10 Abs. 8 Satz 1 LuftVG sieht vor, dass Mängel bei der Abwägung der von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange nur erheblich sind, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind. § 6 Abs. 5 Satz 1 LuftVG ist am 17. Dezember 2006 in Kraft getreten (Art. 15 des Gesetzes vom 9. Dezember 2006). Eine Übergangsvorschrift zur entspre-

chenden Anwendung von § 8 Abs. 10 LuftVG in Genehmigungsverfahren gibt es nicht. Die Norm ist daher seit dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens anzuwenden. Entscheidungserhebliche Rechtsänderungen nach Erlass des angefochtenen Urteils sind im Revisionsverfahren zu beachten (Urteil vom 23. Januar 1981 - BVerwG 4 C 82.77 - BVerwGE 61, 285 <286>).

- 73 Die Übergangsvorschrift des § 71 Abs. 3 Satz 1 LuftVG steht dem nicht entgegen. Nach dieser Vorschrift sind zwar vor dem 17. Dezember 2006 begonnene „Planungsverfahren“ nach den Vorschriften des Luftverkehrsgesetzes in der ab dem 17. Dezember 2006 geltenden Fassung weiterzuführen. Die Vorschrift regelt, welche Rechtsvorschriften bei der Durchführung von Verwaltungsverfahren, die am 17. Dezember 2006 noch nicht beendet waren, anzuwenden sind. Sie richten sich an Genehmigungsbehörden und Planungsträger, die die Verfahrensherrschaft besitzen. Nicht in den Anwendungsbereich dieser Übergangsvorschrift fallen Regelungen, die sich an die Verwaltungsgerichte wenden, der Erhaltung einer Planungsentscheidung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren dienen und die Rechtsfolgen einer fehlerhaften Planung begrenzen sollen. Zum Kreis dieser Vorschriften gehört § 10 Abs. 8 Satz 1 LuftVG. Die Norm beschränkt in Gestalt einer Beachtlichkeitsklausel die verwaltungsgerichtliche Kontroll- und Verwerfungskompetenz.
- 74 Die Gründe, die das Oberverwaltungsgericht für die Offensichtlichkeit und die Ergebnisrelevanz der von ihm festgestellten Abwägungsfehler anführt, sind nicht zu beanstanden. Die Vorinstanz hält es für ausgeschlossen, dass der für die Zulassung des zivilen Flugverkehrs erforderliche Interessenausgleich auf der Grundlage einer genaueren und differenzierten Abwägung ohne „flankierende Regelungen“ gefunden werden könne (UA S. 31, 42, 45). Dazu zählt das Oberverwaltungsgericht etwa Beschränkungen des Betriebsumfangs in zeitlicher Hinsicht oder in Gestalt von Kapazitätsvorgaben (UA S. 44). Hinsichtlich der Lärmschutzbelange der Kläger hat das Oberverwaltungsgericht zwar den Abwägungsfehler der Beklagten, die militärische Vorbelastung zu Lasten der Kläger schutzmindernd zu berücksichtigen, nicht in seiner vollen rechtlichen Tragweite erkannt. Seine Annahme, die einzelnen von ihm festgestellten Abwägungsfehler bei der Berücksichtigung der militärischen Vorbelastung seien

von Einfluss auf das Abwägungsergebnis gewesen, erlaubt dem Revisionsgericht jedoch die Schlussfolgerung, dass der Kardinalfehler der Beklagten, die Vorbelastung durch militärischen Fluglärm überhaupt schutzmindernd in die Abwägung einzustellen, erst recht das Abwägungsergebnis beeinflusst hat.

- 75 A.3 Die Rechtssache ist zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen, damit dieses Gelegenheit erhält zu klären, ob die festgestellten Abwägungsfehler - ggf. in Verbindung mit einer förmlichen Umweltverträglichkeitsprüfung - in einem ergänzenden Verwaltungsverfahren behoben werden könnten.
- 76 A.3.1 Das Oberverwaltungsgericht ist der Möglichkeit der Fehlerbehebung in einem ergänzenden Verfahren nicht nachgegangen, weil es der Ansicht war, diesen Weg habe das Luftverkehrsgesetz für Konversionsgenehmigungen nicht vorgesehen. Ob dies zutrifft, kann auf sich beruhen. Maßgeblich ist nunmehr auch insoweit § 6 Abs. 5 Satz 1 LuftVG i.d.F. des Beschleunigungsgesetzes vom 9. Dezember 2006, der bestimmt, dass für Genehmigungsverfahren einschließlich der Konversionsgenehmigungen (vgl. § 6 Abs. 4 Satz 2 i.V.m. § 8 Abs. 5 Satz 1 LuftVG) § 10 Abs. 8 Satz 2 LuftVG entsprechend anzuwenden ist.
- 77 Entsprechend § 10 Abs. 8 Satz 2 LuftVG führen erhebliche Mängel bei der Abwägung oder eine Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften nur dann zur Aufhebung der Konversionsgenehmigung, wenn sie nicht durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können. Die Vorschrift ist seit ihrem Inkrafttreten am 17. Dezember 2006 anzuwenden; sie ist auch im Revisionsverfahren zu beachten (vgl. hierzu vorstehend unter A.2.4). § 10 Abs. 8 Satz 2 Halbs.1 LuftVG will die radikale Folge der Rechtswidrigkeit einer Planungsentscheidung - die Kassation - vermeiden, wenn der Fehler in einem ergänzenden Verwaltungsverfahren geheilt werden kann. In diesem Fall hat das Gericht (nur) die Rechtswidrigkeit der Planungsentscheidung auszusprechen mit der Folge, dass sie bis zur Behebung des Mangels nicht vollziehbar ist. Ob die Genehmigungsbehörde von der Möglichkeit des ergänzenden Verfahrens Gebrauch macht, bleibt ihr überlassen (vgl. hierzu allgemein Urteil vom 21. März 1996 - BVerwG 4 C 19.94 - BVerwGE 100, 370 <372 f.>).

- 78 A.3.2 Die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts erlauben dem erkennenden Senat kein abschließendes Urteil in der Frage, ob ein ergänzendes Verfahren zur Behebung der Abwägungsfehler, die der Beklagten unterlaufen sind, von vornherein ausscheidet.
- 79 Die Durchführung eines ergänzenden Verfahrens setzt voraus, dass der festgestellte Abwägungsmangel nicht von solcher Art und Schwere ist, dass er die Planung als Ganzes in Frage stellt. Das ergänzende Verfahren darf nicht dazu führen, die Planung in ihren Grundzügen zu verändern. Die Identität des planfestgestellten bzw. des genehmigten Vorhabens darf nicht angetastet werden. Eine Fehlerbehebung im ergänzenden Verfahren scheidet somit aus, wenn der Mangel einen „zentralen Punkt“ betrifft, der sich nicht bereinigen lässt, ohne dass ein gänzlich neues Zulassungsverfahren durchgeführt wird (Beschluss vom 18. August 2005 - BVerwG 4 B 17.05 - Buchholz 442.40 § 10 LuftVG Nr. 13 im Anschluss an das Urteil vom 25. Januar 1996 - BVerwG 4 C 5.95 - BVerwGE 100, 238 <256>).
- 80 Von seinem Rechtsstandpunkt aus konsequent erörtert das Oberverwaltungsgericht nicht, ob die von ihm festgestellten Abwägungsfehler der Beklagten in einem ergänzenden Verfahren behoben werden können. Ausführungen, die in diese Richtung zielen könnten, macht das Oberverwaltungsgericht lediglich in Hinblick auf die Frage, ob die Abwägungsfehler im Wege der Planergänzung behoben werden könnten. Diese Frage verneint die Vorinstanz, weil eine Behebung der Abwägungsfehler „an die Grundelemente der Funktionszuweisung für den Flughafen und die dadurch mitbedingte Ausgestaltung des zulässigen Betriebs rührt und die fachplanerische Entscheidung somit in zentralen Punkten trifft“ (UA S. 46). Diese Formulierungen lassen offen, ob die festgestellten Abwägungsfehler gemessen an den vom Senat aufgestellten Grundsätzen einer Heilung in einem ergänzenden Verfahren zugänglich sind.

- 81 Mit dem Begriff „Grundelemente der Funktionszuweisung für den Flughafen“ meint das Oberverwaltungsgericht offensichtlich das verfolgte Konversionsziel, möglicherweise auch die einzelnen Marktsegmente, denen der Flughafen als „Wachstumsmotor“ dienen soll. Die von ihm angemahnten bedarfsorientierten Flugbetriebsregelungen (z. B. Flugzeiten, Kapazitätsvorgaben) berühren selbstverständlich diese „Grundelemente“, stellen sie aber nicht notwendig in Frage. Entsprechendes gilt für den Abwägungsfehler auf der Seite der Lärmschutzbelange (Schutzminderung durch militärische Vorbelastung). Auch die in den Widerspruchsbescheiden berücksichtigte und abgewogene Entwicklung des Flughafens Niederrhein zum sog. „low-cost“-Verkehr kann im Grundsatz aus Lärmschutzgründen durch restriktivere Flugbetriebsregelungen gesteuert werden. Dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts ist nicht mit hinreichender Deutlichkeit zu entnehmen, ob die festgestellten Abwägungsfehler nach Ansicht der Vorinstanz so schwer wiegen, dass sie das Konversionsvorhaben in seinen Grundzügen treffen, oder ob die festgestellten Abwägungsfehler nach einer Prüfung durch eine neue Regelung der Betriebsmodalitäten im Rahmen des gebilligten Konversionsziels behoben werden könnten. Es obliegt dem Oberverwaltungsgericht, sich im Wege trichterlicher Sachverhaltswürdigung in dieser Frage Klarheit zu verschaffen.
- 82 A.3.3 Hinsichtlich des Verfahrensfehlers, der darin besteht, dass die Beklagte eine förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung des Konversionsvorhabens unterlassen hat (vgl. vorstehend A.2), ist auf Folgendes hinzuweisen: Sollte das Oberverwaltungsgericht in dem fortzuführenden erstinstanzlichen Verfahren zu dem Ergebnis gelangen, dass die (zu Lasten der im Bundesgebiet ansässigen Kläger) festgestellten Abwägungsfehler durch ein ergänzendes Verwaltungsverfahren behoben werden können, und die Rechtswidrigkeit der Änderungsge-
nehmigung i.d.F. der diesen Klägern erteilten Widerspruchsbescheide mit der Rechtsfolge ihrer Nichtvollziehbarkeit bis zur Fehlerbehebung feststellen, wäre die Beklagte gehalten, in einem ergänzenden Verfahren zur Vorbereitung ihrer abschließenden Abwägung eine den gesetzlichen Vorschriften entsprechende förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung - ggf. auch unter Rückgriff auf bereits im Ausgangs- und Widerspruchsverfahren verwertete Gutachten und Stellungnahmen - nachzuholen.

- 83 B. Die Revisionen der Beklagten und der Beigeladenen sind auch begründet, soweit das angefochtene Urteil die Klage des in den Niederlanden wohnenden Klägers zu 10 betrifft.
- 84 Das Oberverwaltungsgericht hat zwar zu Recht die Klagebefugnis auch dieses Klägers bejaht (B.1). Zu beanstanden ist jedoch, dass es bei der Überprüfung der von ihm angefochtenen Änderungsgenehmigung i.d.F. des Widerspruchsbescheides vom 19. Juli 2004 die Sonderregelungen des deutsch-niederländischen Staatsvertrages vom 29. April 2003 zur Beschränkung des Flugbetriebs über niederländischem Hoheitsgebiet nicht gewürdigt hat (B.2). Im Ergebnis zutreffend hat das Oberverwaltungsgericht auch auf die Klage des Klägers zu 10 entschieden, dass die angefochtene Änderungsgenehmigung i.d.F. des ihm erteilten Widerspruchsbescheides an einem Verfahrensfehler leidet, weil die Beklagte es unterlassen hat, das Konversionsvorhaben in der gebotenen Form auf die Erforderlichkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung hin zu untersuchen (B.3). Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts ist, soweit es den Kläger zu 10 betrifft, mit Bundesrecht nicht vereinbar, weil es die von ihm angefochtene Änderungsgenehmigung i.d.F. des Widerspruchsbescheides aufhebt, ohne zu klären, ob das Unterlassen der erforderlichen Umweltverträglichkeitsprüfung hinsichtlich der Umweltauswirkungen des Flugbetriebs über niederländischem Hoheitsgebiet und damit auch über dem Wohnsitz des Klägers zu 10 auf die Erteilung der Änderungsgenehmigung oder ihren Inhalt von Einfluss gewesen ist (B.4). Im Revisionsverfahren kann die Ergebnisrelevanz des Verfahrensfehlers nicht geklärt werden. Das nötigt auch hinsichtlich dieses Klägers zur Zurückverweisung (§ 144 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 VwGO).
- 85 B.1 Der Kläger zu 10 ist klagebefugt (§ 42 Abs. 2 VwGO).
- 86 Ausländischen Grenznachbarn, die sich gegen eine luftverkehrsrechtliche Konversionsgenehmigung nach § 8 Abs. 5 Satz 1 i.V.m. § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG zur Wehr setzen und die durch das Vorhaben ausgelösten grenzüberschreitenden Lärmimmissionen abwehren wollen, kann die Klagebefugnis in aller Regel nicht abgesprochen werden. Ihre Klagebefugnis ist allerdings weder im Luftver-

kehrsgesetz noch in der Verwaltungsgerichtsordnung ausdrücklich geregelt. Sie hängt davon ab, ob die Rechtsnormen, deren Verletzung geltend gemacht wird, auch dem ausländischen Grenznachbarn subjektiv-öffentliche Rechte verleihen. Entscheidend ist, ob diese Normen auch dem Schutz ausländischer Grenznachbarn zu dienen bestimmt sind. Die Klagebefugnis folgt dem materiellen Recht.

- 87 Konversionsgenehmigungen nach § 8 Abs. 5 Satz 1 i.V.m. § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG sind - wie ausgeführt (vgl. oben A.1.1) - einerseits Unternehmergenehmigung, andererseits aber auch Planungsentscheidung. Sie unterliegen daher den rechtlichen Anforderungen an eine fachplanerische Abwägungsentscheidung (Urteil vom 13. Dezember 2007 - BVerwG 4 C 9.06 - BVerwGE 130, 83 Rn. 58 - Verkehrsflughafen Allgäu - m.w.N.).
- 88 Aus dem fachplanungsrechtlichen Abwägungsgebot folgt auch die Klagebefugnis lärm betroffener ausländischer Grenznachbarn eines auf Bundesgebiet genehmigten Flughafenprojekts. Das Immissionspotential eines grenznahen Flughafenprojekts macht vor den Staatsgrenzen Deutschlands nicht Halt. Es ist daher zu fragen, ob das luftverkehrsrechtliche Abwägungsgebot Anhaltspunkte dafür bietet, dass sich der Drittschutz auf die Bewohner des Bundesgebiets beschränkt. Eine solche territoriale Beschränkung der Schutzwirkung gibt das Abwägungsgebot nicht her. Es zielt auf die Ermittlung, Bewertung und Gewichtung aller nach Lage der Dinge betroffenen privaten und öffentlichen Belange und erfasst insbesondere Schutzgüter wie Leben, Gesundheit und Eigentum. Werden diese Rechtsgüter ohne ausdrückliche Beschränkung auf inländische Personen geschützt, bedarf es eines besonderen Grundes dafür, Nachbarn im grenznahen Ausland die drittschützende Wirkung des Abwägungsgebots vorzuenthalten. Ein derartiger Grund ist nicht erkennbar. Das gilt auch für abwägungserhebliche grenzüberschreitende Immissionen, deren Auswirkungen weder die grundrechtlich relevante Schwelle einer Gefährdung der vorgenannten Schutzgüter noch die fachplanungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze erreichen.
- 89 Die grenzüberschreitende Drittwirkung des luftverkehrsrechtlichen Abwägungsgebots kann ferner im Anschluss an das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts

vom 17. Dezember 1986 - BVerwG 7 C 29.85 - (BVerwGE 75, 285 <286 bis 289> - Kernkraftwerk Emsland) im Wege völkerrechtsfreundlicher Auslegung auf die Anforderungen des zwischenstaatlichen Nachbarrechts zurückgeführt werden. Das Verbot grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen gehört heute zu den wenigen Umweltschutzregeln, bei denen es als sicher erscheint, dass sie Bestandteil des universellen Völkergewohnheitsrechts sind (vgl. Beyerlin, Umweltvölkerrecht, 2000, Rn. 117; Epiney, ArchVR 33 <1995> 309; Heintschel von Heinegg, Internationales öffentliches Umweltrecht, in: K. Ipsen, Völkerrecht, 5. Aufl. 2004, Rn. 17 ff.). Die Anerkennung der Klagebefugnis ausländischer Grenznachbarn trägt zur effektiven Durchsetzung dieser völkerrechtlichen Verpflichtung des Genehmigungsstaates bei (im Ergebnis ebenso: Beyerlin, EuGRZ 1987, 119 <120>; Blümel, in: Festschrift f. K. Doehring, 1989, 89 <100 ff.>; Bothe, UPR 1987, 170 <171>; Wahl/Schütz, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Rn. 221 ff. zu § 42 Abs. 2 m.w.N.).

- 90 Das völkerrechtliche Territorialitätsprinzip (Grundsatz der Ausschließlichkeit der staatlichen Gebietshoheit) kann der Klagebefugnis ausländischer Grenznachbarn nicht entgegengehalten werden (Urteil vom 17. Dezember 1986 a.a.O. S. 286 f.). Ihre Einbeziehung in die Schutzwirkung des Abwägungsgebots des deutschen Fachplanungsrechts stellt keine Ausübung von Hoheitsgewalt auf fremdem Staatsgebiet dar. Aus völkerrechtlicher Sicht erforderlich ist allerdings, dass für den grenzüberschreitenden Nachbarschutz des Abwägungsgebots ein ausreichender inländischer Anknüpfungspunkt besteht, der es rechtfertigt, dem im Ausland wohnenden Grenznachbarn ein subjektiv-öffentliches Abwehrrecht gegen eine nach deutschem Recht erlassene Zulassungsentscheidung zu verleihen. Dieser Anknüpfungspunkt liegt hier in den grenzüberschreitenden Lärmimmissionen des auf deutschem Staatsgebiet genehmigten Konversionsvorhabens.
- 91 Der deutsch-niederländische Staatsvertrag vom 29. April 2003 steht der Klagebefugnis des Klägers zu 10 ebenfalls nicht entgegen. Der Vertragstext lässt nicht offensichtlich und eindeutig erkennen, dass die Vertragsstaaten niederländischen Grenznachbarn die Möglichkeit nehmen wollten, sich vor deutschen Verwaltungsgerichten gegen die Konversionsgenehmigung zur Wehr zu setzen.

Ausweislich seiner Präambel ist der Vertrag zwar „in dem Wunsch“ abgeschlossen worden, „Mensch, Natur und Umwelt in den Grenzregionen möglichst umfassend gegen ungewünschte Auswirkungen des grenzüberschreitenden Luftverkehrs zu schützen“. Die der Bundesrepublik eingeräumte Befugnis zur Ausübung der Luftverkehrskontrolle in einem Teil des niederländischen Luftraums (Art. 1 ff.) wird daher in Art. 6 und 7 des Vertrages durch ein differenziertes Lärmschutzsystem für das grenznahe niederländische Hoheitsgebiet ergänzt. Dem Vertrag ist jedoch kein Anhaltspunkt dafür zu entnehmen, dass die beiden Staaten in ihrem Verhältnis zueinander die Unanfechtbarkeit der Änderungsgenehmigung festschreiben wollten. Der Rechtsweg zu den deutschen Verwaltungsgerichten wird nicht ausgeschlossen. Dem Vertrag ist weder ausdrücklich noch sinngemäß zu entnehmen, dass der Betrieb des Flughafens Niederrhein nach deutschem Luftverkehrsrecht als genehmigt gilt. Es ist nicht eine Frage der Zulässigkeit, sondern der Begründetheit der Klage, ob der Kläger zu 10 mit seinem Anfechtungsantrag ungeachtet der vertraglich vereinbarten Lärmschutzmaßnahmen die (vollständige oder teilweise) Aufhebung der Änderungsgenehmigung beanspruchen kann.

- 92 B.2 Die vom Oberverwaltungsgericht in Anwendung der § 6 Abs. 4 Satz 2 i.V.m. § 8 Abs. 5 Satz 1 LuftVG vorgenommene Überprüfung der planerischen Abwägung in den angefochtenen Bescheiden greift zu kurz. Die Vorinstanz blendet, soweit es um die Lärmschutzbelange des Klägers zu 10 geht, die Regelungen des deutsch-niederländischen Staatsvertrages zur Beschränkung der Auswirkungen des Flugbetriebs über niederländischem Staatsgebiet aus seiner Abwägungskontrolle aus. Diese eingeschränkte Sichtweise wird dem Regelungsinhalt der Änderungsgenehmigung und des Staatsvertrages nicht gerecht.
- 93 Das Oberverwaltungsgericht hat die Klage des Klägers zu 10 mit sämtlichen Klageverfahren der auf Bundesgebiet in der Nähe des Flughafens wohnenden Kläger zur gemeinsamen Entscheidung verbunden. Soweit es die Änderungsgenehmigung nebst Widerspruchsbescheiden aufgehoben hat, unterscheidet es bei der Abwägungskontrolle nicht zwischen dem in den Niederlanden ansässigen Kläger zu 10 und den auf Bundesgebiet wohnenden übrigen Klägern. Gegenstand seiner Überprüfung sind die in Abschnitt A I. Nr. 5 des verfügenden

Teils der Genehmigung geregelten Flugzeiten für den Betrieb nach Instrumentenflugregeln über Bundesgebiet. Nach Ansicht der Vorinstanz ist diese weite Öffnung des ehemaligen Militärflugplatzes für den zivilen Luftverkehr „im genehmigten Umfang“ abwägungsfehlerhaft, weil die Beklagte das öffentliche Interesse an der Realisierung des Konversionsvorhabens und das Gewicht der entgegenstehenden Lärmschutzbelange nicht mit der erforderlichen Genauigkeit und Differenzierung erfasst und das Ziel eines gerechten Ausgleichs verfehlt habe. Dieses Ergebnis steht zwar, soweit es die auf Bundesgebiet ansässigen Kläger betrifft, im Wesentlichen mit Bundesrecht im Einklang (vgl. oben A.2). Es berücksichtigt jedoch nicht die Lärmschutzregelungen zugunsten der niederländischen Grenznachbarn, die der deutsch-niederländische Staatsvertrag enthält, und kann deshalb nicht ohne Weiteres auf das Anfechtungsbegehren des Klägers zu 10 übertragen werden.

- 94 Die Änderungsgenehmigung bestimmt in Abschnitt A I. VI. (Bedingungen), der Flughafen sei so zu betreiben, dass der niederländische Luftraum erst und nur in dem Umfang benutzt werde, der in „den zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande paraphierten Vereinbarungen zugelassen ist“. Der Widerspruchsbescheid der Beklagten vom 19. Juli 2004 nimmt auf diese Regelung Bezug und gibt den wesentlichen Inhalt der Lärmschutzbestimmungen in Art. 6 des während des Widerspruchsverfahrens unterzeichneten Staatsvertrages vom 29. April 2003 wieder (Widerspruchsbescheid S. 26 f., 213 f.). Das Lärmschutzregime in Art. 6 des Staatsvertrages wird damit in den verfügenden Teil der Änderungsgenehmigung einbezogen.
- 95 Unter Lärmschutzgesichtspunkten liegt darin eine Begünstigung der niederländischen Grenznachbarn im Vergleich zu den lärmbeeinträchtigten Anwohnern auf Bundesgebiet: Die Betriebszeiten für den An- und Abflugverkehr über niederländischem Hoheitsgebiet sind deutlich enger gezogen als für den Flugbetrieb über Bundesgebiet. Während der Flugbetrieb über Bundesgebiet in der Zeit von 05:00 Uhr bis 24:00 Uhr allgemein zulässig ist, wird er über niederländischem Hoheitsgebiet grundsätzlich nur für die Zeit von 06:00 Uhr bis 23:00 Uhr gestattet (Art. 6 Abs. 1 des Vertrages). Im Gegensatz zur Regelung für das Bundesgebiet sind verspätete Starts und Landungen von regelmäßigen Flügen

nicht zwischen 00:00 Uhr und 01:00 Uhr, sondern nur zwischen 23:00 Uhr und 24:00 Uhr ausnahmsweise zulässig.

- 96 Art. 7 Abs. 1 des Staatsvertrages bestimmt, dass grenzüberschreitende Umweltauswirkungen und Sicherheitsrisiken durch den Flughafenbetrieb entsprechend den in den Niederlanden geltenden Berechnungsmethoden ermittelt und nach niederländischem Recht beurteilt werden. Die in Anlage 2 zum Vertrag aufgenommene Fluglärmzone darf beim Betrieb des Flughafens nur im Einvernehmen beider Vertragsparteien überschritten werden (Art. 7 Abs. 1 Satz 2). Die Bundesrepublik gewährleistet gegenüber der Flughafenbetreiberin, dass bei der Nutzung des Flughafens keine grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen und Sicherheitsrisiken auftreten, die die Vorschriften i.S.d. ersten Absatzes überschreiten würden. Dem Vertrag ist ferner eine Protokollerklärung der beiden Staaten sowie eine Einvernehmliche Erklärung zum Umweltschutz beigefügt, die dem Anliegen der Niederlande Rechnung trägt, dem Umwelt-, Anwohner- und Naturschutz in der betroffenen Region, insbesondere den auf niederländischer Seite ausgewiesenen europäischen Schutzgebieten, „hohe Priorität“ einzuräumen und Verfahrensregelungen für den Fall festzuschreiben, dass diese Gebiete in der Zukunft wesentlichen nachteiligen Auswirkungen des Flugbetriebs ausgesetzt sein würden (vgl. BGBl 2003 II S. 1763 <1776 f.>).
- 97 Das Vertragswerk dokumentiert insgesamt den Willen der beiden Nachbarstaaten, im Wege wechselseitiger Zugeständnisse einen ausgewogenen Interessenausgleich zu finden und den Flugbetrieb über niederländischem Staatsgebiet in dem geregelten Umfang auf eine gesicherte rechtliche Grundlage zu stellen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Vertragsverhandlungen vor dem Hintergrund einer sich bereits im Genehmigungs- und Widerspruchsverfahren abzeichnenden ablehnenden Haltung der niederländischen Grenzbevölkerung stattfanden. Durch den Vertragsabschluss haben die Vertragsparteien die inhaltliche Ausgestaltung des aktiven Fluglärmschutzes über niederländischem Staatsgebiet einer Sonderregelung unterworfen. Der Vertrag entfaltet in beiden Staaten innerstaatliche Geltung (Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 93, 94 der Verfassung des Königreiches der Niederlande vom 24. August 1815 i.d.F. der Neubekanntmachung vom 17. Februar 1983).

- 98 Angesichts einer solchen staatsvertraglichen Sonderregelung mit dem Ziel, möglichst wirksame Maßnahmen des aktiven Lärmschutzes zugunsten der ausländischen Grenznachbarn zu treffen, kann einer deutschen Genehmigungsbehörde, die - wie hier die beklagte Bezirksregierung - das vertraglich vereinbarte Schutzregime zum Bestandteil ihrer Planungsentscheidung macht, in aller Regel nicht vorgeworfen werden, sie begehe dabei zu Lasten der ausländischen Grenznachbarn einen fachplanerischen Abwägungsfehler, weil sie keine noch weitergehenden Schutzmaßnahmen (Beschränkungen des Flugbetriebs) ergriffen habe.
- 99 B.3 Das Oberverwaltungsgericht hat jedoch im Ergebnis zu Recht entschieden, dass die Änderungsgenehmigung i.d.F. des Widerspruchsbescheides vom 19. Juli 2004 an einem Verfahrensfehler leidet, weil die Beklagte der Frage, ob das Konversionsvorhaben einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen ist, nicht in der gesetzlich gebotenen Weise nachgegangen ist. Hierzu wird auf die vorstehenden Ausführungen unter A.1 verwiesen.
- 100 Das Oberverwaltungsgericht ist auch zutreffend davon ausgegangen, dass der deutsch-niederländische Staatsvertrag es dem Kläger zu 10 nicht verwehrt, auf der Grundlage des ihm zustehenden Anspruchs auf gerechte Abwägung geltend zu machen, seine Lärmschutzbelange seien wegen des Unterlassens einer erforderlichen Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) fehlerhaft bewertet und gewichtet worden.
- 101 Die Regelung der Flugbetriebszeiten in Art. 6 des Staatsvertrages setzt voraus, dass der Flugbetrieb über niederländischem Hoheitsgebiet auf der Grundlage einer Zulassungsentscheidung stattfindet, die in Einklang mit den zwingenden Verfahrensvorschriften des deutschen und europäischen Umweltrechts steht. Den Vertragsparteien kann nicht unterstellt werden, sie hätten den vereinbarten zeitlichen Beschränkungen des Flugbetriebs über niederländischem Staatsgebiet auch für den Fall strikte und unabdingbare Geltung beigemessen, dass eine erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung des Konversionsvorhabens

unterblieben ist und ihre (nachträgliche) Durchführung Anlass zu noch weitergehenden Flugbetriebsbeschränkungen gegeben hätte.

- 102 Das Erfordernis einer Umweltverträglichkeitsprüfung für bestimmte öffentliche und private Projekte beruht auf Gemeinschaftsrecht (vgl. die Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985, ABI Nr. L 175 S. 40 - UVP-Richtlinie - mit späteren Änderungen; s. dazu vorstehend unter A.1.3 und A.1.4). Das Ergebnis der Umweltverträglichkeitsprüfung ist bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens zu berücksichtigen (§ 12 UVPG, Art. 2 UVP-Richtlinie). Für den Fall, dass das hier umstrittene Konversionsvorhaben vor Abschluss des Genehmigungsverfahrens einer förmlichen Umweltverträglichkeitsprüfung hätte unterzogen werden müssen, kann die Flugzeitenregelung in Art. 6 des Staatsvertrages daher nicht als abschließende Sonderregelung verstanden werden. Sie steht unter dem ungeschriebenen Vorbehalt, dass die Ergebnisse einer Umweltverträglichkeitsprüfung auf der Genehmigungsebene keine weitergehenden Betriebsbeschränkungen oder gar die Versagung der Konversionsgenehmigung erfordert hätten. Das folgt letztlich aus dem in Art. 10 EG verankerten Gebot der gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung des innerstaatlichen Rechts, dem auch die Vorschriften eines in den innerstaatlichen Rechtsraum der Vertragsstaaten überführten völkerrechtlichen Vertrages unterliegen.
- 103 Dieses Auslegungsergebnis widerspricht entgegen der Revision der Beklagten nicht Art. 7 Abs. 4 des Staatsvertrages. Nach dieser Vorschrift werden Änderungen an Anlage oder Betrieb des Flughafens Niederrhein, die eine Erhöhung der Umweltauswirkungen zur Folge haben, nach den deutschen Verfahrensvorschriften und den einschlägigen Regelungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts behandelt, wobei die in den Niederlanden ansässigen betroffenen Personen die gleichen Verfahrensrechte haben wie die Bewohner des Bundesgebiets (Satz 1). Vor der Festsetzung einer neuen Fluglärmzone ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen (Satz 3). Die notwendigen Untersuchungen sind nach Vorgaben der niederländischen Behörden im Auftrag des Flughafenbetreibers durchzuführen (Satz 4). Diese Verfahrensvorschriften beziehen sich zwar nur auf künftige, nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens

rens und der Widerspruchsverfahren, erfolgende Änderungen des Flughafens. Daraus folgt jedoch nicht im Umkehrschluss, die Vertragsparteien hätten bei der Unterzeichnung des Vertrages am 29. April 2003 auf das Erfordernis einer europarechtlich gebotenen Umweltverträglichkeitsprüfung mit grenzüberschreitender Beteiligung im Genehmigungsverfahren bzw. in den bei Vertragsunterzeichnung bereits eingeleiteten Widerspruchsverfahren verzichtet oder über das Fehlen einer erforderlichen Umweltverträglichkeitsprüfung hinwegsehen wollen. Die Vorschrift bestätigt nur, dass die Vertreter der vertragschließenden Staaten den Rechtsfragen, die eine Umweltverträglichkeitsprüfung mit grenzüberschreitender Beteiligung aufwerfen würde, nicht ausweichen wollten, hinsichtlich der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Genehmigungs- bzw. den Widerspruchsverfahren hingegen keinen vertraglichen Regelungsbedarf gesehen haben.

- 104 B.4 Das Oberverwaltungsgerichts hat, soweit sein Urteil den Kläger zu 10 betrifft, die angefochtene Änderungsgenehmigung i.d.F. des Widerspruchsbescheides aufgehoben, ohne zu klären, ob das Unterlassen der erforderlichen Umweltverträglichkeitsprüfung hinsichtlich der Umweltauswirkungen des Flugbetriebs über niederländischem Hoheitsgebiet und damit auch über dem Wohnsitz des Klägers zu 10 auf die Erteilung der Änderungsgenehmigung oder ihren Inhalt von Einfluss gewesen ist. Das ist mit Bundesrecht nicht vereinbar.
- 105 Ist eine rechtlich gebotene Umweltverträglichkeitsprüfung für ein Vorhaben nicht durchgeführt worden, kommt die Aufhebung der Zulassungsentscheidung oder ihre Außervollzugsetzung bis zur Behebung des Fehlers in einem ergänzenden Verwaltungsverfahren - wie ausgeführt (vorstehend A.1.7.1) - nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nur in Betracht, wenn die konkrete Möglichkeit besteht, dass die Behörde nach Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung anders entschieden hätte. Eine unterlassene förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung kann durch gleichwertige Maßnahmen ersetzt werden, wenn diese den Mindestanforderungen der Art. 3 und Art. 5 bis 10 der UVP-RL 1985 genügen (vgl. vorstehend A.1.7.1). Eine eingehende Würdigung der Antragsunterlagen der Beigeladenen sowie der von ihr im Ausgangs- und im Widerspruchsverfahren vorgelegten weiteren Gutachten zu den

Umweltauswirkungen des Konversionsvorhabens hat das Oberverwaltungsgericht unter dem Gesichtspunkt, ob die Beklagte bei Durchführung einer förmlichen Umweltverträglichkeitsprüfung möglicherweise eine andere Entscheidung in der Sache getroffen hätte, nicht vorgenommen (vgl. vorstehend A.1.7.2).

- 106 Die Ergebnisrelevanz des festgestellten Verfahrensfehlers kann im Revisionsverfahren nicht geklärt werden. Um dem Rechtsschutzbegehren des Klägers zu 10 gerecht zu werden, ist das angefochtene Urteil auch insoweit aufzuheben und die Sache an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen.
- 107 Die Kostenentscheidung hinsichtlich des Klägers zu 4 folgt aus § 155 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Rojahn

Gatz

Dr. Jannasch

Dr. Philipp

Dr. Bumke

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 90 000 € festgesetzt. Auf jeden Kläger entfallen 15 000 €

Prof. Dr. Rojahn

Gatz

Dr. Jannasch

Dr. Philipp

Dr. Bumke