

**Gericht:** VGH  
**Aktenzeichen:** 8 B 11.1608, 8 B 11.1611, 8 B 11.1612, 8 B 11.1614  
**Sachgebietsschlüssel:** 554

**Rechtsquellen:**

§ 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG,  
§ 8 Abs. 1 Satz 3 und Satz 4 LuftVG,  
§ 2 Abs. 2 FluglärmG

**Hauptpunkte:**

Sonderflughafen,  
Betriebserweiterung,  
luftrechtliche Änderungsgenehmigung,  
Planrechtfertigung,  
Begriff des „qualifizierten Geschäftsreiseflugverkehrs“,  
Lärmwerte des § 2 Abs. 2 FluglärmG,  
normative Festlegung der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze,  
Privatnützigkeit,  
Abwägung,  
aktiver und passiver Lärmschutz

**Leitsätze:**

Die Lärmwerte des § 2 Abs. 2 FluglärmG legen grundsätzlich auch bei einem Sonderflughafen die fachplanungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze normativ fest.

---

**Urteil des 8. Senats vom 23. August 2012**

(VG München, Entscheidungen vom 23. Oktober 2009, Az.: M 24 K 08.4952, M 24 K 08.4959, M 24 K 08.4162, M 24 K 08.4164)



8 B 11.1608  
8 B 11.1611  
8 B 11.1612  
8 B 11.1614

*Großes  
Staatswappen*

Verkündet am 23. August 2012  
Rebholz  
als stellvertretende Urkundsbeamtin  
der Geschäftsstelle

## Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

### Im Namen des Volkes

In den Verwaltungsstreitsachen

1. \* \* \* \* \* \*\* \* \* \* \* \*  
\* \* \* \* \*  
\* \* \* \* \* \*\* \* \* \* \* \*

- Kläger -

bevollmächtigt zu 1.:

Rechtsanwälte \* \* \* \* \*  
\* \* \* \* \*

2. \* \* \* \* \* \*\* \* \* \* \* \*  
\* \* \* \* \*  
\* \* \* \* \* \*\* \* \* \* \* \*  
\* \* \* \* \*

- Klägerin -

bevollmächtigt zu 2.:

Rechtsanwälte \* \* \* \* \*  
\* \* \* \* \*

3. \* \* \* \* \* \*\* \* \* \* \* \*  
\* \* \* \* \*  
\* \* \* \* \* \*\* \* \* \* \* \*

2. \* \* \* \* \* \*\* \* \* \* \* \*  
\* \* \* \* \*

3. \* \* \* \* \* \*\* \* \* \* \* \*  
\* \* \* \* \*

- 4. \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \*\* \*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*
  
- 5. \*\*\*\* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \*\* \*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*
  
- 6. \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \*\* \*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*
  
- 7. \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \*\* \*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*
  
- 8. \*\*\* \*\* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*
  
- 9. \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*

- Kläger -

bevollmächtigt zu 3.:  
Rechtsanwälte \*\*\*\*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*

- 4. \* \* \*\*\*\*\* \*\* \* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*

- Klägerin -

bevollmächtigt zu 4.:  
Rechtsanwälte \*\*\*\*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*

gegen

**Freistaat Bayern,**

vertreten durch:

Landesanwaltschaft Bayern,

\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*

- Beklagter -

beigeladen:

\*\*\*\*\*

vertreten durch die Geschäftsführer,

\*\*\*\*\*

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte \*\*\* \*\*\*\*\* \* \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

wegen

Änderungsgenehmigung für den Sonderflughafen \*\*\*\*\*;

hier: Berufungen der Kläger und der Beigeladenen gegen die Urteile des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 23. Oktober 2009,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 8. Senat,  
durch den Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Dr. Allesch,  
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Müller,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Löffelbein

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 2. und 3. August 2012  
folgendes

### **Urteil:**

- I. Die Anschlussberufung des Klägers im Verfahren 8 B 11.1608 wird verworfen.
- II. Die Berufungen der Kläger in den Verfahren 8 B 11.1611, 8 B 11.1612 und 8 B 11.1614 werden zurückgewiesen.
- III. Auf die Berufungen der Beigeladenen in den Verfahren 8 B 11.1608, 8 B 11.1611, 8 B 11.1612 und 8 B 11.1614 werden unter Abänderung der Urteile des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 23. Oktober 2009 die Klagen insgesamt abgewiesen.
- IV. Die Kläger in den Verfahren 8 B 11.1608, 8 B 11.1611 und 8 B 11.1614 tragen jeweils 1/4, die Kläger im Verfahren 8 B 11.1612 jeweils 1/36 der Kosten der Verfahren in beiden Rechtszügen einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.
- V. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar.
- VI. Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand:**

- 1 Gegenstand des Verfahrens ist eine Änderungsgenehmigung der Regierung von O\*\*\*\*\* – Luftamt S\*\*\*\*\* – zur Erweiterung des Flugbetriebs auf dem Sonderflughafen O\*\*\*\*\* vor allem um das Segment des qualifizierten Geschäftsreiseflugverkehrs (beschränkt auf jährlich maximal 9.725 Flugbewegungen) vom 23. Juli 2008.
- 2 Die Beigeladene und Berufungsführerin ist Betreiberin des Sonderflughafens O\*\*\*-\*\*\*\*\*.

- 3 Der Kläger und Anschlussberufungsführer im Verfahren 8 B 11.1608 ist Eigentümer zweier Ende der 1970er Jahre mit einem Wohnhaus bebauter Grundstücke, die etwa 300 m südwestlich des Endes der Start- und Landebahn des Sonderflughafens O\*\*\*\*\* liegen (S\*\*\*\*\*weg 9, Gemeinde W\*\*\*\*\*, Gemarkung O\*\*\*\*\*-\*\*\*\*\*). Für das Prognosejahr 2016 ergeben sich am Anwesen des Klägers unter Zugrundelegung des nach der Änderungsgenehmigung vom 23. Juli 2008 zulässigen Flugverkehrs nach den gutachterlichen Feststellungen des T\*\*\*\*\* vom 28. September 2009 äquivalente Dauerschallpegel (Außenpegel/tags) von 62,1/61,7 dB(A) (jeweils bisherige Flugrouten/mögliche zukünftige Flugrouten).
- 4 Berufungsführer im Verfahren 8 B 11.1612 sind die Kläger zu 4., 6., 7. und 9. Die Kläger zu 1., 2., 3., 5. und 8. haben keine Anträge auf Zulassung der Berufung gestellt. Der Kläger zu 4. ist Miteigentümer eines 1977 mit einer Doppelhaushälfte bebauten Wohngrundstücks in G\*\*\*\*\*, Gemarkung N\*\*\*\*\* (A\*\*\*\*\* Weg 18). Nach klägerischen Angaben ist das Grundstück ca. 200 m vom Sonderflughafen O\*\*\*\*\* entfernt (nordöstlich). Der Kläger zu 6. und Berufungsführer im Verfahren 8 B 11.1612 ist Miteigentümer eines 1994 bis 1996 mit einem Zweifamilienhaus bebauten Wohngrundstücks in W\*\*\*\*\*, Gemarkung N\*\*\*\*\* (N\*\*\*\*\* Straße 11), das sich nach klägerischen Angaben in ca. 1.200 m Entfernung vom westlichen Startbahnende des Sonderflughafens O\*\*\*\*\* (in südwestlicher Richtung) befindet. Die Klägerin zu 7. und Berufungsführerin im Verfahren 8 B 11.1612 ist seit 1972 Eigentümerin eines mit einem Einfamilienhaus bebauten Wohngrundstücks in W\*\*\*\*\*, Gemarkung O\*\*\*\*\* (W\*\*\*\*\* 12), das sich nach Angaben der Klägerin in ca. 1.100 m Entfernung vom Sonderflughafen O\*\*\*\*\* (in südöstlicher Richtung) befindet. Der Kläger zu 9. und Berufungsführer im Verfahren 8 B 11.1612 ist Miteigentümer eines 1978 mit einer Doppelhaushälfte bebauten Wohngrundstücks in G\*\*\*\*\*, Gemarkung G\*\*\*\*\* (G\*\*\*\*\*weg 9) in ca. 2,5 km Entfernung (in nordöstlicher Richtung) vom Sonderflughafen O\*\*\*\*\*. Für das Prognosejahr 2016 ergeben sich unter Zugrundelegung des nach der Änderungsgenehmigung vom 23. Juli 2008 zulässigen Flugverkehrs nach den gutachterlichen Feststellungen des T\*\*\*\*\* vom 28. September 2009 äquivalente Dauerschallpegel (Außenpegel/tags) von 60,2/60,4 dB(A) beim Anwesen des Klägers zu 4., von 55,9/55,9 dB(A) beim Anwesen des Klägers zu 6., von 62,0/60,7 dB(A) beim Anwesen der Klägerin zu 7. und von 58,2/58,3 dB(A) beim Anwesen des Klägers zu 9. (jeweils bisherige Flugrouten/mögliche zukünftige Flugrouten).

- 5 Die Klägerin und Berufungsführerin im Verfahren 8 B 11.1611 (Gemeinde W\*\*\*\*\*), auf deren Gemeindegebiet sich der Sonderflughafen befindet, ist Trägerin einer Schule (G\*\*\*\*-\*\*\*\*\* -Weg 5, Gemarkung O\*\*\*\*\*\*) und eines Kindergartens (G\*\*\*\*-\*\*\*\*\*-Weg 12, Gemarkung O\*\*\*\*\*\*) sowie Eigentümerin eines Wohnhauses (Im K\*\*\*\*\* 9, Gemarkung O\*\*\*\*\*\*) sowie eines weiteren, jedenfalls auch zu Wohnzwecken genutzten Gebäudes (G\*\*\*\*\* Str. 77, Gemarkung O\*\*\*\*\*). Die betreffenden Grundstücke liegen etwa 550 bis 580 m westlich bzw. südwestlich des Endes der Start- und Landebahn des Sonderflughafens. Für die Schule und den Kindergarten der Klägerin ergibt sich für das Prognosejahr 2016 unter Zugrundelegung des nach der Änderungsgenehmigung vom 23. Juli 2008 zulässigen Flugverkehrs nach den gutachterlichen Feststellungen des T\*\*\*\*\* vom 28. September 2009 ein äquivalenter Dauerschallpegel (Außenpegel/tags) von jeweils 56,4/56,0 dB(A). Für das Anwesen Im K\*\*\*\*\* 9 hat der T\*\*\*\*\* für das Prognosejahr 2016 Lärmwerte von 59,1/58,5 dB(A), für das Anwesen G\*\*\*\*\* Str. 77 von 58,8/58,6 dB(A) errechnet (jeweils bisherige Flugrouten/mögliche zukünftige Flugrouten).
- 6 Die Klägerin und Berufungsführerin im Verfahren 8 B 11.1614 (Gemeinde G\*\*\*\*\*) – deren Gemeindegebiet nördlich des Sonderflughafens O\*\*\*\*\* liegt – ist Trägerin eines Kindergartens (K\*\*\*\*\*straße 16, Gemarkung G\*\*\*\*\*\*) sowie Eigentümerin von mit einem Mehrfamilienwohnhaus (H\*\*\*\*straße 10, Gemarkung G\*\*\*\*\*\*) bzw. einer Gaststätte mit zwei Wohnungen (T\*\*\*\*\*straße 3, Gemarkung G\*\*\*\*\*\*) bebauten Grundstücken. Nach Angaben der Klägerin befinden sich die Objekte in etwa 2.500 bis 2.900 m Entfernung zum nördlichen bzw. nordöstlichen Ende der Start- und Landebahn des Sonderflughafens. Für das Prognosejahr 2016 ergeben sich unter Zugrundelegung des nach der Änderungsgenehmigung vom 23. Juli 2008 zulässigen Flugverkehrs nach den gutachterlichen Feststellungen des T\*\*\*\*\* vom 28. September 2009 äquivalente Dauerschallpegel (Außenpegel/tags) von 55,2/55,5 dB(A) beim Kindergarten, von 56,2/56,4 dB(A) beim Wohnhaus H\*\*\*\*-straße 10 und von 57,3/57,5 dB(A) beim Anwesen T\*\*\*\*\*straße 3 (jeweils bisherige Flugrouten/mögliche zukünftige Flugrouten).
- 7 Beim Sonderflughafen O\*\*\*\*\* handelte es sich ursprünglich um den privaten Flughafen der Firma D\*\*\*\*\*, der auf der Grundlage einer durch das Luftamt M\*\*\*\*\* 1936 erteilten Genehmigung errichtet wurde. Nach Ende des Zweiten Weltkriegs



wurde der Flughafen von den Alliierten ausgebaut und vorübergehend genutzt. 1957 wurde der Flughafen wieder von der Firma D\*\*\*\*\* übernommen. Anlage und Betrieb des Flughafens Oberpfaffenhofen als eines Flughafens für besondere Zwecke (Sonderflughafen) nach § 38 Abs. 2 Nr. 2 der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) wurden mit luftrechtlicher Genehmigung nach § 6 des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) vom 26. Januar 1971 genehmigt. Nach der Insolvenz der Betreiberfirma F\*\*\*\*\* übertrug die Regierung von O\*\*\*\*\* - Luftamt S\*\*\*\*\* - mit Genehmigung vom 2. Dezember 2002 die Flughafenunternehmenschaft auf die Beigeladene. Mit Planfeststellungsbeschluss vom 13. April 2004 (seit 17.12.2007 bestandskräftig) genehmigte das Luftamt S\*\*\*\*\* eine Neuordnung der Flugbetriebsflächen und der straßenmäßigen Erschließung des Flughafengeländes sowie die Errichtung mehrerer Hochbauten.

- 8 Im Bereich des Sonderflughafens O\*\*\*\*\* sind mehrere Wirtschaftsunternehmen (Luftfahrzeuginstandhaltung und -modifikationen, Luftfahrzeug-Komponentenfertigung) sowie das D\*\*\*\*\* ansässig. Nach den Angaben in der streitgegenständlichen Änderungsgenehmigung waren im Flughafenbereich im Jahr 2008 3000 Beschäftigte tätig.
  
- 9 Auf Antrag der Beigeladenen vom 10. August 2006 in der Fassung vom 30. November 2007 ergänzte das Luftamt S\*\*\*\*\* mit der streitgegenständlichen Änderungsgenehmigung vom 23. Juli 2008 die luftrechtliche Genehmigung vom 26. Januar 1971 in Teil A Abschnitt VI um eine weitere Regelung (Nr. 6). Zugelassen wurden zusätzlich zum bestehenden Flugverkehr Benutzer aus dem Bereich des qualifizierten Geschäftsreiseflugverkehrs. Hiervon umfasst sind ausweislich des Bescheidtenors Starts und Landungen im Streckenluftverkehr nach Instrumentenflugregeln mit Flugzeugen mit einer höchstzulässigen Startmasse von mindestens 2 t bis höchstens 25 t zuzüglich der Flugzeugmuster Falcon 7 X, Global XRS (schließt Global 5000 und Global Express ein), der Gulfstream G 550 (schließt die Muster G 500, G 350, G 450, G III, G IV und G V ein), sowie im Streckenluftverkehr (sowohl nach Instrumenten- wie nach Sichtflugregeln) mit Hubschraubern mit einer höchstzulässigen Startmasse bis 5 t im Taxiluftverkehr, Werkluftverkehr oder im sonstigen nichtgewerblichen Luftverkehr. Pro Kalenderjahr sind nicht mehr als 9.725 Flugbewegungen nach Nr. 6 zulässig. Die Betriebszeit an Samstagen wurde auf 08.00 bis 21.00 Uhr festgesetzt (zuvor 07.00 bis 14.00 Uhr) sowie an Sonn- und Feiertagen zwischen 09.00 und 21.00 Uhr ein auf jährlich 200 Flugbewegungen – ausgenommen solche

der Sportfluggruppe des \*\*\* – begrenzter Flugbetrieb zugelassen (2007: 184 einzelne Start- und Landeerlaubnisse). Eine Verspätungsregelung erlaubt Flugbewegungen bis 22.00 Uhr. Ein Nachtflugbetrieb findet nicht statt. Betroffene haben Anspruch auf bauliche Schallschutzmaßnahmen, wenn am Wohngebäude im Tageszeitraum (06.00 bis 22.00 Uhr) der Dauerschallpegel 60 dB(A) übersteigt (Nebenbestimmung 1.2.1). Eine Außenwohnbereichsentschädigung wird nach dem Bescheid vom 23. Juli 2008 bei Überschreitung eines Dauerschallpegels von 62 dB(A) gewährt (Nebenbestimmung 1.3).

- 10 Gegen die Änderungsgenehmigung vom 23. Juli 2008 sind mehrere Klagen – unter anderem von den Klägern der hiesigen Verfahren – zum Verwaltungsgericht München erhoben worden. Im Verlauf der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht hat der Beklagte die streitgegenständliche Änderungsgenehmigung zugunsten der Klägerseite ergänzt und modifiziert. Nach den Erklärungen des Beklagten dürfen nach 19.00 Uhr monatlich maximal 80 Flugbewegungen durchgeführt werden. Die Anzahl der Flugbewegungen aus dem Segment der Luftsportgruppe des \*\*\* wurde bezüglich motorbetriebener Luftfahrzeuge auf jährlich maximal 10.000 begrenzt. Flüge mit Hubschraubern aus dem Segment des qualifizierten Geschäftsreiseflugverkehrs dürfen an Sonn- und Feiertagen nicht erfolgen. Die Grenze, ab der eine Außenwohnbereichsentschädigung verlangt werden kann, wurde von 62 dB(A) auf 60 dB(A) herabgesetzt. Zudem wurden schutzbedürftige Einrichtungen im Sinn des § 5 Abs. 1 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (FluglärmG) im Hinblick auf passiven Schallschutz und Außenwohnbereichsentschädigung Wohnungen ausdrücklich gleichgestellt. Die Beigeladene hat hinsichtlich der vorgenommenen Ergänzungen und Modifikationen Rechtsmittelverzicht erklärt.
- 11 Mit Urteil vom 23. Oktober 2009 hat das Verwaltungsgericht den Beklagten verpflichtet, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts im Wege der Ergänzung des Bescheids der Regierung von O\*\*\*\*\* – Luftamt S\*\*\*\*\* – vom 23. Juli 2008 durch Anordnung geeigneter Maßnahmen sicherzustellen, dass an den Anwesen der Kläger durch den qualifizierten Geschäftsreiseflugverkehr unter Berücksichtigung des bereits am Sonderflughafen O\*\*\*\*\* zugelassenen Flugverkehrs ein äquivalenter Dauerschallpegel von jeweils 60 dB(A) außen nicht überschritten wird. Im Übrigen hat das Verwaltungsgericht die Klagen abgewiesen. Der auf Planergänzung gerichtete Hilfsantrag sei insoweit erfolgreich, als mit ihm die Verpflichtung des Beklagten zur Anordnung weiterer aktiver Lärmschutzmaßnahmen

verfolgt worden sei. Fluglärm, der im Prognosejahr 2016 die Zumutbarkeitsschwelle von 60 dB(A) infolge des durch die Änderungsgenehmigung zugelassen Geschäftsreiseflugverkehrs übersteigen werde, könne auch nicht durch Maßnahmen passiven Schallschutzes oder Entschädigung ausgeglichen werden. Das Verwaltungsgericht gehe davon aus, dass die Überwindung der Zumutbarkeitsschwelle zugunsten eines privaten Flughafenunternehmers nur zulässig sei, wenn die für das Vorhaben sprechenden öffentlichen und gegebenenfalls auch privaten Belange ein besonders gewichtiges, weit über die bloße Planrechtfertigung hinausgehendes Interesse begründeten, um die erheblichen Einschränkungen in der Nutzung von Wohnungen, Außenwohnbereich und schutzbedürftigen Einrichtungen zu rechtfertigen. Diesen Anforderungen genüge der streitgegenständliche Bescheid nicht, weil die für das Änderungsvorhaben sprechenden besonderen öffentlichen Belange schon nicht ausreichend fundiert ermittelt worden seien und daher nicht sachgerecht in die Abwägung hätten eingestellt werden können. In der Änderungsgenehmigung sei nicht hinreichend dargelegt, dass die unterstellten positiven gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen mit der erforderlichen Wahrscheinlichkeit zu erwarten seien. Es fehle bereits an der Einholung eines Gutachtens, mit dem die Auswirkungen des Änderungsvorhabens in diesem Sinn prognostiziert würden. Die Ausführungen des Luftamts beruhten nicht auf einer wissenschaftlich fundierten Untersuchung mit gesicherter Datenbasis.

- 12 Den Antrag des Klägers im Verfahren 8 B 11.1608 auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 23. Oktober 2009 hat der Senat mit Beschluss vom 12. Juli 2011 abgelehnt (Az. 8 ZB 10.847). Hierauf wird Bezug genommen. Im Übrigen hat der Senat mit Beschlüssen vom 12. Juli 2011 die Berufungen zugelassen.
- 13 Die Kläger zu 4., 6., 7. und 9. im Verfahren 8 B 11.1612 rügen im Berufungsverfahren, die streitgegenständliche Änderungsgenehmigung genüge nicht den Anforderungen an die Planrechtfertigung. Der Begriff des qualifizierten Geschäftsreiseflugverkehrs sei nicht hinreichend bestimmt. Taxiluftverkehr sei kein nichtgewerblicher Verkehr, obwohl er dies nach den Regelungen im angefochtenen Bescheid sein müsse. Der Nutzerkreis stehe nicht eindeutig fest. Aufgrund der Unbestimmtheit des Begriffs des qualifizierten Geschäftsreiseflugverkehrs bestehe die Gefahr, dass das verfügte Kontingent von 9.725 Flugbewegungen unterlaufen werde. Das Verwaltungsgericht sei zu Unrecht davon ausgegangen, maßgeblicher Zeitpunkt für die

Beurteilung der Sach- und Rechtslage sei der Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Behördenentscheidung. Maßgeblich sei vielmehr der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung. Lege man diesen Zeitpunkt zugrunde, stehe die Änderungsgenehmigung im Widerspruch zu den Erfordernissen der Raumordnung. Am 7. Juli 2009 habe die Bayerische Staatsregierung die Änderung der Zielfestlegung des Landesentwicklungsprogramms Bayern 2006 zum Sonderflughafen O\*\*\*\*\*-\*\*\*\*\* beschlossen, wonach die Öffnung des Sonderflughafens für zusätzliche Verkehre, insbesondere für den Geschäftsreiseflugverkehr, nicht zugelassen werden solle. Die Änderungsgenehmigung leide an schwerwiegenden Fehlern des Lärmschutzkonzepts. Der Prognosehorizont von rund acht Jahren sei nicht ausreichend. In § 4 Abs. 6 FluglärmG sei eine Regelüberprüfung der Lärmschutzbereiche nach Ablauf von zehn Jahren vorgesehen. Diese Frist entspreche auch dem Zeitraum bei der Berechnung der Lärmschutzbereiche gemäß § 3 Abs. 1 FluglärmG. Ein Prognosehorizont von zehn Jahren sei auch in § 2 Abs. 2 Satz 1 der Ersten Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm festgelegt. Die Gutachten des T\*\*\*\*\* enthielten keine Berechnungen zu den derzeitigen Belastungen im Umfeld des Sonderflughafens. Die zugrunde gelegten Karten seien so unscharf, dass nicht einmal eine Abschätzung der Zahl der Lärmbetroffenen und schutzbedürftigen Einrichtungen möglich sei. Aufgrund der relativ geringen Zahl von Flugbewegungen, die sich im Prognosefall ergäben, bilde der äquivalente Dauerschallpegel die Lärmbelastung nicht ausreichend ab. Es bedürfe der Erstellung eines lärmmedizinischen Gutachtens. Die Zumutbarkeitsschwelle sei zu Unrecht auf 60 dB(A) festgelegt worden. Der Sonderflughafen O\*\*\*\*\* gehöre nicht zu den Flugplätzen im Sinn des § 4 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 FluglärmG. Es sei eine individuell-konkrete Einzelfallbewertung der fachplanerischen Zumutbarkeitsschwelle erforderlich. Die Schwellenwerte des § 2 Abs. 2 FluglärmG seien nicht unmittelbar anwendbar. § 8 Abs. 1 Satz 4 LuftVG sehe vor, dass Satz 3 dieser Vorschrift auf Genehmigungen nach § 6 Abs. 1 und Abs. 4 Satz 2 LuftVG entsprechend anzuwenden sei. Da bei einem wesentlich geänderten Betrieb eines Flugplatzes nie eine wesentliche bauliche Erweiterung im Sinn des § 2 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 FluglärmG vorliege, kämen in einem Fall wie dem Vorliegenden die Werte für wesentlich baulich erweiterte zivile Flugplätze entsprechend zur Anwendung. Dies bedeute, dass ein Wert von 60 dB(A) grundsätzlich maßgeblich sei. Berücksichtige man noch den besonderen Charakter des Sonderflughafens O\*\*\*\*\* , ergebe sich ein Wert von 55 dB(A). Es stelle sich die Frage, ob im Hinblick auf die Zulassung eines neuen Benutzerkreises eine Vorbelastung schutzmindernd berücksichtigt werden könne. Die äquivalenten Dauer-

schallpegel, die dem im Regionalplan festgesetzten Lärmschutzbereich zugrunde lägen, dürften den Klägern nicht ungeprüft entgegengehalten werden. Aufgrund der unterschiedlichen Methodik und Bewertung seien die Werte im Regionalplan mit den vom T\*\*-\*\*\* berechneten Schallimmissionen nicht vergleichbar.

- 14 Im Verfahren 8 B 11.1614 verweist die Klägerin (Gemeinde G\*\*\*\*\*) darüber hinaus darauf, dass das Schutzniveau des Fluglärmschutzgesetzes für besonders schutzbedürftige Einrichtungen (wie Kindergärten) als Mindeststandard anzusehen sei. Neben dem Anspruch auf abwägungsfehlerfreie Berücksichtigung ihres Interesses an der Fortsetzung einer ungestörten Nutzung ihres Eigentums könne eine Gemeinde auch zwingende Lärmschutzansprüche für sich in Anspruch nehmen.
- 15 Die Klägerin im Verfahren 8 B 11.1611 (Gemeinde W\*\*\*\*\*) verweist noch auf den am 24. November 1998 vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof geschlossenen Vergleich, der den Zweck gehabt habe, für die durch ihn begünstigte Nachbarschaft sicherzustellen, dass im Fall einer Überschreitung der im Vergleich definierten Grenzwerte ein neuer Bescheid erlassen werde. Zur bestimmungsgemäßen Nutzung eines Kindergartens gehöre es, dass dort auch geruht oder geschlafen werden könne. Bei einer Zumutbarkeitsschwelle von 60 dB(A) sei weder ausreichender Schallschutz vorhanden noch seien die Anforderungen an eine ausreichende Raumbelüftung gewährleistet.
- 16 Der Kläger im Verfahren 8 B 11.1608 hält seine Anschlussberufung unter Hinweis auf die gesetzliche Regelung sowie Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes (GG) für zulässig und macht umfangreiche Ausführungen auch zur Sache. Auf den klägerischen Schriftsatz vom 4. November 2011 sowie die weiteren Schriftsätze des Klägersvertreters wird insoweit Bezug genommen.
- 17 Der Kläger im Verfahren 8 B 11.1608 beantragt:
- 18 1. Das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 23. Oktober 2009  
wird, soweit darin die Klage abgewiesen wurde, aufgehoben.
- 19 2. Der Bescheid der Regierung von O\*\*\*\*\* vom 23. Juli 2008 wird  
aufgehoben.
- 20 3. Hilfsweise: Der Beklagte wird verpflichtet, bezüglich des durch den  
erweiterten Geschäftsfliegerbetrieb nachteilig betroffenen und verfahren-

rensgegenständlichen Anwesens des Klägers, S\*\*\*\*\*weg 9, \*\*\*\*\* O\*\*\*\*\*, Flurnummern 819/6 und 819/7, je Gemarkung O\*\*\*-\*\*\*\*\*, aktive und/oder passive Lärmschutzmaßnahmen für den Innen- und/oder Außenbereich in einem Ergänzungsbescheid anzuordnen und, so weit diese nicht ausreichend und nicht tunlich sind, eine angemessene Entschädigung in Geld zugunsten des Klägers, jeweils nach der Rechtsauffassung des Gerichts und nach pflichtgemäßem Ermessen, festzusetzen.

21 Weiter wird der Beklagte verpflichtet, die Änderungsgenehmigung vom 23. Juli 2008 mit einer Schutzauflage zugunsten des Klägers zu ergänzen, in der die Beigeladene verpflichtet wird, sämtliche durch den erweiterten Geschäftsfliegerbetrieb verursachten, nachgewiesenen Nachteile (z.B. Mehrkosten für die Bewirtschaftung des Anwesens, Mehrkosten für künftige Sanierungsaufwendungen) gegen Rechnungs- und/oder Bescheidsvorlage auf erste Anforderung auszugleichen.

22 Ferner wird beantragt,

23 die Berufung der Beigeladenen zurückzuweisen.

24 Im Verfahren 8 B 11.1611 beantragt die Klägerin:

25 1. Das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 23. Oktober 2009 wird aufgehoben, soweit die Klage abgewiesen wurde.

26 2. Der Bescheid der Regierung von O\*\*\*\*\* - Luftamt S\*\*\*\*\* - vom 23. Juli 2008 wird aufgehoben.

27 3. Hilfsweise: Der Beklagte wird verpflichtet, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts im Wege der Ergänzung des Bescheids der Regierung von O\*\*\*\*\* - Luftamt S\*\*\*\*\* - vom 23. Juli 2008 durch Anordnung geeigneter Maßnahmen sicherzustellen, dass an der Schule G\*\*\*\*\*-Weg 5, \*\*\*\*\* W\*\*\*\*\*, am Kindergarten G\*\*\*\*\*-Weg 12, \*\*\*\*\* W\*\*\*\*\*, am Anwesen Im K\*\*\*\*\* 9, \*\*\*\*\* W\*\*\*\*\*, und am Anwesen G\*\*\*\*\* Str. 77, \*\*\*\*\* W\*\*\*\*\*, durch den qualifizierten Geschäftsreiseflugverkehr unter Berücksichtigung des bereits am Sonflughafen O\*\*\*\*\* zugelassenen Flugverkehrs ein äquivalenter Dauerschallpegel von 55 dB(A) außen nicht überschritten wird.

28 4. Höchst hilfsweise: Der Beklagte wird verpflichtet, unter Beachtung der  
Rechtsauffassung des Gerichts über die Ergänzung des Bescheids der  
Regierung von O\*\*\*\*\* - Luftamt S\*\*\*\*\* - vom 23. Juli 2008 erneut zu  
entscheiden.

29 Ferner wird beantragt,

30 die Berufung der Beigeladenen zurückzuweisen.

31 Im Verfahren 8 B 11.1612 beantragen die Kläger:

32 1. Das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 23. Okto-  
ber 2009 wird aufgehoben, soweit die Klage abgewiesen wurde.

33 2. Der Bescheid der Regierung von O\*\*\*\*\* - Luftamt S\*\*\*\*\* - vom  
23. Juli 2008 wird aufgehoben.

34 3. Hilfsweise: Der Beklagte wird verpflichtet, unter Beachtung der Rechtsauf-  
fassung des Gerichts im Wege der Ergänzung des Bescheids der Regie-  
rung von O\*\*\*\*\* - Luftamt S\*\*\*\*\* - vom 23. Juli 2008 durch  
Anordnung geeigneter Maßnahmen sicherzustellen, dass für den Kläger  
zu 4. an seinem Grundstück im A\*\*\*\*\* Weg 2, \*\*\*\* G\*\*\*\*\*, für den  
Kläger zu 6. an seinem Grundstück in der N\*\*\*\*\* Str. 11, \*\*\*\*  
W\*\*\*\*\*, für die Klägerin zu 7. an ihrem Grundstück in der W\*\*\*\*\* 12,  
\*\*\*\* W\*\*\*\*\*, sowie für den Kläger zu 9. an seinem Grundstück im  
G\*\*\*\*\* 9, \*\*\*\* G\*\*\*\*\*, durch den qualifizierten  
Geschäftsreiseflugverkehr unter Berücksichtigung des bereits am Sonder-  
flughafen O\*\*\*\*\* zugelassenen Flugverkehrs ein äquivalenter  
Dauerschallpegel von 55 dB(A) außen nicht überschritten wird.

35 4. Höchst hilfsweise: Der Beklagte wird verpflichtet, unter Beachtung der  
Rechtsauffassung des Gerichts über die Ergänzung des Bescheids der  
Regierung von O\*\*\*\*\* vom 23. Juli 2008 erneut zu entscheiden.

36 Ferner wird beantragt,

37 die Berufung der Beigeladenen zurückzuweisen.

38 Im Verfahren 8 B 11.1614 beantragt die Klägerin:

- 39 1. Das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 23. Okto-  
ber 2009 wird aufgehoben, soweit die Klage abgewiesen wurde.
- 40 2. Der Bescheid der Regierung von O\*\*\*\*\* - Luftamt S\*\*\*\*\* - vom  
23. Juli 2008 wird aufgehoben.
- 41 3. Hilfsweise: Der Beklagte wird verpflichtet, unter Beachtung der Rechtsauf-  
fassung des Gerichts im Wege der Ergänzung des Bescheids der Regie-  
rung von O\*\*\*\*\* - Luftamt S\*\*\*\*\* - vom 23. Juli 2008 durch  
Anordnung geeigneter Maßnahmen sicherzustellen, dass am Kindergarten  
K\*\*\*\*\*straße 16, \*\*\*\* G\*\*\*\*\*/G\*\*\*\*\*, am Anwesen H\*\*\*\*straße 10,  
\*\*\*\* G\*\*\*\*\*/G\*\*\*\*\*, und am Anwesen T\*\*\*\*\*str. 3, \*\*\*\*  
G\*\*\*\*\*/G\*\*\*\*\*, durch den qualifizierten Geschäftsreiseflugverkehr  
unter Berücksichtigung des bereits am Sonderflughafen O\*\*\*\*\*  
zugelassenen Flugverkehrs ein äquivalenter Dauerschallpegel von  
42 4. Höchst hilfsweise: Der Beklagte wird verpflichtet, unter Beachtung der  
Rechtsauffassung des Gerichts über die Ergänzung des Bescheids der  
Regierung von O\*\*\*\*\* - Luftamt S\*\*\*\*\* - vom 23. Juli 2008 erneut zu  
entscheiden.

43 Ferner wird beantragt,

44 die Berufung der Beigeladenen zurückzuweisen.

45 In den Verfahren 8 B 11.1608, 8 B 11.1611, 8 B 11.1612 und 8 B 11.1614 beantragt  
die Beigeladene jeweils:

46 Unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts München vom 23. Okto-  
ber 2009 wird die Klage der Kläger insgesamt abgewiesen.

47 Im Verfahren 8 B 11.1608 beantragt die Beigeladene ferner,

48 die Anschlussberufung des Klägers zu verwerfen.



49 In den Verfahren 8 B 11.1611, 8 B 11.1612 und 8 B 11.1614 beantragt die Beigeladene ferner,

50 die Berufungen der Kläger zurückzuweisen.

51 Der Urteilsausspruch, der zulasten der Beigeladenen eine (Lärm-)Kontingentierung darstelle, verletze § 6 Abs. 4 Satz 2, § 6 Abs. 2, § 8 Abs. 1 Satz 4 i.V.m. § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG, § 108 Abs. 1, § 113 Abs. 5 Satz 1 und § 114 Satz 1 VwGO. Es bestehe kein Vorrang von aktiven vor passiven Schutzmaßnahmen. Die Gerichte seien nicht ermächtigt, auf der Grundlage etwaiger von ihnen festgestellter Abwägungsfehler die Behörde auf ein bestimmtes Planungsergebnis festzulegen. Die Grenze der planerischen Gestaltungsfreiheit sei bei der Zulassung von Flugbetrieb auf einem Sonderflughafen nicht von vorneherein enger gesetzt. Das Bundesverwaltungsgericht verweise ausdrücklich darauf, dass auch mittelbare öffentliche Interessen ausreichen, ein Vorhaben zuzulassen. Hierbei müsse nicht mit letzter Sicherheit festgestellt werden, dass die erwarteten positiven Effekte einträten. Das Erfordernis eines Gutachtens über die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Wirtschaftsstruktur werde nicht aufgestellt. Der Beklagte habe in seiner Abwägung den gegen das Vorhaben sprechenden Belangen der Flughafenumgebung dadurch Rechnung getragen, dass er die fachplanerische Zumutbarkeitsgrenze auf 60 dB(A) herabgesetzt habe. Darüber hinaus habe der Beklagte der Änderungsgenehmigung eine Reihe betrieblicher Regelungen und Schutzauflagen beigelegt, die er darüber hinaus in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht ergänzt und klargestellt habe. Die Änderungsgenehmigung vom 23. Juli 2008 sei nach dem Inkrafttreten des Fluglärmschutzgesetzes am 7. Juni 2007 ergangen. Dies habe zur Folge, dass bei der Entscheidung des Beklagten nach § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG die jeweils anwendbaren Werte des § 2 Abs. 2 FluglärmG zu beachten seien. Beim Sonderflughafen O\*\*\*-\*\*\*\*\* handle es sich im Hinblick auf die anzuwendenden Lärmwerte des § 2 Abs. 2 FluglärmG um einen Bestandsflughafen. Hieraus folge, dass für die Abwägung ein äquivalenter Dauerschallpegel von 65 dB(A) zu berücksichtigen sei.

52 Der Beklagte beantragt im Verfahren 8 B 11.1608,

53 die Anschlussberufung des Klägers zu verwerfen.

54 In den Verfahren 8 B 11.1611, 8 B 11.1612 und 8 B 11.1614 beantragt der Beklagte jeweils,

55 die Berufungen der Kläger zurückzuweisen.

56 Der Begriff des qualifizierten Geschäftsreiseflugverkehrs sei inhaltlich hinreichend bestimmt. Es entspreche ständiger Rechtsprechung, dass die Überprüfung von Planungsentscheidungen anhand der Sach- und Rechtslage erfolge, die im Zeitpunkt der Verwaltungsentscheidung bestanden habe. Die dem Genehmigungsbescheid zugrunde liegende Verkehrsprognose habe eine ausreichende zeitliche Länge. Hinsichtlich der Bestimmung der fachplanerischen Zumutbarkeitsschwelle sei die Heranziehung eines Orientierungswerts von nur 60 dB(A) rechtlich zumindest zweifelhaft. Der Beklagte habe im Bescheid den Ansatz des höheren Werts von 65 dB(A) nach § 2 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 FluglärmG als rechtlich vertretbar beurteilt, auf diesen höheren Wert aber im Interesse der Belange der Fluglärm betroffenen nicht abgestellt. Insofern habe der Beklagte dem Charakter des Sonderflughafens durch die Heranziehung des niedrigeren Werts Rechnung getragen. Dabei habe er auch gesehen, dass die Privatnützigkeit des Sonderflughafens ein Argument für eine Absenkung der Zumutbarkeitsschwelle sei. Diesem Gesichtspunkt der Privatnützigkeit sei allerdings die rechtliche Vorbelastung durch den bereits gegebenen Betrieb des Sonderflughafens gegenübergestellt worden. Hinsichtlich der Vorbelastung werde darauf hingewiesen, dass das Verkehrssegment des qualifizierten Geschäftsreiseflugverkehrs bereits bisher am Sonderflughafen O\*\*\*\*\* vorhanden gewesen sei. Auch betreffe das Segment keine grundlegend anderen Flugzeugtypen. Das Luftamt habe die tatsächliche Fluglärmvorbelastung nicht mit der rechtlichen Vorbelastung durch den Regionalplan M\*\*\*\*\* gleichgesetzt. Es bestehe kein genereller Vorrang von Maßnahmen des aktiven vor solchen des passiven Schallschutzes. Das Erfordernis der Einholung eines die Auswirkungen des Änderungsvorhabens prognostizierenden Gutachtens habe das Bundesverwaltungsgericht nicht aufgestellt.

57 Der Senat hat am 25. Januar 2012 Beweis erhoben durch die Einnahme eines Augenscheins auf dem Sonderflughafen und den betroffenen Anwesen der Kläger.

58 In der mündlichen Verhandlung vor dem Senat am 2. und 3. August 2012 hat der Beklagte eine Klarstellung in der Begründung der streitgegenständlichen Änderungsgenehmigung (S. 62) vorgenommen. Auf die S. 6 der Niederschrift über die mündli-

che Verhandlung vom 2. August 2012 wird insoweit Bezug genommen. Wegen des Verlaufs der mündlichen Verhandlung im Übrigen wird (ebenfalls) auf die Sitzungsniederschrift Bezug genommen.

59 Wegen der weiteren Einzelheiten – insbesondere auch des weiteren Vortrags der Beteiligten – wird auf die Gerichtsakten sowie die beigezogenen Behördenakten verwiesen.

### **Entscheidungsgründe:**

60 1. Die Anschlussberufung (§ 127 VwGO) des Klägers im Verfahren 8 B 11.1608 ist unzulässig.

61 Das Rechtsmittel der Anschlussberufung ist unstatthaft, wenn derjenige Teil des Rechtsstreits, den der Anschlussberufungsführer im Wege der Anschließung zum Gegenstand des Berufungsverfahrens machen möchte, vom Berufungsgericht durch Ablehnung des Zulassungsantrags gemäß § 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO rechtskräftig abgeschlossen worden ist. Andernfalls würde nicht nur eine ausdrücklich getroffene Nichtzulassungsentscheidung wirkungslos, sondern es würde auch die mit der Ablehnung der Nichtzulassungsentscheidung verbundene Rechtskraftwirkung des erstinstanzlichen Urteils übergangen (BVerwG vom 14.11.2007 NVwZ-RR 2008, 214; VGH BW vom 20.7.1998 NJW 1998, 1320/1321; Happ in Eyermann, VwGO, 13. Aufl. 2010, RdNr. 23 zu § 127 m.w.N.; zweifelnd Kopp/Schenke, VwGO, 18. Aufl. 2012, RdNr. 12 zu § 127).

62 Vorliegend hat der Senat mit Beschluss vom 12. Juli 2011 (Az. 8 ZB 10.847) den Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 23. Oktober 2010 abgelehnt. Im Verhältnis zum Kläger wurde das Urteil vom 23. Oktober 2010 hierdurch gemäß § 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO rechtskräftig. Infolgedessen ist die Anschlussberufung des Klägers, mit der er sein Begehren aus dem Berufungszulassungsverfahren weiterverfolgt, unstatthaft.

63 2. Die Berufungen der Beigeladenen in den Verfahren 8 B 11.1608, 8 B 11.1611, 8 B 11.1612 und 8 B 11.1614 sind begründet. Die Berufungen der Kläger in den Verfahren 8 B 11.1611, 8 B 11.1612 und 8 B 11.1614 sind – hinsichtlich der Haupt- wie

der Hilfsanträge – unbegründet. Die von der Klägerseite angefochtene Änderungsgenehmigung der Regierung von O\*\*\*\*\* - Luftamt S\*\*\*\*\* - vom 23. Juli 2008 ist rechtmäßig und verletzt die Kläger nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die angefochtene Änderungsgenehmigung weist im Hinblick auf wehrfähige Rechtspositionen der Kläger keine rechtlich zu beanstandenden Mängel auf. Die Klagen waren deshalb auf die Berufungen der Beigeladenen unter Abänderung der Urteile des Verwaltungsgerichts vom 23. Oktober 2009 insgesamt abzuweisen.

64 2.1 Materiell-rechtlich steht die auf § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG gestützte Änderungsgenehmigung vom 23. Juli 2008 mit geltendem Recht in Einklang, wenn für das Vorhaben im maßgeblichen Zeitpunkt – gemessen an den Zielen des Luftverkehrsgesetzes – ein Bedarf besteht und es unter diesem Blickwinkel vernünftigerweise geboten ist (Planrechtfertigung), wenn gesetzliche Planungsleitsätze und (sonstige) zwingende Rechtsvorschriften beachtet sind und wenn das Gebot gerechter Abwägung aller von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange eingehalten ist (vgl. BayVGH vom 19.1.2007 Az. 8 BV 05.1963 <juris> RdNr. 27).

65 Die genannten Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen sind jedoch nicht umfassend, sondern unter dem Blickwinkel der individuellen Rechtsbetroffenheit (zum Ersten) der privaten Kläger zu prüfen, deren Grundeigentum mittelbar - namentlich durch Lärmeinwirkung - betroffen ist. Anders als der unmittelbar in seinem Grundeigentum Betroffene, hat der (nur) mittelbar Betroffene keinen Anspruch auf eine allgemeine Rechtmäßigkeitskontrolle einer planerischen Entscheidung. Er kann vielmehr nur eine Verletzung eigener - drittschützender - Rechtspositionen geltend machen. Vorliegend steht insoweit insbesondere das Recht der Kläger auf fehlerfreie Abwägung ihrer Belange als lärm-betroffene Flugplatznachbarn inmitten (vgl. BVerwG vom 26.4.2007 BVerwGE 128, 358/376; BayVGH vom 19.1.2007 Az. 8 BV 05.1963 <juris> RdNr. 27). Auch eine fehlende Planrechtfertigung kann die Klägerseite jedenfalls nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geltend machen (BVerwG vom 26.4.2007 BVerwGE 128, 358/373; vom 9.11.2006 BVerwGE 127, 95/102).

66 Gemeinden haben (zum Zweiten) grundsätzlich keinen Anspruch auf eine umfassende objektiv-rechtliche Prüfung. Gemeinden können jedoch eine Verletzung eigener Rechtspositionen wie insbesondere ihres Selbstverwaltungsrechts (vgl. BayVGH vom 16.1.2007 Az. 8 BV 05.1391 <juris> RdNr. 20 m.w.N.; OVG NRW vom

19.4.2012 DVBI 2012, 1108/1109) rügen. Als Eigentümerin von Grundstücken können die klagenden Gemeinden rügen, ihre diesbezüglichen Interessen seien nicht oder nicht mit dem ihnen zukommenden Gewicht in die Abwägung eingestellt worden (BVerwG vom 13.10.2011 Az. 4 A 4000/09 <juris> RdNr. 25 m.w.N.).

67 2.2 Für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Änderungsgenehmigung ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Genehmigungserteilung am 23. Juli 2008 maßgeblich.

68 Ob ein Verwaltungsakt rechtswidrig ist und einen Kläger in seinen Rechten verletzt und der Kläger deshalb gemäß § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO im Verwaltungsrechtsstreit verlangen kann, dass das Gericht den Verwaltungsakt aufhebt, ist - auch nach gefestigter höchstrichterlicher Rechtsprechung - keine Frage des Prozessrechts, sondern des materiellen Rechts. Dem materiellen Recht ist demgemäß auch zu entnehmen, zu welchem Zeitpunkt die tatbestandlichen Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage erfüllt sein müssen (BVerwG vom 1.4.2009 Az. 4 B 62/08 <juris> RdNr. 19; vom 13.12.2007 BVerwGE 130, 113/115; vom 31.3.2004 BVerwGE 120, 246/250). Maßgeblich für die gerichtliche Entscheidung sind - mit anderen Worten - diejenigen Vorschriften des materiellen Rechts, die sich im Zeitpunkt der Entscheidung für die Beurteilung des Klagebegehrens Geltung beimessen (BVerwG vom 3.11.1994 BVerwGE 97, 79/81f.; Schmidt in Eyermann, VwGO, 13. Aufl. 2010, RdNr. 46 zu § 113 m.w.N.). Vor diesem Hintergrund kann einer vereinzelt vertretenen Auffassung, die gestützt auf den Wortlaut des § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO – und ungeachtet der jeweiligen materiellen Rechtslage – stets den Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung vor Gericht für maßgeblich hält (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 18. Aufl. 2012, RdNr. 35 ff. zu § 113; siehe jedoch auch Kopp/Schenke, a.a.O., RdNr. 39, wonach [nur] „materiellrechtlich beachtliche Veränderungen der Sach- oder Rechtslage“ auf das Prozessrecht „durchschlagen“), nicht gefolgt werden.

69 Auch für die planerische Rechtfertigung eines luftverkehrlichen Vorhabens ist in der Rechtsprechung geklärt, dass die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung maßgeblich ist (BVerwG vom 1.4.2009 Az. 4 B 62/08 <juris> RdNr. 19 m.w.N.). Aus den dargelegten allgemeinen Grundsätzen folgt hier, dass spätere Änderungen der Sach- und Rechtslage nicht geeignet sind, der zuvor getroffenen Abwägungsentscheidung nachträglich den Stempel der Rechtmäßigkeit oder der Fehlerhaftigkeit aufzudrücken (BVerwG vom 13.12.2007 BVerwGE 130, 83/109

m.w.N.). Ausnahmen von diesem Grundsatz kommen – aus Gründen der Prozessökonomie – lediglich im Sinn der Planerhaltung in Betracht, also etwa dann, wenn andernfalls aufgrund einer Rechtsänderung die Genehmigung mit gleichem Inhalt und gleicher Begründung sogleich erneut erlassen werden könnte (vgl. BVerwG vom 12.3.2008 BVerwGE 130, 299/376; vom 1.4.2004 BVerwGE 120, 276/283f.).

- 70 Nach diesen Grundsätzen kommt die Maßgeblichkeit eines anderen Zeitpunkts für die zugrunde zu legende Sach- und Rechtslage als desjenigen des Erlasses der streitgegenständlichen Änderungsgenehmigung vom 23. Juli 2008 nicht in Betracht. Eine Verlagerung dieses Zeitpunkts kann sich auch nicht daraus ergeben, dass im Rahmen der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht vom 16., 21., 23. und 24. Juli 2009 sowie vom 5., 7., 8., 13., 14. und 15. Oktober 2009 Ergänzungen und Modifikationen der Genehmigung vorgenommen worden sind. Die entsprechenden Ergänzungen und Modifikationen sind – wie im Tatbestand dargestellt – ausschließlich zugunsten der Klägerseite sowie unter Rechtsmittelverzicht der durch die Ergänzungen und Modifikationen allein beschwerten Beigeladenen erfolgt und werden – folgerichtig – auch von den Klägern im Berufungsverfahren als solche nicht angegriffen. Den maßgeblichen Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des von Klägerseite angefochtenen Bescheids der Regierung von O\*\*\*\*\* – Luftamt S\*\*\*\*\* – vermag dies mithin nicht zu beeinflussen (vgl. auch BVerwG vom 3.6.2010 NVwZ 2010, 1289/1294 m.w.N.).
- 71 2.3 Die erforderliche Planrechtfertigung ist bei dem Vorhaben der Beigeladenen gegeben.
- 72 Das Erfordernis der Planrechtfertigung gilt unabhängig davon, welchem Verkehrszweck ein Flugplatz dient. Die Planrechtfertigung ist - als Ausprägung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns, das mit Eingriffen in die Rechte Privater verbunden ist - ein ungeschriebenes Erfordernis jeder Fachplanung. Das Erfordernis ist erfüllt, wenn für das Vorhaben gemessen an den Zielsetzungen des jeweiligen Fachplanungsgesetzes – vorliegend des Luftverkehrsgesetzes – ein Bedarf besteht. Die Genehmigung für eine wesentliche Erweiterung des Betriebs eines privaten Sonderflughafens entspricht den Zielen des Luftverkehrsgesetzes und ist gemessen an diesen Zielen gerechtfertigt, wenn der vom Flugplatzunternehmer geltend gemachte Luftverkehrsbedarf besteht und die Betriebserweiterung geeignet und

vernünftigerweise geboten ist, diesen Bedarf zu decken (BVerwG vom 26.4.2007 BVerwGE 128, 358/372 m.w.N.).

- 73 2.3.1 Das Luftverkehrsgesetz regelt umfassend und in einem weiten Sinn den Luftverkehr und soll – wie sich aus § 6 Abs. 1 und 4 LuftVG ergibt – die Anlegung, die Änderung und den Betrieb von Flugplätzen ermöglichen. Dabei unterscheidet es nicht zwischen privaten und gemeinnützigen Vorhaben (BVerwG vom 25.9.2007 Az. 4 B 12/07 <juris> RdNr. 9; vom 26.4.2007 BVerwGE 128, 358/370 f.). Ein – wie vorliegend – durch Private betriebener Sonderflughafen ist mithin eine vom Zweck des Luftverkehrsgesetzes umfasste Infrastruktureinrichtung des Luftverkehrs, und eine Erweiterung des Flugbetriebs entspricht den Zielen dieses Gesetzes (vgl. BVerwG vom 26.4.2007 BVerwGE 128, 358/372 m.w.N.).
- 74 2.3.2 Auch bei einem privaten Zwecken dienenden Vorhaben ist – über die Zielkonformität hinaus – die unternehmerische Beurteilung des Verkehrsbedarfs durch den Vorhabensträger (Beigeladene) einer nachvollziehenden Überprüfung zu unterziehen. Planrechtfertigend wirkt hierbei ausschließlich das Ziel, einen bestimmten Luftverkehr zu ermöglichen. Weitere Ziele, die den Anwendungsbereich des einschlägigen Fachplanungsgesetzes – also hier des Luftverkehrsgesetzes – nicht betreffen, bleiben für die Planrechtfertigung demgegenüber ohne Bedeutung und sind (erst) im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen (vgl. BVerwG vom 26.4.2007 BVerwGE 128, 358/375).
- 75 Nach diesen Maßstäben lag im maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses der streitgegenständlichen Änderungsgenehmigung (vgl. oben Ziff. 2.2) hinsichtlich des am Sonderflughafen O\*\*\*\*\* nunmehr ausdrücklich zugelassenen Verkehrssegments des qualifizierten Geschäftsreiseflugverkehrs ein Luftverkehrsbedarf vor. Die mit dem streitgegenständlichen Änderungsbescheid zugelassene Betriebserweiterung ist auch geeignet und vernünftigerweise geboten, diesen Bedarf zu decken. Hierbei kann dahinstehen, ob sich dieser Luftverkehrsbedarf vorliegend – wie das Verwaltungsgericht annimmt – bereits aus dem in der Vergangenheit auf dem Sonderflughafen O\*\*\*\*\* auf der Basis von Ausnahmeregelungen abgewickelten Luftverkehr aus dem Segment des qualifizierten Geschäftsreiseflugverkehrs ergibt. Ein solcher Luftverkehrsbedarf ist jedenfalls nach der unternehmerischen Beurteilung der Beigeladenen (Prognose der Flugbewegungen für das Jahr 2016 vom Mai 2006) gegeben, die für das Prognosejahr 2016 von einem Bedarf in Höhe von 10.778

Flugbewegungen aus dem Segment des Geschäftsreiseflugverkehrs ausgeht (prognostizierter Gesamtflugverkehr auf dem Sonderflughafen O\*\*\*\*\* im Jahr 2016: 33.521 Flugbewegungen). Diese unternehmerische Beurteilung hat der Beklagte – mit positivem Ergebnis – einer nachvollziehenden Überprüfung auf der Grundlage eines zu diesem Zweck in Auftrag gegebenen Sachverständigen-gutachtens (Beurteilung von Methodik und Prognoseannahmen des Gutachtens „Sonderflughafen O\*\*\*\*\* – Prognose der Flugbewegungen für das Jahr 2016“ der T\*\*\*\*\* ) unterzogen und die Ergebnisse dieser Überprüfung im streitgegenständlichen Bescheid vom 23. Juli 2008 auch umfassend dargestellt (Änderungsgenehmigung, S. 66 ff.).

76 Die hinsichtlich der unternehmerischen Beurteilung des Luftverkehrsbedarfs durch die Beigeladene von klägerischer Seite vorgebrachten Bedenken vermögen nicht durchzugreifen. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts unterliegen Verkehrsprognosen nur eingeschränkter gerichtlicher Kontrolle. Sie sind lediglich daraufhin zu überprüfen, ob sie methodisch einwandfrei erarbeitet worden sind, nicht auf unrealistischen Annahmen beruhen und ob das Prognoseergebnis einleuchtend begründet worden ist (BVerwG vom 9.6.2010 NVwZ 2011, 177/180 m.w.N.; vgl. auch BVerwG vom 4.4.2012 Az. 4 C 8.09 <juris> RdNr. 59 m.w.N.).

77 Die vom Beklagten mit der Beurteilung von Methodik und Prognoseannahmen der Verkehrsprognose der Beigeladenen beauftragten Gutachter der T\*\*\*\*\* -  
\*\*\* \*\*\*\*\* haben vorliegend – ungeachtet der aufgezeigten Schwachpunkte der Verkehrsprognose – zusammenfassend festgestellt, dass die von der Beigeladenen angewandte Methodik zur Prognose der Flugbewegungen bis zum Prognosehorizont 2016 insgesamt als für die Aufgabenstellung geeignet und praktikabel anzusehen ist (Gutachten, S. 22). Hinsichtlich der Datenbasis erscheint den Gutachtern die von der Beigeladenen angestellte empirische Rückschau über drei Jahre als sehr kurz. Dessen ungeachtet werden die in die Prognose eingestellten Werte von den Gutachtern als nachvollziehbar erachtet (Gutachten, S. 11). Hinsichtlich der Begründung des Prognoseergebnisses weisen die Gutachter zwar auf die sehr konzentrierte Darstellungsform hin, stellen jedoch die Begründung im Übrigen nicht infrage (Gutachten, S. 12 und S. 22). Anhaltspunkte dafür, dass diese sachverständigen Einschätzungen zur Verkehrsprognose der Beigeladenen unzutreffend sind, haben sich auch im Berufungsverfahren nicht ergeben. Insbesondere vermag der spätere tatsächliche Eintritt oder Nichteintritt einzelner Prognoseannah-



men – etwa hinsichtlich der Ansiedlung bestimmter Betriebe – die Prognose nicht rückwirkend infrage zu stellen.

- 78 Der in der Verkehrsprognose der Beigeladenen gewählte, auch von den Gutachtern der T\*\*\*\*\* nicht infrage gestellte Prognosezeitraum bis zum Jahr 2016 – ab dem maßgeblichen Zeitpunkt der Genehmigungserteilung (vgl. oben Ziff. 2.2) mithin ein Prognosezeitraum von acht Jahren – ist ebenfalls nicht zu beanstanden. Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang, dass, ungeachtet der ohnedies eingeschränkten gerichtlichen Kontrolldichte hinsichtlich einer Prognose, normative Vorgaben für die Wahl des Prognosezeitpunkts einer Verkehrsprognose nicht bestehen. Normative Vorgaben für die unternehmerische Beurteilung eines Luftverkehrsbedarfs ergeben sich auch aus den von klägerischer Seite in Bezug genommenen Vorschriften zur Ermittlung der Lärmbelastung für die Festsetzung von Lärmschutzbereichen (vgl. § 3 FluglärmG i.V.m. § 2 Abs. 2 der Ersten Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm - 1. FlugLSV - vom 27.12.2008, BGBl. I 2008, 2980) und zur Überprüfung von Lärmschutzbereichen (vgl. § 4 Abs. 6 FluglärmG) nicht. Aus den genannten Regelungen lässt sich allenfalls die Wertung ableiten, dass es sich bei einem Zehn-Jahres-Zeitraum um einen in bestimmten luftrechtlichen Konstellationen nach der Einschätzung des Gesetzgebers sinnvollen Prognosezeitraum handelt. Ein Rückschluss auf die fehlende Sachgerechtigkeit eines kürzeren Prognosezeitraums ist demgegenüber nicht möglich, zumal auch § 2 Abs. 2 1. FlugLSV von einem Zehn-Jahres-Zeitraum nur als Regel spricht (vgl. auch BVerwG vom 9.6.2010 NVwZ 2011, 177/180 m.w.N.).
- 79 Auch aus der Rechtsprechung des erkennenden Senats ergibt sich nichts anderes. Im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes zur streitgegenständlichen Änderungsgenehmigung (BayVGh vom 2.6.2009 Az. 8 CS 09.818 <juris> RdNr. 9) hat der Senat lediglich darauf hingewiesen, dass jedenfalls ein Prognosezeitraum von etwa zehn Jahren sowohl im Luftverkehrsrecht als auch im sonstigen Fachplanungsrecht allgemein als jedenfalls noch ausreichend angesehen wird. In einer jüngeren Entscheidung hat der Senat einen Prognosezeitraum von acht Jahren ab Erlass des Planfeststellungsbeschlusses für den Ausbau eines Verkehrslandeplatzes nicht beanstandet (BayVGh vom 8.1.2009 Az. 8 A 06.40018 <juris> RdNr. 56). Darauf hinzuweisen ist im Übrigen, dass, je weiter eine Prognose in die Zukunft greift, desto größer die damit verbundenen Unsicherheiten sind (vgl. BVerwG vom 4.4.2012 Az. 4 C 8.09 <juris> RdNr. 94).

- 80 Vor diesem rechtlichen Hintergrund kann die unternehmerische Beurteilung eines Luftverkehrsbedarfs nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nur dann beanstandet werden, wenn sie sich als Ausdruck unsachlicher Erwägungen werten lässt (BVerwG vom 9.6.2010 NVwZ 2011, 177/180 m.w.N.; vom 25.5.2005 Az. 9 B 41/04 <juris> RdNr. 20; vgl. auch VGH BW vom 11.2.2004 Az. 5 S 384/03 <juris> RdNr. 136). Dafür, dass sich die unternehmerische Beurteilung der Beigeladenen und insbesondere der gewählte Prognosezeitraum als Ausdruck unsachlicher Erwägungen werten ließe, fehlt es jedoch – insbesondere mit Blick auf die dargelegten sachverständigen Einschätzungen der Gutachter der T\*\*\*\*\* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* – vorliegend an tatsächlichen Anhaltspunkten.
- 81 2.3.3 Der Senat hat keine Bedenken, dass die Änderungsgenehmigung vom 23. Juli 2008 das Luftverkehrs-Segment des qualifizierten Geschäftsreiseflugverkehrs hinreichend klar und bestimmt (vgl. Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG) umschreibt und mithin eindeutig zum Ausdruck kommt, welcher Luftverkehr vom qualifizierten Geschäftsreiseflugverkehr umfasst ist und auf welche Verkehre sich die Bedarfsprognose und die Planrechtfertigung beziehen.
- 82 Hierfür ist maßgeblich, dass der Beklagte im Bescheidstenor (Änderungsgenehmigung, S. 14 f., A.I.1.) im Einzelnen darlegt, welche Verkehre unter den Begriff des qualifizierten Geschäftsreiseflugverkehrs gefasst werden. Die entsprechende Tenorierung wird in der Begründung des Bescheids (Änderungsgenehmigung, S. 62 f.) zudem ausführlich erläutert. Soweit hinsichtlich der Tenorierung von Klägerseite eine Widersprüchlichkeit darin gesehen wird, dass es sich beim Taxiluftverkehr um gewerblichen Luftverkehr handle und dies im Tenor des Bescheids (Ziff. 6.1 bis 6.3) nicht klar zum Ausdruck komme, ergeben sich hieraus jedenfalls keine Unsicherheiten hinsichtlich des Umfangs des zugelassenen Verkehrs zulasten der Klägerseite, da es bei der Einordnung des Taxiluftverkehrs als gewerblich lediglich um die nähere Typisierung innerhalb des Segments des qualifizierten Geschäftsreiseflugverkehrs, nicht hingegen um eine Erweiterung oder eine Eingrenzung des Luftverkehrssegments des qualifizierten Geschäftsreiseflugverkehrs geht. Schon aus diesem Grund scheidet eine Beschwer und damit eine Geltendmachung durch die Kläger aus (vgl. nur Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Aufl. 2010, RdNr. 17 zu § 37 m.w.N.). Darüber hinaus gerügte Missverständlichkeiten in der Bescheidsbegründung im Verhältnis zum maßgeblichen Tenor wurden durch eine klarstellende Änderung der Begründung im

Rahmen der mündlichen Verhandlung vor dem erkennenden Senat ausgeräumt. Hiernach kommt nunmehr auch in der Begründung sprachlich zweifelsfrei zum Ausdruck, dass es sich beim qualifizierten Geschäftsreiseflugverkehr - unbeschadet kumulativ zu erfüllender weiterer Voraussetzungen - entweder um gewerblichen Taxiluftverkehr, um nichtgewerblichen Werkluftverkehr oder um sonstigen nichtgewerblichen Luftverkehr handeln muss.

- 83 Soweit schließlich von klägerischer Seite die Gefahr einer unbegrenzten Öffnung des Sonderflughafens O\*\*\*\*\* für den Gelegenheitsverkehr im Sinn des § 22 LuftVG – also für gewerblichen Luftverkehr, der nicht Fluglinienverkehr ist – gesehen wird, erscheint dies nicht nachvollziehbar. Eindeutige Grenzen des nach der streitgegenständlichen Änderungsgenehmigung zugelassenen Verkehrssegments des qualifizierten Geschäftsreiseflugverkehrs ergeben sich nämlich daraus, dass es sich um Streckenluftverkehr (Start und Landung auf unterschiedlichen Flughäfen) nach Instrumentenflugregeln (vgl. §§ 36 bis 42 der Luftverkehrs-Ordnung – LuftVO) mit Flugzeugen einer bestimmten Startmasse oder mit im Einzelnen benannten Flugzeugmustern oder Hubschraubern bis zu einer bestimmten Startmasse (nur insoweit sind auch Sichtflugregeln zugelassen) handeln muss. Darüber hinaus wird sowohl Fluglinienverkehr als auch Gelegenheitsverkehr in Form von allgemein zugänglichem, zu festgelegten Zeiten stattfindendem Charterluftverkehr ausdrücklich ausgeschlossen. Gelegenheitsverkehr in Form von Taxiluftverkehr ist nur als Anforderungsluftverkehr ohne Einzelsitzplatzbuchung zulässig.
- 84 2.4 Die fachplanerische Abwägungsentscheidung des Beklagten leidet weder im Abwägungsvorgang noch im Abwägungsergebnis an die Klägerseite beschwerenden Rechtsfehlern.
- 85 Das Abwägungsgebot verlangt nach ständiger Rechtsprechung, dass – erstens – eine Abwägung stattfindet, dass – zweitens – in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, und dass – drittens – weder die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (vgl. BVerwG vom 13.10.2011 Az. 4 A 4001/10 <juris> RdNr. 45 m.w.N.). Lärmbetroffene können im Rahmen der Wahrung des Abwägungsgebots beanspruchen, dass ihre Lärmschutzbelange mit dem ihnen zustehenden Gewicht in die planerische Abwägung einge-

stellt und mit den für das Vorhaben angeführten Belangen in einen Ausgleich gebracht werden, der zur objektiven Gewichtigkeit ihrer Belange nicht außer Verhältnis steht (vgl. BVerwG vom 26.4.2007 BVerwGE 128, 358/376 m.w.N.). Das Abwägungsgebot wird nicht verletzt, wenn sich die zuständige Behörde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen entscheidet. Die hierin liegende Gewichtung der von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange ist vielmehr ein wesentliches Element der planerischen Gestaltungsfreiheit und der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle entzogen (vgl. BVerwG vom 13.10.2011 Az. 4 A 4001/10 <juris> RdNr. 45 m.w.N.).

- 86 2.4.1 Der Beklagte hat im Rahmen der fachplanerischen Abwägung die Lärmschutzbelange frei von beachtlichen Rechtsfehlern ermittelt.
- 87 2.4.1.1 Es ist nicht zu beanstanden, der zur Ermittlung der Lärmschutzbelange durchgeführten lärmtechnischen Begutachtung durch den T\*\*\*\*\* (Gutachten vom 24.7.2006, 18.7.2006 [Berücksichtigung von Ruhezeitenzuschlägen], 17.8.2007 [Berücksichtigung von neuen und möglichen zukünftigen Flugrouten], 17.12.2007 [Vergleichende Darstellung] und 14.4.2008 [Einzelpunktberechnung]) die Prognose der Beigeladenen zu den Flugbewegungen für das Jahr 2016 vom Mai 2006 zugrunde zu legen.
- 88 Wie bereits ausgeführt (vgl. oben Ziff. 2.3.2), unterliegen Verkehrsprognosen nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nur eingeschränkter gerichtlicher Kontrolle und sind lediglich daraufhin zu überprüfen, ob sie methodisch einwandfrei erarbeitet worden sind, nicht auf unrealistischen Annahmen beruhen und ob das Prognoseergebnis einleuchtend begründet worden ist (BVerwG vom 9.6.2010 NVwZ 2011, 177/180 m.w.N.; vgl. auch BVerwG vom 4.4.2012 Az. 4 C 8.09 <juris> RdNr. 59 m.w.N.). Bei Zugrundelegung einer Verkehrsprognose für die lärmtechnische Begutachtung – und damit der Vorbereitung der planerischen Abwägungsentscheidung – gelten keine abweichenden Maßstäbe. Weiterreichende Anforderungen ergeben sich insbesondere auch aus der vom Verwaltungsgericht in Bezug genommenen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Sonderflughafen Hamburg-Finkenwerder (BVerwG vom 26.4.2007 BVerwGE 128, 358) nicht. Das Bundesverwaltungsgericht legt im dortigen Kontext einer Abwägungsentscheidung über die Zulassung eines privaten Zwecken dienenden luftverkehrlichen Vorhabens gerade

keine besonderen – gegebenenfalls strengeren – Maßstäbe bei der gerichtlichen Überprüfung einer Prognose an. Das zur Entscheidung berufene Gericht habe (vielmehr nur) zu prüfen, ob die Prognose nach einer geeigneten Methode durchgeführt wurde, ob der zugrunde gelegte Sachverhalt zutreffend ermittelt wurde und ob das Ergebnis einleuchtend begründet ist (BVerwG vom 26.4.2007 BVerwGE 128, 358/377 unter Bezugnahme auf BVerwG vom 20.4.2005 BVerwGE 123, 261). Ein hiervon abweichendes „Anforderungsprofil“ an Prognosen hinsichtlich des Flughafenvorhabens eines privaten Unternehmers ergibt sich auch aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht (vgl. BVerfG vom 11.11.2002 NVwZ 2003, 197/198 [Sonderflughafen Hamburg-Finkenwerder]).

89 Zur Verkehrsprognose der Beigeladenen haben die Gutachter der T\*\*\*\*\* -  
\*\*\*\*\* - wie unter Ziff. 2.3.2 ausgeführt – zusammenfassend festgestellt, dass die angewandte Methodik zur Prognose der Flugbewegungen bis zum Prognosehorizont 2016 insgesamt als für die Aufgabenstellung geeignet und praktikabel anzusehen ist. Auch die in die Prognose eingestellten Werte wurden von den Gutachtern als nachvollziehbar erachtet. Die Begründung der Prognose der Beigeladenen stellt sich für die Gutachter zwar als konzentriert dar, wird jedoch im Übrigen nicht infrage gestellt. Auf der Grundlage dieser Feststellungen sind die nach höchstrichterlicher Rechtsprechung bestehenden Anforderungen erfüllt.

90 2.4.1.2 Die prognostische Lärmermittlung, namentlich die lärmtechnische Untersuchung durch den T\*\*\*\*\*, ist ebenfalls nicht zu beanstanden. Mit einer Reihe von klägerischer Seite in erster Instanz aufgeworfenen Fragen der korrekten Ermittlung der in der Umgebung des Sonderflughafens O\*\*\*\*\* im Prognosejahr 2016 zu erwartenden Lärmbelastung hat sich das Verwaltungsgericht in seinem Urteil vom 23. Oktober 2009 beschäftigt, ohne dass die Berufungsführer diesbezüglich Einwendungen erhoben hätten. Soweit hiernach Fragestellungen die lärmtechnische Untersuchung betreffend im Berufungsverfahren von Klägerseite noch aufgegriffen werden und vorgebracht wird, es fehlten Ermittlungen bzw. Berechnungen zu den derzeitigen Belastungen im Umfeld des Sonderflughafens O\*\*\*\*\*, ist darauf zu verweisen, dass die lärmtechnische Untersuchung der Ermittlung der lärmphysikalischen Auswirkungen des Änderungsvorhabens im Prognosejahr 2016 dient. Die Klägerseite zeigt insoweit weder auf noch ist für den Senat sonst ersichtlich, inwieweit Berechnungen zur Lärmbelastung zum Zeitpunkt der Erstattung des Gutachtens zu anderen Ergebnissen bezogen auf das Prognosejahr 2016 führen könnten oder hier-

durch nicht berücksichtigte abwägungserhebliche Belange zutage träten. Soweit die Klägerseite schließlich die „Unschärfe“ von Kartendarstellungen rügt, gilt, dass es im Rahmen der planerischen Abwägungsentscheidung keiner parzellenscharfen Differenzierung bedarf (vgl. HessVGH vom 15.1.2009 Az. 11 B 254/08.T <juris> RdNr. 201).

- 91 2.4.2 Maßgeblicher Bezugspunkt für die Gewichtung der ermittelten Lärmschutzbelange im Rahmen der Abwägung ist die fachplanungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze (Zumutbarkeitsschwelle), die der Beklagte für den vorliegend maßgeblichen Tag-Lärmschutz für Wohnungen bei einem Dauerschallpegel von 60 dB(A) (Außenpegel) festsetzt (Änderungsgenehmigung, S. 123). Nachtflugverkehr (22.00 Uhr bis 6.00 Uhr) findet auf dem Sonderflughafen O\*\*\*\*\* im Übrigen nicht statt. Hinsichtlich schutzbedürftiger Einrichtungen (im Bescheid genannt werden Schulen, Kindergärten, Kindertagesstätten, Altenwohnheime, Altenpflegeheime und Krankenhäuser) legt der Beklagte seiner Entscheidung zugrunde, dass solche Einrichtungen in der konkreten Situation keinen unzumutbaren Belastungen in Gestalt von Dauerschallpegeln über 60 dB(A) ausgesetzt sein werden (Änderungsgenehmigung, S. 128 ff.). Zur Begründung der Zumutbarkeitsgrenze geht der Beklagte einerseits davon aus, dass der Schwellenwert des § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 FluglärmG von 60 dB(A) anwendbar sein soll, nimmt jedoch andererseits auch eine Einzelfallbetrachtung vor, die den Beklagten ebenfalls zu einer bei einem Dauerschallpegel von 60 dB(A) anzusetzenden Zumutbarkeitsgrenze führt (Änderungsgenehmigung, S. 121 ff.).
- 92 Gegen die Festsetzung der Zumutbarkeitsgrenze in Höhe von 60 dB(A) ist im Ergebnis nichts zu erinnern. Einerseits ist die Beigeladene gegen die ihr gegenüber bestandskräftig gewordene Änderungsgenehmigung vom 23. Juli 2008 nicht vorgegangen. Auf die Frage, ob die Zumutbarkeitsgrenze zulasten der Beigeladenen zu niedrig festgesetzt worden ist, kommt es aus diesem Grund jedenfalls im Ergebnis nicht an; von der Festsetzung in Höhe von 60 dB(A) ist zulasten der Beigeladenen auszugehen. Andererseits kommt ein (noch) niedrigerer Ansatz der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze zugunsten der Kläger schon deshalb nicht in Betracht, weil – wie sogleich aufgezeigt werden wird – in der vorliegenden Fallgestaltung § 2 Abs. 2 Nr. 2 FluglärmG die fachplanungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze in Höhe eines Dauerschallpegels von 65 dB(A) normativ festlegt.

- 93 2.4.2.1 Vor Inkrafttreten des Fluglärmschutzgesetzes in der ab dem 7. Juni 2007 geltenden Fassung sowie der zeitgleich vorgenommenen Änderung des Luftverkehrsgesetzes durch Art. 1 und 2 des Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen vom 1. Juni 2007 (BGBl. I S. 986) war es mangels gesetzlicher Grundlage Aufgabe der zuständigen Behörde, die fachplanerische Zumutbarkeitsgrenze im Einzelfall anhand der konkreten Gegebenheiten zu bestimmen (BayVGH vom 19.1.2007 Az. 8 BV 05.1963 <juris> RdNr. 80; vgl. auch BVerwG vom 26.4.2007 BVerwGE 128, 358/381). Nach der Neuregelung bestimmt § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG, dass beim Erlass von Planfeststellungsbeschlüssen zur Anlage neuer oder zur Änderung bestehender Flughäfen sowie Landeplätzen mit beschränktem Bauschutzbereich zum Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Fluglärm die jeweils anwendbaren Werte des § 2 Abs. 2 FluglärmG zu beachten sind. § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG i.V.m § 2 Abs. 2 FluglärmG legt mithin – was von der höchstrichterlichen Rechtsprechung geklärt ist – in seinem Anwendungsbereich die fachplanungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze mit Wirkung für die fachplanerische Abwägung normativ fest (BVerwG vom 4.4.2012 Az. 4 C 8.09 <juris> RdNr. 190 m.w.N.; vom 13.10.2011 Az. 4 A 4001/10 <juris> RdNr. 167 m.w.N.; vom 1.4.2009 NVwZ 2009, 910/914; vgl. auch HessVGH vom 21.8.2009 Az. 11 C 227/08.T <juris> RdNr. 615 f.; vom 17.6.2008 Az. 11 C 2089/07.T <juris> RdNr. 135; siehe auch BVerfG vom 4.5.2011 NVwZ 2011, 991/994 f.). Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 4 LuftVG ist § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG auf Genehmigungen nach § 6 Abs. 1 und 4 Satz 2 LuftVG – um eine solche handelt es sich bei der streitgegenständlichen Änderungsgenehmigung vom 23. Juli 2008 – entsprechend anzuwenden.
- 94 Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Fluglärmschutzgesetzes oder der dort festgesetzten Lärmwerte hat die höchstrichterliche und obergerichtliche Rechtsprechung nicht erhoben (vgl. BVerwG vom 4.4.2012 Az. 4 C 8.09 <juris> RdNr. 145 ff.; vom 13.10.2011 Az. 4 A 4001/10 <juris> RdNr. 169; HessVGH vom 21.8.2009 Az. 11 C 227/08.T <juris> RdNr. 580 ff.). Eine gegen die Novellierung des Fluglärmschutzgesetzes gerichtete Verfassungsbeschwerde hat das Bundesverfassungsgericht nicht zur Entscheidung angenommen (BVerfG vom 4.5.2011 NVwZ 2011, 991). Für Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Regelungen sieht auch der Senat keinen Anlass.

- 95 Der Geltungsbereich des § 8 Abs. 1 Satz 3 und 4 LuftVG i.V.m § 2 Abs. 2 FluglärmG für die streitgegenständliche Änderungs genehmigung vom 23. Juli 2008 ist in zeitlicher Hinsicht eröffnet. Die bereits am 10. August 2006 erfolgte, mit Schreiben vom 30. November 2007 modifizierte Antragstellung der Beigeladenen vermag dies nicht in Zweifel zu ziehen, weil das novellierte Fluglärmschutzgesetz sowie der geänderte § 8 LuftVG mit Wirkung vom 7. Juni 2007 ohne Übergangsregelungen in Kraft getreten und insoweit auch in laufenden Verfahren anwendbar sind (näher hierzu HessVGH vom 21.8.2009 Az. 11 C 227/08.T <juris> RdNr. 582 f.).
- 96 In sachlicher Hinsicht könnte jedoch zweifelhaft sein, ob die sich aus § 8 Abs. 1 Satz 3 und 4 LuftVG i.V.m. § 2 Abs. 2 FluglärmG ergebende normative Festlegung der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze auch für Flughäfen, die - wie der Sonderflughafen O\*\*\*\*\* - für besondere Zwecke genehmigt sind (vgl. § 38 Abs. 2 LuftVZO), Geltung beanspruchen kann. Dies könnte insbesondere deshalb zweifelhaft sein, weil § 2 Abs. 2 FluglärmG von (Lärm-)Werten für Flugplätze im Sinn des § 4 Abs. 1 FluglärmG spricht und Flughäfen für besondere Zwecke (Sonderflughäfen) in § 4 Abs. 1 FluglärmG keine Erwähnung finden. Im Bereich ziviler Flugplätze sind vielmehr (nur) Verkehrsflughäfen mit Fluglinien- oder Pauschalreiseflugverkehr (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 FluglärmG) sowie Verkehrslandeplätze mit Fluglinien- oder Pauschalreiseflugverkehr und einem Verkehrsaufkommen von über 25.000 Bewegungen pro Jahr (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 FluglärmG) in § 4 Abs. 1 FluglärmG genannt.
- 97 In diesem Sinn wurde die Anwendbarkeit von § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG i.V.m § 2 Abs. 2 FluglärmG als normativer Festlegung der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze für einen Verkehrslandeplatz vom Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Urteil vom 8.7.2009 Az. 8 C 10399/08 <juris> RdNr. 119 unter Hinweis auf Wysk, ZfL 2007, 243/248) mit der Begründung verneint, dass es sich beim maßgeblichen Verkehrslandeplatz nicht, wie § 2 Abs. 1 Nr. 1 und 2 FluglärmG jeweils voraussetzen, um einen zivilen Flugplatz im Sinn von § 4 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 FluglärmG handle. Insoweit sei nach wie vor eine individuell-konkrete Einzelfallbewertung der fachplanerischen Zumutbarkeitsschwelle erforderlich (vgl. auch Wysk, ZfL 2007, 243/248; Fellenberg in Grabherr/Reidt/Wysk, Luftverkehrsgesetz, RdNr. 364 zu § 6; Rathgeb in Giemulla/Schmid, Luftverkehrsgesetz, RdNr. 77 zu § 6). Hinsichtlich eines Sonderflughafens fehlt es, soweit ersichtlich, an einschlägiger Rechtsprechung auf Grundlage der aktuellen Rechtslage.



- 98 Eine solche Sichtweise erscheint jedoch schon mit dem Wortlaut der gesetzlichen Regelung nur schwer vereinbar. § 4 Abs. 1 FluglärmG ordnet – entsprechend Inhalt und Zweck des Fluglärmschutzgesetzes in seiner unmittelbaren Geltung, in der Umgebung von Flugplätzen bauliche Nutzungsbeschränkungen und baulichen Schallschutz sicherzustellen (vgl. § 1 FluglärmG) – an, dass für Verkehrsflughäfen, für Verkehrslandeplätze ab einem bestimmten Verkehrsaufkommen, für militärische Flugplätze für Flugzeuge mit Strahltriebwerken und für militärische Flugplätze für Flugzeuge ab einer bestimmten Größenordnung und ab einem bestimmten Verkehrsaufkommen Lärmschutzbereiche festzusetzen sind. Die Ausdehnung dieser Lärmschutzbereiche bestimmt sich nach den in § 2 Abs. 2 FluglärmG festgesetzten Lärmwerten (äquivalenten Dauerschallpegeln für Tag-Schutzzonen). Dieses Regelungskonzept bedingt die in § 2 Abs. 2 FluglärmG enthaltenen Verweisungen auf § 4 Abs. 1 FluglärmG, die sich mithin auf die – im Rahmen des § 8 Abs. 1 Satz 3 (und Satz 4) LuftVG gerade nicht in Rede stehende – Festsetzung von Lärmschutzbereichen beziehen. Die diesbezüglichen Verweisungen in § 2 Abs. 2 FluglärmG auf § 4 FluglärmG werden von der Regelung des § 8 Abs. 1 Satz 3 (und Satz 4) LuftVG jedoch folgerichtig nicht mit in Bezug genommen. Ausweislich seines Wortlauts verweist § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG nämlich nicht auf den Gesamtbestand des § 2 Abs. 2 FluglärmG, wie dies bei einer Formulierung „§ 2 Abs. 2 FluglärmG gilt entsprechend“ der Fall wäre. Vielmehr spricht § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG ausdrücklich (und nur) davon, dass im Rahmen der planerischen Abwägungsentscheidung „die jeweils anwendbaren Werte des § 2 Abs. 2 FluglärmG zu beachten“ sind.
- 99 Welche (Lärm-)Werte im Rahmen der fachplanerischen Abwägungsentscheidung nach dem Luftverkehrsgesetz anwendbar und von der zuständigen Behörde zu beachten sind, ergibt sich – für den Tageszeitraum – unmittelbar aus den in § 2 Abs. 2 FluglärmG für die Tag-Schutzzone 1 genannten Lärmwerten. Nach (soweit ersichtlich) allgemeiner Auffassung kommt den Werten für die Tag-Schutzzone 2 – aus denen sich im Rahmen der unmittelbaren Geltung des Fluglärmschutzgesetzes auch keine Erstattungsansprüche für baulichen Schallschutz oder Ansprüche auf Außenwohnbereichschädigung ergeben – demgegenüber für die fachplanerische Abwägung keine Bedeutung zu (vgl. nur HessVGH vom 21.8.2009 Az. 11 C 227/08.T <juris> RdNr. 729; Fellenberg in Grabherr/Reidt/Wysk, Luftverkehrsgesetz, RdNr. 344 zu § 6).

100 Ein Ausschluss bestimmter planfeststellungspflichtiger oder (sonst) genehmigungspflichtiger Flugplätze – etwa eines Sonderflughafens – aus dem Anwendungsbereich des § 8 Abs. 1 Satz 3 (und Satz 4) LuftVG i.V.m. § 2 Abs. 2 FluglärmG widerspräche auch den Bedürfnissen der Praxis und der hieraus abgeleiteten Intention, durch die Gesetzesänderung Rechtsklarheit und Rechtssicherheit für Planungsträger und Planungsbehörden sowie eine Gleichbehandlung durch Fluglärm betroffener Menschen zu erreichen (vgl. HessVGH vom 21.8.2009 Az. 11 C 227/08.T <juris> RdNr. 583; vgl. zum Ganzen auch die Öffentliche Anhörung des Umweltausschusses des Deutschen Bundestags zum Entwurf des Fluglärmschutzgesetzes, Ausschussdrucksachen 16(16)20 und 16(16)22). In diesem Sinn war es bei der Änderung des § 8 LuftVG ausweislich des Gesetzentwurfs der Bundesregierung (BT-Drs. 16/508, S. 24) erklärter Wille, sicherzustellen, dass bei der Bewältigung der durch Fluglärm hervorgerufenen Probleme im Rahmen der fachplanerischen Abwägung keine anderen als die nach dem Fluglärmschutzgesetz für Lärmschutzbereiche maßgeblichen Werte herangezogen werden (vgl. auch BVerwG vom 4.4.2012 Az. 4 C 8.09 <juris> RdNr. 190). Die im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens erfolgte Änderung des Entwurfswortlauts zu § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG (die „jeweils anwendbaren Werte des § 2 Abs. 2“ FluglärmG sind nach der letzten Entwurfsfassung bei der Abwägung nicht [nur] „zugrunde zu legen“, sondern „zu beachten“) stellt diese gesetzgeberische Intention nicht infrage. Dem steht nicht entgegen, dass die aus der ursprünglichen Entwurfsbegründung zitierte Passage (BT-Drs. 16/508, S. 24) in der Beschlussempfehlung des Umweltausschusses nicht ausdrücklich wiederholt wird (vgl. BT-Drs. 16/3813, S. 19). Vielmehr stellt die letztendlich in das Gesetz aufgenommene Formulierung des § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG („beachten“) sogar eine gegenüber der ursprünglichen Fassung („zugrunde zu legen“) verbindlichere Verzahnung zwischen Fluglärmschutzgesetz und luftverkehrsrechtlichem Genehmigungsverfahren dar (Giemulla/Rathgeb, DVBl 2008, 669/677). Der mithin vom Gesetzgeber angestrebte „Gleichlauf“ des Wertesystems bei der Ausweisung von Lärmschutzbereichen einerseits und bei fachplanungsrechtlichen Zulassungsentscheidungen andererseits ist jedoch nur dann sichergestellt, wenn die Lärmwerte des Fluglärmschutzgesetzes im Rahmen der fachplanerischen Abwägung umfassend Anwendung finden, weil eine Festsetzung von Lärmschutzbereichen nach der ausdrücklichen Regelung des § 4 Abs. 8 Satz 1 FluglärmG auch für nicht von § 4 Abs. 1 FluglärmG erfasste Flugplätze – also etwa auch für Sonderflughäfen – möglich und zum Schutz der Allgemeinheit gegebenenfalls geboten ist und für diese Lärmschutzbereiche dann ebenfalls die

Lärmwerte des § 2 Abs. 2 FluglärmG zur Anwendung kommen (vgl. § 4 Abs. 8 Satz 2 i.V.m. § 4 Abs. 3 und Abs. 4 FluglärmG).

- 101 Eine Nichtanwendbarkeit der Lärmwerte des Fluglärmschutzgesetzes zur Bestimmung der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze ergibt sich hier auch nicht (ausnahmsweise) daraus, dass der Sonderflughafen O\*\*\*\*\* eine für die Anwendbarkeit des Fluglärmschutzgesetzes zur Bestimmung der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze aus fachlicher Sicht gebotene (quantitative) Mindestgrößenordnung hinsichtlich des Flugbetriebs nicht erreicht. Insoweit könnte – mit der Klägerseite – zumindest daran gedacht werden, in Anlehnung an § 4 Abs. 1 Nr. 2 LuftVG ein Verkehrsaufkommen von über 25.000 Flugbewegungen pro Jahr (abzüglich von Ausbildungsflügen mit Leichtflugzeugen) zu fordern. Einen solchen Weg geht jedoch das Fluglärmschutzgesetz schon in seinem unmittelbaren Geltungsbereich nicht, wenn es Verkehrsflughäfen mit Fluglinien- oder Pauschalreiseflugverkehr (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 FluglärmG) und militärische Flugplätze, die dem Betrieb von Flugzeugen mit Strahltriebwerken zu dienen bestimmt sind (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 FluglärmG), ohne Festlegung einer Verkehrsaufkommensuntergrenze in seinen Geltungsbereich einbezieht. Letzteres zeigt, dass der Gesetzgeber das Lärmschutzregime des Fluglärmschutzgesetzes auch für andere als die in § 4 Abs. 1 FluglärmG genannten Flugplätze für geeignet erachtet. Jedenfalls gilt dies für Flugplätze, auf denen (wie dies auch beim Sonderflughafen O\*\*\*\*\* der Fall ist, bei dem außerhalb des Segments des qualifizierten Geschäftsreiseflugverkehrs keine Beschränkung auf bestimmte Flugzeugmuster besteht) unabhängig vom quantitativen Umfang des Flugbetriebs eine bestimmte Qualität des Flugbetriebs im Sinn nicht unerheblicher Lärmentwicklung durch die dort (gegebenenfalls auch in quantitativ geringem Umfang) zum Einsatz kommenden leistungsstärkeren Flugzeugmuster prägend ist. Zugleich ist kein Grund dafür ersichtlich, warum bei der Heranziehung der Lärmwerte des Fluglärmschutzgesetzes zur Bestimmung der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze etwas anderes gelten sollte. In diesem Sinn haben sowohl der Hessische Verwaltungsgerichtshof (HessVG vom 17.6.2008 Az. 11 C 2089/07.T <juris>) als auch nachfolgend das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG vom 1.4.2009 NVwZ 2009, 910) in Entscheidungen betreffend den Ausbau eines Verkehrslandeplatzes zu einem regionalen Verkehrsflughafen – bei einer Erwartung von jährlich (nur) etwa 8.300 Flugbewegungen (mithin also eines deutlich niedrigeren Werts als nach der Verkehrsprognose der Beigeladenen mit insgesamt 33.521 Flugbewegungen im Jahr 2016) – § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG i.V.m. § 2 Abs. 2 FluglärmG zur Bestimmung der

fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze für anwendbar gehalten, ohne dies – etwa im Sinne einer etwaigen einschränkenden Auslegung dieser Bestimmungen – auch nur zu problematisieren.

- 102 Ein Ausschluss der Anwendbarkeit von § 8 Abs. 1 Satz 3 und 4 LuftVG i.V.m. § 2 Abs. 2 FluglärmG hinsichtlich des Sonderflughafens O\*\*\*\*\* ergibt sich schließlich auch nicht unter dem Gesichtspunkt, dass das Vorhaben auch (oder primär) privaten Zwecken dient. Das Luftverkehrsrecht unterscheidet – wie bereits oben festgestellt (vgl. Ziff. 2.3.1) – hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen grundsätzlich nicht zwischen privaten und gemeinnützigen Luftverkehrsvorhaben (vgl. BVerwG vom 26.4.2007 BVerwGE 128, 358/370 f.; vgl. auch § 28 Abs. 1 Satz 2 LuftVG). Schon aus diesem Grund ist auch eine „pauschale“ Absenkung der sich nach dem FluglärmSchutzgesetz ergebenden fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze für eine Flughafenbetriebsenerweiterung durch einen privaten Unternehmer nicht geboten. Bestehende Konflikte zwischen gegenläufigen, nicht nur zugunsten FluglärmBetroffener, sondern auch zugunsten des Unternehmers wirkenden, rechtlich geschützten Interessen, sind vielmehr auf der Ebene der Abwägung in einen Ausgleich zu bringen (vgl. BVerfG vom 11.11.2002 NVwZ 2003, 197/198).
- 103 Nach allem ergibt sich vorliegend gemäß § 8 Abs. 1 Satz 3 und 4 LuftVG i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 2 FluglärmG als fachplanungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze ein Dauerschallpegel von – tagsüber – 65 dB(A), da es sich beim Sonderflughafen O\*\*\*\*\* um einen bestehenden zivilen Flugplatz handelt, der im Zuge der streitgegenständlichen Änderungsgenehmigung keine wesentliche bauliche, sondern eine nicht mit baulichen Maßnahmen verbundene, betriebliche Erweiterung erfahren soll. Der Sonderflughafen O\*\*\*\*\* ist aber auch im Hinblick auf die vor Erlass der streitgegenständlichen Änderungsgenehmigung bestehende Situation kein neuer oder wesentlich baulich erweiterter Flugplatz. Neue oder wesentlich baulich erweiterte Flugplätze im Sinn des § 2 Abs. 2 FluglärmG sind Flugplätze, für die ab dem 7. Juni 2007 eine Genehmigung, eine Planfeststellung oder eine Plangenehmigung für ihre Anlegung, den Bau einer neuen Start- oder Landebahn oder eine sonstige wesentliche bauliche Erweiterung erteilt wird. Bestehende Flugplätze im Sinn des § 2 Abs. 2 FluglärmG sind demgegenüber Flugplätze, bei denen diese Voraussetzung nicht erfüllt ist (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 3 und 5 FluglärmG). Letzteres ist beim Sonderflughafen O\*\*\*\*\* schon in zeitlicher Hinsicht der Fall, nachdem dort mit Planfeststellungsbeschluss vom 13. April 2004 eine Neuordnung der Flugbetriebsflä-

chen und der straßenmäßigen Erschließung sowie die Errichtung von Hochbauten genehmigt worden ist. Der Zeitpunkt des Bescheiderlasses ist maßgeblicher Stichtag (vgl. auch BVerwG vom 4.4.2012 Az. 4 C 8.09 <juris> RdNr. 194). Die Wesentlichkeit der hinsichtlich des Planfeststellungsbeschlusses vom 13. April 2004 in Rede stehenden baulichen Erweiterung im Sinn des § 2 Abs. 2 Satz 4 FluglärmG kann hier nach dahinstehen.

- 104 Nicht überzeugen kann demgegenüber die (auch) vom Beklagten bei Bescheiderlass vertretene Auffassung, § 8 Abs. 1 Satz 4 i.V.m. Satz 3 LuftVG verweise – da § 8 Abs. 1 Satz 4 LuftVG nicht zwischen Änderungsgenehmigungen betrieblichen oder baulichen Inhalts differenziere – auf § 2 Abs. 2 Nr. 1 FluglärmG, was zu einer fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze in Höhe eines äquivalenten Dauerschallpegels von 60 dB(A) führe (Änderungsgenehmigung, S. 123). § 8 Abs. 1 Satz 4 LuftVG enthält eine derartige „Weichenstellung“ allein zu dem Wert des § 2 Abs. 2 Nr. 1 FluglärmG nicht. Dem diesbezüglichen Hinweis auf den Wortlaut des § 8 Abs. 1 Satz 4 LuftVG („Satz 3 ist auf Genehmigungen nach § 6 Abs. 1 und 4 Satz 2 entsprechend anzuwenden.“) vermag der Senat einen solchen Sinn nicht zu entnehmen. Der Gesetzgeber hatte keinen Anlass, in § 8 Abs. 1 Satz 4 LuftVG zwischen Änderungsgenehmigungen betrieblichen oder baulichen Inhalts zu differenzieren, da sich die diesbezügliche Differenzierung bereits aus der in Bezug genommenen Regelung des § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG ergibt, der die Beachtung der „jeweils anwendbaren Werte“ des § 2 Abs. 2 FluglärmG vorschreibt, wonach es für die Höhe des einschlägigen Schwellenwerts auf die Vornahme oder Nichtvornahme mindestens baulicher Erweiterungen ankommt. Genau diese Differenzierung mit der Folge unterschiedlich hoher Lärmwerte hatte auch der Gesetzgeber im Blick. Ausweislich der Begründung des Regierungsentwurfs zur Novellierung des Fluglärmschutzgesetzes (BT-Drs. 16/508, S. 18) hat der Gesetzgeber bei der Festsetzung der Werte in Höhe von 65 dB(A) für bestehende zivile Flugplätze einerseits und 60 dB(A) für neue oder wesentlich baulich erweiterte zivile Flugplätze andererseits daran angeknüpft, dass bei der Anlegung eines neuen Flugplatzes, beim Bau einer neuen Start- oder Landebahn und bei einer sonstigen wesentlichen baulichen Erweiterung eines Flugplatzes Optimierungsmöglichkeiten auch im Bereich des Lärmschutzes eröffnet werden, die ein im Vergleich zu einem bestehenden Flugplatz verbessertes Lärmschutzniveau ermöglichen.

- 105 2.4.2.2 Nach dem soeben Ausgeführten kommt eine Bestimmung der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze bei einem Dauerschallpegel von unter 60 dB(A) - etwa in der von Klägerseite beantragten Höhe von 55 dB(A) - nicht in Betracht.
- 106 Bei unterstellter Unanwendbarkeit der Werte des § 2 Abs. 2 FluglärmG hinsichtlich des Sonderflughafens O\*\*\*\*\* gilt – wie sogleich ausgeführt werden wird – im Ergebnis nichts anderes, zumal sich die fachplanungsrechtliche Praxis auch dann an den Werten des § 2 Abs. 2 FluglärmG als Ausdruck des aktuellen Stands lärmmedizinischer Erkenntnisse orientieren können, wenn ein Flugplatz vom Fluglärmschutzgesetz nicht erfasst wird (vgl. Fellenberg in Grabherr/Reidt/Wysk, Luftverkehrsgesetz, RdNr. 365 zu § 6; Paetow, NVwZ 2010, 1184/1190; Giemulla/Rathgeb, DVBl 2008, 669/676f.).
- 107 Der Senat hat es mit Bezug auf die konkreten Verhältnisse am Sonderflughafen O\*\*\*\*\* in einer vor Inkrafttreten des novellierten Fluglärmschutzgesetzes ergangenen Entscheidung offen gelassen, ob sich mit Blick auf die vorhandene Vorbelastung bei Annahme einer Zumutbarkeitsschwelle von 66 dB(A) eine nicht hinzunehmende Beeinträchtigung von Lärmschutzbelangen ergeben kann (BayVGh vom 19.1.2007 Az. 8 BV 05.1963 <juris> RdNr. 79). Die vorhandene tatsächliche Vorbelastung im Bereich des Sonderflughafens O\*\*\*\*\* wird davon geprägt, dass – auf der Grundlage bestandskräftiger luftrechtlicher Genehmigungen – seit vielen Jahrzehnten ein nicht unerheblicher, nicht auf bestimmte Flugzeugmuster beschränkter, auch lärmintensiver Flugbetrieb stattfindet und nach Teil A Abschnitt VI Nr. 4.2 der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung vom 26. Januar 1971 über im Einzelnen definierte Benutzergruppen hinaus auf dem Sonderflughafen O\*\*\*\*\* auch „andere Benutzer in besonderen Fällen“ zugelassen sind und insoweit auch der Benutzerkreis einer weitreichenden Dispositionsbefugnis der Beigeladenen als Flughafenunternehmerin unterliegt (vgl. auch bereits BayVGh vom 4.4.2005 Az. 20 ZB 05.275 <juris> RdNr. 4). Hinsichtlich der Fluglärmvorbelastung ist es wegen des genannten Genehmigungsregimes rechtlich nicht ausschlaggebend, inwieweit dieser Gesichtspunkt (auch) im Regionalplan M\*\*\*\*\*, der für den Sonderflughafen O\*\*\*\*\* einen Lärmschutzbereich ausweist, seinen Niederschlag findet. Deshalb bleibt die von Klägerseite aufgeworfene Frage unterschiedlicher Methodik und Bewertung von Lärmimmissionen bei der Aufstellung des Regionalplans M\*\*\*\*\* einerseits und bei Erlass der streitgegenständlichen Änderungsgenehmigung andererseits ohne entscheidungserhebliche Bedeutung.

- 108 Des Weiteren hat der Senat hinsichtlich des Sonderflughafens O\*\*\*\*\* mit Bezug auf das Wohnen festgestellt, dass jedenfalls durch eine an einen Dauerschallpegel von 60 dB(A) tagsüber geknüpfte Gewährung von passivem Schallschutz und eine an einen Dauerschallpegel von 62 dB(A) geknüpfte Nutzungsentschädigung für die Außenwohnbereiche Zumutbarkeitsschwellen bestimmt werden, die nicht zu beanstanden sind (BayVGH vom 19.1.2007 Az. 8 BV 05.1963 <juris> RdNr. 82). An dieser Auffassung, der die streitgegenständliche Änderungsgenehmigung mit der Gewährung von passivem Schallschutz für Wohngebäude bei Überschreitung eines Dauerschallpegels von 60 dB(A) und der Gewährung von Außenwohnbereichsentschädigung bei Überschreitung eines Dauerschallpegels von 62 dB(A) gerecht wird, hält der Senat fest (zu verweisen ist im Übrigen auf die Gewährung von Außenwohnbereichsentschädigung bereits bei Überschreitung eines Dauerschallpegels von 60 dB(A) nach der Erklärung des Beklagten in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht). Durch einen Tagschutzpegel von 60 dB(A) wird bei gekipptem Fenster, dessen typischer Dämmwert nach gefestigter Auffassung 15 dB(A) beträgt, im Inneren von (Wohn-)Gebäuden ein Pegel von 45 dB(A) gewährleistet. Damit ist auch unter Berücksichtigung neuerer Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung hinreichend sichergestellt, dass es in den zum Wohnen bestimmten Räumen nicht zu einer unzumutbaren Kommunikationsbeeinträchtigung kommt (BVerwG vom 16.3.2006 BVerwGE 125, 116/227 ff.). Durch eine Grenzziehung für die Außenwohnbereiche bei einem Dauerschallpegel von 62 dB(A) wird ein Wert bestimmt, der weder die Schwelle der Gesundheitsgefährdung erreicht noch unzumutbare Störungen der Kommunikation und Erholung in diesen Nutzungsbereichen erwarten lässt (BayVGH vom 19.1.2007 Az. 8 BV 05.1963 <juris> RdNr. 83 f.).
- 109 2.4.2.3 Eine Absenkung der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze unter 60 dB(A) (Außenpegel) kommt auch hinsichtlich schutzbedürftiger Einrichtungen (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 2 FluglärmG) – vorliegend betroffen sind jedenfalls Schule und Kindergarten – nicht in Betracht. § 2 Abs. 2 FluglärmG sieht eine Differenzierung von Lärmwerten in Anknüpfung an etwaige spezielle Schutzbedürfnisse nicht (mehr) vor. Der Gesetzgeber hat vielmehr für schutzbedürftige Einrichtungen denselben Maßstab angelegt wie für Wohnraum (vgl. auch BVerwG vom 4.4.2012 Az. 4 C 8.09 <juris> RdNr. 161 f.; HessVGH vom 21.8.2009 Az. 11 C 227/08.T <juris> RdNr. 612; Fellenberg in Grabherr/Reidt/Wysk, Luftverkehrsgesetz, RdNr. 359 zu § 6).

110 Auch bei unterstellter Unanwendbarkeit der Werte des § 2 Abs. 2 FluglärmG zur Bestimmung der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze kann sich jedoch nach den getroffenen Feststellungen (vgl. soeben Ziff. 2.4.2.2) sowie unter Berücksichtigung der Wertungen des Fluglärmschutzgesetzes als Ausdruck des aktuellen Stands lärmmedizinischer Erkenntnisse keine unter einem äquivalenten Dauerschallpegel von 60 dB(A) liegende Zumutbarkeitsgrenze für schutzbedürftige Einrichtungen (vorliegend Schulen oder Kindergärten) ergeben. Soweit die Klägerseite darauf verweist, zur bestimmungsgemäßen Nutzung eines Kindergartens gehöre es, dass dort auch geruht oder geschlafen werden könne, gilt, dass Ruhen und Schlafen – auch tagsüber – auch zur bestimmungsgemäßen Nutzung von Wohnräumen gehört. Darüber hinaus erachtet es die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts als zumutbar, dann, wenn aus besonderem Anlass überdurchschnittliche Anforderungen an die Kommunikation zu stellen sind, während dieser Zeit die Fenster geschlossen zu halten. Die hierdurch erzielbare Wirkung ist nach den Feststellungen des Bundesverwaltungsgerichts je nach der Qualität der Fenster mit 20 dB(A) oder mehr zu veranschlagen (BVerwG vom 16.3.2006 BVerwGE 125, 116/230f.). Ein Geschlossen-Halten der Fenster erscheint auch in den zeitlich begrenzten Tages-Ruhezeiten eines Kindergartens zumutbar. Insofern ist ein Innenpegel von maximal 40 dB(A) – ausgehend von der vom Beklagten festgesetzten Zumutbarkeitsgrenze in Höhe von 60 dB(A), bei deren Überschreiten auch für schutzbedürftige Einrichtungen baulicher Schallschutz zu gewähren ist – in jedem Fall gewährleistet. Ein Innenpegel in Höhe von 40 dB(A) steht sowohl hinsichtlich von Schulen als auch von Kindertagesstätten – auch bezogen auf die Phase des Mittagsschlafs – in Einklang mit der noch vor Inkrafttreten des novellierten Fluglärmschutzgesetzes ergangenen und insoweit dessen Wertungen (einheitlicher Maßstab für Wohnen und schutzbedürftige Einrichtungen) noch gar nicht berücksichtigenden höchstrichterlichen Rechtsprechung (BVerwG vom 16.3.2006 NVwZ 2006, 1055/1060 f.). Hinsichtlich der Außenflächen von Kindertagesstätten hat das Bundesverwaltungsgericht – ebenfalls vor Inkrafttreten des novellierten Fluglärmschutzgesetzes – festgestellt, dass ein Pegel von 62 dB(A) auch den Lärmschutzansprüchen der Kinder gerecht wird, soweit die Freiflächen von Kindertagesstätten die Möglichkeit zu Spiel und Bewegung eröffnen (BVerwG vom 16.3.2006 NVwZ 2006, 1055/1061).

111 2.4.2.4 Der Beklagte hat zu Recht ausschließlich auf das Dauerschallpegelkriterium abgestellt. Die Zugrundelegung des äquivalenten Dauerschallpegels als maßgeblichem Kriterium für den Tages-Lärmschutz ergibt sich unmittelbar aus § 2 Abs. 2



FluglärmG, wonach nur hinsichtlich des nächtlichen Schutzes vor Fluglärm auch der fluglärmbedingte Maximalpegel von maßgeblicher Bedeutung ist (vgl. auch BVerwG vom 4.4.2012 Az. 4 C 8.09 <juris> RdNr. 399; HessVGH vom 15.1.2009 Az. 11 B 254/08.T <juris> RdNr. 198).

112 Dessen ungeachtet wurde der Verzicht auf die Heranziehung des Maximalpegelkriteriums zur Bestimmung der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze für Fluglärm außerhalb der Nachtzeit von der höchstrichterlichen Rechtsprechung jedoch auch schon für Fälle vor Inkrafttreten der Novelle des Fluglärmschutzgesetzes gebilligt und steht in Übereinstimmung mit der Lärmschutzpraxis (vgl. BVerwG vom 4.4.2012 Az. 4 C 8.09 <juris> RdNr. 399; vom 21.1.2008 Az. 4 B 50/07 <juris> RdNr. 10; vom 9.11.2006 BVerwGE 127, 95/139). Bedenken hinsichtlich der Vorgehensweise des Beklagten ergeben sich mithin auch bei unterstellter Nichtanwendbarkeit des § 8 Abs. 1 Satz 3 und 4 LuftVG i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 2 FluglärmG für den Sonderflughafen O\*\*\*\*\* nicht.

113 2.4.2.5 Auch die Rechtmäßigkeit des Verzichts auf die Vorlage eines lärmmedizinischen Gutachtens (vgl. § 40 Abs. 1 Nr. 10 Buchst. a und § 41 Abs. 2 LuftVZO) ergibt sich bereits im Hinblick auf die vorliegend gemäß § 8 Abs. 1 Satz 3 und 4 LuftVG zu beachtenden Lärmwerte des § 2 Abs. 2 FluglärmG. Mit der Festlegung der Werte in § 2 Abs. 2 FluglärmG hat der Gesetzgeber die Planfeststellungsbehörden und die Gerichte weitgehend von einer Auseinandersetzung mit der Lärmwirkungsforschung entbunden. Jedenfalls zur Bestimmung der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze müssen (im Interesse einer Verbesserung der Rechtssicherheit und der Verfahrensbeschleunigung) lärmmedizinische Gutachten – im Rahmen der Anwendbarkeit der Werte des Fluglärmschutzgesetzes – im luftrechtlichen Zulassungsverfahren nicht mehr eingeholt werden (BVerwG vom 4.4.2012 Az. 4 C 8.09 <juris> RdNr. 182; vom 13.10.2011 Az. 4 A 4001/10 <juris> RdNr. 165 ff.). Es ist vielmehr Sache des Gesetzgebers, die Werte des § 2 Abs. 2 FluglärmG unter Berücksichtigung des Standes der Lärmwirkungsforschung in bestimmten Abständen zu überprüfen, § 2 Abs. 3 FluglärmG (vgl. auch HessVGH vom 21.8.2009 Az. 11 C 227/08.T <juris> RdNr. 609; OVG NRW vom 19.4.2012 DVBl 2012, 1108/1109f.).

114 Auch bei unterstellter Unanwendbarkeit der Werte des § 2 Abs. 2 FluglärmG zur Bestimmung der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze wäre gegen den Verzicht auf die Vorlage eines lärmmedizinischen Gutachtens durch den Beklagten vor-

liegend jedoch nichts zu erinnern. Insoweit verweist der Beklagte zu Recht insbesondere darauf, dass der auf dem Sonderflughafen O\*\*\*\*\* bereits bestehende tatsächliche Flugbetrieb deutlich größere und schwerere Flugzeugmuster umfasst, als im Bereich des qualifizierten Geschäftsreiseflugverkehrs nunmehr ausdrücklich zugelassen werden, und dass insoweit kein strukturell anderer Verkehr als bisher stattfindet, der zu einer lärmmedizinischen Neubewertung Anlass geben könnte (vgl. Änderungsgenehmigung, S. 54).

115 2.4.3 Die vom Beklagten vorgenommene Abwägung der Lärmschutzbelange in der Umgebung des Sonderflughafens O\*\*\*\*\* mit den für die Erweiterung des Flugbetriebs sprechenden Belangen ist frei von Rechtsfehlern, die die Kläger im Zuge der Geltendmachung eigener drittschützender Rechtspositionen rügen können.

116 2.4.3.1 Die Abwägung seitens des Beklagten ist – wie festgestellt – unter Zugrundelegung einer in Höhe eines Dauerschallpegels von (nur) 60 dB(A) anstelle von 65 dB(A) bestimmten fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze erfolgt. Dies beschwert die Klägerseite jedoch nicht, da Lärmschutzbelange im Rahmen der Abwägung umso gewichtiger sind, je mehr die Lärmbelastungen an die fachplanungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze heranreichen, und umso geringer wiegen, je weiter sie hinter dieser Schwelle zurückbleiben (vgl. BVerwG vom 4.4.2012 Az. 4 C 8.09 <juris> RdNr. 190; vom 13.10.2011 Az. 4 A 4001/10 <juris> RdNr. 166). Die vor diesem Hintergrund relativ zu starke Gewichtung der Lärmschutzbelange durch den Beklagten (vgl. hierzu insbesondere S. 136 f. der Änderungsgenehmigung) beschwert mithin (nur) die Beigeladene, die die streitgegenständliche Änderungsgenehmigung vom 23. Juli 2008 jedoch nicht angefochten hat.

117 2.4.3.2 Auch hinsichtlich eines (nur) privaten Verkehrszwecken dienenden Sonderflughafens gelten die allgemeinen Anforderungen an das Abwägungsgebot (BVerwG vom 25.9.2007 Az. 4 B 12/07 <juris> RdNr. 9; vom 26.4.2007 BVerwGE 128, 358/369 f.). Mithin können gegenläufige Interessen Dritter – namentlich der Fluglärm-betroffenen – auch bei einem Vorhaben, das im Rahmen der Ziele des Luftverkehrsgesetzes privaten Interessen eines Unternehmers dient, im Rahmen der Abwägung überwunden werden (vgl. auch BVerfG vom 11.11.2002 NVwZ 2003, 197/198). Lediglich darauf hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang, dass der Landesgesetzgeber nach der ausdrücklichen Regelung des § 28 Abs. 1 Satz 2 LuftVG sogar Enteignungen zugunsten eines Sonderflugplatzes vorsehen kann und auch in der

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geklärt ist, dass eine Enteignung zugunsten Privater, die nur mittelbar dem Gemeinwohl dient, zwar besonderen rechtlichen Bindungen unterliegt, jedoch nicht ausgeschlossen ist (BVerfG vom 24.3.1987 BVerfGE 74, 264 [Boxberg]).

118 Vorliegend kann dahinstehen, ob allein (private) Verkehrsinteressen eines Flugplatzunternehmers wie der Beigeladenen ausreichen können, die Lärmschutzbelange der Flughafenanlieger zurückzustellen (ebenfalls offengelassen: BVerwG vom 26.4.2007 BVerwGE 128, 358/376 f. [Sonderflughafen Hamburg-Finkenwerder]). Denn der Beklagte hat vorliegend in nachvollziehbarer Weise ein – über die im Rahmen der Planrechtfertigung maßgebliche verkehrliche Bedeutung (vgl. oben Ziff. 2.3) hinaus – bestehendes öffentliches Interesse an der Verwirklichung des Vorhabens der Beigeladenen dargelegt und den Belangen des Lärmschutzes als zumindest gleichwertig gegenübergestellt (Änderungsgenehmigung, S. 136 f.). Der Beklagte führt insoweit in für den Senat nachvollziehbarer Weise die erhebliche arbeitsmarktpolitische, die regionalwirtschaftliche, die luftfahrtindustrielle sowie die raumfahrtindustrielle Bedeutung des metropolnahen Sonderflughafens O\*\*\*\*\* und der dort angesiedelten Forschungseinrichtungen (\*\*\*) und luftfahrtbezogenen Betriebe sowie die Bedeutung des Verkehrssegments des qualifizierten Geschäftsreiseflugverkehrs für die Sicherung des Erhalts und die Entwicklung des Sonderflughafens O\*\*\*\*\* an. Auf die Ausführungen hierzu in der Änderungsgenehmigung vom 23. Juli 2008 im Einzelnen (Änderungsgenehmigung, S. 134 ff.; siehe auch S. 104) wird Bezug genommen. Die Anerkennung der genannten Belange als öffentliche Interessen steht in Einklang mit der höchstrichterlichen Rechtsprechung, wonach ein öffentliches Interesse dann gegeben sein kann, wenn sich der erweiterte Betrieb eines privaten Sonderflughafens positiv auf den Arbeitsmarkt und die regionale Wirtschaftsstruktur auswirkt (BVerwG vom 26.4.2007 BVerwGE 128, 358/375 ff.; vgl. auch BVerwG vom 4.4.2012 Az. 4 C 8.09 <juris> RdNr. 114; BVerfG vom 11.11.2002 NVwZ 2003, 197/198).

119 Einer Berücksichtigung für das Vorhaben streitender öffentlicher Interessen steht es hierbei nicht entgegen, wenn der Eintritt der das öffentliche Interesse begründenden positiven Wirkungen nicht in jeder Hinsicht feststeht. Insoweit unterscheidet sich die Beeinträchtigung der Flughafenumgebung durch Lärm von einer Enteignung zugunsten eines privaten Unternehmers, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf die Schwere des Eingriffs und die entsprechend

erhöhten Anforderungen des Art. 14 Abs. 3 GG grundsätzlich nur dann zulässig ist, wenn eine dauerhafte Sicherung des im Allgemeininteresse liegenden Zwecks eines Vorhabens gewährleistet ist (vgl. BVerfG vom 11.11.2002 NVwZ 2003, 197/198; vom 24.3.1987 BVerfGE 74, 264/285 f.; BVerwG vom 26.4.2007 BVerwGE 128, 358/377). Sogar hinsichtlich des – hier gerade nicht einschlägigen – Falls der Enteignung hat das Bundesverfassungsgericht diese Anforderung jedoch insoweit eingeschränkt, als es bei privaten Unternehmen aus dem Bereich der Daseinsvorsorge (wie etwa bei Verkehrsbetrieben) genügt, wenn hinreichende Vorkehrungen dafür getroffen werden, dass die Aufgabe ordnungsgemäß erfüllt wird (BVerfG vom 24.3.1987 BVerfGE 74, 264/286). Auch das Bundesverwaltungsgericht fordert – in Konkretisierung der zitierten bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und anknüpfend an die allgemeinen Anforderungen an eine der fachplanungsrechtlichen Abwägungsentscheidung zugrunde liegenden Prognose – nicht, dass der Eintritt der positiven Wirkungen eines Vorhabens sicher ist. Bleiben die positiven Wirkungen hinter den Erwartungen zurück, kann im Rahmen der Abwägung berücksichtigt werden, dass wegen des geringeren Flugverkehrs auch die Anwohner weniger belastet werden (BVerwG vom 26.4.2007 BVerwGE 128, 358/377; vgl. auch BVerfG vom 11.11.2002 NVwZ 2003, 197/198). Bei vorausschauender Betrachtung muss jedoch ein das Vorhaben noch rechtfertigender Verkehrsbedarf mit hinreichender Sicherheit erwartet werden können (BVerwG vom 26.4.2007 BVerwGE 128, 358/377).

120 Dass dies vorliegend mit Blick auf die Verkehrsprognose der Beigeladenen, die das Luftamt des Beklagten mithilfe von Sachverständigen überprüft hat, der Fall ist, ergibt sich aus dem unter Ziff. 2.3.2 sowie Ziff. 2.4.1.1 bereits Dargelegten. Hierauf wird Bezug genommen. Aufgabe der Gerichte ist es demgegenüber nicht, das Ergebnis einer sachgerecht erarbeiteten Prognose darauf zu überprüfen, ob die prognostizierte Entwicklung mit größerer oder geringerer Wahrscheinlichkeit eintreten wird (vgl. BVerwG vom 4.4.2012 Az. 4 C 8.09 <juris> m.w.N.).

121 2.4.3.3 Die Abwägungsentscheidung des Beklagten über die Erteilung der Änderungsgenehmigung vom 23. Juli 2008 steht auch mit der zum maßgeblichen Zeitpunkt der Erteilung der Änderungsgenehmigung (vgl. oben Ziff. 2.2) geltenden Fassung des Landesentwicklungsprogramms Bayern in Einklang. Nach Teil B V Nr. 1.6 der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) vom 8. August 2006 (GVBl. S. 471) in der bis zum 31. Dezember 2009 geltenden Fassung soll der Sonderflughafen O\*\*\*\*\* in seinem Bestand gesichert und die

Möglichkeiten für einen bedarfsgerechten Ausbau und für seine Nutzung durch den Geschäftsreiseflugverkehr offengehalten werden. Mit dieser Soll-Zielfestlegung des Landesentwicklungsprogramms (vgl. BayVGH vom 31.5.2011 Az. 8 N 10.1663 <juris> RdNr. 29) steht die angefochtene Änderungsgenehmigung in Einklang.

- 122 Auf die vom Bayerischen Landtag am 16. Dezember 2009 beschlossene und am 1. Januar 2010 in Kraft getretene Änderung von Teil B V Nr. 1.6 LEP (§ 1 Nr. 1 der Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 22. Dezember 2009, GVBl. S. 650), wonach der Sonderflughafen O\*\*\*\*-\*\*\*\*\* in seinem Status und Bestand als reiner Werks- und Forschungsflughafen gesichert werden und die Öffnung für zusätzliche Verkehre, insbesondere den Geschäftsreiseflugverkehr, nicht zugelassen werden soll, kommt es demgegenüber für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der streitgegenständlichen Änderungsgenehmigung vom 23. Juli 2008 im Hinblick auf den maßgeblichen Zeitpunkt der Erteilung der Genehmigung nicht an.
- 123 In diesem Zusammenhang ist lediglich ergänzend darauf hinzuweisen, dass auch der Verordnungsgeber bei der Beschlussfassung über die Änderung des Landesentwicklungsprogramms Bayern am 16. Dezember 2008 in der Annahme gehandelt hat, die zitierte Änderung hinsichtlich des Sonderflughafens O\*\*\*\*\* werde für die vorliegend streitgegenständliche Änderungsgenehmigung vom 23. Juli 2008 ohne Auswirkungen bleiben (vgl. Plenardebatte im Bayerischen Landtag, Plenarprotokoll 16/37, S. 2917 ff.).
- 124 Hiernach kann dahinstehen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die zwischenzeitlich in Kraft getretene Festlegung, wonach beim Sonderflughafen O\*\*\*\*\* die Öffnung für zusätzliche Verkehre, insbesondere den Geschäftsreiseflugverkehr, nicht zugelassen werden soll, den Beklagten bei einer planerischen Abwägungsentscheidung binden kann. Eine negative Standortplanung auf der Ebene der Landesplanung könnte es jedenfalls nicht ausschließen, dass die Exekutive im Einzelfall ein Vorhaben genehmigte. Regelungen der Raumordnung treffen keine fachlichen Entscheidungen mit unmittelbarer Verbindlichkeit und unter Ausschluss weiterer Verwaltungsverfahren. Die Landesplanung ist vielmehr – zumindest tendenziell – auf weitere Konkretisierung angelegt. Demgegenüber ist die detailscharfe Maßnahmeplanung der Fachplanung vorbehalten (vgl. BayVerfGH vom 15.7.2002 BayVBl. 2003, 109/110ff. m.w.N.; vgl. auch BVerwG vom 16.3.2006 BVerwGE 125, 116/139

ff.; BayVGH vom 31.5.2011 Az. 8 N 10.1663 <juris> RdNr. 35; HessStGH vom 15.1.1982 DVBl 1982, 491/493f.).

125 2.4.4 Die als Ergebnis der fachplanerischen Abwägung vom Beklagten verfügbaren Maßnahmen des aktiven und des passiven Schallschutzes sind nicht zu beanstanden. Mit Rücksicht auf die dem Beklagten eingeräumte planerische Gestaltungsfreiheit, die die gesetzliche Ermächtigung zur luftverkehrsrechtlichen Fachplanung in materieller Hinsicht zum Inhalt hat, hat das zur Entscheidung berufene Gericht insoweit (lediglich) zu prüfen, ob die Bindungen rechtsstaatlicher Planung eingehalten sind, nicht dagegen, auf welche Weise bei einer etwaigen Verletzung solcher Bindungen rechtsfehlerfrei hätte geplant werden können. Die gerichtliche Kontrollbefugnis wird deshalb regelmäßig überschritten, wenn die zuständige Behörde seitens des Gerichts auf bestimmte Ergebnisse festgelegt werden soll. Insbesondere ein genereller Vorrang von aktiven vor passiven Lärmschutzmaßnahmen besteht nicht (vgl. BVerwG vom 4.4.2012 Az. 4 C 8.09 <juris> RdNr. 447 m.w.N.; vom 20.1.2009 Az. 4 B 45/08 <juris> RdNr. 7 m.w.N.; vom 16.3.2006 BVerwGE 125, 116/195; vom 29.1.1991 BVerwGE 87, 332/343 ff.). Zu beachten ist auch, dass aktiver Lärmschutz in Form von betriebsregelnden Lärmkontingenten seinerseits abwägungserhebliche und damit zu bewältigende Probleme auslöst (BVerwG vom 29.1.1991 BVerwGE 87, 332/347).

126 Vorliegend hat der Beklagte im streitgegenständlichen Änderungsbescheid vom 23. Juli 2008 durch die getroffene Hauptregelung sowie durch ergänzende Nebenbestimmungen – zumal vor dem Hintergrund der bei einem Dauerschallpegel von (nur) 60 dB(A) angenommenen fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze – ein jedenfalls die Klägerseite nicht benachteiligendes Lärmschutzkonzept unter Einschluss sowohl aktiver als auch passiver Lärmschutzmaßnahmen festgesetzt. Hinsichtlich aktiver Lärmschutzmaßnahmen ist namentlich auf die Kontingentierung auf jährlich maximal 9.725 Flugbewegungen sowie den Ausschluss größerer Luftfahrzeuge im Segment des qualifizierten Geschäftsreiseflugverkehrs, die strenge Bewegungskontingentierung an Sonn- und Feiertagen (maximal 200 Flugbewegungen jährlich) und die Betriebszeitenbeschränkung bis 21.00 Uhr (vorbehaltlich einer Verspätungsregelung bis zum Ende des Tages-Zeitraums um 22.00 Uhr) hinzuweisen (im Einzelnen siehe Änderungsgenehmigung, S. 14 ff. und 115 ff.). Im Bereich passiven Schallschutzes ist baulicher Schallschutz für schutzbedürftige Räume zu gewährleisten, wenn am betreffenden Wohngebäude im Tageszeitraum von 6.00 Uhr bis

22.00 Uhr der Dauerschallpegel 60 dB(A) (Außenpegel) überschreitet (nach entsprechender ausdrücklicher Erklärung des Beklagten in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht gilt dies auch für schutzbedürftige Einrichtungen). Hinsichtlich lärmbedingter Nutzungsbeeinträchtigungen des Außenwohnbereichs ist nach der Änderungsgenehmigung vom 23. Juli 2008 bei Überschreitung eines Dauerschallpegels von 62 dB(A) (bzw. nach entsprechender Erklärung des Beklagten in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht bereits ab 60 dB(A) – auch zugunsten schutzbedürftiger Einrichtungen) eine Entschädigung zu gewähren (Änderungsgenehmigung, S. 16 ff.).

- 127 2.4.5 Hinsichtlich des Gewichts der individuellen Lärmschutzbelange der einzelnen Kläger kann auf die Einzelpunktberechnungen des T\*\*\*\*\* (Lärmtechnische Stellungnahmen vom 2.7.2009, 17.7.2009 und 28.9.2009) zu der im Prognosejahr 2016 zu erwartenden Lärmbelastung verwiesen werden. Dass diese Einzelpunktberechnungen erst nach Erlass der streitgegenständlichen Änderungsgenehmigung vom 23. Juli 2008 als dem für die gerichtliche Beurteilung maßgeblichen Zeitpunkt (vgl. oben Ziff. 2.2) während des gerichtlichen Verfahrens erfolgt sind, hindert deren Berücksichtigung – wie bereits das Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt hat – nicht. Insoweit geht es nicht um nach Bescheiderlass veränderte tatsächliche oder rechtliche Verhältnisse, sondern um eine am Prozessstoff des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens orientierte vertiefende Ermittlung der bei Bescheiderlass gegebenen tatsächlichen Verhältnisse (vgl. auch BVerwG vom 1.4.2009 Az. 4 B 62/08 <juris> RdNr. 19).
- 128 Aus den Einzelpunktberechnungen des T\*\*\*\*\* ergibt sich, dass von den in den Hilfsanträgen im Einzelnen angeführten Objekten der Gemeinden G\*\*\*\*\* und W\*\*\*\* im Prognosejahr 2016 keines einem höheren fluglärmbedingten Dauerschallpegel als 59,1 dB(A) ausgesetzt sein wird. Mithin wird hinsichtlich aller Anwesen der klagenden Gemeinden schon die vom Beklagten in Höhe eines Dauerschallpegels von (nur) 60 dB(A) bestimmte Zumutbarkeitsgrenze nicht überschritten und ganz überwiegend sogar deutlich unterschritten. Insoweit ist für eine individuelle Rechtsverletzung zulasten der Klägerinnen in den Verfahren 8 B 11.1611 und 8 B 11.1614 im Ansatz nichts ersichtlich.
- 129 Hinsichtlich der in den jeweiligen Hilfsanträgen im Einzelnen benannten Wohnhäuser der Kläger im Verfahren 8 B 11.1612 ist festzuhalten, dass sich nach den Einzel-

punktberechnungen des T\*\*\*\*\* im Prognosejahr 2016 an keinem der Anwesen ein Dauerschallpegel in Höhe – oder auch nur in der Nähe – der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze von 65 dB(A) ergeben wird. Zulasten des Wohnhauses der am stärksten betroffenen Klägerin zu 7. ist ein fluglärmbedingter Dauerschallpegel von maximal 62 dB(A) zu erwarten (in dieser Größenordnung – maximal 62,1 dB(A) – liegt auch die Belastung des Klägers im Verfahren 8 B 11.1608). Beim Kläger zu 4. liegt der zu erwartende Dauerschallpegel mit maximal 60,4 dB(A) lediglich leicht über dem Wert von 60 dB(A), bei den Klägern zu 6. mit maximal 55,9 dB(A) und zu 9. mit maximal 58,3 dB(A) hingegen deutlich darunter. Mithin ist gemessen an der normativ bestimmten fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze bei einem Dauerschallpegel von 65 dB(A) für eine Rechtsverletzung zulasten der Kläger schon im Ansatz nichts ersichtlich. Bei Zugrundelegung einer fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze bei einem Dauerschallpegel von 60 dB(A) – wie seitens des Beklagten geschehen – werden wehrfähige Rechtspositionen der Kläger jedoch ebenfalls nicht verletzt, weil die verfügbaren Maßnahmen des aktiven und passiven Schallschutzes den Lärmschutzbelangen der Flughafennachbarn wie dargelegt (vgl. soeben unter Ziff. 2.4.4) uneingeschränkt gerecht werden. Unter dem Gesichtspunkt der tatsächlichen Vorbelastung ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass sich die Kläger – deren Anwesen sämtlich zu einem Zeitpunkt errichtet oder erworben wurden, als der Flughafen bereits langjährig (und mit höherer Nutzungsintensität) in Betrieb gewesen ist – durch ihre Ansiedlung im Flughafenumfeld freiwillig in die Gefahr der Beeinträchtigung durch Fluglärm begeben haben (vgl. auch BayVGH vom 19.1.2007 Az. 8 BV 05.1963 <juris> RdNr. 80).

- 130 2.5 Für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Änderungsgenehmigung vom 23. Juli 2008 bleibt der am 24. November 1998 vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (im Verfahren Az. 20 B 96.260) zwischen einem Teil der an den vorliegenden Verfahren Beteiligten geschlossene Vergleich ohne Bedeutung. Dies ergibt sich –unabhängig von der Beteiligung der einzelnen Kläger am Vergleichsschluss – schon aus dem Inhalt der hier nicht einschlägigen Vergleichsvereinbarungen vom 24. November 1998, wonach sich der Beklagte für den Fall des Eintritts bestimmter Voraussetzungen (Überschreitung von Beurteilungspegeln an konkreten Immissionsorten) verpflichtet hat, von Amts wegen ein Verwaltungsverfahren nach bestimmten Maßgaben durchzuführen und einen rechtsmittelfähigen Bescheid zu erlassen. Der vorliegend streitgegenständliche Bescheid vom 23. Juli 2008 wurde demgegenüber unabhängig von den im Vergleich genannten Voraussetzungen auf Antrag der Beigeladenen



erlassen. Insoweit vermögen auch die vereinbarten Maßgaben für ein potenzielles, aus dem Vergleich resultierendes Verwaltungsverfahren (etwa bezüglich der Lärm-Berechnungsmethodik) hinsichtlich des streitgegenständlichen Bescheids nicht einzugreifen. Hinzu kommt, dass im Hinblick auf die erfolgte Novellierung des Fluglärm-schutzgesetzes und mithin die Anwendbarkeit der Werte des § 2 Abs. 2 FluglärmG zur Bestimmung der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze auch die Vorbe-haltsklausel des Vergleichs vom 24. November 1998 zum Tragen kommt, wonach der vergleichsweise vereinbarte Lärmschutzanspruch unter dem Vorbehalt steht, dass andere Zumutbarkeitskriterien normativ festgelegt werden. Dieser Vorbehalt greift auch bei unterstellter Nichtanwendbarkeit der Werte des § 2 Abs. 2 FluglärmG zur (unmittelbaren) Festlegung der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze, weil diese Werte jedenfalls normative Orientierungswerte darstellen (vgl. oben Ziff. 2.3.2.1).

- 131 3. Die Kläger tragen als unterliegender Teil gemäß § 154 Abs. 1 VwGO die Kosten der Verfahren gemäß ihrer jeweiligen Beteiligung an dem Rechtsstreit (§ 159 Satz 1 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 2 ZPO). Es entspricht der Billigkeit, den Klägern die außer-gerichtlichen Kosten der Beigeladenen aufzuerlegen, weil diese Anträge gestellt und damit ein Kostenrisiko übernommen sowie erfolgreich Rechtsmittel eingelegt hat (§ 154 Abs. 3, § 162 Abs. 3 VwGO).
- 132 4. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit im Kostenpunkt beruht auf § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 10 ZPO.
- 133 5. Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen nach § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

### **Rechtsmittelbelehrung**

- 134 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundes-verwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfach-an-schrift: Postfach 34 01 48, 80098 München) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechts-

sache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

- 135 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfefverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Dr. Allesch

Müller

Dr. Löffelbein

### **Beschluss:**

Der Gesamtstreitwert wird für die Berufungsverfahren auf 240.000 Euro festgesetzt, davon entfallen auf die Verfahren 8 B 11.1608, 8 B 11.1611, 8 B 11.1612 und 8 B 11.1614 jeweils 60.000 Euro.

### **Gründe:**

Die Streitwertfestsetzung richtet sich nach § 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG unter Orientierung an Ziff. II. 1.1., 34.2 i.V.m. 2.2 und 34.3 i.V.m. 2.3 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (NVwZ 2004, 1327).

Dr. Allesch

Müller

Dr. Löffelbein