

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 4 VR 2000.05 (4 A 2000.05)

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 19. Mai 2005

durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. P a e t o w ,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht G a t z und die Richterin am Bundes-
verwaltungsgericht Dr. P h i l i p p

beschlossen:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Antragsteller tragen die Kosten des Antragsverfahrens
einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigelade-
nen zu je einem Fünftel.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Antragsver-
fahren auf 37 500 € festgesetzt.

G r ü n d e :

I.

Die Antragsteller erstreben vorläufigen Rechtsschutz gegen den Planfeststellungs-
beschluss des Regierungspräsidiums Leipzig für das Vorhaben "Ausbau des Ver-
kehrsflughafens Leipzig/Halle Start-/Landebahn Süd mit Vorfeld" vom 4. November
2004.

Der Planfeststellungsbeschluss sieht im Kern vor (S. 75), die vorhandene und als
grundsanierungsbedürftig bezeichnete Start- und Landebahn Süd (SLB Süd) von
derzeit 2 500 m auf 3 600 m zu verlängern und um 20° zu drehen, damit sie parallel

zur SLB Nord verläuft und ein gleichzeitiger Flugbetrieb auf beiden Bahnen möglich wird. Flankierend dazu ist ein paralleles Rollbahnsystem vorgesehen, um einen möglichst kreuzungsfreien und zügigen Rollverkehr zu ermöglichen (PFB S. 194). Südlich der SLB Süd soll ein neues Vorfeld entstehen, das als Betriebsfläche für den Luftfrachtumschlag und als Abstellposition für Luftfahrzeuge dient. Dem Vorfeld sind Flächen für Frachthallen, LKW-Verladepositionen, Flächen für Bodenverkehrsdienste und ein Verladebahnhof zugeordnet. Ferner sind Flächen für notwendige Betriebseinrichtungen und -anlagen wie ein separates Tanklager und ein Hangar für die Flugzeugwartung ausgewiesen. Zentrales Ziel des Vorhabens ist die Schaffung von Kapazitäten für ein Drehkreuz des Luftfrachtverkehrs. Wie schon die SLB Nord soll deshalb auch die SLB Süd auf der Grundlage der unbefristeten Nachtfluggenehmigung vom 20. September 1990 ohne zeitliche Einschränkung für den Luftverkehr zur Verfügung stehen (PFB S. 76). Der Planfeststellungsbeschluss enthält zahlreiche Auflagen insbesondere zum Lärmschutz. Er formuliert Ziele für den Tag- und Nachtschutz und legt Tag- und Nachtschutzgebiete fest (S. 22 f.). Zusätzlich markiert er ein Entschädigungsgebiet "Übernahmeanspruch" (S. 26) und verpflichtet die Beigeladene, Entschädigung für die Beeinträchtigung der Nutzung von Außenwohnbereichen zu leisten (S. 27). Weitere Auflagen zum Lärmschutz behält er sich vor (S. 34 f.).

Die Antragsteller sind Eigentümer von Wohngrundstücken in der Nachbarschaft des Flughafens. Sie haben am 3. Januar 2005 Klage erhoben und gleichzeitig um vorläufigen Rechtsschutz nachgesucht. Sie halten den Planfeststellungsbeschluss aus mehreren Gründen für rechtswidrig. Schwerpunktmäßig machen sie geltend, der zu erwartende Fluglärm werde sie in ihrem Grundeigentum und ihrem körperlichen Wohlbefinden unzumutbar beeinträchtigen.

Die Antragsteller beantragen,

die aufschiebende Wirkung ihrer Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss des Regierungspräsidiums Leipzig vom 4. November 2004 anzuordnen.

Der Antragsgegner und die Beigeladene verteidigen den Planfeststellungsbeschluss.

II.

Der Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO hat keinen Erfolg, weil das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses das Interesse der Antragsteller an einem Baustopp überwiegt. Die im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes allein mögliche summarische Prüfung der Sach- und Rechtslage ergibt, dass die Anfechtungsklage der Antragsteller voraussichtlich keinen Erfolg haben wird. Unter diesen Umständen besteht kein Anlass, die in § 10 Abs. 6 Satz 1 LuftVG und § 5 Abs. 2 Satz 1 VerkPBG gesetzlich vorgesehene sofortige Vollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses auszusetzen.

Der umstrittene Planfeststellungsbeschluss ist nur an Vorschriften zu messen, die zumindest auch dem Schutz der Antragsteller zu dienen bestimmt sind. Zwar hat der Einzelne, wenn der Planfeststellungsbeschluss die Entziehung seines Grundeigentums im Wege der Enteignung zulässt, ein klagefähiges Abwehrrecht auch insoweit, als sich die Rechtswidrigkeit des Vorhabens aus der Verletzung objektiv-rechtlicher Vorschriften ergibt und die Inanspruchnahme seines Grundeigentums in einem Ursachenzusammenhang mit dem rechtlichen Mangel steht (vgl. Urteil vom 18. März 1983 - BVerwG 4 C 80.79 - BVerwGE 67, 74 <76>; stRspr). Der angefochtene Planfeststellungsbeschluss sieht einen Zugriff auf Eigentum der Antragsteller jedoch nicht vor und entfaltet daher keine enteignungsrechtlichen Vorwirkungen zu ihren Lasten. Die Antragsteller sind auch nicht deshalb enteignend betroffen, weil ihre Grundstücke, wie sie behaupten, unzumutbaren Lärmbelastungen ausgesetzt werden sollen. Mittelbare Beeinträchtigungen, also solche, durch die - wie vorliegend - das Eigentum nicht vollständig oder teilweise entzogen wird, bestimmen unabhängig von ihrer Intensität Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG und stellen keine Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG dar (vgl. BVerfG, Beschluss vom 2. März 1999 - 1 BvL 7/91 - BVerfGE 100, 226 <240>; BVerwG, Urteil vom 6. Juni 2002 - BVerwG 4 A 44.00 - NVwZ 2003, 209 <210>).

1. Nach derzeitigem Erkenntnisstand werden die Antragsteller nicht verlangen können, dass der Planfeststellungsbeschluss wegen eines Verfahrensfehlers aufgehoben wird.

a) Soweit die Antragsteller monieren, die ausgelegten Antragsunterlagen seien unvollständig gewesen und im weiteren Verlauf des Verwaltungsverfahrens nur unzureichend ergänzt worden, können sie das nicht aus der Erwägung heraus tun, Dritte seien über das Ausmaß ihrer tatsächlichen und rechtlichen Betroffenheit getäuscht worden. Die Antragsteller dürfen sich nicht zum Sachwalter fremder Interessen machen, sondern sind auf die Verteidigung eigener Rechte beschränkt.

b) Ob die Antragsunterlagen inhaltlich nicht verständlich waren und die Lärmgutachten, die Gegenstand der Auslegung waren, mit Mängeln behaftet sind, kann ebenso offen bleiben wie die Frage nach der Qualität der von der Planfeststellungsbehörde nachgeforderten Unterlagen und der veranlassten Gutachten und Plausibilitätsprüfungen. Die Antragsteller könnten die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses wegen der insoweit behaupteten Verfahrensfehler nur beanspruchen, wenn sie dadurch an der rechtzeitigen Geltendmachung ihrer Belange gehindert worden wären (vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. August 1998 - BVerwG 11 VR 4.98 - Buchholz 442.09 § 20 AEG Nr. 22). Dafür ist nichts vorgetragen und auch nichts ersichtlich. Die Planauslegung dient dazu, die potenziell Betroffenen über das geplante Vorhaben zu unterrichten. Diesem Zweck ist in aller Regel Genüge getan, wenn ihnen die Auslegung Anlass zur Prüfung geben kann, ob ihre Belange von der Planung berührt werden und sie im anschließenden Anhörungsverfahren zur Wahrung ihrer Rechte oder Belange Einwendungen erheben wollen (vgl. BVerwG, Urteil vom 8. Juni 1995 - BVerwG 4 C 4.94 - BVerwGE 98, 339 <344>). Jedenfalls auf die Antragsteller hat die Auslegung ihre Anstoßwirkung nicht verfehlt. Sie haben die Auslegung zum Anlass genommen, mit ihrem Anliegen im Anhörungsverfahren vorstellig zu werden, das Vorhaben insbesondere wegen der Fluglärmbelastung zur Nachtzeit zu Fall zu bringen.

c) Die Antragsteller können nicht mit ihrer Rüge gehört werden, die von der Planfeststellungsbehörde verarbeitete Umweltverträglichkeitsstudie weise - im Einzelnen markierte - Defizite auf. Sie zeigen nämlich nicht auf, dass die Mängel, die der Studie anhaften sollen, zu einer Verkürzung eigener Rechte geführt haben.

d) Die Rüge, die gegen das Vorhaben erhobenen Einwendungen seien nicht intensiv genug erörtert worden, ist unsubstanziert. Die Antragsteller haben nicht - wie dies zur Darlegung einer Verletzung eigener Rechte erforderlich wäre - aufgezeigt, in welcher Hinsicht die von ihnen erhobenen Einwendungen einer weiteren Erörterung bedürft hätten.

e) Die Antragsteller halten den Planfeststellungsbeschluss für rechtswidrig, weil ihm als gesonderte Verfahrensstufe kein Raumordnungsverfahren nach § 15 Abs. 1 ROG, § 15 Abs. 1 SächsLPIG vorausgegangen sei. Zu Unrecht habe die Planfeststellungsbehörde angenommen, dass nach § 15 Abs. 2 Nr. 1 1. Alt. ROG, § 16 Nr. 2 1. Alt. SächsLPIG von einem solchen Verfahren habe abgesehen werden können. Ob die Kritik der Antragsteller in der Sache berechtigt ist, kann der Senat offen lassen; denn da den Antragstellern unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt ein Anspruch auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens zustehen kann (vgl. BVerwG, Beschluss vom 21. Februar 1973 - BVerwG 4 CB 69.72 - DVBl. 1973, 448 <450>; Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, 4. Aufl., § 15, Rn. 19), können sie durch den Verzicht darauf nicht in ihren Rechten verletzt sein.

2. Eine Verletzung des materiellen Rechts, die einen Anspruch der Antragsteller auf Aufhebung des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses begründen könnte, ist nach überschlägiger Prüfung der Sach- und Rechtslage nicht ersichtlich.

a) Ob die Antragsteller mit ihrem Vortrag zur fehlenden Planrechtfertigung gehört werden können, erscheint zweifelhaft. Die Planrechtfertigung erfordert eine Prüfung, ob das Vorhaben mit den Zielen des maßgeblichen Gesetzes, hier des Luftverkehrsgesetzes, übereinstimmt (BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2001 - BVerwG 11 C 14.00 - BVerwGE 114, 364 <375>). Soweit sich die Planungsentscheidung auf ein Vorhaben bezieht, für das privater Grundbesitz notfalls im Enteignungswege in Anspruch genommen werden soll, folgt dies aus Art. 14 Abs. 3 Sätze 1 und 2 GG, wonach eine Enteignung nur zum Wohle der Allgemeinheit und nur aufgrund eines Gesetzes zulässig ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 1985 - BVerwG 4 C 15.83 - BVerwGE 71, 166 <168>). Vorliegend steht Art. 14 Abs. 3 GG nicht in Rede, weil die Antragsteller nicht enteignungsbetroffen sind. Ob die Planrechtfertigung auch zu prüfen

ist, wenn die Planung zwar keine enteignungsrechtliche Vorwirkung entfaltet, aber andere Rechtspositionen der Antragsteller betroffen sind (so z.B. BVerwG, Beschluss vom 17. Juni 1998 - BVerwG 11 VR 9.97 - Buchholz 442.40 § 8 LuftVG Nr. 14), kann offen bleiben. Denn im vorliegenden Fall bestehen gegen die Planrechtfertigung voraussichtlich keine durchgreifenden Bedenken.

Eine Flughafenplanung ist gerechtfertigt, wenn für das beabsichtigte Vorhaben nach Maßgabe der vom Luftverkehrsgesetz verfolgten Ziele einschließlich sonstiger gesetzlicher Entscheidungen ein Bedürfnis besteht, die Maßnahme unter diesem Blickwinkel also objektiv erforderlich ist. Das ist nicht erst bei Unausweichlichkeit des Vorhabens der Fall, sondern bereits dann, wenn es vernünftigerweise geboten ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 8. Juli 1998 - BVerwG 11 A 53.97 - BVerwGE 107, 142 <145>; stRspr). Hieran gemessen lässt sich dem angefochtenen Planfeststellungsbeschluss die Planrechtfertigung nach vorläufiger Einschätzung nicht absprechen. Für den Ausbau des Flughafens Leipzig/Halle zu einem zentralen Knotenpunkt im Luftfrachtverkehr besteht ein Bedarf.

aa) Der Einwand der Antragsteller, dass sich zu Gunsten des planfestgestellten Vorhabens kein vorhandenes Verkehrsbedürfnis anführen lasse, sondern ein solches erst geweckt werden solle, ist unzutreffend. Obwohl im Planfeststellungsbeschluss von einer "Angebotsplanung" die Rede ist - verstanden als Planung, für die noch kein konkreter Bedarfsnachweis erbracht werden kann - und die Bedingungen erörtert werden, unter denen sie nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zulässig ist (S. 145), bedient die umstrittene Planung eine aktuell vorhandene Nachfrage. Es ist zwischen den Beteiligten unstrittig und auch dem Senat seit langem bekannt, dass die Suche der DHL, eines der großen, weltweit operierenden Expressdienstleister, nach einem neuen Luftdrehkreuz beim Erlass des Planfeststellungsbeschlusses Pate gestanden hat. Die DHL, die zurzeit noch den Flughafen Brüssel als Drehkreuz nutzt, hatte wegen verschärfter Beschränkungen des dortigen Nachtflugbetriebs im Vorfeld des Planfeststellungsverfahrens ihr Interesse an einem Standortwechsel bekundet und sich diesbezüglich auch mit der Beigeladenen in Verbindung gesetzt. Der auf deren Antrag ergangene Planfeststellungsbeschluss sollte die Voraussetzungen für die Ansiedlung der DHL in Leipzig schaffen und zu verhindern suchen, dass sich das Unternehmen für den ebenfalls in Erwägung gezogenen

Standort Vatry in Frankreich entscheidet. Die mit der Planfeststellung verbundene Erwartung scheint sich zu erfüllen. Die DHL hat nach Ergehen des Planfeststellungsbeschlusses angekündigt, am Flughafen Leipzig/Halle ein Frachtdrehkreuz errichten und betreiben zu wollen.

bb) Der - gleichsam hilfswise - unterbreitete Vortrag der Antragsteller, der Flughafen Leipzig/Halle könne die Funktion eines Frachtdrehkreuzes auch ohne die planfestgestellten Maßnahmen erfüllen, ist nur erheblich, wenn die Nutzung des Flughafens nach seiner Umgestaltung die Antragsteller höheren Lärmbelastungen aussetzt, als sie ausgesetzt wären, wenn der Flughafen in seiner jetzigen Gestalt als Frachtdrehkreuz genutzt würde. Die Antragsteller liefern keinen Anhaltspunkt dafür, dass sich die beabsichtigte Erweiterung der Vorfeldflächen und die Errichtung eines parallelen Rollbahnsystems auf ihre Lärmschutzbelange negativ auswirken können. Der Senat sieht deshalb keinen Anlass, der im Antrag aufgeworfenen Frage der Erforderlichkeit dieser Maßnahmen nachzugehen. Er unterstellt lediglich, dass der Flugbetrieb auf der gedrehten und verlängerten SLB Süd für die Antragsteller mit zusätzlichem Lärm verbunden ist.

Gegen die Verschwenkung und Verlängerung der SLB Süd können die Antragsteller nicht mit Erfolg einwenden, mit maximal 113 000 jährlichen Flugbewegungen im Prognosejahr 2015 sei das erwartete Verkehrsaufkommen so gering, dass es inklusive sämtlicher Frachtflüge ausschließlich über die SLB Nord mit deren Kapazität für 135 000 Flugbewegungen pro Jahr abgewickelt werden könne. Sie lassen dabei die Anforderungen außer Acht, die an ein Frachtdrehkreuz gestellt werden. Frachtflüge sind nicht beliebig terminierbar. Damit gewährleistet ist, dass auch über große Entfernungen zu transportierende Frachten den Empfänger am Tag nach der Absendung erreichen, müssen die Transporte in der Nacht durchgeführt werden. Wie das Gutachten der P. AG vom 31. August 2004 betont, liegt deshalb ein Schlüsselement in allen Betriebskonzepten der Frachtdienstleister in der nächtlichen Umverteilung der Frachten am Drehkreuz. Hierfür stehen nur wenige Stunden zur Verfügung. Ausweislich des Gutachtens der P. AG, in dem eine typische logistische Kette dargestellt ist, finden die An- und Abflüge an einem Frachtdrehkreuz üblicherweise in zwei Zeitfenstern von je eineinhalb Stunden statt, die wegen der eng gefassten Zeitvorgaben für die einzelnen Arbeitsschritte eines Transportvorgangs nicht erweiterbar

sind. Nach der voraussichtlichen Zahl der Flugbewegungen in diesen Stunden bestimmt sich, über welche luftseitige Kapazität ein Frachtdrehkreuz verfügen muss.

Die Spitzenbelastungen am Flughafen Leipzig/Halle werden in den Zeiträumen zwischen 0.00 und 1.30 Uhr (Anflüge) und 4.00 bis 5.30 Uhr (Abflüge) erwartet. Um sie zu bewältigen, ist nach Überzeugung der Planfeststellungsbehörde die Anlegung eines unabhängig zu betreibenden Parallelbahnsystems erforderlich (PFB S. 673). Die Behörde folgt insoweit den Einschätzungen der Gesellschaft für Luftverkehrsforschung (GFL), Berlin, und der O. GmbH (OTSD), Bremen. Die im Auftrag der Beigeladenen tätig gewordene GFL gibt die Kapazität des vorhandenen Bahnsystems für den Anflug mit 43 Bewegungen pro Stunde und für den Abflug mit 30 bis 31 Bewegungen an (Endbericht vom 6. Oktober 2003, S. 39, 44). Unter Berücksichtigung einer Überlagerung der Spitzenstunden durch weitere Flugbewegungen prognostiziert sie bei konservativer Abschätzung für das Jahr 2015 49 Anflüge zwischen 0.00 und 1.00 Uhr und 48 Abflüge zwischen 4.00 und 5.00 Uhr und bei optimistischer Einschätzung 60 An- und 49 Abflüge (Endbericht, S. 45). Sie gelangt daher zu dem Befund, dass die zu erwartenden Verkehre mit dem bestehenden Bahnsystem nicht bewältigt werden können. Die vom Antragsgegner zur Überprüfung des GFL-Gutachtens eingesetzte OTSD hat zwar andere Werte für die vorhandene An- und Abflugkapazität (35/39 - 40) ermittelt, in Erwartung von maximal 57 Anflügen in der Stunde ab 0.00 Uhr und 48 Abflügen in der Stunde ab 4.00 Uhr jedoch die Einschätzung der GFL im Ergebnis bestätigt. Im Bericht vom 10. September 2004 heißt es zusammenfassend, dass die Kapazität des heutigen Start- und Landebahnsystems sowohl bezüglich der geforderten Anzahl von Landungen als auch bezüglich der Anzahl der geforderten Starts absolut unzureichend und der Neubau der SLB Süd unter den vorgegebenen Annahmen für den Betrieb eines Fracht-Hubs als unabdingbar anzusehen sei (S. 34).

Nach vorläufiger Einschätzung hält der Senat jedenfalls das OTSD-Gutachten für valide. Die Analyse der OTSD beruht auf einem langjährig erprobten Simulationssystem, dessen Zuverlässigkeit auch die Antragsteller nicht in Frage stellen. Sie bemängeln, dass die Gutachter das im Jahr 2015 erwartete Verkehrsaufkommen dem von der Beigeladenen entwickelten Prognoseflugplan entnommen haben, dem eine unrealistisch hohe Anzahl von Flugbewegungen zu Grunde liege. Ihre Kritik erscheint

zwar nicht aus der Luft gegriffen, wird voraussichtlich im Ergebnis aber nicht durchschlagen. Die OTSD hat sich von der Beigeladenen versichern lassen, dass die Ausgangsdaten im Prognoseflugplan dieselben seien, die "auch in anderen Gutachten - insbesondere der vom Flughafen in Auftrag gegebenen Studie der Gesellschaft für Luftverkehrsforschung (GFL) - verwendet wurden" (Abschlussbericht S. 9). Dass die OTSD die Angaben aus dem Prognoseflugplan in ihr Simulationsmodell eingestellt hat, ist nicht von vornherein unbedenklich; denn die von der GFL ermittelten Daten, denen die Annahme einer jährlichen Marktexpansion im Luftfrachtverkehr zwischen 4,5 und 6 % zu Grunde liegt (Endbericht S. 30), sind nicht über jeden Zweifel erhaben. Die P. AG, die vom Beklagten mit der Verifikation des GFL-Gutachtens beauftragt worden ist, hat in dem Gutachten Schwächen ausgemacht und die darin enthaltene Luftfrachtprognose nur verhalten gebilligt. Für das Eilverfahren genügt dem Senat freilich das Fazit der P. AG, dass nach der nicht kontinuierlichen, aber insgesamt sehr positiven Entwicklung am Flughafen Leipzig/Halle während der letzten zehn Jahre die Prognose der GFL "nicht unplausibel" sei, aber sicherlich ein aktives Marketing seitens der Flughafenverwaltung voraussetze (Schlussbericht S. 32). Wie der Einsatz für die Ansiedlung der DHL zeigt, ist die Beigeladene bereit, die für das Erreichen der avisierten Wachstumsraten erforderlichen Anstrengungen zu unternehmen.

Zur Bewältigung der erwarteten Flugbewegungen innerhalb der nächtlichen Zeitfenster reicht das bestehende Bahnsystem nicht aus. Dies wird im OTSD-Gutachten im Einzelnen dargelegt. Die gegen die Kapazitätsanalyse erhobenen Einwände erweisen sich bei summarischer Prüfung als nicht stichhaltig.

Die Antragsteller tragen unter Bezugnahme auf die von ihnen initiierte fachgutachterliche Stellungnahme der fdc ... & Partners vom 2. Januar 2005 vor, dass die OTSD die Kapazität des derzeitigen Bahnsystems zu gering eingeschätzt habe. Nach dem von der ICAO herausgegebenen Airport Planning Manual Part I verfüge ein System mit konvergierenden Bahnen, wie es am Flughafen Leipzig/Halle vorhanden sei, über eine Kapazität von 50 bis 60 Flugbewegungen pro Stunde. Diese Kapazität genüge, um die für das Jahr 2015 erwarteten 48 bis 49 Flugbewegungen je spitzenbelasteter Stunde abzuwickeln. Die OTSD hat der Behauptung in der fdc-Stellungnahme schlüssig widersprochen: Der von der fdc zitierte Wert stamme aus

dem Jahr 1987 und sei veraltet, weil er nicht die heutigen Verfahren, Vorschriften und Strukturen des Luftverkehrs berücksichtige. Zudem werde im begleitenden Text ausdrücklich darauf hingewiesen und von der fdc verschwiegen, dass "...intersecting or open V runways are not generally recommended for the purpose of increasing capacity..." In anderem Zusammenhang hat die OTSD hervorgehoben, dass ihre Simulation, für die ein elektronisches Modell der Bodeninfrastruktur sowie des Luftraums in einem Bereich von ca. 30 Nautischen Meilen um den Flughafen Leipzig/Halle Verwendung gefunden hat, Werte ergeben habe, die als wesentlich realitätsnäher einzustufen seien als durch eine mathematische Durchschnittsbetrachtung ermittelte Pauschalwerte.

In das Simulationsmodell der OTSD ist der Ist-Zustand des Flughafens Leipzig/Halle im Jahr 2004 eingestellt worden, der u.a. dadurch gekennzeichnet ist, dass die SLB Süd wegen ihrer Länge von 2 500 m und ihres schlechten Ausbauzustandes nur für Flugzeuge mit einem Gesamtgewicht von unter 30 Tonnen zur Verfügung steht. Die Antragsteller meinen, dass sich mit einer Reparatur der SLB Süd mögliche Kapazitätsengpässe beseitigen ließen. Das trifft nicht zu. Eine Sanierung der SLB Süd ist kein gleichwertiger Ersatz für die planfestgestellte Maßnahme. Die Antragsteller gehen in ihrer Antragsbegründung (S. 95) selbst davon aus, dass die im Prognoseflugplan aufgeführten Luftfahrzeuge der Typen B 747, B 767 und MD 11 Startstrecken zwischen 2 925 und 3 320 m benötigen. Für Luftfahrzeuge der Typen A 300, A 330 und B 757 reicht eine Startstrecke von 2 500 m nach Angaben der OTSD lediglich bei optimalen Wetterbedingungen aus. Es versteht sich von selbst, dass die Planfeststellungsbehörde unter diesen Umständen einer Verlängerung der vorhandenen SLB Süd ihre Zustimmung erteilen durfte. Im Übrigen würde die von den Antragstellern favorisierte Ertüchtigung der bestehenden SLB Süd nicht den kapazitätsbeschränkenden Mangel beheben, dass sich in der Hauptbetriebsrichtung West die Abflugwege und in der Betriebsrichtung Ost die Anfluggrundlinien von Nord- und Südbahn in geringer Entfernung zum Flughafen schneiden. Diesem Missstand lässt sich nur durch die Drehung einer Bahn abhelfen. Dafür kommt ernsthaft nicht die erst im Jahr 1997 planfestgestellte, 3 600 m lange SLB Nord, sondern nur die in den Jahren 1959/1960 angelegte, inzwischen marode SLB Süd in Frage. Ob sich deren Verschwenkung nicht nur mit der Herstellung der Kreuzungsfreiheit der An- und Abflugwege, sondern auch mit der Schaffung der Voraussetzungen für einen bislang

nicht möglichen Instrumentenflugbetrieb nach CAT III rechtfertigen lässt, kann dahinstehen.

Der an die Gutachter der OTSD gerichtete Vorwurf der Antragsteller, die rechnerische Verspätungsfunktion von vier Minuten unberücksichtigt gelassen und dadurch die Kapazität des Flughafens heruntergerechnet zu haben, um eine hohe Verspätungsrate zu ermitteln und das umstrittene Vorhaben zu rechtfertigen, erschließt sich dem Senat nicht. Er dürfte auf einem Missverständnis des von der OTSD angewandten Vier-Minuten-Verspätungskriteriums beruhen. Mit diesem Kriterium hat es, vereinfacht ausgedrückt, folgendes auf sich: Die OTSD hat in ihrer Simulation den Prognoseflugplan virtuell abgewickelt und ist bei der Auswertung der Ergebnisse davon ausgegangen, dass bei mittleren An- und Abflugverzögerungen von bis zu vier Minuten, die in der betrieblichen Praxis international akzeptiert werden, der Flugplan als eingehalten gilt. Aus der Tatsache, dass je nach Bahn, Betriebsrichtung und Betriebsstunde Durchschnittsverspätungen zwischen 4:26 und 31:17 Minuten aufgetreten sind, hat sie den Schluss gezogen, dass die vorhandene Kapazität des Flughafens nicht ausreicht, um das prognostizierte Verkehrsaufkommen verzögerungsfrei abzuwickeln. Das leuchtet unmittelbar ein.

Zu Unrecht bestreiten die Antragsteller den Bedarf für den Ausbau des Flughafens Leipzig/Halle zum Frachtdrehkreuz mit der Erwägung, andere Flughäfen - etwa Frankfurt/Main, Köln-Bonn oder Hahn - könnten diese Funktion übernehmen und böten sich dafür auch an. Ob die Antragsteller bei der Untersuchung des Verkehrsbedarfs im Rahmen der Planrechtfertigung mit Aussicht auf Erfolg derartige Einwände vorbringen können, obwohl das von der Planfeststellungsbehörde zu überprüfende Vorhaben der von der Beigeladenen als Betreiberin beantragte Ausbau des Flughafens Leipzig/Halle zu einem Drehkreuz des Frachtflugverkehrs ist, kann offen bleiben. Denn im Planfeststellungsbeschluss ist sorgfältig begründet (S. 152 f.), warum die als Alternativen in Betracht kommenden Flughäfen Frankfurt/Main, Köln-Bonn und Hahn als Standorte für ein Frachtdrehkreuz nicht offenkundig besser geeignet sind. Dem treten die Antragsteller nicht substantiiert entgegen, sondern beschränken sich auf die bloße Behauptung, die Bewertung der Vergleichsflughäfen sei "falsch" (fdc-Stellungnahme S. 9). Warum sich die Planfeststellungsbehörde mit den

Konkurrenzflughäfen Hannover und Berlin-Schönefeld hätte befassen müssen, wird ebenfalls nicht dargelegt.

b) Kein Zweifel besteht daran, dass die Antragsteller als lärmbeeinträchtigte Anwohner befugt sind, die Verletzung des luftverkehrsrechtlichen Abwägungsgebots (§ 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG) geltend zu machen. Das Bundesverwaltungsgericht geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass der von einer Planung Betroffene ein Recht darauf hat, dass seine beachtlichen Belange in der Abwägung fehlerfrei behandelt werden und die fachplanungsrechtlichen Abwägungsvorschriften insoweit drittschützende Wirkung haben (vgl. statt aller Urteil vom 24. September 1998 - BVerwG 4 CN 2.98 - BVerwGE 107, 215 <220 ff.>). Die Antragsteller können deshalb gerichtlich prüfen lassen, ob ihre Lärmschutzbelange mit dem ihnen zustehenden Gewicht in die planerische Abwägung des Antragsgegners eingestellt und mit den für das Vorhaben sprechenden öffentlichen und privaten Belangen in einen Ausgleich gebracht worden sind, der zur objektiven Gewichtigkeit ihrer Belange nicht außer Verhältnis steht (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2001 - BVerwG 11 C 14.00 - a.a.O. <367>). Wegen § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO können sie nach der Rechtsprechung (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Februar 1975 - BVerwG 4 C 21.74 - BVerwGE 48, 56 <65 f.>) freilich nicht beanspruchen, dass zu ihren Gunsten auch die vorhabenfeindlichen öffentlichen Belange oder die gegen das Vorhaben sprechenden privaten Belange Dritter berücksichtigt werden, selbst wenn diese den ihrigen gleichartig oder doch zumindest vergleichbar sind. Einer Anreicherung des Gewichts der gegen einen Plan vorgebrachten eigenen Belange durch die Summierung mit dem Gewicht entsprechender fremder Belange hat der Senat bislang eine Absage erteilt.

Die Abwägungskontrolle wird voraussichtlich zu Lasten der Antragsteller ausfallen. Die für das Vorhaben streitenden öffentlichen Interessen überwiegen das private Interesse der Antragsteller an seiner Verhinderung. Den Antragstellern ist zuzumuten, sich mit passivem Lärmschutz zu begnügen.

aa) Für das Ausbauvorhaben sprechen mehrere öffentliche Interessen. Neben dem öffentlichen Verkehrsinteresse an der zielgerichteten Schaffung von Kapazitäten für den Luftfrachtverkehr schlägt zu Gunsten des Vorhabens zu Buche, dass es eine nicht unerhebliche Zahl von Arbeitsplätzen generiert und die Chance eröffnet, als

Kristallisationspunkt für Folgeansiedlungen von Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben zu dienen und so für eine nachhaltige Verbesserung der Wirtschaftsstruktur zu sorgen (PFB S. 674). Die Frage, ob und inwieweit das öffentliche Interesse auch mit der Übereinstimmung des Vorhabens mit dem Entwurf des Flughafenkonzepts der Bundesregierung vom 30. August 2000 begründet werden kann, ist von untergeordneter Bedeutung und lässt sich vorliegend vernachlässigen.

Die Planfeststellungsbehörde hat das Gewicht der öffentlichen Interessen, namentlich soweit es die Sekundäreffekte betrifft, nicht überbewertet. Der Prognose des Instituts für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung ... e.V. (isw) in der Kurzanalyse zu regionalökonomischen Effekten der möglichen Erweiterung von Luftfrachtkapazitäten am Flughafen Leipzig/Halle ist sie nicht gefolgt. Sie ist weder davon ausgegangen, dass infolge des Ausbaus des Flughafens zum Luftfrachtkreuz im Jahr 2010 3 000 Arbeitsplätze entstanden sein werden, noch hat sie angenommen, dass sich ein einkommensinduzierter Nachfrageeffekt von 242 Mio. € einstellen wird. Vielmehr hat sie mit der P. AG die Studie des isw einer kritischen Würdigung unterzogen, die Werte des isw als wohl "deutlich" überhöht angesehen und ihrer Entscheidung eine pessimistischere Einschätzung der Entwicklung zu Grunde gelegt (PFB S. 161). Auf konkrete Zahlen brauchte sie sich nicht festzulegen. Es reicht aus, dass die ungefähre Größenordnung erkennbar wird, von der die Planfeststellungsbehörde ausgegangen ist.

Keinen Bedenken unterliegt es, dass die Planfeststellungsbehörde aufgrund eigener Einschätzung und ohne Absicherung durch ein Gutachten die Erwartung hegt, schon die bloße Existenz eines Frachtverkehrszentrums am Flughafen Leipzig/Halle werde den gesamten regionalen Wirtschaftsraum in ökonomischer Hinsicht aufwerten und ein positives Geschäfts- und Investitionsklima mit entsprechenden Beschäftigungseffekten schaffen. Sie durfte sich - mit der Einschränkung einer nicht vollen Übertragbarkeit der Verhältnisse - an der Entwicklung am Flughafen München orientieren, dessen Fertigstellung in einer einst abgelegenen Region nahezu zur Vollbeschäftigung geführt hat. Auch durfte sie die Aussage im Gutachten der P. AG, namhafte Unternehmen der Luftverkehrsbranche schätzten den Verkehrsflughafen Leipzig/Halle als interessanten Standort ein, dessen Entwicklung man sehr genau beobachtete, als Fingerzeig dafür werten, dass die Ansiedlung eines oder mehrerer Fracht-

dienstleister andere Unternehmen der Luftverkehrs- bzw. supplementärer Branchen nach sich zieht, und auf das Beispiel der Stadt Leipzig verweisen, in der die Errichtung zweier Automobilwerke den Zuzug von Zulieferbetrieben zur Folge hat(te).

bb) Die Planfeststellungsbehörde hat nicht verkannt, dass nach Durchführung des planfestgestellten Vorhabens die östlich des Flughafens gelegenen Ortschaften, in den die Antragsteller leben, mit einem nicht unerheblichen Anstieg der Fluglärmbelastung insbesondere zur Nachtzeit zu rechnen haben (PFB S. 360 - 362). Dieser Umstand hat sie aber nicht bewogen, die beantragte Planfeststellung zu versagen oder zu Gunsten der Lärmbetroffenen wenigstens ein Nachtflugverbot zu verhängen. Sie hält die verkehrlich und wirtschaftlich begründeten öffentlichen Interessen am Ausbau des Flughafens einschließlich der damit verbundenen Notwendigkeit eines nächtlichen Frachtflugbetriebs für so gewichtig, dass sie den Antragstellern zumutet, sich mit passivem Lärmschutz zu begnügen. Das wird der gerichtlichen Kontrolle voraussichtlich standhalten.

Die Planfeststellungsbehörde hat die Festsetzung eines Nachtflugverbots erwogen, davon jedoch mit der Begründung abgesehen, ein solches Verbot würde dem Planungsziel, den Flughafen Leipzig/Halle so auszubauen, dass er die Funktion eines auch für die stark expandierenden Express-Frachtdienstleister geeigneten Luftfrachtknotenpunktes übernehmen könne, diametral entgegen stehen, weil die Luftverkehrsgesellschaften, die Expressfrachtverkehr durchführten, existenziell auf durchgehende Betriebszeiten angewiesen seien (PFB S. 676). Diese Erwägung hat der Senat hinzunehmen, weil sie sich im Rahmen des planerischen Gestaltungsspielraums hält. Ob die Nachfrage nach Nachtflugmöglichkeiten einem berechtigten Anliegen der Frachtdienstleister und ihrer Kunden entspringt, liegt jenseits richterlicher Kontrolle. Eine Bedürfnisprüfung etwa in dem Sinne, dass zu fragen wäre, ob längere Transportzeiten, die sich bei einer Verlegung der Nachtflüge in die Tagesrandzeiten oder einer Güterbeförderung auf der Straße oder der Schiene ergäben, den von der Nachtfluggenehmigung Begünstigten zugemutet werden könnten, findet nicht statt (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. April 2005 - BVerwG 4 C 18.03 - zur Veröffentlichung in BVerwGE vorgesehen).

Keiner Abschätzung bedarf vorliegend, ob das von der Planfeststellungsbehörde entwickelte und von den Antragstellern für unzulänglich gehaltene Konzept des passiven Lärmschutzes der Überprüfung im Hauptsacheverfahren standhalten wird. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Urteile vom 7. Juli 1978 - BVerwG 4 C 79.76 - BVerwGE 56, 110 <133> und 18. April 1996 - BVerwG 11 A 86.95 - Buchholz 316 § 78 VwVfG Nr. 6 <S. 19 f.>; Beschluss vom 30. Juni 2003 - BVerwG 4 VR 2.03 - Buchholz 407.4 § 1 FStrG Nr. 10 <S. 5>) besteht im Fall unzureichender Lärmvorsorge grundsätzlich kein Anspruch auf Plan-aufhebung, sondern allein auf Planergänzung. § 80 Abs. 5 VwGO knüpft an die Erfolgsaussichten der Anfechtungsklage an, während die Möglichkeit von Planergänzungen, die grundsätzlich nur im Wege der Verpflichtungsklage durchsetzbar sind, eine Planaufhebung und mithin auch eine Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nach § 80 Abs. 5 VwGO ausschließt (BVerwG, Beschluss vom 29. Oktober 2001 - BVerwG 4 VR 17.01 - n.v.). Insoweit besteht die Gefahr einer Verkürzung des Rechtsschutzes nicht; durch den vorläufigen Vollzug des Planfeststellungsbeschlusses können vollendete Tatsachen nicht geschaffen werden, weil der Beschluss auch nachträglich um weitere Lärmschutzauflagen ergänzt werden kann.

Eine Planaufhebung und damit vorläufiger Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO kämen allerdings - ausnahmsweise - in Betracht, wenn die von den Antragstellern beklagten Lärmschutzdefizite so gravierend wären, dass sie die Ausgewogenheit der Planung insgesamt in Frage stellen würden. Dafür tragen die Antragsteller nichts vor. Da ihre Grundstücke im Nachtschutzgebiet liegen, haben sie einen Anspruch auf Schallschutzvorrichtungen an Schlafräumen und ggf. auf Belüftungseinrichtungen, die den im Planfeststellungsbeschluss (S. 23) genannten Anforderungen genügen müssen. Die Antragsteller halten die Anforderungen für zu gering. Sollten sie damit im Hauptsacheverfahren Gehör finden, könnte ihren Beanstandungen durch schärfere Auflagen zu Lasten der Beigeladenen abgeholfen werden.

c) Im vorliegenden Eilverfahren besteht keine Veranlassung, in die von den Antragstellern angesprochene Schadstoffproblematik einzusteigen. Die Antragsteller leiten aus ihrem Vortrag, die Belastung der Luft mit Ruß werde im Prognosejahr 2015 nicht - wie im Planfeststellungsbeschluss angenommen (S. 472) - bei maximal $1,44 \mu\text{g}/\text{m}^3$ liegen, sondern möglicherweise über dem als maßgeblich angesehen

Grenzwert von 1,5 µg/m³, keinen Anspruch auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses ab, sondern meinen, es sei erforderlich gewesen, "Maßnahmen zur Verringerung der flughafeninduzierten Rußbelastung in den Blick zu nehmen" (Antragsbegründung S. 189). Dieses Vorbringen zielt auf die Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses um betriebliche Regelungen nach § 8 Abs. 4 Satz 1 LuftVG. Ihm braucht hier schon deshalb nicht nachgegangen zu werden, weil Ansprüche auf Planergänzung in Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO nicht in den Blick zu nehmen sind.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 162 Abs. 3 VwGO und die Streitwertentscheidung auf § 52 Abs. 1, § 53 Abs. 3 Nr. 2 GKG.

Dr. Paetow

Gatz

Dr. Philipp

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Luftverkehrsrecht
Fachplanungsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG Art. 14
LuftVG § 8 Abs. 1 Satz 2

Stichworte:

Planfeststellung; Flughafen; Verkehrsflughafen; Luftfrachtverkehr; Frachtdrehkreuz; Fracht-Hub; Parallelbahnsystem; Planrechtfertigung; Bedarf; Bedürfnisprüfung; Prognose; Alternativstandorte; Abwägung; Nachtflugverbot; Lärmschutz; passiver -; Planergänzung.

Leitsätze:

Der Ausbau eines Verkehrsflughafens zu einem Frachtdrehkreuz und die Zulassung eines unbeschränkten Nachtflugbetriebs können mit einem bestehenden Bedarf nach Nachtflugbewegungen im Frachtflugverkehr gerechtfertigt werden. Ob sich die Planrechtfertigung mit dem Einwand in Frage stellen lässt, andere Flughäfen kämen vorrangig als Frachtdrehkreuz in Betracht, bleibt offen.

Ob die bestehende Nachfrage nach Nachtflugmöglichkeiten einem berechtigten Interesse der Frachtdienstleister und ihrer Kunden entspringt, liegt jenseits richterlicher Kontrolle.

Beschluss des 4. Senats vom 19. Mai 2005 - BVerwG 4 VR 2000.05