



## Hessischer Verwaltungsgerichtshof

### Im Namen des Volkes

### Urteil

In dem Verwaltungsstreitverfahren

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

Klägerin,

bevollmächtigt: Rechtsanwälte Dres. Reiner Geulen und Remo Klinger,  
Schaperstraße 15, 10719 Berlin,

gegen

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

Beklagten,

bevollmächtigt: Rechtsanwalt Dr. Volker Gronefeld,  
Maximiliansplatz 5, 80333 München,

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

bevollmächtigt: Rechtsanwälte Freshfields Bruckhaus Deringer,  
Taunusanlage 11, 60329 Frankfurt am Main,

wegen Luftverkehrsrechts

hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof - 2. Senat - durch

Vorsitzenden Richter am Hess. VGH  
Richter am Hess. VGH  
Richter am Hess. VGH  
Richter am Hess. VGH  
Richterin am Hess. VGH  
ehrenamtliche Richterin  
ehrenamtlichen Richter

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 26. März 2003 für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu tragen.

Das Urteil ist wegen der außergerichtlichen Kosten des Beklagten und der Beigeladenen vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des jeweiligen Vollstreckungsbetrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

## Tatbestand

Die Klägerin, eine ca. 15 km östlich des Flughafens Frankfurt am Main liegende Großstadt mit rd. 117.000 Einwohnern, begehrt eine spürbare Reduzierung des Flugbetriebs über ihrem Stadtgebiet. Sie macht geltend, für diesen größten deutschen Verkehrsflughafen liege eine seinen gegenwärtigen Ausbauzustand rechtfertigende Planfeststellung nicht vor und habe eine Gesamtabwägung der durch den tatsächlichen Flugbetrieb berührten öffentlichen und privaten Belange bislang nicht stattgefunden. Vielmehr sei die seit Jahren anhaltende, zuletzt sogar überproportionale Steigerung der Flugbewegungszahlen vor allem zur Nachtzeit ohne die gebotene Abwägung in einem förmlichen luftverkehrsrechtlichen Verfahren und insbesondere ohne Anhörung der von dem Fluglärm betroffenen Kommunen durchgesetzt worden.

Das Stadtgebiet der Klägerin wird am häufigsten bei Landeanflügen aus östlicher Richtung auf das seit Jahrzehnten vorhandene Parallelbahnsystem 25/07 R und L überflogen. Laut dem "Fluglärmreport" der Beigeladenen (Ausgabe 1/2003, S. 9) fanden bei-

spielsweise im Zeitraum vom 1. Mai 2002 bis zum 31. Oktober 2002 bei der vorherrschenden Betriebsrichtung 25 (nach Westen) 80.234 derartige Anflüge am Tage und 9.185 in der Nacht statt; außerdem kam es im gleichen Zeitraum bei der - im langjährigen Mittel nur in ca.  $\frac{1}{4}$  der Betriebszeit benutzten - Betriebsrichtung 07 (nach Osten) zu 9.223 das Stadtgebiet der Klägerin berührenden Flugzeugstarts am Tage und weiteren 1.751 in der Nacht. Die Messstellen 01 und 02 der von der Beigeladenen betriebenen Fluglärmüberwachungsanlage befinden sich - unmittelbar im Bereich der Anfluggrundlinien - in den Stadtteilen Lauterborn und Bieber; die niedrigste Überflughöhe beträgt dort ca. 600 bzw. 800 m über Grund. Große Teile des überflogenen Stadtgebiets sind durch zahlreiche Bebauungspläne der Klägerin - oft seit Jahrzehnten - als Wohngebiete ausgewiesen; weitere Bebauungspläne - z. B. für das Plangebiet Kaiserlei - befinden sich noch in Aufstellung. Von dem Fluglärm betroffen sind ferner u. a. die Städtischen Kliniken Offenbach mit 1.059 Betten, das "Seniorenzentrum am Hessenring" mit etwa 390 Plätzen, weiterhin 26 Schulen mit ca. 15.500 Schülern und 20 städtische Kindertagesstätten mit insgesamt 1.958 Plätzen sowie Parks und Erholungsflächen. Ebenfalls betroffen sind Wohngebiete, die sich im Besitz der GBO, einer 100 %igen Tochtergesellschaft der Klägerin, befinden. Schließlich ist die Klägerin auch selbst Eigentümerin zahlreicher Grundstücke im gesamten Stadtgebiet, die überwiegend mit Wohnhäusern bebaut sind oder gewerblich genutzt werden. Größere Teile des Stadtgebiets unterliegen Siedlungsbeschränkungen, die zuletzt im Regionalplan Südhessen 2000 festgesetzt wurden.

Die Betriebsgenehmigung für den schon vor dem Zweiten Weltkrieg angelegten Flughafen Frankfurt am Main wurde durch Bescheid des damaligen Hessischen Ministers für Wirtschaft und Verkehr vom 20. Dezember 1957 neu gefasst; sie enthält einen allgemeinen Auflagenvorbehalt, jedoch keine Aussagen über Einschränkungen der Betriebszeit. Auf der Grundlage weiterer Genehmigungen vom 27. Oktober 1960 und 3. Juni 1964 wurden die Start- und Landebahn 07 L/25 R (Nord) auf 3.900 m sowie die parallel verlaufende Start- und Landebahn 07 R/25 L (Süd) auf 3.750 m verlängert. Mit Bescheid vom 23. August 1966 wurden im Zuge des geplanten Ausbaus des Flughafens die nochmalige Verlängerung der beiden Parallelbahnen mit den dazugehörigen Rollbahnen und Befeuerungsanlagen und der Betrieb auf einer Länge von jeweils 4.000 m nach Verlegung der Schwellen 25 R und 25 L um 588 m bzw. um 670 m nach Westen sowie die Anlage der Startbahn 18 (West) mit einer Länge von ebenfalls

4.000 m mit den dazugehörigen Rollbahnen und Befeuerungsanlagen und der Betrieb für Starts nur in Richtung Süd genehmigt. Auch diese Genehmigung enthält keine Betriebsbeschränkungen.

Durch Beschluss vom 23. März 1971 wurde sodann der Plan für die Errichtung der Startbahn 18 (West) und die Verlängerung des bestehenden Parallelbahnsystems im Wesentlichen entsprechend dem genehmigten Ausbauplan festgestellt. In der Begründung dieses Planfeststellungsbeschlusses ist ausgeführt, der Flughafen Frankfurt am Main habe sich zu einem der bedeutendsten Knotenpunkte des innerdeutschen und des Weltluftverkehrs entwickelt. Die Erweiterung des Start- und Landebahnsystems sei notwendig, um das künftig zu erwartende hohe Verkehrsaufkommen abwickeln zu können; eine mögliche Kapazitätsgrenze werde damit zeitlich weit hinausgeschoben. Die Startbahn 18 (West) ermögliche eine Erhöhung der Kapazität auf 70 Flugbewegungen unter Instrumentenflugregeln in den Spitzenstunden. Schon die jetzige Zahl der Landungen mache die Lärmsituation in Offenbach kritisch, so dass - als Sofortmaßnahmen - die Landeswellen nach Westen verschoben und gleichzeitig der Gleitwegwinkel auf etwa 3 Grad erhöht werden müssten. Gesundheitsschäden durch Fluglärm seien unter den im medizinischen Gutachten aufgestellten Voraussetzungen nicht zu erwarten.

Einschränkende Betriebsregelungen enthält der Planfeststellungsbeschluss nicht. In mehreren Nachträgen zur Betriebsgenehmigung wurden aber nach der Inbetriebnahme der Startbahn 18 (West) im April 1984 schrittweise gewisse Einschränkungen des zivilen Nachtflugverkehrs angeordnet. Durch Nachtrag vom 16. Juli 1999 traf das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL) u. a. auch für nach Anhang 16, Band 1, Teil II, Kap. 3 zum ICAO-Abkommen lärmzertifizierte Luftfahrzeuge folgende Regelung:

- 3.1 Starts und Landungen von Flügen, die nicht spätestens am Vortag vom Flugplankoordinator koordiniert wurden (ad-hoc-Charter, insbesondere Einzelflüge aus bestimmten Anlässen ohne öffentliches Interesse) sind nicht zulässig von 22.00 Uhr bis 06.00 Uhr Ortszeit.
- 3.2 Starts und Landungen zur Durchführung von Übungs-, Überprüfungs- und Trainingsflügen sind nicht zulässig von 23.00 Uhr bis 06.00 Uhr Ortszeit.
- 3.3 Landungen für alle Arten von Flügen sind nicht zulässig von 00.00 Uhr bis 05.00 Uhr Ortszeit.
- ...
- 4.3 Von den Einschränkungen nur nach Nr. 3 sind ausgenommen:  
Luftfahrzeuge, deren Betreiber solche Luftfahrtunternehmen sind, die der Genehmigungsbehörde nachgewiesen haben, dass sie in Frankfurt den Schwer-

punkt ihres Geschäfts- und Wartungsbetriebes unterhalten. Landungen derartiger Luftfahrzeuge sind jedoch nicht zulässig von 01.00 Uhr bis 04.00 Uhr Ortszeit.

Trotz dieser Einschränkungen stieg die Anzahl der Nachtflugbewegungen weiter, zum Teil sprunghaft, an.

Bereits im Juli 1998 war ein Mediationsverfahren eingeleitet worden, mit dem die künftige Entwicklung des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main geklärt werden sollte. Ende Januar 2000 schloss die Mediationsgruppe ihre Arbeit mit der Vorlage eines Berichtes und eines Empfehlungspakets (Optimierung des vorhandenen Systems, Kapazitätserweiterung durch Ausbau, Nachtflugverbot, Anti-Lärm-Pakt, Regionales Dialogforum) ab.

Nach Vorlage des Mediationsberichts, der auch als Anregung für eine neue Diskussion über die Fluglärmproblematik im Rhein/Main-Gebiet angesehen wurde, und wegen der überproportional hohen Zunahme von Fluglärmbeschwerden in den Jahren 1998 und 1999 sowie im Hinblick auf die deutliche Steigerung der nächtlichen Flugbewegungen in den Jahren 1999 und 2000 sah das HMWVL Veranlassung, die Beigeladene für den 24. Mai 2000 zu einem luftverkehrlichen Aufsichtsgespräch und um die Vorlage eines aktuellen lärmphysikalischen Gutachtens zu bitten. Hierzu wurde einvernehmlich festgelegt, dass in dem Gutachten auf der Basis der sechs verkehrsreichsten Monate des Jahres 2000 (Mai bis Oktober) die rechnerisch ermittelte Fluglärmbelastung in der Umgebung des Flughafens für den Betriebsfall 2000 (460.000 Flugbewegungen pro Jahr) und für den Betriebsfall 200X (500.000 Flugbewegungen pro Jahr) unter Zugrundelegung bestimmter Kriterien und Parameter darzustellen sei.

Das vom Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V. (DLR) daraufhin erstellte Gutachten wurde - und zwar auch in seiner überarbeiteten Fassung vom 14. Dezember 2000 - von dem Hessischen Landesamt für Umwelt und Geologie (HLUG) "qualitätsgesichert". Auf seiner Grundlage leitete das HMWVL durch Schreiben vom 4. Januar 2001 eine Anhörung nach § 28 HVwVfG mit dem Hinweis darauf ein, dass in beiden untersuchten Betriebsfällen in der Nachtzeit Wohngebiete von dem sog. Jansen-Kriterium erfasst würden und damit für diese Gebiete die Zumutbarkeitsschwelle für die Beeinträchtigung durch nächtlichen Fluglärm überschritten werde; auch unter Einbeziehung ökonomischer und ökologischer, arbeitsmarkt- und strukturpolitischer Aspekte werde Handlungsbedarf gesehen und sei beabsichtigt, Maßnahmen des aktiven und passiven

Lärmschutzes vorzusehen, um die Lärmbelastung der Wohnbevölkerung in der Umgebung des Flughafens Frankfurt am Main zu reduzieren.

Bereits mit Schreiben vom 25. Oktober und 18. Dezember 2000 hatte die Klägerin bei dem HMWVL beantragt,

1. mit Beginn des nächsten Flugplanes diejenigen Flugbewegungen (insbesondere Nachtflüge) zu untersagen, die über die nach dem Planfeststellungsbeschluss von 1971 und der Betriebsgenehmigung von 1967 zulässige Zahl hinausgehen,
2. die Lärmbelastung ihrer Bewohner in einem Verfahren der Planfeststellung (Betriebsgenehmigung) unter Berücksichtigung der Zunahme der Flugbewegungen und der Lärmbelastungen seit dem Planfeststellungsbeschluss von 1971 und der Betriebsgenehmigung von 1967 erneut abzuwägen und den Planfeststellungsbeschluss (die Betriebsgenehmigung) durch neue luftverkehrsrechtliche Genehmigungen zu ersetzen bzw. durch nachträgliche Auflagen zu ergänzen,
3. die Lärmbelastung ihrer Bewohner durch geeignete Maßnahmen, insbesondere durch Einschränkung der Nachtflüge, auf das nach dem Planfeststellungsbeschluss von 1971 und der Betriebsgenehmigung von 1967 zulässige Maß zu reduzieren.

Mit weiterem Schreiben vom 31. Januar 2001 widersprach sie der anlässlich ihrer Anhörung geäußerten Auffassung des Beklagten, der gegenwärtige Flugbetrieb am Flughafen Frankfurt am Main sei durch den bestandskräftigen Planfeststellungsbeschluss und die erteilte Genehmigung nebst Nachträgen gedeckt, und bat um eine Bescheidung ihrer Anträge bis zum 13. Februar 2001.

Am 15. Februar 2001 hat die Klägerin daraufhin bei dem Hessischen Verwaltungsgerechtshof Klage erhoben (2 A 474/01).

Durch an die Beigeladene gerichteten Bescheid vom 26. April 2001 ordnete das HMWVL eine "vorläufige weitere Einschränkung und Konkretisierung der Betriebsgenehmigung nach § 6 LuftVG" an, und zwar ausdrücklich in Anwendung von § 6 Abs. 2 Satz 4 i.V.m. § 29b LuftVG sowie unter Inanspruchnahme des früher ausgesprochenen Vorbehaltes weiterer Einschränkungen hinsichtlich des Schutzes der Bevölkerung vor Fluglärm. In dem nur den Winterflugplan 2001/2002 betreffenden Teil A I dieser für sofort vollziehbar erklärten Entscheidung ("Lärmbegrenzende Betriebsbeschränkungen") wurde der Flugbetrieb über die nach dem Bescheid vom 16. Juli 1999 bestehende Nachtflugregelung hinaus dadurch beschränkt, dass die Anzahl der planbaren Flugbe-

wegungen in der Zeit von 23.00 Uhr bis 05.00 Uhr (Ortszeit) auf der Grundlage der koordinierten Nachtflugbewegungen des Winterflugplans 2000/2001 - auf insgesamt nicht mehr als 6.297 Nachtflugbewegungen - begrenzt wurde. In dem über den Winterflugplan 2001/2002 hinaus geltenden Teil A II der Entscheidung ("Baulicher Schallschutz") wurde die Beigeladene verpflichtet, in einem Nachtschutzgebiet, das von der Umhüllenden einer auf der Grundlage von 150 Nachtflugbewegungen berechneten "Isophone 6 x 75" (6malige Überschreitung des Maximalpegels 75 dB(A) außen) und der Isophone 55 dB(A) Leq (3) außen gebildet wird, baulichen Schallschutz (Schallschutzmaßnahmen) an Wohngebäuden anzubieten und durchzuführen oder durchführen zu lassen, und zwar, wie schon im November 2000 von der Beigeladenen selbst angeboten, mit dem Ziel, dass im belüfteten Rauminnern in zum Schlafen geeigneten Räumen bei geschlossenen Fenstern am Ohr des Schläfers ein Maximalpegel von 52 dB(A)  $L_{max}$  nicht regelmäßig überschritten wird. Die Genehmigungsbehörde kündigte ferner an, dass die Beigeladene, wie sie selbst angeboten habe, baulichen Schallschutz nach den vorgenannten Kriterien auch für Krankenhäuser, Altenwohnanlagen, Schulen und Kindertagesstätten und ähnlich besonders schutzwürdige Einrichtungen, die dem ständigen Aufenthalt von Menschen zu dienen bestimmt sind, sicherstellen werde, sofern sich diese Einrichtungen in dem definierten Schutzgebiet befinden. In Teil A III ("Lärmgutachten") wurde die Beigeladene verpflichtet, in Ergänzung des Gutachtens vom 14. Dezember 2000 ein weiteres lärmphysikalisches Gutachten vorzulegen, das sowohl den Flug- als auch den Bodenlärm ermittelt und darstellt, und zwar unter Berücksichtigung der seit April 2001 veränderten Streckenführung und -belegung. In Teil A IV ("Fluglärmmessungen") wurde die Beigeladene sodann verpflichtet, die von ihr nach § 19a LuftVG eingerichteten und zu betreibenden Fluglärmmessanlagen auf die Richtigkeit der Fluglärmfassung und der Messungen sowie der Auswertung von einer fachlich anerkannten Stelle überprüfen und sich die Ordnungsmäßigkeit der Datenerfassung und Auswertung jährlich bestätigen zu lassen.

Gegen den ihr am 27. April 2001 zugestellten Bescheid hat die Klägerin am 25. Mai 2001 bei dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof Anfechtungsklage erhoben (2 A 1504/01), soweit durch ihn insbesondere Nachtflüge in einer bestimmten Zahl zugelassen würden.

Am 20. August 2001 fand zwischen Vertretern der Luftverkehrswirtschaft und der Genehmigungsbehörde eine Besprechung über die Umsetzung des Bescheides vom

26. April 2001 sowie über die wirtschaftlichen Auswirkungen einer bis zum Abschluss des baulichen Schallschutzprogramms befristeten Lärmkontingentierung statt; diese Besprechung wurde zugleich als Anhörung im Sinne des § 28 HVwVfG zu der anstehenden Folgeentscheidung durchgeführt.

Durch für sofort vollziehbar erklärten Bescheid vom 24. September 2001 änderte das HMWVL die Genehmigung zum Betrieb des Flughafens Frankfurt am Main in der Weise ab, dass für die einzelnen Flugplanperioden, beginnend mit dem Sommerflugplan 2002 und endend mit dem Winterflugplan 2005/2006, eine auf die Zeit von 23.00 Uhr bis 05.00 Uhr (Ortszeit) begrenzte und auf die jeweilige Flugplanperiode bezogene, in einem bestimmten Lärmpunktekonto ausgedrückte Lärmkontingentierung für die Flüge vorgenommen wurde, für die durch den Flughafenkoordinator in diesem Zeitraum zeitlichen (Slots) zugeteilt werden. Das jeweilige Lärmpunktekonto wurde auf der Grundlage der koordinierten Nachtflüge des Sommerflugplans 2000 mit 217 Tagen und des Winterflugplans 2000/2001 mit 147 Tagen sowie des jeweiligen Flottenmixes unter Berücksichtigung der Zuordnung der Luftfahrzeuge in insgesamt sieben Lärmkategorien ermittelt; diese Zuordnung, die Bestandteil der Entgeltregelung für den Flughafen Frankfurt am Main ist, erfolgte nach dem von der Beigeladenen für das Jahr 2000 ermittelten durchschnittlichen Startlärmpegel der einzelnen betrachteten oder als Gruppen zusammengefassten Flugzeugtypen.

Hiergegen hat die Klägerin am 4. Oktober 2001 bei dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof Anfechtungsklage erhoben (2 A 2646/01).

Nach Vorlage weiterer lärmphysikalischer Gutachten änderte das HMWVL die Genehmigung zum Betrieb des Flughafens Frankfurt am Main durch wiederum für sofort vollziehbar erklärten Bescheid vom 25. November 2002 in der Weise ab, dass das in dem Bescheid vom 26. April 2001 festgesetzte Nachtschutzgebiet nach Maßgabe neuer Plankarten u. a. auf am südwestlichen Rand des Stadtgebiets der Klägerin liegende Bereiche ausgedehnt wurde. Aus den Ergebnissen der erneut durch das HLUG qualitätsgesicherten DLR-Gutachten sei zu erkennen, dass bereits ohne Berücksichtigung des militärischen Flugbetriebes die Belastung der Bevölkerung durch nächtlichen Fluglärm in der Flughafenumgebung gebietsweise ein solches Ausmaß erreicht habe, dass gesundheitliche Beeinträchtigungen nur durch Schutzmaßnahmen in Form eines baulichen Schallschutzes ausgeschlossen werden könnten.

Auch hiergegen hat die Klägerin am 18. Dezember 2002 bei dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof Anfechtungsklage erhoben (2 A 3427/02).

Der erkennende Senat hat die Klageverfahren 2 A 474/01, 2 A 1504/01, 2 A 2646/01 und 2 A 3427/02 gemäß § 93 Satz 1 VwGO unter dem führenden Aktenzeichen 2 A 2646/01 zu gemeinsamer Verhandlung und Entscheidung verbunden.

Die Klägerin beantragt nunmehr:

1. Die Beklagte wird verpflichtet, die Lärmbelastungen im Stadtgebiet der Klägerin durch den Betrieb des Flughafens Frankfurt/Main durch Planfeststellung (§§ 8, 9 LuftVG) - hilfsweise durch Genehmigung (§ 6 LuftVG) - unter Berücksichtigung der Zunahme der Lärmbelastungen abzuwägen und unter Berücksichtigung dieser Abwägung hinreichend konkrete Regelungen über die zulässigen Flugbewegungen (insbesondere bei Nachtflügen) zu erlassen bzw. die vorhandenen luftverkehrsrechtlichen Regelungen durch entsprechende nachträgliche Auflagen zu ergänzen.
2. Die Beklagte wird verurteilt, den Flugbetrieb auf dem Flughafen Frankfurt/Main - gegebenenfalls durch Teilwiderruf erteilter Betriebsgenehmigungen - soweit einzuschränken, dass nachts (22.00 Uhr bis 6.00 Uhr) nicht mehr als sechs Einzelschallereignisse mit einem Außenpegel von  $L_{max} - 67 \text{ dB(A)}$  in Verbindung mit einem Dauerschallpegel von höchstens  $L_{eq} (3) = 50 \text{ dB(A)}$  auf diejenigen Grundstücke im Stadtgebiet der Klägerin einwirken, für die die Klägerin Bebauungspläne mit der Nutzung als Wohngebiet festgesetzt hat bzw. lärmsensible öffentliche Einrichtungen betreibt oder Eigentümerin von Wohngrundstücken ist.

hilfsweise,

die Beklagte zu verurteilen, die Klägerin hinsichtlich des in ihrem Stadtgebiet durch den Betrieb des Flughafens Frankfurt am Main verursachten Fluglärms - insbesondere während der Nachtzeit - unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu bescheiden.

3. Es wird festgestellt, dass die Lärmbelastungen im Stadtgebiet der Klägerin durch den Betrieb des Flughafens Frankfurt/Main nicht in einem luftverkehrsrechtlichen Verfahren der Planfeststellung (§§ 8, 9 LuftVG) oder der Genehmigung (§ 6 LuftVG) abgewogen worden sind.
4. Die Bescheide der Beklagten vom 26.04.2001, 24.09.2001 und 25.11.2002 werden aufgehoben.

Zur Begründung trägt die Klägerin unter Bezugnahme auf die Ausführungen von Geulen/Klinger zum "Rechtsschutz Dritter gegen Flughafenlärm" (NJW 2001, 1038 f.) vor, der gesamte bisherige Ausbau des Flughafens Frankfurt am Main, insbesondere die wesentliche Erweiterung der Terminals, Cargo-Anlagen und Vorfelder, sei ohne Planfeststellungsverfahren und damit ohne jegliche Abwägung von Lärmschutzbelangen allenfalls auf der Grundlage einfacher Baugenehmigungen vorangetrieben worden. Auch im Rahmen der mehrfachen nachträglichen Änderungen der Flughafengenehmigung sei es nicht zu einer derartigen Abwägung gekommen, obwohl sich die Zahl der Nachtflüge von knapp 11.000 im Jahr 1985 auf über 50.000 im Jahr 2001 erhöht habe. Deshalb sei nunmehr eine grundsätzliche Neuabwägung hinsichtlich der auf die Flughafenumgebung einwirkenden unzumutbaren Lärmimmissionen mit dem Ziel der Anordnung eines Nachtflugverbots, hilfsweise einer weitgehenden Einschränkung der Nachtflüge, geboten. Durch die Unterlassung der beantragten Maßnahmen sei sie, die Klägerin, in ihrem Recht auf Berücksichtigung ihrer abwägungserheblichen Belange - Selbstverwaltungsrecht und fiskalisches Eigentum - verletzt. Seit Erlass des bisher einzigen für den Flughafen erlassenen Planfeststellungsbeschlusses habe sich ihre eigene Bauleitplanung um ein Vielfaches gegenüber dem damaligen Stand ausgedehnt. Gerade auch für die unter den Luftverkehrsschneisen liegenden Stadtgebiete seien zahlreiche Bebauungspläne - vor allem für Wohngebiete - ausgewiesen und entsprechende Baugenehmigungen erteilt worden. Als Trägerin kommunaler Einrichtungen, insbesondere der Städtischen Kliniken, sowie als Eigentümerin von Wohngrundstücken könne sie ebenso wie private Grundstückseigentümer Schutz vor unzumutbaren Lärmwirkungen und Luftverunreinigungen verlangen. Die Änderung eines bestehenden Flughafens sei, abgesehen von Fällen unwesentlicher Bedeutung, planfeststellungspflichtig und begründe auch für betroffene Gemeinden einen Anspruch auf Verfahrensbeteiligung. Der ständige weitere Ausbau des Flughafens gerade auch im Bereich der luftseitigen Anlagen insbesondere durch Erhöhung der Zahl der Flugzeugpositionen von 55 im Jahre 1971 auf 154 im Jahre 2001 sowie der auf verschiedenen kapazitätssteigernden Maßnahmen beruhende Anstieg der Flugbewegungszahlen - vor allem nachts - stellten eine dem rechtsstaatlichen Abwägungsgebot unterworfenen Flughafenänderung schon deshalb dar, weil sich der 1971 erlassene Planfeststellungsbeschluss gar nicht auf den Flughafen insgesamt beziehe und die damalige Lärmsituation mit den heutigen Verhältnissen am größten deutschen Verkehrsflughafen nicht mehr zu vergleichen sei. Seither hätten sich die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Vor-

aussetzungen für die Abwägung der durch den Flughafenbetrieb betroffenen Belange grundlegend geändert; dies gelte insbesondere für das gesamte Instrumentarium zur Ermittlung und Bewertung von Fluglärm sowie zur Festlegung von Zumutbarkeitsgrenzen. Durch die damalige, nach dem gegenwärtigen lärmmedizinischen Erkenntnisstand völlig unzureichende Abwägung sei die in den letzten Jahren zu verzeichnende Verkehrszunahme und insbesondere die überproportionale Zunahme des Nachtflugverkehrs nicht mehr gedeckt. Aus der von ihr vorgelegten Lärmphysikalischen Bestandsaufnahme der Müller-BBM GmbH vom 11. November 2002, ergänzt durch Kurzbericht vom 13. März 2003, ergebe sich jedenfalls hinsichtlich des Nachtfluglärms im Stadtgebiet der Klägerin, dass Handlungsbedarf bestehe; in den Jahren 2000 und 2001 sei nämlich durch nächtliche Flugereignisse der Maximalpegel von 70 dB(A) an der Messstelle Offenbach-Lauterborn tagesdurchschnittlich über 20 mal, an der Messstelle Offenbach-Bieber mindestens sechsmal erreicht bzw. überschritten worden. In ihrer Planungshoheit werde sie schließlich auch durch die Festsetzung von Siedlungsbeschränkungsgebieten und Bauhöhenbeschränkungen betroffen. Angesichts dessen verbiete es sich, die Kapazität des Flughafens Frankfurt am Main ohne grundsätzliche Abwägung der Gesamtbelastung der Immissionsbetroffenen in einem Planfeststellungsverfahren noch weiter zu erhöhen, etwa durch die geplante Errichtung einer Wartungsanlage für das Großraumflugzeug Airbus A 380 oder durch den Bau des Schnellabrollwegs RtO sowie die Einführung eines neuen kapazitätssteigernden Landeanflugverfahrens.

Die mit der Anfechtungsklage angegriffenen Bescheide des HMWVL vom 26. April 2001, 24. September 2001 und 25. November 2002 verletzen sie, die Klägerin, deshalb in eigenen Rechten, weil sie gegenüber dem rechtlich Zulässigen eine Erhöhung der Flugbewegungszahlen und damit eine weitere Zunahme der Lärmbelastung sowie der Luftverunreinigungen vor allem in den lärmsensiblen Randzeiten von 22.00 bis 23.00 Uhr und von 05.00 bis 06.00 Uhr (jeweils Ortszeit) zuließen. Mit dem Instrument der "Lärmkontingentierung" werde lediglich das Flottenkonzept der Lufthansa nachvollzogen mit der Folge, dass bis zum Winterflugplan 2005/2006 sogar eine Steigerung der Flugbewegungszahlen während der Nachtstunden von 23.00 bis 05.00 Uhr um über 45 % ermöglicht werde. Die Ausdehnung des ursprünglich ausgewiesenen Nachtschutzgebiets beruhe auf einer wiederum ohne Planfeststellung und ohne Anhörung Drittbetroffener vorgenommenen rechtswidrigen Steigerung der Flughafenkapazität um

40.000 Flugbewegungen pro Jahr auf nunmehr 500.000 Bewegungen pro Jahr. Zudem liege dem Bescheid vom 25. November 2002 eine widersprüchliche Datenbasis, insbesondere im Hinblick auf die veränderte Flugroutenverteilung und den zu geringen Anteil schwerer Luftfahrzeuge (über 130 t) am Nachtaufkommen sowie wegen der Nichtberücksichtigung militärischer Flüge, zugrunde. Im Ergebnis werde deshalb ein weitaus zu geringer Teil des Stadtgebiets der Klägerin geschützt, vielmehr das Nachtschutzgebiet zugunsten der Beigeladenen optimiert.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er hält sämtliche Klageanträge für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet. Die mit der Anfechtungsklage angegriffenen Entscheidungen des HVMWL könnten, soweit nicht ohnehin Erledigung infolge Ablaufs des Winterflugplans 2001/2002 eingetreten sei, die Klägerin nicht im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO in ihren Rechten verletzen, weil die mit den Bescheiden vom 26. April 2001, 24. September 2001 und 25. November 2002 verfügten Schallschutzmaßnahmen ausschließlich die Beigeladene belasteten, die Flughafenumgebung hingegen rechtlich begünstigten mit der Folge, dass bei einem Erfolg der Klage gerade diese Begünstigung entfiere. Insoweit verkenne die Klägerin, dass hierdurch keineswegs bis dahin nicht gestattete Nachtflüge erstmals zugelassen, sondern im Gegenteil weitergehende als die bisherigen Nachtflugbeschränkungen - zuletzt in der Fassung des Nachtrags vom 16. Juli 1999 - auch zu ihren Gunsten angeordnet worden seien. Die der Beigeladenen erteilte bestandskräftige Zulassung enthalte nämlich (mit Ausnahme der genannten Nachtflugbeschränkung) keine Beschränkungen für die Durchführung von Flugverkehr auf dem Flughafen Frankfurt am Main; vielmehr unterliege die Beigeladene nach Maßgabe dieser luftrechtlichen Zulassung der Betriebspflicht nach § 45 LuftVZO.

Auch für die auf die Reduzierung des Luftverkehrsaufkommens abzielenden Verpflichtungsanträge stehe der Klägerin keine Klagebefugnis zur Seite. Insoweit lasse die Klägerin außer Acht, dass sich die Beigeladene auf eine bestandskräftige luftrechtliche Genehmigung und nachfolgende Planfeststellung für den Flughafenausbau berufen könne. Für die Umgestaltung und Erweiterung der Vorfelder einschließlich der Vermehrung der Flugzeugpositionen seien Freistellungsentscheidungen nach § 8 Abs. 3 LuftVG erteilt worden. Die bloße gesteigerte Ausnutzung der Kapazität eines uneingeschränkt

genehmigten Flugplatzes stelle keine nach § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG genehmigungsbedürftige oder gar nach § 8 LuftVG planfeststellungspflichtige Erweiterung oder Änderung dar. Dies gelte auch für die weitere - selbst sprunghafte - Zunahme des (Nachtflug-)Verkehrs auf dem Flughafen Frankfurt am Main. Ob eine bestimmte Entwicklung als wesentliche Erweiterung oder Änderung im Sinne des § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG zu werten sei, beurteile sich nämlich nach Umfang und Art nicht des faktisch vorhandenen, sondern des genehmigten Betriebs. Ferner komme es für die Rechtswirkungen einer früheren Genehmigung oder Planfeststellung auch nicht darauf an, ob, nach welchem Maßstab und in welchem Umfang dem Interesse der Anwohner, von Fluglärm möglichst verschont zu bleiben, seinerzeit bei Erteilung der Genehmigung oder Planfeststellung Rechnung getragen wurde; schließlich sei unerheblich, ob in einer früheren Entscheidung das gesamte sich in der Zwischenzeit ergebende Verkehrsaufkommen bereits als solches prognostiziert worden sei. Maßgeblich sei vielmehr allein der rechtliche Regelungsgehalt der Genehmigung. Diese enthalte für den Flugbetrieb am Flughafen Frankfurt am Main, abgesehen von den 1999 neu gefassten und durch die angefochtenen Bescheide des HMWVL ergänzten Nachtflugbeschränkungen, keinerlei Begrenzung. Damit stehe aber nach jeder Betrachtungsweise fest, dass der Klägerin ein Rechtsanspruch auf "Neuentscheidung" über den in der Zeit zwischen 22.00 bis 06.00 Uhr zulässigen Flugbetrieb im Sinne einer planungsrechtlichen Zulassungs- und Abwägungsentscheidung von vornherein nicht zustehen könne.

Soweit der klägerische Antrag auf einen noch weitergehenden als den bereits aufsichtlich ausgesprochenen Teilwiderruf der für den Betrieb des Flughafens Frankfurt am Main bestehenden Genehmigung abziele, könne die Klägerin gleichfalls nicht geltend machen, es müsse im Hinblick auf das gestiegene Luftverkehrsaufkommen eine erneute planerische Abwägungsentscheidung über den zuzulassenden Nachtflugbetrieb getroffen werden. Der (Teil-)Widerruf einer luftrechtlichen Genehmigung nach § 6 Abs. 2 Satz 4 LuftVG wie auch einer tatsächlich erteilten oder gemäß § 71 Abs. 2 LuftVG fingierten Planfeststellung nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 HVwVfG stehe im Ermessen der zuständigen Behörde; um eine dem Abwägungsgebot unterworfenen Planungsentscheidung handele es sich insoweit gerade nicht.

Die Ausnutzung der einem Flughafenbetreiber erteilten bestandskräftigen Zulassung durch Abwicklung auch stark zunehmenden Verkehrs führe nicht gleichsam automatisch in ein neues Planungsverfahren, in dem die Immissionsschutzbelange Dritter er-

neut nach den für eine rechtsstaatliche Planung geltenden Grundsätzen abgewogen werden müssten. Vielmehr setze die Anwendung des Abwägungsgebots - als Begrenzung der planerischen Gestaltungsfreiheit - voraus, dass überhaupt eine Planungsentscheidung getroffen werden müsse. Gerade dies sei aber hinsichtlich des Flughafens Frankfurt am Main bisher nicht der Fall. Die von der Klägerin dargestellte Entwicklung des Luftverkehrsaufkommens sei nicht in eine auch nur annähernd proportionale Erhöhung der Fluglärmbelastung umgeschlagen, diese sei vielmehr im Wesentlichen gleich geblieben. Lediglich die unterhalb von 70 dB(A) liegenden nächtlichen Maximalpegel kämen an den Offenbacher Messstellen vermehrt vor. Ohnehin bestehe in Bezug auf Fluglärm kein Vorrang aktiven Schallschutzes vor passiven Schutzmaßnahmen. Über das in den Bescheiden des HMWVL Verfügte hinaus bestehe kein Anspruch der Klägerin auf betriebliche Beschränkungen oder sonstige weitergehende nachträgliche Auflagen zu Lasten der Beigeladenen. Nicht zu beanstanden sei insbesondere die Abgrenzung des Nachtschutzgebiets, in dem passiver Schallschutz durchgeführt werde. Auch die Ausrichtung des baulichen Schallschutzes im Schutzgebiet an einem Schutzziel von 52 dB(A)  $L_{max}$  am Ohr des Schläfers trage den Belangen der in der Nachtzeit von Fluglärm Betroffenen über das durch § 6 Abs. 2 Satz 4 LuftVG Gebotene hinaus Rechnung. Der Beklagte betrachte den Lärmschutz in der Umgebung des Flughafens Frankfurt am Main als aufsichtliche Daueraufgabe und werde auch künftig auf der Grundlage von § 6 Abs. 2 Satz 4 LuftVG sowie der den angefochtenen Bescheiden beigefügten Entscheidungsvorbehalte weitere Auflagen und Regelungen verfügen, um nachhaltigen Gesundheitsbeeinträchtigungen rechtzeitig entgegenzutreten.

Die Beigeladene beantragt ebenfalls,

die Klage abzuweisen.

Sie hält die Klage aus den gleichen Gründen wie der Beklagte für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet. Bis zum Erlass der von der Klägerin angegriffenen Bescheide habe keine Betriebsbeschränkung für die Nachtzeit bestanden, die für lärmbeeinträchtigte An- und Umlieger des Flughafens Frankfurt am Main vorteilhafter gewesen wäre. Bei der vom HMWVL nunmehr angeordneten Einschränkung des Nachtluftverkehrs handele es sich deshalb ausschließlich um eine Beschränkung des bisher zugelassenen Flugbetriebs. Für die von der Klägerin geforderte Abwägung der Immissionsschutzbelange unter Berücksichtigung des stetig gestiegenen Luftverkehrsaufkommens sei ohnehin mangels einer planfeststellungspflichtigen Änderung kein Raum. Der Planfeststellungs-

beschluss von 1971 enthalte keine verbindliche Kapazitätsbeschränkung durch Festlegung bestimmter Höchstzahlen von Flugbewegungen oder von Lärmkontingenten, gegen die in der Folgezeit verstoßen worden sein könnte. Auch die im Jahre 1999 neu gefasste Betriebsgenehmigung lege kein bestimmtes Bewegungs- oder Lärmkontingent fest. Doch selbst bei einem Fehlen rechtlich gebotener Zulassungsentscheidungen wäre der derzeitige Betrieb des Flughafens Frankfurt am Main keineswegs als illegal zu betrachten; dem stehe die Genehmigungs- und Planfeststellungsfiktion des am 1. März 1999 in Kraft getretenen § 71 Abs. 2 LuftVG entgegen. Diese Vorschrift erfasse sämtliche ab 1959 auf dem Flughafen Frankfurt am Main durchgeführten Erweiterungsmaßnahmen, soweit diese nicht ohnehin ausdrücklich genehmigt oder von einer Planfeststellung freigestellt worden seien. Soweit der danach in vollem Umfang zulässige Flughafenbetrieb nunmehr zu unzumutbaren Beeinträchtigungen Dritter führen sollte, müsse dem im Rahmen der Möglichkeiten zur nachträglichen Anordnung von Schutzvorkehrungen bzw. zum (teilweisen) Widerruf der Flughafengenehmigung Rechnung getragen werden. Eine Pflicht der zuständigen Behörde zur "Dauerabwägung" bestehe demgegenüber ebenso wenig wie ein Anspruch Dritter auf Einleitung und Durchführung eines Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahrens. Zwar stehe den Gemeinden im Hinblick auf die ihnen obliegende Bauleitplanung nicht nur ein formelles Recht auf Beteiligung am luftverkehrsrechtlichen Zulassungsverfahren zu. Der Anspruch auf Durchführung und Abschluss eines solchen Verfahrens mit einer Sachentscheidung hänge aber im Einzelfall davon ab, ob die Anlage oder der Betrieb eines Flugplatzes im Sinne des § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG wesentlich erweitert oder geändert werden solle; dies sei bei dem uneingeschränkt genehmigten Flughafen Frankfurt am Main bisher nicht der Fall. Für Fälle erst nach Unanfechtbarkeit des Planes eintretender unvorhersehbarer Wirkungen des Vorhabens sei durch § 75 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 HVwVfG eine rechtsstaatlichen Anforderungen Rechnung tragende Regelung getroffen, deren Voraussetzungen hier allerdings nicht erfüllt seien, weil die Lärmauswirkungen des Flughafenbetriebs voraussehbar gewesen seien. Entgegen der Ansicht der Klägerin gehe im Übrigen mit der Zunahme der Flugbewegungen keineswegs eine Zunahme der Lärmbelastung einher. Vielmehr werde der Anstieg der Bewegungszahlen durch den Einsatz deutlich leiseren Fluggeräts vollständig kompensiert. Belastungen mit Fluglärm, der trotz des angeordneten baulichen Schallschutzes die Schwelle der Gesundheitsgefährdung erreiche, sei das Stadtgebiet der Klägerin auch bei Zugrundelegung eines "worst-

case"-Szenarios, wie es für die lärmphysikalischen Gutachten verwendet worden sei, nicht ausgesetzt.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der bei Gericht eingereichten Schriftsätze nebst Anlagen (1 Ordner) sowie die Verwaltungsvorgänge des Beklagten (6 Ordner) Bezug genommen, die zum Verfahren beigezogen und zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden sind.

### **E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e**

Die Klage bleibt mit allen in der mündlichen Verhandlung vor dem erkennenden Senat gestellten Anträgen ohne Erfolg. Über sie hat gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 VwGO ausnahmslos der Hessische Verwaltungsgerichtshof im ersten Rechtszug zu entscheiden. Dies gilt auch, soweit mit dem Klageantrag zu 2. ein Anspruch auf nachträgliche Planergänzung im Sinne des § 75 Abs. 2 Satz 2 HVwVfG geltend gemacht sein sollte; denn eine Streitigkeit über die Ergänzung des durch Beschluss vom 23. März 1971 unanfechtbar festgestellten Plans durch eine - wie ausschließlich beantragt - gerade auf die Reduzierung des nächtlichen Flugverkehrs gerichtete Schutzauflage betreffe ebenso wie die weiteren Anträge der Klägerin den Betrieb des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main. Während sich die Klageanträge zu 1. und 2. als - jedenfalls - unbegründet erweisen, sind der Feststellungsantrag zu 3. sowie der auf die Aufhebung der Bescheide des Beklagten vom 26. April 2001, 24. September 2001 und 25. November 2002 gerichtete Antrag zu 4. bereits unzulässig. Im Einzelnen gilt:

Hinsichtlich des mit dem Antrag zu 1. geltend gemachten Verpflichtungsbegehrens fehlt es der Klägerin nicht bereits, wie der Beklagte und die Beigeladene meinen, an der erforderlichen Klagebefugnis. Gemäß § 42 Abs. 2 VwGO ist, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, die Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein. Der Kläger genügt seiner Darlegungspflicht, wenn er hinreichend substantiierte Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er - im Falle

einer Verpflichtungsklage - durch Ablehnung oder Unterlassung eines beantragten Verwaltungsakts in einem eigenen Recht verletzt wird (vgl. Urteil des BVerwG vom 24. September 1998 - 4 CN 2.98 -, BVerwGE 107, 215, 217). Die Klägerin macht in erster Linie unter Berufung auf das den Gemeinden durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistete Selbstverwaltungsrecht geltend, sie werde in ihrer Planungshoheit dadurch beeinträchtigt, dass der Beklagte trotz einer - nach ihrer Auffassung - im Sinne des § 6 Abs. 4 Satz 2 sowie des § 8 Abs. 3 LuftVG **w e s e n t l i c h e n E r w e i t e r u n g u n d Ä n d e r u n g** des Betriebs und der (luftseitigen) Anlagen des Flughafens Frankfurt am Main es rechtswidrig unterlasse, die Fluglärmbelastungen in ihrem Stadtgebiet durch Planfeststellung, hilfsweise durch Genehmigung, unter Berücksichtigung der Zunahme der Lärmbelastungen in den letzten Jahren abzuwägen und unter Berücksichtigung dieser Abwägung hinreichend konkrete Regelungen über die Reduzierung des Flugbetriebs (insbesondere nachts) zu erlassen. Indem die Klägerin jedenfalls in der Anlage 1 zu ihrem Schriftsatz vom 19. März 2003 konkret mehrere in Aufstellung befindliche Bebauungspläne benennt, mit denen neue Wohngebiete ausgewiesen werden sollen, macht sie nicht nur, was ihre Klagebefugnis entfallen ließe (Urteil des BVerwG vom 20. Mai 1998 - 11 C 3.97 -, Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 18), ausschließlich Rechte anderer, insbesondere ihrer Einwohner, oder das bloß allgemeine Interesse daran geltend, von Luftverkehrsimmissionen verschont zu bleiben; vielmehr zielt ihr Vorbringen hiermit auf den gerade (und nur) den Gemeinden im Hinblick auf deren im Selbstverwaltungsrecht gründende gesamträumliche Planungsverantwortung für den örtlichen Bereich unter bestimmten Voraussetzungen eingeräumten Anspruch auf Durchführung eines luftverkehrsrechtlichen Genehmigungs- bzw. Planfeststellungsverfahrens, einschließlich des Abschlusses durch eine Sachentscheidung, ab (vgl. Urteil des BVerwG vom 5. Oktober 1990 - 7 C 55 und 56.89 -, BVerwGE 85, 368, 377). Schon die Lage des Flughafens Frankfurt am Main sowie die Ausrichtung der danach in Betracht kommenden An- und Abflugrouten lassen es als möglich erscheinen, dass die durch den Flughafenbetrieb in seinem jetzigen Umfang verursachten Lärmimmissionen hinreichend bestimmte Planungen der Klägerin nachhaltig stören, wesentliche Teile ihres Stadtgebiets einer durchsetzbaren Planung entziehen oder ihre in den Anlagen 3 und 4 des Schriftsatzes vom 19. März 2003 aufgeführten kommunalen Einrichtungen (Krankenhäuser, Seniorenanlagen, Schulen und Kindertagesstätten) in ihrer Funktionsfähigkeit erheblich beeinträchtigen. Dies reicht im vorliegenden Zusammenhang aus, um der Klägerin die erforderliche Klagebefugnis zuzugestehen (vgl. Urteile des

BVerwG vom 16. Dezember 1988 - 4 C 40.86 -, BVerwGE 81, 95 ff., 108, und vom 15. Dezember 1989 - 4 C 36.86 -, BVerwGE 84, 209, 215). Ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Durchführung eines luftverkehrsrechtlichen Verfahrens vorliegen, weil, wie die Klägerin geltend macht, das seit Jahren ständig zunehmende tatsächliche Luftverkehrsaufkommen den Umfang des rechtlich zugelassenen (insbesondere Nachtflug-)Verkehrs mittlerweile massiv überschreite und die luftseitige Flughafenkapazität in einem die Belange Drittbetroffener berührenden erheblichen Ausmaß ohne die deswegen erforderliche Genehmigung bzw. Planfeststellung ausgebaut worden sei, betrifft nicht die Zulässigkeit des mit dem Klageantrag zu 1. verfolgten Verpflichtungsbegehrens, sondern dessen Begründetheit.

Die auch im Übrigen - insbesondere nach Maßgabe des § 75 VwGO - zulässige Klage ist jedoch nicht begründet. Die Klägerin hat keinen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch darauf, dass, wie sinngemäß bereits mit den Anträgen an das HMWVL vom 25. Oktober und 18. Dezember 2000 geltend gemacht, die durch den Betrieb des Flughafens Frankfurt am Main hervorgerufenen Lärmbelastungen in ihrem Stadtgebiet von der zuständigen Behörde "durch Planfeststellung (§§ 8, 9 LuftVG) - hilfsweise durch Genehmigung (§ 6 LuftVG) - unter Berücksichtigung der Zunahme der Lärmbelastungen abgewogen und unter Berücksichtigung dieser Abwägung hinreichend konkrete Regelungen über die zulässigen Flugbewegungen (insbesondere bei Nachtflügen) erlassen bzw. die vorhandenen luftverkehrsrechtlichen Regelungen durch entsprechende nachträgliche Auflagen ergänzt werden". Die Voraussetzungen, die das geltende Luftverkehrsrecht hierfür aufstellt, sind nämlich nicht erfüllt.

Gemäß § 8 Abs. 1 LuftVG dürfen Flughäfen nur angelegt, bestehende nur geändert werden, wenn der Plan nach § 10 vorher festgestellt ist. Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Planfeststellung und Plangenehmigung können bei Änderungen oder Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung unterbleiben (§ 8 Abs. 3 Satz 1 LuftVG). Die Genehmigung eines Flughafens ist zu ergänzen oder zu ändern, wenn dies nach dem Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens (§§ 8 bis 10) notwendig ist. Eine Änderung der Genehmigung ist auch erforderlich, wenn die Anlage oder der Betrieb des Flughafens wesentlich erweitert oder geändert werden soll (§ 6 Abs. 4 Satz 1 und 2 LuftVG. Jedenfalls eine im Sinne dieser Vorschriften wesentliche Änderung oder

Erweiterung des durch Bescheid vom 23. August 1966 genehmigten sowie durch nachfolgenden Planfeststellungsbeschluss vom 23. März 1971 festgestellten Verkehrsflughafens Frankfurt am Main hat aber entgegen der Ansicht der Klägerin bis heute nicht stattgefunden. Eine Anpassung der Genehmigung war auch nach dem Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens nicht notwendig, wie durch Entscheidung des damaligen Hessischen Ministers für Wirtschaft und Verkehr vom 24. Januar 1972 (StAnz. 1972 S. 219) ausdrücklich klargestellt wurde.

Die Klägerin erblickt demgegenüber eine wesentliche Erweiterung bzw. Änderung des Flughafens, die spätestens jetzt die Durchführung eines luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungs- (hilfsweise Genehmigungs-)Verfahrens erfordere, zum einen in dem seit Jahren ständig, zuletzt sogar sprunghaft zunehmenden (insbesondere) nächtlichen Luftverkehrsaufkommen selbst, zum anderen darin, dass der Flughafen Frankfurt am Main schon seit den 80er Jahren kontinuierlich Schritt für Schritt - unstreitig jeweils ohne Planfeststellung - weit über die im Zeitpunkt der Planfeststellung vorhandene, nämlich damals durch verhältnismäßig wenige Flugzeugpositionen auf den Vorfeldern begrenzte Kapazität hinaus ausgebaut worden sei. Dieser Sichtweise vermag sich der Senat aus Rechtsgründen nicht anzuschließen.

Zwar wird die vor allem nach der Inbetriebnahme der Startbahn 18 (West) einsetzende, zuletzt sich sogar immer weiter beschleunigende Zunahme der Nachtflügbewegungen auf mittlerweile annähernd das Fünffache von der Klägerin - zumindest in den Grundzügen - ebenso zutreffend dargestellt wie der tatsächliche Umfang der seither durchgeführten zahlreichen baulichen Änderungen und Erweiterungen der Rollbahnen und Vorfeldflächen (und dort insbesondere der Abstellpositionen für Flugzeuge). Dieser Sachvortrag, dem weder der Beklagte noch die Beigeladene substantiiert widersprochen haben, muss keiner näheren gerichtlichen Überprüfung unterzogen werden. Für die Beantwortung der Frage, ob - und ggfs. wann - der Flughafen Frankfurt am Main hierdurch im Rechtssinne **wesentlich erweitert oder geändert** worden ist mit der Folge, dass die Klägerin wegen der Auswirkungen des gegenüber dem Zeitpunkt der Planfeststellung erheblich angestiegenen Luftverkehrs auf ihr Stadtgebiet nunmehr die Durchführung eines Planfeststellungs- (hilfsweise Genehmigungs-)Verfahrens sowie dessen Abschluss durch eine abwägende Sachentscheidung verlangen könnte, kommt es aber nicht allein auf diese - im Folgenden zugrunde gelegten - Tatsachen an. Ausschlaggebend für den insoweit anzustellenden Vergleich ist

vielmehr, welche Kapazität der Flughafen sowohl hinsichtlich seines Betriebes als auch hinsichtlich seiner luftseitigen Anlagen bisher - nach Maßgabe der 1966 genehmigten und 1971 planfestgestellten Ausbauplanung - hatte und ob er mit der dargestellten Vervielfachung der Zahl vor allem der nächtlichen Flugbewegungen oder mit der baulichen Umgestaltung und Erweiterung seiner Anlagen "sein Gesicht geändert" hat (vgl. bereits BVerwGE 81, 95, 104). Diese Frage ist jedenfalls auf der Grundlage der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, der sich der erkennende Senat anschließt, für den Flughafen Frankfurt am Main zu verneinen. Dort hat, gemessen an der seit langem bestandskräftigen Ausbaugenehmigung und -planfeststellung, eine im Rechtssinne wesentliche Erweiterung oder Änderung bislang entgegen der Ansicht der Klägerin nicht stattgefunden. Ob eine Entwicklung als genehmigungsbedürftige Erweiterung oder Änderung im Sinne des § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG zu werten ist, beurteilt sich nämlich nach Umfang und Art nicht des faktisch vorhandenen, sondern des genehmigten Betriebs; soweit eine wirksame Genehmigung reicht, bedarf es keiner neuen Genehmigung. Die bloße gesteigerte Ausnutzung der Kapazität eines uneingeschränkt genehmigten Flugplatzes ist daher keine nach § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG genehmigungsbedürftige Erweiterung oder Änderung (vgl. Urteil des BVerwG vom 21. Mai 1997 - 11 C 1.97 -, Buchholz 442.40 § 6 LuftVG Nr. 27 = NVwZ-RR 1998, 22 = ZLW 1998, 213 mit kritischer Anmerkung Terwiesche; Steinberg/Müller, Zum Vorliegen einer Zulassungspflichtigen Änderung von Betrieb oder Anlage eines Flughafens, NJW 2001, 3293 ff. m.w.N.).

Auch die von der Klägerin aufgezeigten baulichen Änderungen und Erweiterungen von Rollbahnen und Vorfeldflächen (einschließlich der Abstellpositionen für Flugzeuge) müssen jedenfalls dann nicht zwingend in einem Änderungsverfahren nach § 8 Abs. 1 LuftVG planfestgestellt werden, wenn, wie im vorliegenden Fall, die bereits luftverkehrsrechtlich genehmigte technische (Gesamt-)Kapazität des Flughafens hierdurch nicht berührt wird. Denn ebenso wenig wie die gesteigerte Ausnutzung einer solchen Genehmigung - bis zu den Grenzen einer Grundrechtsverletzung - ihrerseits genehmigungsbedürftig ist, bedarf es einer Einbeziehung der von der Genehmigung unverändert gedeckten Beeinträchtigungen (infolge einer baulich erweiterten Abfertigungskapazität) in ein - freilich mögliches - späteres Planfeststellungsverfahren (Urteil vom 15. September 1999 - 11 A 22.98 -, Buchholz 442.40 § 8 LuftVG Nr. 17 = UPR 2000, 116). Die von der Klägerin angesprochenen mehrfachen baulichen Änderungen und

Erweiterungen der Rollbahnen und Vorfelder des Flughafens Frankfurt am Main konnten vielmehr, wie es ausweislich der von dem Beklagten mit Schriftsatz vom 18. März 2003 (Anlage 1) vorgelegten Aufstellung ausnahmslos geschehen ist, als Maßnahmen von "unwesentlicher Bedeutung" ohne Öffentlichkeitsbeteiligung im Wege der "Planbefreiung", d. h. einer Entscheidung nach § 8 Abs. 2 LuftVG a. F. bzw. Abs. 3 n. F., zugelassen werden. Denn die für den Flughafen Frankfurt am Main seit langem unanfechtbar erteilte luftverkehrsrechtliche Zulassung in Form der (Ausbau-)Genehmigung vom 23. August 1966 sowie der dieser Genehmigung nachfolgenden Planfeststellung vom 23. März 1971 decken - immer noch - einerseits den von der Klägerin gerügten Flugbetrieb über ihrem Stadtgebiet ab, darüber hinaus aber auch die Beeinträchtigungen der Flughafenumgebung durch Luftverkehrsimmissionen, die gerade darauf zurückzuführen sind, dass die Beigeladene die Rollbahnen und Vorfeldflächen im Wesentlichen seit den 80er Jahren entsprechend der ständig steigenden Verkehrsnachfrage schrittweise, insgesamt bis heute jedoch in einem ganz erheblichen Umfang (hinsichtlich der Flugzeugpositionen nach Auffassung der Klägerin sogar schon über den aktuellen Bedarf hinaus) jeweils auf der Grundlage von Unterbleibensentscheidungen der Planfeststellungsbehörde ausgebaut hat.

Dass entgegen der Ansicht der Klägerin sowohl der Betrieb als auch die von ihr als "illegal" angesehenen baulichen Änderungen und Erweiterungen der Anlagen des Flughafens Frankfurt am Main (mit Ausnahme der Start- und Landebahnen selbst) rechtswirksam zugelassen sind, ergibt sich aus dem im Streitfall allein maßgeblichen **r e c h t l i c h e n R e g e l u n g s g e h a l t** der der Beigeladenen erteilten luftverkehrsrechtlichen Genehmigung sowie des nachfolgenden Planfeststellungsbeschlusses und der nach seinem Erlass eingeholten, von der Klägerin gerichtlich nicht angegriffenen Unterbleibensentscheidungen des HMWVL. Deshalb kommt es hier für die Anwendbarkeit des § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG bzw. des § 8 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Abs. 3 LuftVG auf den tatsächlichen, gegenüber heute weitaus geringeren Umfang des Flughafenbetriebes zum Zeitpunkt der Genehmigung bzw. Planfeststellung ebenso wenig an wie darauf, dass damals die Rollbahnen und Vorfeldflächen bei weitem noch nicht den heutigen Ausbauzustand aufwiesen, insbesondere die Anzahl der verfügbaren Flugzeugpositionen nach den unwidersprochen gebliebenen Angaben der Klägerin von 55 im Jahre 1971 schrittweise auf 154 im Jahre 2001 gesteigert wurde. Ferner kann es daher für die Rechtswirkung der Flughafengenehmigung auch nicht darauf ankommen,

ob, nach welchem Maßstab und in welchem Umfang dem Interesse Dritter, von Fluglärm möglichst verschont zu bleiben, seinerzeit bei Erteilung der Genehmigung schon Rechnung getragen wurde (Urteil des BVerwG vom 15. September 1999, a.a.O.).

Ein für den vorliegenden Rechtsstreit entscheidungserhebliches Regelungsdefizit, das entsprechend der Antragstellung der Klägerin in einem Planfeststellungs- (hilfsweise Genehmigungs-)Verfahren behoben werden müsste, vermag der erkennende Senat demzufolge nicht festzustellen. Doch selbst wenn der Flughafen Frankfurt am Main nicht im vollen Umfang seines Betriebes und Anlagenbestandes am 1. März 1999 genehmigt bzw. planfestgestellt sein sollte, würde dies im Hinblick auf die durch § 71 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 LuftVG angeordnete Genehmigungs- und (erforderlichenfalls) Planfeststellungsfiktion nicht die von der Klägerin geforderte Rechtsfolge nach sich ziehen. Hierfür sind folgende Erwägungen maßgebend:

Durch Bescheid vom 23. August 1966 änderte der damalige Hessische Minister für Wirtschaft und Verkehr die bereits früher erteilten Genehmigungen, insbesondere diejenige vom 20. Dezember 1957, im Hinblick auf den geplanten Ausbau des Flughafens Frankfurt am Main ab, und zwar im Wesentlichen für einen Betrieb auf einer Länge von jeweils 4.000 m auf den - in westlicher Richtung zu verlängernden - parallelen Start- und Landebahnen Nord und Süd sowie auf der - erst noch anzulegenden - Startbahn 18 (West). Einschränkungen der Betriebszeit regelt diese Neufassung der Genehmigung (StAnz. 1967 S. 382) ebenso wenig wie die früheren Genehmigungen. Die Genehmigungsurkunde enthält hinsichtlich der Arten der Luftfahrzeuge, die den Flughafen benutzen dürfen (§ 42 Abs. 2 Nr. 7 LuftVZO), die Angabe "Flugzeuge und Drehflügler, die mit einem betriebsbereiten Funksprech-, Empfangs- und Sendegerät ausgerüstet sind ...". Lediglich die Landung von Motorseglern, Segelflugzeugen und Fallschirmabspringern ist danach nicht gestattet; insbesondere sieht die Genehmigung jedoch keine Einschränkungen für strahlgetriebene Luftfahrzeuge vor. Zu nennenswerten Einschränkungen des Nachtluftverkehrs und zu sonstigen Betriebsbeschränkungen ist es erst - etwa ab Mitte der 80er Jahre - durch verschiedene Nachträge zur Genehmigung vom 20. Dezember 1957 gekommen, insbesondere zuletzt durch den Nachtrag vom 16. Juli 1999. Angesichts dieser Genehmigungslage ist die in tatsächlicher Hinsicht nicht in Frage zu stellende annähernde Verdreifachung des gesamten Luftverkehrsaufkommens (bzw. eine Verfünffachung nur des nächtlichen Flugverkehrs) nicht als genehmigungsbedürftige wesentliche Erweiterung oder Änderung des Flughafens Frankfurt am

Main anzusehen. Die Genehmigung umfasst vielmehr einen zeitlich nicht eingeschränkten (24-Stunden-)Betrieb mit Verkehrsflugzeugen aller Art, wie er der Stellung des Flughafens Frankfurt am Main als eines für den Weltluftverkehr damals wie heute bedeutsamen internationalen Großflughafens entspricht. Sie darf ungeachtet des Einwandes der Klägerin, im Zeitpunkt ihrer Erteilung sowie in der Folgezeit sei das Interesse der Anwohner, von dem heutigen Ausmaß des Fluglärms verschont zu bleiben, noch nicht im Rahmen einer Abwägungsentscheidung berücksichtigt worden, im vollen Umfang ihres rechtlichen Regelungsgehaltes ausgenutzt werden, soweit nicht betriebliche Beschränkungen in den von der Genehmigungsbehörde erlassenen Nachträgen ausdrücklich - zuletzt in den von der Klägerin angefochtenen Bescheiden des HMWVL vom 26. April 2001, 24. September 2001 und 25. November 2002 - angeordnet worden sind. Eine (verfassungs-)rechtliche Grenze ist der Ausnutzung dieser ansonsten, insbesondere hinsichtlich des Umfangs des Nachtflugverkehrs, nicht weiter eingeschränkten Flughafengenehmigung nur dadurch gezogen, dass jedenfalls die Grenzen einer Grundrechtsverletzung nicht überschritten werden dürfen, es der Beigeladenen also entgegen der Befürchtung der Klägerin nicht völlig frei steht, mit dieser ihr von dem Beklagten erteilten Genehmigung zu "machen, was sie will". Staatlichen Organen ist es nämlich auch im Bereich des zivilen Luftverkehrs, für dessen weitere Steigerung bestimmte öffentliche Interessen (insbesondere beschäftigungspolitischer Art) angeführt werden können, aufgrund ihrer grundrechtlichen Schutzpflicht verboten, an der Fortsetzung grundrechtsverletzender Eingriffe mitzuwirken (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Oktober 1998 - 11 A 3.98 - BVerwGE 107, 350, 357; Berkemann, Verfassungsrechtlicher Schutzanspruch der Bürger versus Förderung des Luftverkehrs und Notwendigkeit der Verteidigung, ZfL 2001, 134 ff.). Die aus Art. 2 Abs. 2 GG, aber auch aus Art. 14 GG abgeleitete, allerdings immer noch nicht normativ festgelegte "verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle" bezeichnet deshalb eine äußerste, sogar für den Gesetzgeber verbindliche Grenze, die auch bei der Ausnutzung einer uneingeschränkten Flughafengenehmigung nicht mit der Folge überschritten werden darf, dass die durch den Luftverkehr verursachten Lärmeinwirkungen gesundheitsgefährdend sind und das Eigentum Privater schwer und unerträglich beeinträchtigt wird (vgl. Halama/Stüer, Lärmschutz in der Planung, NVwZ 2003, 137, 141 f. m. w. N.). Hierauf wird noch zurückzukommen sein.

Die der Genehmigung vom 23. August 1966 nachfolgende Planfeststellung für den Ausbau des Flughafens Frankfurt am Main schränkt entgegen der Ansicht der Klägerin die Befugnis der Beigeladenen nicht ein, von der im Grundsatz uneingeschränkten Flughafengenehmigung entsprechend einer seit längerem, teilweise auch sprunghaft zunehmenden Verkehrsnachfrage, insbesondere auch während der Nachtstunden von 22.00 Uhr bis 6.00 Uhr, Gebrauch zu machen. Rechtliche Beschränkungen des Flughafenbetriebs ergeben sich vielmehr ausschließlich aus den von der Genehmigungsbehörde gegenüber der Beigeladenen schrittweise, zuletzt durch die Bescheide vom 26. April 2001, 24. September 2001 und 25. November 2002 getroffenen Anordnungen, die die Klägerin freilich für unzureichend hält. Dass der seit langem bestandskräftige Planfeststellungsbeschluss vom 23. März 1971, den auch die Klägerin gegen sich gelten lassen muss, keine "Festschreibung" auf eine bestimmte Obergrenze zulässiger Flugbewegungen, insbesondere zur Nachtzeit, enthält, darüber hinaus aber auch keine Begrenzung der Abfertigungskapazität nach Maßgabe der im Zeitpunkt der Planfeststellung bereits vorhandenen Vorfeldflächen und Abstellpositionen für Flugzeuge, ergibt sich mit hinreichender Deutlichkeit bereits aus seinem Regelungsgegenstand und seiner Begründung (StAnz. 1971, S. 752 - 760). Die nicht bloß die Errichtung der Startbahn 18 (West), sondern auch die Verlängerung des bestehenden Parallelbahnsystems betreffende Planfeststellung, die im Übrigen ausdrücklich auf die Ausbaugenehmigung vom 23. August 1966 Bezug nimmt (a. a. O. S. 754), geht von der - zutreffenden - Erwägung aus, dass die Kapazität eines Flughafens nicht nur vom Fassungsvermögen der Flugzeuge, sondern auch von der Zahl der möglichen Flugbewegungen (Starts und Landungen) abhängt. Selbst wenn mit den modernsten Mitteln die optimale Ausnutzung des in Frankfurt am Main vorhandenen Start- und Landebahnsystems erreicht werde, könne hier die Zahl der möglichen Flugbewegungen unter Instrumentenflugregeln in den Spitzenzeiten des Verkehrs deshalb bestenfalls auf 40 je Stunde gebracht werden. Zur Bewältigung des in einem überschaubaren Zeitraum zu erwartenden verkehrlichen Aufkommens müssten jedoch 70 Flugbewegungen unter Instrumentenflugregeln gewährleistet sein, was sich nur durch den Bau einer weiteren Startbahn erreichen lasse. Mit dem geplanten Ausbau wäre eine mögliche Kapazitätsgrenze zeitlich weit hinaus geschoben. In der Richtung einer dritten Parallelbahn mit dem notwendigen Mindestabstand der Längsachsen von 1.500 m würden allerdings in der unmittelbaren Nähe des Flughafens dicht besiedelte Gebiete liegen. Die Bevölkerung dieser Gebiete wäre erheblichen Lärmbelastigungen durch an- und abfliegende Flugzeuge ausgesetzt. Dem-

gegenüber ermögliche die geplante Startbahn 18 (West) nicht nur eine Erhöhung der Kapazität auf 70 Flugbewegungen in den Spitzenstunden, sondern biete außerdem durch ihre Lage und Richtung die Gewähr dafür, dass die Lärmbelastigung auf ein Mindestmaß beschränkt bleibe. Die in südlicher Richtung liegenden Siedlungsgebiete seien von der Startbahn 18 (West) nämlich so weit entfernt, dass dort abfliegende Flugzeuge eine verhältnismäßig große Höhe erreicht haben werden. Die westlich des Flughafens liegenden besiedelten Gebiete würden von den vorherrschend in dieser Richtung erfolgenden Starts entlastet (a. a. O. S. 755).

In der Begründung der Entscheidung, die sofortige Vollziehung des Planfeststellungsbeschlusses insoweit anzuordnen, als er die Verlängerung der bestehenden Landebahnen 25 R/07 L und 25 L/07 R sowie die Verlegung der Schwellen 25 R und 25 L in westlicher Richtung zum Gegenstand hat, heißt es zudem:

Die Stadt Offenbach hat in der östlichen Einflugschneise ein Siedlungsgebiet ausgewiesen und ein neues Krankenhaus errichtet. Die Geräuschbelastigung der Bevölkerung kann in diesem Gebiet nur gemildert werden, wenn der Abstand zwischen der Landeschwelle des bestehenden Bahnsystems und der Siedlung vergrößert wird, wie es der Planfeststellungsbeschluss vorsieht. Im Zusammenhang mit der Verschiebung der östlichen Landeswellen wird entsprechend einem Vorschlag der vom Minister für Wirtschaft und Technik eingesetzten Kommission zur Abwehr des Fluglärms der Gleitwinkel für die bestehenden beiden Landebahnen von  $2,7^\circ$  auf etwa  $3^\circ$  erhöht. Beide Maßnahmen bewirken eine Vergrößerung der Überflughöhe im Gleitweg um ca. 52 m bzw. um ca. 58 m über dem westlichen Stadtrand von Offenbach; sie sind weiterhin Voraussetzung für die Erhöhung der Zwischenanflughöhe von jetzt ca. 500 m auf ca. 600 m über Grund. (a. a. O. S. 759)

Aufgrund der bestehenden Witterungsverhältnisse werden ca. 85 % aller Anflüge über das Stadtgebiet von Offenbach geführt. Schon die jetzige Zahl der Landungen macht die Lärmsituation in Offenbach kritisch, so dass sofort besondere Maßnahmen getroffen werden müssen. Als eine derartige Sofortmaßnahme ist die Verschiebung der Landeswellen nach Westen bei gleichzeitiger Erhöhung des Gleitwegwinkels anzusehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Änderung des Gleitwegwinkels und der Zwischenanflughöhe ohne gleichzeitige Verschiebung der östlichen Landeswellen nach Westen zu dem angestrebten Ergebnis nicht führen würde. Denn der Ort des Übergangs vom Horizontalflug zum Gleitflug soll wegen seiner kritischen Geräuschkonzentration nicht über besiedeltem Gebiet liegen. Würde man die Landeswellen unverändert am jetzigen Ort belassen, so wäre die angeführte Festlegung des Gleitwegschnittpunktes außerhalb der Stadt Offenbach nicht möglich. (a. a. O. S. 760).

Hieraus folgt zum einen, dass der am 23. März 1971 festgestellte Plan auf eine wesentliche Erhöhung der Kapazität, nämlich auf eine Steigerung der Anzahl der möglichen Flugbewegungen unter Instrumentenflugregeln in den Spitzenstunden von 40 auf 70 gerade durch eine Erweiterung des Start- und Landebahnsystems abzielt und sich - in konsequenter Verfolgung dieses Ziels - einschränkender betrieblicher Regelungen, wie sie nunmehr gemäß § 8 Abs. 4 Satz 1 LuftVG (in der Fassung des Art. 4 Nr. 1d des Planungsvereinfachungsgesetzes vom 17. Dezember 1993, BGBl. I S. 2123, 2130) Gegenstand der Planfeststellung sein können, ebenso wie die (Ausbau-)Genehmigung - insbesondere auch hinsichtlich der hier streitigen Nachtflüge - enthält. Zum anderen widerlegt diese eindeutige Zielsetzung die Annahme der Klägerin, die Kapazität des Flughafens Frankfurt am Main sei wegen des im Zeitpunkt der Planfeststellung vorhandenen tatsächlichen Engpasses von nur 55 (gegenüber heute 154) Flugzeugpositionen auf 46 Flugbewegungen pro Stunde (entsprechend 220.000 pro Jahr) "festgeschrieben" worden, weshalb die in der Folgezeit schrittweise vorgenommene Aufstockung der Abstellpositionen als "wesentliche Erweiterung" im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 LuftVG hätte planfestgestellt werden müssen.

Indem sich die Planfeststellung ebenso wie die (Ausbau-)Genehmigung auf bestimmte Start- und Landebahnen sowie die dazugehörigen Rollbahnen bezieht, schreibt sie eine sich hieraus ergebende technische Kapazität des Flughafens fest. Dagegen enthält sie keine Festlegung auf eine bestimmte Höchstzahl von Flugzeugpositionen oder eine bestimmte Abfertigungskapazität. Dem Planfeststellungsbeschluss ist kein einziger Hinweis darauf zu entnehmen, dass eine solche Beschränkung, etwa auf die Aufnahmefähigkeit der schon 1971 vorhandenen Vorfeldflächen, gewollt gewesen wäre. Intendiert war vielmehr ausdrücklich ein "zeitlich weites Hinausschieben einer möglichen Kapazitätsgrenze" im Wege einer durch Ausbau der Start- und Landebahnen zu erreichenden Erhöhung der Gesamtkapazität des Flughafens Frankfurt am Main.

Der Auffassung der Klägerin, durch die im Wesentlichen seit Mitte der 80-er Jahre jeweils ohne Planfeststellung - und damit ohne Öffentlichkeitsbeteiligung - schrittweise vorgenommenen Ausbauten habe sich das Gesicht des Flughafens Frankfurt am Main geändert mit der Folge, dass nunmehr erstmals eine umfassende, rechtsstaatlich und fachplanungsrechtlich gebotene Gesamtabwägung der von seinem jetzigen Betrieb betroffenen Belange stattfinden müsse, könnte bei dieser Ausgangslage nur dann näher

getreten werden, wenn durch diese Maßnahmen die luftseitige technische Kapazität erhöht worden wäre. Zur luftseitigen technischen Kapazität eines Flughafens tragen als Komponenten die Start- und Landebahnen, die Rollbahnen und die Vorfeldflächen bei (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. September 1999, a. a. O.). Diese drei Komponenten liefern die Teilkapazitäten, aus denen sich die technische Gesamtkapazität zusammensetzt. Für die vom Flugbetrieb Betroffenen im Umland des Flughafens sind rechtlich bedeutsam jedoch nicht die Teilkapazitäten, sondern nur die aus ihnen resultierende Gesamtkapazität. Bei einer Ausweitung der Vorfeldflächen und der Anzahl der dort zur Verfügung stehenden Flugzeugpositionen hängt eine Angriffsmöglichkeit deshalb davon ab, dass sich die Erweiterung der Teilkapazität in einer Erhöhung der Gesamtkapazität des Flughafens niederschlägt. Dies ist hier indessen nicht der Fall. Für die technische Gesamtkapazität des Flughafens Frankfurt am Main ist ebenso wie für den Verkehrsflughafen München (vgl. Bay. VGH, Urteil vom 7. Januar 2003 - 20 A 02.40036 u. a. - DVBl. 2003, 552 Nr. 23 - nur Leitsatz -) das Start- und Landebahnsystem bestimmend; deshalb spielen in dem Planfeststellungsbeschluss vom 23. März 1971 Überlegungen zur Vorfeldkapazität einschließlich der Abstellpositionen für Flugzeuge auch keine Rolle. Eine gegenüber der Beigeladenen wirksame Kapazitätsfestschreibung auf das damalige, verhältnismäßig niedrige Niveau der Vorfeldkapazität wäre das Gegenteil dessen, was mit dem Flughafenausbau konkret erreicht werden sollte, nämlich ein "weites Hinausschieben einer möglichen Kapazitätsgrenze" in der Weise, dass durch gezielten Ausbau des Start- und Landebahnsystems für einen vorausschaubaren Zeitraum stündlich 70 (statt 40) Flugbewegungen unter Instrumentenflugregeln in den Spitzenzeiten des Verkehrs gewährleistet sind. Rollbahn- und Vorfeldveränderungen (einschließlich der nachfragegerechten schrittweisen Vermehrung der Flugzeugpositionen) führen im Übrigen bereits allgemein - soweit sie nicht im Einzelfall gerade auf eine Erhöhung der Anzahl der Flugbewegungen gerichtet sind - ebenso wenig zu einer Ausweitung der technischen Kapazität eines Flughafens wie die Verbesserung der landseitigen Passagierabfertigungskapazität (vgl. hierzu BVerwG, Beschluss vom 11. Januar 2001 - 11 VR 16.00 - DVBl. 2001, 402 f.). Abgesehen davon ist die Abfertigungskapazität kein geeigneter Maßstab zur Beurteilung der (flugbewegungsabhängigen) Lärmwirkungen (BVerwG, Urteil vom 15. September 1999, a. a. O.); dies gilt im besonderen Maße für die durch nächtlichen Luftverkehr verursachten Lärmwirkungen, weil sich die in den Nachtstunden von 22.00 Uhr bis 6.00 Uhr zu verzeich-

nenden Flugbewegungen unabhängig von der in diesem Zeitraum zur Verfügung stehenden - grundsätzlich weitaus höheren - Abfertigungskapazität einstellen.

Der Beklagte kann weiterhin nicht aus dem von der Klägerin noch angeführten Grund, dass nämlich der Planfeststellungsbeschluss vom 23. März 1971 ausschließlich den Neubau der Startbahn 18 (West) sowie die Verlängerung der vorhandenen Start- und Landebahnen als solche, nicht hingegen das Gesamtsystem des Flughafens Frankfurt am Main betreffe, gerichtlich dazu verpflichtet werden, die Fluglärmbelastungen im Stadtgebiet der Klägerin "durch Planfeststellung - hilfsweise durch Genehmigung - unter Berücksichtigung der Zunahme der Lärmbelastungen abzuwägen". Der von der Klägerin in diesem Zusammenhang geäußerten Auffassung, eine Abwägung der durch den Flugbetrieb verursachten Umweltbelastungen mit den Belangen Dritter habe überhaupt noch nicht stattgefunden, vermag sich der erkennende Senat bereits aus tatsächlichen Gründen nicht anzuschließen. Dass gerade die durch den Ausbau des Flughafens Frankfurt am Main berührten Lärmschutzbelange der Klägerin Gegenstand der Planfeststellung waren, folgt nämlich aus dem vorstehend auszugsweise zitierten, seinerzeit in vollem Umfang öffentlich bekannt gemachten Text des Planfeststellungsbeschlusses selbst (StAnz. 1971, S. 752 ff.). Insbesondere schätzte die Planfeststellungsbehörde danach die Lärmsituation in Offenbach schon aufgrund der damaligen Zahl der Landungen - also vor der geplanten wesentlichen Kapazitätssteigerung - ausdrücklich als so "kritisch" ein, dass sie sich veranlasst sah, sofort besondere Maßnahmen in Form einer Verschiebung der Landeswellen nach Westen bei gleichzeitiger Erhöhung des Gleitwegwinkels zu ergreifen. Von einem vollständigen "Abwägungsausfall" zu Lasten der Klägerin, aufgrund dessen der Beklagte nunmehr entsprechend dem Klageantrag zu 1. zur Nachholung der Abwägung der durch den Flughafenbetrieb berührten Belange nach Maßgabe des § 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG verpflichtet werden könnte, kann deshalb keinesfalls ausgegangen werden. Ob der - soweit ersichtlich - einzige Planfeststellungsbeschluss, der hinsichtlich des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main bisher ergangen ist, den inhaltlichen Anforderungen an eine gerechte Abwägung entspricht, ist für den hier gegebenen Zusammenhang unerheblich; denn der am 23. März 1971 erlassene Beschluss ist seit langem - auch gegenüber der Klägerin - bestandskräftig und als solcher für den vorliegenden Rechtsstreit zu Grunde zu legen.

Nur ergänzend - nicht entscheidungstragend - sei angemerkt, dass dem mit dem Klageantrag zu 1. geltend gemachten Verpflichtungsbegehren aus Rechtsgründen selbst

dann nicht entsprochen werden könnte, wenn es entsprechend der Ansicht der Klägerin nach Einführung der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung (durch Gesetz vom 5. Dezember 1958, BGBl. I S. 899) am Flughafen Frankfurt am Main zur Durchführung von planfeststellungspflichtigen, tatsächlich aber nicht planfestgestellten (und auch durch die Planfeststellung vom 23. März 1971 nicht gedeckten) Änderungen oder Erweiterungen von nicht bloß unwesentlicher Bedeutung gekommen sein sollte. Gemäß § 71 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. Abs. 1 Satz 1 LuftVG gilt nämlich ein bis zum 31. Dezember 1958 in dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland nach dem Stand bis zum 3. Oktober 1990 - also in den "alten" Bundesländern - angelegter Flugplatz, der am 1. März 1999 noch betrieben wird, im Sinne der §§ 6 bis 10 als genehmigt und, wenn er der Planfeststellung bedarf, als im Plan festgestellt. Diese durch Art. 1 Nr. 45 des Elften Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 25. August 1998 (BGBl. I S. 2432) mit Wirkung vom 1. März 1999 (Art. 12) als Übergangsregelung eingefügte Genehmigungs- und Planfeststellungsfiktion räumt auch für den Flughafen Frankfurt am Main (vgl. zum Flughafen Köln/Bonn: BVerfG, Beschluss vom 24. Oktober 2000 - 1 BvR 389/00 - ZLW 2001, 253 - NVwZ-RR 2001, 2009) kraft Gesetzes etwaige rechtliche Unsicherheiten hinsichtlich der Einhaltung der Genehmigungserfordernisse und der Beachtung der Planfeststellungspflicht aus. Die demgegenüber von Zacharias (ZLW 2000, 337, 339) geäußerte Auffassung, von der gesetzlichen Fiktion sollten - entgegen dem Gesetzeswortlaut - diejenigen Flugplätze ausgenommen sein, die bereits einmal nach dem seit dem 1. Januar 1959 geltenden Luftverkehrsrecht beurteilt wurden, entspricht nicht dem Zweck der Regelung, Rechtssicherheit für Flugplatzbetreiber - auch in den "alten" Bundesländern - zu schaffen. Vielmehr ist für den Fall, dass der Planfeststellungsbeschluss vom 23. März 1971 Anlage und Betrieb des Flughafens Frankfurt am Main, wie er sich am 1. März 1999 dargestellt hat, nicht mehr vollständig erfassen sollte, die Fiktionswirkung des § 71 Abs. 2 LuftVG folgerichtig - entsprechend dem Stabilisierungszweck der Vorschrift - auch insoweit anzunehmen; die Fiktionswirkung schließt also nach der Intention des Gesetzgebers im Interesse des Flughafenbetreibers nicht nur die - etwaige - Lücke zwischen einer früheren Genehmigung und einer Genehmigung nach heutigen rechtlichen Erfordernissen, sondern auch zwischen dem 1971 planfestgestellten Zustand und dem tatsächlichen Zustand, wie er am 1. März 1999 bestanden hat (vgl. Giemulla/Schmid, ZLW 2001, 491, 497 f. mit Hinweis auf die Gesetzesmaterialien).

Für weitergehende Überlegungen hinsichtlich der von der Klägerin in diesem Zusammenhang aufgeworfenen Frage, ob die durch § 71 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. Abs. 1 Satz 1 LuftVG angeordnete Genehmigungs- und Planfeststellungsfiktion bei einer derartigen Auslegung mit höherrangigem Recht, insbesondere mit Art. 28 Abs. 2 GG, vereinbar ist, besteht keine Veranlassung. Die Einholung einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG kommt schon deshalb nicht in Betracht, weil es für die Entscheidung des vorliegenden Rechtsstreits auf die Gültigkeit des § 71 LuftVG nicht ankommt; denn die (der Rechtsvorgängerin) der Beigeladenen erteilte Flughafengenehmigung (zuletzt in der Fassung des Bescheides des HMWVL vom 25. November 2002) sowie der im Jahr 1971 erlassene Planfeststellungsbeschluss (i. V. m. den von der Klägerin nicht angefochtenen Unterbleibensentscheidungen des HMWVL) decken, wie vorstehend ausgeführt, Anlage und Betrieb des Flughafens Frankfurt am Main auch im gegenwärtigen Ausmaß rechtlich in vollem Umfang ab. Darüber hinaus ist aber auch kein hinreichender Grund dafür ersichtlich, die gesetzliche Genehmigungs- und Planfeststellungsfiktion für verfassungswidrig zu halten. Die durch diese Fiktion eintretende Rechtsfolge führt nämlich nicht dazu, dass von Luftverkehrsimmissionen Betroffene einer - nicht vorhersehbaren - Steigerung des Fluglärms, sofern sie sich nur unterhalb des Bereichs der Grundrechtsverletzung bewegt, schutzlos ausgesetzt wären (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. September 1999, a. a. O.); denn für sie besteht unbeschadet der gesetzlichen Fiktion des § 71 Abs. 2 LuftVG die Möglichkeit, Klage vor den Verwaltungsgerichten mit dem Ziel einer nachträglichen Betriebsbeschränkung für den jeweiligen Flughafen zu erheben. Vor allem aber kann die Planfeststellungsbehörde dem Flughafenbetreiber im Wege der nachträglichen Planergänzung nach Maßgabe des § 75 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 HVwVfG i. V. m. § 9 Abs. 2 LuftVG die Errichtung von Schutzanlagen zu Gunsten Einzelner (einschließlich der Gemeinden) auferlegen, d. h. ihn zum physisch-realen (passiven) Schallschutz, hilfsweise zu finanzieller Entschädigung verpflichten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Oktober 2000, a. a. O.).

Von diesen rechtlichen Möglichkeiten macht die Klägerin - im Ergebnis allerdings ohne Erfolg - in der Weise Gebrauch, dass sie mit dem Klageantrag zu 2. die Verpflichtung des Beklagten begehrt, "den Flugbetrieb auf dem Flughafen Frankfurt am Main - ggf. durch Teilwiderruf erteilter Betriebsgenehmigungen - soweit einzuschränken, dass nachts (22.00 Uhr bis 6.00 Uhr) nicht mehr als sechs Einzelschallereignisse mit einem Außenpegel von  $L_{max} = 67$  dB (A) i. V. m. einem Dauerschallpegel von höchstens  $L_{eq}$

(3) = 50 dB (A) auf diejenigen Grundstücke im Stadtgebiet der Klägerin einwirken, für die sie Bebauungspläne mit der Nutzung als Wohngebiet festgesetzt hat bzw. auf denen sie lärmsensible öffentliche Einrichtungen betreibt oder Eigentümerin von Wohngrundstücken ist". Ein Anspruch auf Anordnung weitergehender Einschränkungen des Nachtflugbetriebs am Flughafen Frankfurt am Main, als sie der Beigeladenen - zuletzt durch die Bescheide des HMWVL vom 26. April 2001, 24. September 2001 und 25. November 2002 - in der Vergangenheit bereits auferlegt worden sind, steht der Klägerin jedoch nicht zu; auch die von ihr nur hilfsweise begehrte Verpflichtung des Beklagten, "die Klägerin hinsichtlich der in ihrem Stadtgebiet durch den Betrieb des Flughafens Frankfurt am Main verursachten Fluglärmbelastungen - insbesondere während der Nachtzeit - unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu bescheiden", kommt nach geltendem Recht nicht in Betracht. Hierzu ist im Einzelnen auszuführen:

Für den Flughafen Frankfurt am Main liegt, wie vorstehend ausgeführt, eine nach langwierigen rechtlich Auseinandersetzungen (vgl. die zusammenfassende Darstellung im Senatsurteil vom 21. Oktober 1980 - II OE 205/78 - HessVGRspr. 1981, 65 ff.) bestandskräftig gewordene Planfeststellung vor, auf deren Grundlage die genehmigte Ausbauplanung verwirklicht worden ist. Ist der Plan rechtskräftig festgestellt, so sind gemäß § 9 Abs. 3 LuftVG Beseitigungs- und Änderungsansprüche gegenüber festgestellten Anlagen ausgeschlossen. Die Funktion des § 9 Abs. 3 LuftVG besteht ebenso wie die des § 75 Abs. 2 Satz 1 VwVfG

(Ist der Planfeststellungsbeschluss unanfechtbar geworden, so sind Ansprüche auf Unterlassung des Vorhabens, auf Beseitigung oder Änderung der Anlagen oder auf Unterlassung ihrer Benutzung ausgeschlossen.)

in der Anordnung einer besonderen Duldungswirkung der Planfeststellung, die Beseitigungs- und Änderungsansprüche gegenüber festgestellten Anlagen ausschließt, die für den Fall nicht voraussehbarer Folgen aber Ansprüchen auf Schutzvorkehrungen nach Maßgabe des § 75 Abs. 2 Sätze 2 bis 5 VwVfG bzw. der entsprechenden Regelungen des jeweiligen Landesverwaltungsverfahrensgesetzes nicht entgegensteht; in einem derartigen Fall soll der von der Planung Betroffene - und damit auch die Gemeinde, soweit diese in ihrer Planungshoheit betroffen ist - nicht schlechter stehen, als er stünde, wenn im Zeitpunkt der Planfeststellung die eingetretene nachteilige Wirkung bereits vorhergesehen worden wäre (vgl. BVerwG, Urteil vom 1. Juli 1988 - 4 C 49.86 - BVerwGE 80, 7, 11). Ob der von der Klägerin geltend gemachte Anspruch auf (weiter-

gehende) Einschränkung des nächtlichen Flugbetriebs am Flughafen Frankfurt am Main besteht, beurteilt sich deshalb zunächst nach § 75 Abs. 2 Satz 2 HVwVfG. Nach dieser Vorschrift kann der Betroffene, falls nicht voraussehbare Wirkungen des Vorhabens oder der dem festgestellten Plan entsprechenden Anlagen auf das Recht eines anderen erst nach Unanfechtbarkeit des Planes auftreten, Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen verlangen, welche die nachteiligen Wirkungen ausschließen. Der Anwendungsvorrang der auf eine nachträgliche Planergänzung gerichteten Bestimmungen des § 75 Abs. 2 Sätze 2 bis 5 HVwVfG wird durch folgende Überlegung bestätigt: Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Beschluss vom 19. August 1997 - 11 B 2.97 - Buchholz 442.40 § 9 LuftVG Nr. 8), der sich der erken- nende Senat anschließt, ist bei genehmigten und planfestgestellten Flughäfen allein die Planfeststellung der für den Rechtsschutz Drittbetroffener maßgebliche Verwaltungsakt (vgl. BVerwGE 56, 110, 135), und zwar auch hinsichtlich betrieblicher Regelungen un- abhängig davon, ob sie schon in der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung erteilt waren oder erst mit der Planfeststellung getroffen wurden (vgl. BVerwGE 87, 332, 348 f.). Die- se Konzentration des Rechtsschutzes auf die Planfeststellung schließt es insbesondere aus, zur Begründung des - auch von der Klägerin - auf die Reduzierung des Flugbetrie- bes beschränkten Klagebegehrens auf die nur für den Widerruf einer Genehmigung geltende Vorschrift des § 6 Abs. 2 Satz 4 (früher Satz 3) LuftVG zurückzugreifen, die als einzige der Normen des § 6 Abs. 2 bis 4 LuftVG Anspruchsgrundlage für dieses Begehren sein könnte; die dem HMWVL obliegenden Aufgaben der Flughafenüberwa- chung bleiben hiervon unberührt.

Hieraus folgt, dass das mit dem Klageantrag zu 2. verfolgte Begehren der Klägerin vor- rangig an den Voraussetzungen des § 75 Abs. 2 Satz 2 HVwVfG, also insbesondere daran zu messen ist, ob erst nach Unanfechtbarkeit des Plans nicht voraus- sehbare Wirkungen des Vorhabens oder der dem festgestellten Plan ent- sprechenden Anlagen auf Rechte der Klägerin aufgetreten sind oder ob, was einem Planergänzungsanspruch entgegenstünde, eine tatsächliche Entwicklung eingetreten ist, mit der die Beteiligten im Zeitpunkt der Planfeststellung verständigerweise bereits rechnen konnten (vgl. BVerwGE 80, 7, 13 f. sowie BVerwG, Urteil vom 23. April 1997 - 11 A 17.96 -, NVwZ 1998, 846 f.); zweifelhaft erscheint insoweit vor allem, ob der An- sicht des Landgerichts Frankfurt am Main (Urteil vom 28. November 2002 - 2/18 O 313/99 -, NVwZ-RR 2003, 200) hinsichtlich der Nichtvorhersehbarkeit der Steigerung

der Flugbewegungszahlen im Zeitpunkt der Planfeststellung gefolgt werden könnte. Diese Fragen müssen allerdings aus Rechtsgründen ebenso wenig abschließend beantwortet werden wie die weitere Frage, ob der bereits am 23. März 1971 erlassene Planfeststellungsbeschluss - jedenfalls gegenüber der Klägerin - bereits vor dem Inkrafttreten des § 75 Abs. 2 und 3 HVwVfG (am 1. Januar 1977) unanfechtbar geworden ist mit der möglichen Folge, dass - für das Verhältnis der Beteiligten - diese Vorschriften über eine nachträgliche Planergänzung auf ihn keine Anwendung finden können (vgl. hierzu Beschluss des BVerwG vom 24. August 1999 - 4 B 58.99 -, Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 29 = NVwZ 2000, 70 f. unter Hinweis auf BVerwGE 61, 1, 3 ff.). Denn eine Planergänzung gemäß § 75 Abs. 2 und 3 HVwVfG eröffnet auch bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen im Ergebnis lediglich die Möglichkeit, dem Betreiber eines uneingeschränkt genehmigten Flughafens solche Vorkehrungen aufzuerlegen, durch die baulicher ("passiver") Schallschutz gegenüber im Sinne des § 9 Abs. 2 LuftVG unzumutbarem Fluglärm gewährleistet wird. Auf die Anordnung weitergehender als der der Beigeladenen in den Bescheiden des HMWVL vom 26. April 2001, 24. September 2001 und 25. November 2002 für ein näher definiertes "Nachtschutzgebiet" bereits auferlegten passiven Schutzmaßnahmen zielt jedoch die Antragsteilung der Klägerin bei Gericht nicht ab; insbesondere geht es ihr in dem vorliegenden Verfahren ersichtlich nicht um verbesserte Schallisolierung an bestimmten lärmsensiblen Einrichtungen oder in ihrem Eigentum stehenden Gebäuden, sondern erklärtermaßen um die Reduzierung des in den Nachtstunden über ihrem Stadtgebiet stattfindenden Flugverkehrs als einer "aktiven" Schallschutzmaßnahme. Deshalb kann hier im Übrigen auch offen bleiben, ob die Klägerin vor Klageerhebung überhaupt schon einen den Anforderungen des § 75 Abs. 3 HVwVfG entsprechenden Antrag an die Planfeststellungsbehörde gerichtet hat.

Demgegenüber scheiden sachliche und zeitliche Begrenzungen der genehmigten Nutzung eines planfestgestellten Flughafens, wie sie die Klägerin mit dem Ziel einer näher konkretisierten Einschränkung des nächtlichen Flugbetriebs begehrt, als "Vorkehrungen" im Sinne der Planergänzungsvorschriften aus. Zwar umfasst der Begriff der "Vorkehrungen" bei der gebotenen weiten Auslegung das gesamte Spektrum sachdienlicher Maßnahmen zur Fluglärminderung und schließt deshalb im Ansatz auch die Befugnis der Planfeststellungsbehörde ein, den Flughafenbetreiber zum aktiven Schallschutz durch von ihm selbst auszusprechende betriebliche Regelungen

- beispielsweise durch Ausgestaltung der Benutzungsordnung - zu verpflichten (vgl. Wysk, Ausgewählte Probleme zum Rechtsschutz gegen Fluglärm, Teil III, ZLW 1998, 456, 463 f.). Die Auferlegung von Lärmschutzmaßnahmen solcher Art stößt jedoch jedenfalls insoweit an eine Grenze, als der Träger des Vorhabens rechtlich in der Lage sein muss, die ihm gemäß § 75 Abs. 2 Satz 3 HVwVfG durch Beschluss der Planfeststellungsbehörde auferlegten Maßnahmen gegenüber den Flughafenbenutzern auch durchzusetzen (vgl. Urteil des BVerwG vom 29. Januar 1991 - 4 C 51.89 -, BVerwGE 87, 332, 343). Dies ist nicht der Fall, wenn es - wie im vorliegenden Streitverfahren - um die Reduzierung rechtlich zugelassenen Nachtflugverkehrs als Maßnahme des aktiven Lärmschutzes geht. Jedenfalls ein internationaler Verkehrsflughafen von der Bedeutung des Flughafens Frankfurt am Main darf nämlich von Dritten, vor allem den Fluggesellschaften, im vollen Umfang der bestehenden luftverkehrsrechtlichen Zulassung für Zwecke des Luftverkehrs - auch nachts - in Anspruch genommen werden. Die dem Flughafenunternehmer insoweit obliegende Betriebspflicht (§ 45 Abs. 1 Satz 1 LuftVZO) lässt es nicht zu, dass er selbst gegenüber Dritten Einschränkungen vornimmt, die in der Zulassungsentscheidung keine Grundlage finden. Die Benutzbarkeit des Flughafens Frankfurt am Main während der Nachtstunden von 22.00 Uhr bis 6.00 Uhr aus Lärmschutzgründen "aktiv" zu begrenzen, ist deshalb ausschließlich Aufgabe der zuständigen Behörde, für deren Bewältigung ihr beispielsweise eine Betriebsregelung in Form einer allgemeingültigen Auflage, nicht hingegen eine Schutzvorkehrung im Sinne der §§ 75 Abs. 2 Satz 2 HVwVfG und 9 Abs. 2 LuftVG zur Verfügung steht (vgl. auch Urteil des OVG Berlin vom 2. Mai 1996 - 2 A 5.92 -, DVBl. 1997, 73, 76).

Demgegenüber ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts inzwischen - für den Fall einer gesetzlich fingierten Planfeststellung - geklärt, dass ein (Teil-)Widerruf des Planfeststellungsbeschlusses als des bei genehmigten und planfestgestellten Flughäfen für den Rechtsschutz Drittbetroffener allein maßgeblichen Verwaltungsakts dann, aber auch erst dann in Betracht kommt, wenn nachträgliche Schutzauflagen nicht ausreichen, um Gefahren für grundrechtlich geschützte Rechtsgüter zu begegnen (vgl. Urteil vom 19. August 1997, a.a.O., unter Hinweis auf das Urteil vom 21. Mai 1997 - 11 C 1.96 -, BVerwGE 105, 6 ff., sowie Urteil vom 28. Juni 2000 - 11 C 13.99 -, BVerwGE 111, 276, 284). Nach dieser zunächst im Hinblick auf einen atomrechtlichen Planfeststellungsbeschluss entwickelten Rechtsprechung, der der erkennende Senat ebenfalls folgt, findet der Widerrufsgrund des § 49 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG (der mit § 49 Abs. 2

Nr. 5 HVwVfG wörtlich übereinstimmt) auch auf luftverkehrsrechtliche Planfeststellungsbeschlüsse Anwendung und gewährt er einem Kläger bei Vorliegen seiner Voraussetzungen zumindest einen subjektiv-rechtlichen Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung über den begehrten Widerruf (BVerwGE 105, 6, 11). Weiterhin lässt sich danach aus § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG insbesondere auch nicht ableiten, dass subjektiv-rechtliche Ansprüche Dritter gegen das unanfechtbar planfestgestellte Vorhaben auf die Geltendmachung von nachträglichen Schutzauflagen beschränkt sein sollen. Richtig ist allerdings, dass § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG Auslegung und Anwendung von § 49 VwVfG beeinflusst: die Widerrufsmöglichkeit nach § 49 VwVfG erweist sich - entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit - als ultima ratio. Ein teilweiser Widerruf - ausschließlich darum kann es hier gehen - kann von Dritten nur verlangt werden, wenn Schutzauflagen nach § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG nicht als Abhilfe ausreichen (vgl. Wysk, Aktuelle Rechtsfragen des Ausbaus von Verkehrsflughäfen, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 149, S 27, 34 f.). In dieser Modifikation der Widerrufsnorm, nicht hingegen im Ausschluss des § 49 VwVfG zeigt sich die erhöhte Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses. Eine andere Auslegung, die dazu führte, dass Dritten gerade dann der Rechtsschutz versagt wird, wenn sie im besonderen Maß in eigenen Rechtspositionen nachteilig betroffen sind und andere Schutzmöglichkeiten nicht ausreichen, wäre mit den Grundrechten dieses Personenkreises nicht vereinbar. Für einen strikten Vorrang der Betreiberinteressen ist eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung - zumal im Hinblick auf die Entschädigungsregelung des § 49 Abs. 6 VwVfG - jedenfalls nicht erkennbar (BVerwGE 105, 6, 13). Die subjektiv-rechtliche Wirkung des § 49 VwVfG erstreckt sich auch auf den dort in Abs. 2 Nr. 5 geregelten Widerrufsgrund. Wenn danach "schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten oder zu beseitigen" sind, ist nicht ausschließlich das Interesse der Allgemeinheit angesprochen; der Schutz umfasst vielmehr - jedenfalls soweit es um die hier maßgeblichen, grundrechtlich geschützten Rechtsgüter Leben und Gesundheit geht - auch die individuellen Träger dieser Rechtsgüter (BVerwGE 105, 6, 15).

Die Anwendung dieser Grundsätze auf den vorliegenden Streitfall führt auch insoweit zur Abweisung der Klage, als die Klägerin mit dem auf eine erhebliche Einschränkung des nächtlichen Flugbetriebs über ihrem Stadtgebiet abzielenden Klageantrag zu 2. der Sache nach einen - über die aktuellen Einschränkungen des Nachtflugverkehrs hinausgehenden - Widerruf der Planfeststellung für den Flughafen Frankfurt am Main begehrt.

Ungeachtet der Frage, ob die Voraussetzungen für einen den Nachtflugbetrieb am Flughafen Frankfurt am Main betreffenden (Teil-)Widerruf gemäß § 49 Abs. 2 HVwVfG vorliegen, kommt nämlich die Verpflichtung des Beklagten zu einem derartigen Widerruf hier schon deshalb nicht in Betracht, weil mit nachträglichen "passiven" Schutzauflagen nach § 75 Abs. 2 Satz 2 HVwVfG wirksam Abhilfe gegen die nachteiligen Wirkungen des Nachtflugverkehrs geschaffen werden kann, Maßnahmen des aktiven Lärmschutzes in Form einer Reduzierung der Anzahl der von 22.00 Uhr bis 6.00 Uhr zulässigen Flugbewegungen - insbesondere der Landungen in der Betriebsrichtung 25 - also nicht als "letztes Mittel" erforderlich sind, um eine Verletzung der Klägerin in eigenen Rechten zu vermeiden.

In tatsächlicher Hinsicht legt der erkennende Senat insoweit zugrunde, dass die durch den Nachtflugverkehr in der Umgebung des Flughafens Frankfurt am Main hervorgerufene Lärmbelastung zumindest in bestimmten (südwestlichen) Teilen des Stadtgebiets der Klägerin sowohl die einfach-rechtliche, in § 9 Abs. 2 LuftVG vorausgesetzte (aber nicht näher bestimmte), als auch die aus Art. 2 Abs. 2 und Art. 14 GG abgeleitete (ebenfalls normativ nicht festgelegte) verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle überschreitet. Dies folgt bereits aus der von der Klägerin mit Schriftsatz vom 14. November 2002 vorgelegten "Lärmphysikalischen Bestandsaufnahme" der Müller-BBM GmbH vom 11. November 2002 (Bericht Nr. 53597/6, bearbeitet von Beckenbauer und Maschke), ergänzt durch Bericht Nr. 53597/10, die auf einer Auswertung der Messergebnisse an den von der Beigeladenen betriebenen Messstellen 01 (in Offenbach-Lauterborn) und 02 (in Offenbach-Bieber) beruht. Entsprechend der Zusammenfassung in dem mit Schriftsatz vom 19. März 2003 vorgelegten "Kurzbericht" vom 13. März 2003 ist davon auszugehen, dass in den Jahren 2000 und 2001 ein Maximalpegelkriterium von  $6 \times 70$  dB(A) an der Messstelle 01 tagesdurchschnittlich mehr als zwanzigmal pro Nacht, an der Messstelle 02 noch zwölf- bzw. neunmal pro Nacht überschritten wurde, während gleichzeitig der nächtliche Dauerschallpegel  $L_{eq}(4)$  bei 53/52 dB(A) bzw. 51/50 dB(A) lag. Das Vorliegen einer in den Nachtstunden erheblich störenden, gebietsweise sogar die Schwelle zur Gesundheitsbeeinträchtigung überschreitenden Fluglärmbelastung im Stadtgebiet der Klägerin wird bestätigt durch die von dem HMWVL nach Vorliegen zweier lärmphysikalischer Gutachten des DLR ausdrücklich "im Interesse des Gesundheitsschutzes" getroffene Entscheidung; sie zielt darauf ab, (nur) für den mit dem Sommerflugplan 2002 beginnenden und mit dem Winterflugplan

2005/2006 endenden Zeitraum, in dem nach Maßgabe eines auch in das Stadtgebiet der Klägerin hineinreichenden (erweiterten) "Nachtschutzgebiets", das von der Umhüllenden einer berechneten Isophone 6 x 75 dB(A) Maximalpegel außen und der Isophone 55 dB(A) Dauerschallpegel Leq (3) außen gebildet wird, Ansprüche auf baulichen Schallschutz geltend gemacht werden können, durch ergänzende Maßnahmen des aktiven Schallschutzes in Form einer "Lärmkontingentierung" der bereits eingetretenen bzw. zu erwartenden Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung im Sinne des § 6 Abs. 2 LuftVG zu begegnen. Angesichts dessen bedarf es keiner näheren tatsächlichen Feststellungen zum Ausmaß der in den Nachtstunden auf das Stadtgebiet der Klägerin einwirkenden Luftverkehrsimmissionen.

In rechtlicher Hinsicht geht der Senat davon aus, dass sich auch für Gemeinden, die selbst nicht Adressaten der Grundrechtsgewährleistung aus Art. 2 Abs. 2 GG sind und sich auch nicht auf das `verfassungsgesetzlich` (durch Art. 14 GG) geschützte Eigentum berufen können (vgl. zuletzt Senatsurteil vom 11. Februar 2003 - 2 A 1062/01 -), ein subjektiv-rechtlicher Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung über einen - wie hier mit dem Klageantrag zu 2. jedenfalls sinngemäß - beantragten (Teil-)Widerruf einer luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung nach Maßgabe der von dem Bundesverwaltungsgericht entwickelten Grundsätze ergeben kann; dies kommt jedenfalls dann in Betracht, wenn die volle Ausnutzung der dem Flughafenbetreiber erteilten Zulassung dazu führt, dass durch den hierdurch verursachten Luftverkehrslärm die menschliche Gesundheit gefährdet und auf diese Weise eine auf Wohnnutzung abzielende, hinreichend bestimmte Planung der Gemeinde nachhaltig gestört wird, insbesondere dann, wenn eine bereits in Bauleitplänen zum Ausdruck kommende Planung nicht mehr verwirklicht werden könnte oder infolge unterlassener Schutzauflagen nachträglich geändert werden müsste (vgl. Vallendar, Rechtsschutz der Gemeinden gegen Fachplanungen, UPR 2003, 41, 43 unter Hinweis auf BVerwGE 51, 6, 14 f. und 69, 256, 261). Dem steht nicht bereits die Erwägung entgegen, dass es der Klägerin als juristischer Person versagt sei, den nur natürlichen Personen zustehenden grundrechtlichen Schutz aus Art. 2 Abs. 2 GG gerichtlich geltend zu machen. Die Klägerin beruft sich nämlich im vorliegenden Zusammenhang ausdrücklich darauf, dass sie durch den teilweise die Schwelle der Gesundheitsgefährdung überschreitenden Nachtfluglärm nicht nur als Eigentümerin von an Private vermietetem Wohnraum (Anlagen 7 und 9 zum Schriftsatz vom 19. März 2003) betroffen sei, sondern auch als Trägerin lärmsensibler

öffentlicher Einrichtungen wie Krankenhäuser, Alteneinrichtungen, Kindertagesstätten und Schulen (Anlagen 3, 4 und 8) sowie insbesondere als Trägerin der kommunalen Planungshoheit im Hinblick auf die beabsichtigte Ausweisung neuer Wohngebiete (Anlagen 1 und 2). Ob das nur den Schutz einfachen Rechts genießende Wohnungseigentum der Klägerin - Grundeigentum anderer juristischer Personen wie beispielsweise der "städtischen GBO" ist ohnehin im vorliegenden Rechtsstreit ohne Relevanz - unter bestimmten Voraussetzungen den hier in Rede stehenden Anspruch zu rechtfertigen vermag, bedarf keiner abschließenden Beantwortung; denn diese Rechtsfolge kann sich jedenfalls auf der Grundlage der der Klägerin durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG eingeräumten Rechte ergeben (zu konkurrierenden Planungsvorstellungen von Gemeinden und Fachplanungsbehörde neuerdings BVerwG, Beschluss vom 5. November 2002 - 9 VR 14.02 -, NVwZ 2003, 207 ff.).

Nach der die Voraussetzungen des § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG betreffenden Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts können nämlich die Gemeinden als Träger öffentlicher Interessen zugleich auch Träger eigener Rechte sein, das Wohl der Allgemeinheit also selbst verteidigen, soweit dieses durch ihre verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstverwaltungsbefugnisse qualifiziert ist. Die gemeindliche Selbstverwaltungsbefugnis vermittelt demzufolge ein Abwehrrecht auch gegenüber erheblichen Beeinträchtigungen gemeindlicher Einrichtungen (Urteil vom 12. August 1999 - 4 C 3.98 -, NuR 2000, 320 f.). Vor allem aber schließt die Planungshoheit der Gemeinden das Recht ein, sich gegen solche (überörtlichen) Planungen anderer Planungsträger zur Wehr zu setzen, die ihre eigene Planungshoheit rechtswidrig verletzen, weshalb eine Gemeinde unter Berufung auf das öffentliche Wohl Ansprüche grundsätzlich auch auf die zur Sicherung ihrer Planungshoheit etwa notwendigen Schutzanlagen gerichtlich geltend machen kann (vgl. Urteil des BVerwG vom 21. Mai 1976 - IV C 38.74 -, BVerwGE 51, 6, 14). Für die Rechtsschutzgewährung gegenüber einem unanfechtbar festgestellten luftverkehrsrechtlichen Plan nach Maßgabe des § 49 Abs. 2 HVwVfG kann insoweit im Grundsatz nichts anderes gelten.

Ob die gesetzlichen Voraussetzungen für einen über die bereits angeordneten Beschränkungen hinausgehenden Teilwiderruf der der Beigeladenen erteilten Planfeststellung - durch den allein die von der Klägerin ausschließlich begehrte Verringerung des Nachtflugverkehrs in rechtlich zulässiger Weise herbeigeführt werden könnte (vgl. Wysk a.a.O., S. 35 <Fußnote 15>) - im Hinblick auf den über dem

Stadtgebiet der Klägerin verursachten Luftverkehrslärm vorliegen, insbesondere ob insoweit im Sinne des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 HVwVfG "schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten oder zu beseitigen" sind, entzieht sich allerdings aus den oben dargelegten Gründen einer abschließenden Beurteilung durch den erkennenden Senat. Denn ein derartiger Widerruf kann - als ultima ratio - von Dritten überhaupt nur dann verlangt werden, wenn Schutzauflagen nach § 75 Abs. 2 Satz 2 HVwVfG als Abhilfe gegen die nachteiligen Lärmwirkungen nicht ausreichen. Grundsätzlich können aber die nachteiligen Wirkungen nächtlichen Luftverkehrslärms, auch wenn dieser die Schwelle zur Gesundheitsgefährdung überschreitet, zuverlässig durch entsprechende Maßnahmen der (verbesserten) Schallisolierung an Gebäuden, insbesondere durch Einbau von Schallschutzfenstern (erforderlichenfalls auch mit Belüftungseinrichtungen), auf ein den Betroffenen zumutbares Maß verringert werden. Der durch § 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG normativ in besonderem Maße hervorgehobene Schutz der Nachtruhe der Bevölkerung betrifft die Möglichkeit eines - weitgehend - ungestörten Nachtschlafs; er bezieht sich auf zum Schlafen geeignete Räume im Gebäudeinneren (vgl. Wysk, ZLW 1998, 456, 484), nicht hingegen auf Außenwohnbereiche, in denen sich Menschen bei geeigneter Witterung insbesondere im Sommer auch noch nach 22.00 Uhr aufzuhalten pflegen. Ungeachtet des konkreten Ausmaßes des durch Nachtflugbetrieb über bewohntem Gebiet verursachten (Außen-)Lärms sind deshalb auf die Gewährung baulichen Schallschutzes gerichtete nachträgliche Auflagen im Sinne des § 75 Abs. 2 Satz 2 HVwVfG grundsätzlich hinreichend geeignet, den gebotenen Schutz der Nachtruhe sicherzustellen (vgl. zur Grenze der Gesundheitsgefährdung bei nächtlichem Fluglärm zuletzt Halama/Stüer, NVwZ 2003, 137, 140 ff. mit zahlreichen Nachweisen; Griefahn/Jansen/Scheuch/Spreng, Fluglärmkriterien für ein Schutzkonzept bei wesentlichen Änderungen oder Neuanlagen von Flughäfen/Flugplätzen, ZfL 2002, 171, 174 f.; Umweltgutachten 2002 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, BT-Drs. 14/8792 S. 38 f., 271 ff.; Maschke/Hecht/Wolf, Nächtliches Erwachen durch Fluglärm, Bundesgesundheitsblatt 2001, 1001 ff.; Ortscheid/Wende, Fluglärmwirkungen, Umweltbundesamt Berlin 2000, S. 11 ff., 31 f.). Diese Möglichkeit wird im Übrigen auch von der Klägerin selbst eingeräumt; Anhaltspunkte dafür, dass es (technisch) nicht möglich sein sollte, den auf das Stadtgebiet der Klägerin einwirkenden Nachtfluglärm durch verbesserte Schallisolierung an Gebäuden jedenfalls im Rauminnern so weit zu verringern, dass dort ohne Beeinträchtigung der menschlichen Gesundheit geschlafen werden kann, vermag der Senat auch sonst nicht festzustellen. Falls entsprechende - der Bei-

geladenen aufzuerlegende - Vorkehrungen oder Anlagen untunlich oder mit dem Vorhaben unvereinbar sind, so richtet sich der Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld (§ 75 Abs. 2 Satz 4 HVwVfG), weshalb ggfs. sogar ein Übernahmeanspruch (als besondere Art des Entschädigungsanspruchs) des durch Verkehrslärm betroffenen Grundstückseigentümers in Betracht kommt (vgl. zu den §§ 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG und 74 Abs. 2 Satz 3 VwVfG das Urteil des BVerwG vom 6. Juni 2002 - 4 A 44.00 -, DVBl. 2002, 1494).

Einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch darauf, dass der in den Nachtstunden stattfindende Flugverkehr "aktiv" - nämlich entsprechend der Antragstellung der Klägerin gerade durch bestimmte betriebliche Regelungen mit dem Ziel einer wesentlichen, die Lärmbelastung der Flughafenumgebung spürbar verringernden Reduzierung der Anzahl der nächtlichen Flugbewegungen - eingeschränkt wird, gesteht das geltende Recht, insbesondere auch das Immissionsschutzrecht (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 1 BImSchG), den von Luftverkehrslärm Betroffenen demgegenüber nicht zu. Das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm vom 30. März 1971 (BGBl. I S. 282) ist (auch) in diesem Zusammenhang völlig unergiebig. Das Verhältnis von aktivem und passivem Lärmschutz hat in § 41 BImSchG (nur) für Straßen und Schienenwege eine spezielle Ausgestaltung erfahren; Rückschlüsse auf die Bewältigung der Probleme des Fluglärms sind daraus nicht zu ziehen. Der Gesetzgeber hat nämlich der Verschiedenartigkeit der Emissions- und Immissionssituation in den angesprochenen Verkehrsbereichen bewusst durch unterschiedliche Regelungen - zum Nachteil der von Fluglärm Betroffenen (vgl. nur Koch/Wieneke, Flughafenplanung und Städtebau, NuR 2003, 72, 74) - Rechnung getragen. Der in § 29b LuftVG hervorgehobene Schutz der Nachtruhe der Bevölkerung gibt im Ergebnis kein Nachtflugverbot vor, setzt vielmehr voraus, dass der Gesetzgeber den Nachtflug nicht verboten, sondern generell zugelassen hat (vgl. Beschluss des BVerwG vom 20. Februar 1998 - 11 B 37.97 -, NVwZ 1998, 850 ff.), ohne allerdings den inzwischen erreichten Stand der Lärmwirkungsforschung zum Anlass für die gebotene legislatorische Entscheidung über die maßgebenden Fluglärmgrenzwerte zu nehmen (Berkemann, Fluglärm - Offene, aber zu lösende Rechtsfragen, ZUR 2002, 202 ff.; ders., ZfL 2001, 134, 141). Der Vorrang eines nur "passiven" Schutzes gegenüber Nachtfluglärm gilt unabhängig davon, ob evtl. bestehenden Schutzansprüchen schon mit der Einhaltung der von dem HMWVL für die Festlegung eines "Nachtschutzgebiets" herangezogenen Kriterien ("Umhüllende einer berechneten Isophone 6 x 75 dB(A)

Lmax außen und der Isophone 55 dB(A) Leq (3) außen") oder, wie die Klägerin unter Bezugnahme auf das am 3. Dezember 2002 verkündete Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs - 20 A 01.40019 bis 40023 u. a. - meint im vorliegenden Streitfall einfordern zu können, allenfalls mit der Einhaltung eines auf 6 x 70 dB(A) Lmax außen - entsprechend 55 dB(A) innen - abgesenkten Pegelhäufigkeitskriteriums sowie eines Dauerschallkriteriums von 50 dB(A) für die Durchschnittsnacht eines Kalenderjahres in ausreichendem Maße Rechnung getragen wird. Im einen wie im anderen Fall kann, wie auch der sachverständige Beistand der Klägerin, Privatdozent Dr. Maschke, auf Befragen ausdrücklich bestätigt hat, durch (verbesserte) Schallsolierung an Gebäuden erreicht werden, dass nächtlicher Luftverkehrslärm nur noch in einem die menschliche Gesundheit nicht beeinträchtigenden Ausmaß an das Ohr des Schläfers (in zum Schlafen geeigneten Innenräumen) dringt. Weiterhin bedarf es auch keiner gerichtlichen Überprüfung, ob das für die Gewährung baulichen Schallschutzes in der Umgebung des Flughafens Frankfurt am Main maßgebliche "Nachtschutzgebiet" nach Maßgabe der von dem Beklagten herangezogenen Kriterien fehlerfrei festgelegt wurde oder ob es, wie die Klägerin meint, angesichts des tatsächlichen Ausmaßes des Fluglärms "in Wirklichkeit zu eng bemessen" ist. Denn ein insoweit evtl. unterlaufener Fehler wäre für die Entscheidung über die dem Gericht im vorliegenden Verfahren unterbreiteten Anträge (§ 88 VwGO) unerheblich; weitergehenden als den zuletzt durch Bescheid des HMWVL vom 25. November 2002 gewährten baulichen Schallschutz begehrt die Klägerin nicht. Vielmehr zielt sie mit dem Klageantrag zu 2. ausschließlich auf eine bestimmte Einschränkung des Nachtflugbetriebs ab, deren es aber zumindest angesichts der Möglichkeit, rechtlich etwa gebotenen Lärmschutz in vollem Umfang durch Anordnung passiver Schallschutzmaßnahmen sicherzustellen, nicht als ultima ratio bedarf. Diese Möglichkeit steht ferner der hilfsweise begehrten Verpflichtung des Beklagten entgegen, die Klägerin insoweit unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu bescheiden (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO).

Die von der Klägerin mit dem Klageantrag zu 3. begehrte Feststellung kann ebenfalls nicht getroffen werden. "Dass die Lärmbelastungen im Stadtgebiet der Klägerin durch den Betrieb des Flughafens Frankfurt am Main nicht in einem luftverkehrsrechtlichen Verfahren der Planfeststellung (§§ 8, 9 LuftVG) oder der Genehmigung (§ 6 LuftVG) abgewogen worden sind", kann nicht zulässiger Gegenstand einer Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO sein. Nach dieser Vorschrift kann - unter weiteren, hier eben-

falls fraglichen Voraussetzungen - durch Klage (nur) die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses oder der Nichtigkeit eines Verwaltungsakts begehrt werden, nicht hingegen die Feststellung von Tatsachen. Um eine - negative - Tatsache handelt es sich aber bei der Einschätzung der Klägerin, die durch Flugverkehr verursachte Lärmbelastung ihres Stadtgebiets sei bisher nicht in einem luftverkehrsrechtlichen Verfahren abgewogen worden. Nur der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass diese Annahme auch inhaltlich unzutreffend ist. Wie oben dargelegt, sind nämlich die von dem Beklagten schon 1971 als "kritisch" angesehene Lärmsituation in Offenbach sowie die hiergegen im Hinblick auf die beabsichtigte Kapazitätserweiterung zu ergreifenden Maßnahmen ausdrücklich Gegenstand der Planfeststellung für den Ausbau des Flughafens Frankfurt am Main gewesen. Sofern mit der begehrten Feststellung eine gerichtliche Bestätigung der Einschätzung der Klägerin erreicht werden sollte, dass die gegenwärtige Lärmbelastung in ihrem Stadtgebiet (vor allem nachts) infolge einer Vervielfachung des Luftverkehrsaufkommens weit über die im Zeitpunkt der Planfeststellung prognostizierte Belastung hinausgehe und sich schon jetzt - vor der von der Beigeladenen geplanten Inbetriebnahme einer dritten Landebahn - als unzumutbar erweise, würde sich ein so (entsprechend der Interessenlage der Klägerin) ausgelegter Antrag ebenfalls nicht auf ein im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO feststellungsfähiges Rechtsverhältnis beziehen. Auch insoweit sei lediglich ergänzend angemerkt, dass nach der von der Klägerin selbst vorgelegten Auswertung der Messergebnisse an den Messstellen 01 und 02 von 1985 bis 2001 durch die Müller-BBM GmbH (Bericht vom 13. März 2003, S. 6 bis 8) jedenfalls der äquivalente Dauerschallpegel in der Nacht bereits 1990 seinen Höchststand erreicht hatte, der trotz erheblich höherer Flugbewegungszahlen auch in den Jahren 1999 bis 2001 nicht wieder übertroffen wurde, vor allem weil seit 1990 ein wesentlicher lärmtechnischer Fortschritt im Bau von Flugzeugen zu verzeichnen ist.

Sofern schließlich die begehrte Feststellung in Wirklichkeit darauf abzielen sollte, dass die Zahl der Flugbewegungen über dem Stadtgebiet der Klägerin und damit die Zahl der Einzelereignisse mit mindestens 75/70/65 dB(A) in der Nacht seit 1971, jedenfalls aber seit 1985 erheblich angestiegen sei, würde ein so verstandenes Begehren wiederum nicht ein der gerichtlichen Feststellung nach § 43 Abs. 1 VwGO zugängliches Rechtsverhältnis betreffen, sondern eine - zumindest hinsichtlich der weniger lauten Einzelereignisse übrigens unstrittige - Tatsache.

Der Klageantrag zu 4., mit dem die Klägerin die (selbständige) Aufhebung der Bescheide des HMWVL vom 26. April 2001, 24. September 2001 und 25. November 2002 begehrt, erweist sich mangels Klagebefugnis der Klägerin als gleichfalls unzulässig. Die Anfechtungsklage ist, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, gemäß § 42 Abs. 2 VwGO nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt in seinen Rechten verletzt zu sein. Eine derartige Rechtsverletzung kann die Klägerin jedoch nach keiner Betrachtungsweise geltend machen, weil die an die Beigeladene adressierten, auf § 6 Abs. 2 Satz 4 i.V.m. § 29b Abs. 2 LuftVG gestützten Bescheide nach ihrem objektiven Regelungsgehalt für sie keine belastende, sondern ausschließlich begünstigende Wirkung entfalten. Sie erschöpfen sich nämlich darin, "unter weiterer Einschränkung, Konkretisierung und Modifizierung der Genehmigung vom 20. Dezember 1957 zum Betrieb des Flughafens Frankfurt am Main" (in der Fassung der späteren Änderungen) den Nachtluftverkehr - befristet - bestimmten lärmbegrenzenden Betriebsbeschränkungen zu unterwerfen, baulichen Schallschutz für ein näher definiertes Nacht-schutzgebiet anzuordnen und die Beigeladene zur Vorlage von Lärmgutachten und zur Überprüfung der von ihr betriebenen Fluglärmmessanlagen zu verpflichten. Keine dieser Regelungen ist geeignet, die Klägerin in ihren eigenen Rechten zu verletzen. Die von ihr gegen diese rechtliche Würdigung erhobenen Einwände sind - ebenso wie in dem der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. Mai 1997 - 11 C 1.97 - (Buchholz 442.40 § 6 LuftVG Nr. 27) zugrunde liegenden, den Verkehrsflughafen Köln/Bonn betreffenden Streitfall - unbegründet. Entgegen der von der Klägerin weiterhin aufrechterhaltenen Auffassung schließen die angefochtenen Verwaltungsakte nicht etwa eine - sie belastende - G e n e h m i g u n g für einen gewissen Nachtflugverkehr, der vorher nicht zugelassen gewesen wäre, ein. Sie stellen vielmehr auch hinsichtlich der für den Zeitraum vom Beginn des Sommerflugplans 2002 bis zum Ende des Winterflugplans 2005/2006 angeordneten "Lärmkontingentierung" einen (befristeten) Teilwiderruf der ursprünglichen Flughafengenehmigung dar; denn bereits diese hatte, wie oben dargelegt, nicht nur den Tag-, sondern auch den Nachtflugverkehr auf dem Flughafen Frankfurt am Main u n e i n g e s c h r ä n k t zugelassen. Soweit in der Folgezeit schrittweise gewisse Nachtflugbeschränkungen angeordnet wurden, waren diese auch in ihrer Gesamtheit zu unspezifisch, um den Regelungsgehalt der ursprünglichen Genehmigung auf Dauer gerade in der Weise modifizieren zu können, dass in der durch Bescheid vom 24. September 2001 angeordneten Einführung einer auf die Zeit von 23.00 Uhr bis 5.00 Uhr (Ortszeit) begrenzten Lärmkontingentierung ei-

ne, wie die Klägerin meint, erstmalige Genehmigung bisher nicht zugelassener Nachtflüge zu erblicken wäre. An dieser rechtlichen Beurteilung ändert die Tatsache nichts, dass von der Zulassung des Nachtflugverkehrs zunächst nur in einem verhältnismäßig geringen, die Nachtruhe der Bevölkerung weitaus weniger als heute störenden Umfang, sodann aber - insbesondere seit den 90er Jahren - in rasch wachsendem Maße Gebrauch gemacht worden ist; denn die ursprüngliche Genehmigung deckt mit ihren späteren Änderungen auch einen solchen, speziell seit 1997 stark angestiegenen nächtlichen Flugbetrieb einschließlich des Frachtflugverkehrs ab. Insbesondere handelt es sich bei der - teilweise geradezu sprunghaften - Zunahme der nächtlichen Starts und Landungen entgegen der Rechtsauffassung der Klägerin gerade nicht um eine im Rechtssinne "wesentliche Erweiterung oder Änderung" des Betriebs des Flughafens Frankfurt am Main, weil es insoweit auf Umfang und Art nicht des (im Zeitpunkt der Genehmigung) faktisch vorhandenen, sondern des (hier: uneingeschränkt) g e n e h - m i g t e n Betriebs ankommt (Urteil des BVerwG vom 21. Mai 1997, a.a.O.).

Die Klägerin wird schließlich durch die von ihr angefochtenen Bescheide auch nicht deswegen in einer ihr die erforderliche Klagebefugnis vermittelnden Weise belastet, weil darin eine Ablehnung ihrer Anträge vom 25. Oktober 2000, 18. Dezember 2000 und 31. Januar 2001 auf "Einschränkung bzw. Verlagerung des Flugverkehrs am Frankfurter Flughafen" zu erblicken wäre. Eine solche negative Regelung ist in diesen im Rahmen der Flughafenüberwachung ergangenen Bescheiden des HMWVL nicht enthalten.

Hat demzufolge die auf der Grundlage von § 6 Abs. 2 Satz 4 i.V.m. § 29b Abs. 2 LuftVG getroffene, gegenüber der Beigeladenen bestandskräftig gewordene Neuregelung des Nachtluftverkehrs am Flughafen Frankfurt am Main für die Klägerin ausschließlich begünstigenden Charakter, so könnte diese sie selbst dann nicht in dem von ihr geltend gemachten Recht auf gerechte planerische Abwägung verletzen, wenn - entsprechend ihrer Ansicht - bei dem Widerruf oder Teilwideruf einer luftverkehrsrechtlichen Genehmigung bzw. einer entsprechenden Planfeststellung eine planerische Abwägung geboten wäre und dem Abwägungsgebot in diesem Zusammenhang drittschützende Wirkung zukommen sollte (vgl. hierzu Urteil des BVerwG vom 24. September 1998 - 4 CN 2.98 -, BVerwGE 107, 215 ff).

Die Klage ist deshalb in vollem Umfang mit der sich aus § 154 Abs. 1 VwGO ergebenden Kostenfolge abzuweisen; danach trägt der unterliegende Teil die Kosten des Ver-

fahrens. Da die Beigeladene einen Antrag auf Klageabweisung gestellt und deshalb ein eigenes Kostenrisiko übernommen hat (§ 154 Abs. 3 VwGO), entspricht es der Billigkeit, auch ihre außergerichtlichen Kosten der Klägerin aufzuerlegen (§ 162 Abs. 3 VwGO).

Die Vollstreckbarkeitserklärung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. den §§ 708 Nr. 11 und 711 ZPO.

Gründe für eine Zulassung der Revision nach § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.

---

## RECHTSMITTELBELEHRUNG

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung angefochten werden. Die Beschwerde ist beim

*1. Instanz*  
*2. Instanz*

**Hessischen Verwaltungsgerichtshof**

**Brüder-Grimm-Platz 1**

**34117 Kassel**

durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt einzulegen; juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen. Die Beschwerde muss die Entscheidung bezeichnen, die angefochten werden soll.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof einzureichen. In der Begründung muss entweder

- die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden

oder

- die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts bezeichnet werden, wenn geltend gemacht wird, von ihr werde in der in dem vorliegenden Verfahren ergangenen Entscheidung abgewichen und die Entscheidung beruhe auf dieser Abweichung,

oder

- ein Verfahrensmangel bezeichnet werden, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Habbe

Dr. Zysk

Hassenpflug

Pabst

Dr. Rudolph