

8 S 1271/01

Verkündet am 22.3.2002
Der Urkundsbeamte
der Geschäftsstelle
gez. Sander, GA



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes
Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

1.

11.

-Kläger-

prozessbevollmächtigt:

gegen

Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch das Luftfahrt-Bundesamt,
Kaiserleistraße 43, 63067 Offenbach, Az: VR-811-144,

-Beklagte-

wegen

Festsetzung von Flugverfahren

hat der 8. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Prof. Dr. Schmidt sowie die Richter am Verwaltungsgerichtshof Schenk und Rieger auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 21. März 2002

für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, dass die Kläger durch die Festlegung des Navigationspunkts und des Warteverfahrens RILAX Intersection durch die Siebte Verordnung des Luftfahrt-Bundesamts vom 9. Mai 2000 zur Änderung der Hundertdreiunddreißigsten Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung vom 18. Oktober 1993 in der Fassung der Neunten Änderungsverordnung vom 19. Oktober 2001 und die Zweihundertundvierte Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung vom 6. August 2001 in ihren Rechten verletzt werden.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Kläger wenden sich gegen die Festlegung des Navigationspunkts und des Warteverfahrens RILAX Intersection durch zwei vom Luftfahrt-Bundesamt auf Grund von § 32 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, Abs. 3 S. 2 und 3 LuftVG in Verbindung mit § 27 a LuftVO erlassene Verordnungen.

Die am 9.5.2000 bzw. 6.8.2001 erlassenen Verordnungen sind Teil eines neuen EAM 04 genannten Flugstreckenprogramms auf europäischer Ebene, mit dem die Kapazitäten im Luftraum besser genutzt werden sollen. Dies soll in erster Linie durch die Anwendung der sogenannten „Basisflächennavigation“ sowie die Trennung der verschiedenen An- und Abflugströme voneinander sowie ihre Trennung von den Überflugströmen geschehen. Die Verordnungen regeln den Anflug auf den ungefähr 8 km nördlich von Zürich gelegenen Flughafen Zürich-Kloten, bei dem es sich um einen der größten Flughäfen Europas mit derzeit über 300.000 Flugbewegungen im Jahr handelt. Zur Erreichung der genannten Ziele sollen alle den Flughafen von Norden anfliegenden Luftfahrzeuge zu einem bei Donaueschingen gelegenen Anfangsanflugspunkt mit Namen RILAX geführt werden. Nach Erreichen dieses Punkts werden die Flugzeuge in der Regel durch die Schweizer Flugsicherung Skyguide zum Endanflug auf den Flughafen eingewiesen. Flugzeuge, die nicht sofort weitergeleitet werden, fliegen über RILAX Warterunden oder werden auf einer anderen, längeren Flugstrecke geführt. Anflüge nach Zürich von Westen werden wie bisher nach EKRIT bei Bad Säckingen-Laufenburg, Anflüge von Osten nach SAFFA bei Schaffhausen geführt.

Die Verordnung vom 9.5.2000 hat folgenden Inhalt:

Artikel 1

Die Hundertdreiunddreißigste Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung (Festlegung von Warteverfahren) vom 18. Oktober 1993 (...), zuletzt geändert durch Verordnung vom 22. Oktober 1998 (...), wird wie folgt geändert:

In § 1 werden die folgenden Warteverfahren eingefügt:

Wartepunkt (Ken- nung)	Missweisender Anflugkurs in Grad	Wartehöhen in Fuß über NN/FL MNM MAX	Kurvenfüh- rung	Anmerkun- gen
1	2	3	4	5
Sedor Intersection (R 012 - 26,6 DME HOC)	192	FL 90 FL 120	rechts	
RILAX Intersection (R 011 -15,5 DME TRA)	191	7000 FL 240	rechts	

Artikel 2

Diese Verordnung tritt am 18.5.2000 in Kraft.

„R 011-15,5 DME TRA“ bedeutet, dass der Wartepunkt RILAX auf einer Linie von 11° (bezogen auf den magnetischen Nordpol) in einer Entfernung von 15,5 nautischen Meilen (nm) von einem in Trasadingen (TRA) in der Schweiz gelegenen UKW-Drehfunkfeuer entfernt ist. Der Punkt liegt damit östlich von Donaueschingen ungefähr im Schnittpunkt der Bundesstraße B 27 mit der Bahnlinie Villingen-Schwenningen/Donaueschingen/Geisingen. Die Entfernung zum Flughafen Zürich beträgt etwa 27 nm. Die Wartehöhe beschreibt die Höhe, in der die Flugzeuge während des Warteverfahrens zu halten sind. „Missweisender Anflugkurs 191 Grad“ und „Kurvenführung rechts“ bedeutet, dass der Punkt RILAX von Norden her anzusteuern und die Warteschleife als Rechtskurve zu fliegen ist. Die Warteschleife hat von West nach Ost eine Ausdehnung von mindestens 11,5 km, von Nord nach Süd eine Ausdehnung von mindestens 22,5 km.

In einer Besprechung am 21./22.9.2000 kamen die Deutsche Anstalt für Flugsicherung (DFS) und die Schweizerische Flugsicherung überein, dass die Anflüge nach Zürich bis zum Überfliegen des Wegpunkts RILAX in einer Flughöhe von 11.000 Fuß geführt werden. Sofern das Warteverfahren über RILAX genutzt werden müsse, solle dieses in einer Flughöhe von mindestens 13.000 Fuß erfolgen. Erst mit Erteilung der Flugverkehrskontrollfreigabe zum Weiterflug in Richtung auf den Flughafen Zürich dürfe der weitere Sinkflug auf FL 110 erfolgen. Der weitere Sinkflug werde erst südlich des Wegpunktes

durchgeführt. Hiervon ausgenommen wurden lediglich Luftfahrzeuge, die auf Grund ihrer Leistungsdaten oder ihres Ausrüstungsstandes „von Haus aus“ unterhalb der festgelegten Höhen operieren sowie besondere, die Sicherheit tangierende Situationen (z.B. Luftnotlagen, Gewittertätigkeit), die ein Abweichen von dieser Regelung zwingend erfordern. Aufgrund dieser Absprache wurde mit einer weiteren, am 1.11.2001 in Kraft getretenen Verordnung des Luftfahrt-Bundesamts vom 19.10.2001 für den Wartepunkt RILAX Intersection die Angabe „7000“ in Spalte 3 durch die Angabe „FL 130“ (= Flightlevel 13.000 Fuß) ersetzt.

Mit einer weiteren am 6.8.2001 erlassenen Verordnung (Zweihundertundvierten Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung) legte das Luftfahrt-Bundesamt die An- und Abflugverfahren für Flüge nach Instrumentenflugregeln zum und vom Flughafen Zürich fest, soweit deutsches Hoheitsgebiet betroffen ist. In Bezug auf Anflüge über die Kurskreuzung RILAX ist in dieser Verordnung in der Fassung der Verordnung vom 15.10.2001 folgendes bestimmt:

§ 1

(1) Bei An- und Abflügen nach Instrumentenflugregeln zum und vom Flughafen Zürich sind die in §§ 2 und 3 festgelegten Flugverfahren zu befolgen. Peilungen und Kurse sind in Grad (missweisend, wenn nicht gesondert festgelegt) angegeben. Flug- und Mindesthöhen (mit Ausnahme der festgelegten Flugflächen „FL“) sind in Fuß über NN angegeben. Die Angaben der Koordinaten erfolgt im geodätischen Bezugssystem WGS 84.

(2) Die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH kann vorübergehend abweichende Flugverfahren festlegen, wenn dies aus zwingenden Gründen (z.B. Ausfall von Funknavigationsanlagen) erforderlich wird. Wegen der in diesen Fällen gebotenen Eile werden diese Flugverfahren als „NOTAM“ bekannt gemacht.

(3) Die nachstehend aufgeführten Punkte werden als Schnittpunkte der Leitstrahlen von Funknavigationsanlagen und der Staatsgrenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz festgelegt:

Punkt1 47 36 30 N
 007 35 41 O

Punkt 2 ...

...

§ 2

(1) Flüge nach Instrumentenflugregeln zum Flughafen Zürich sind auf den nachstehend festgelegten Einflugstrecken zu den Anfangsflugfixen durchzuführen. Die dabei festgelegten Mindestreiseflughöhen sind zu beachten.

(...)

(2) Als Anfangsanflugfixe für den Verkehrsflughafen Zürich werden die Kurskreuzungen

SAFFA (47 42 08 N 008 47 38 O), EKRI (47 34 21 N 008 01 43 O),
RILAX (47 56 34 N 008 30 49 O) festgelegt.

(3) ...

Das Warteverfahren über der Kurskreuzung RILAX wird wie folgt festgelegt:

Anflugkurs 191; Mindestwartehöhe FL 130; Kurvenführung: Rechts

(4) ...

(5) Die Instrumentenanflugverfahren beginnen über den im Absatz 2 festgelegten Anfangsflugfixen. Soweit diese Anflugverfahren über deutsches Hoheitsgebiet führen, werden sie wie folgt festgelegt:

1. ILS-Anflug und Anflug ohne Gleitwegführung zur Landebahn 14, ausgehend von der Kurskreuzung RILAX

Abflug von RILAX (IAF) auf Kurs 191 (R 011 TRA) bis Kurskreuzung EDUMI in 7.000. Sinkflug auf 5.000 bis TRA bis zum Überfliegen von Punkt 28. Abflug von TRA - Erfliegen des ILS Landekurses (137°) in 4.000 und ILS Landekurs folgen zwischen den PUNKTEN 16 und 8.

Fehlanflugverfahren: Zwischen PUNKT 18 und SAFFA und R034 KLO nach SAFFA in 5.000.

2. ...

3. ...

4. ILS-Anflug, Anflug ohne Gleitwegführung und VOR/DME KLO zur Landebahn 16, ausgehend von der Kurskreuzung RILAX

Abflug von RILAX (IAF) auf Kurs 191 (R011 TRA) bis Kurskreuzung EDUMI in 7.000. Sinkflug auf 5.000 nach TRA bis zum Überfliegen von

Punkt 28 - Erfliegen des ILS Landekurses (155°) in 4.000 (IF) und ILS Landekurs folgen zwischen den PUNKTEN 29 und 9.

Fehlanflugverfahren: Zwischen PUNKT 19 und SAFFA auf R352 ZUE nach SAFFA in 5.000.

5. ...

6. ...

7. VOR/DME Standard und STOL Anflug zur Landebahn 28, ausgehend von der Kurskreuzung RILAX

Abflug von RILAX (IAF) auf Kurs 191 (R011 TRA) bis Kurskreuzung EDUMI in 7.000. Sinkflug auf 6.000 in Richtung TRA bis zum Überfliegen von Punkt 28. Abflug von TRA in 6.000 auf R 291 ZUE in Richtung ZUE zwischen den PUNKTEN 13 und 10 sowie zwischen den PUNKTEN 11 und 12.

....

(6) Die Instrumentenanflugverfahren nach Abs. 5 Nr. 1 bis 6 dürfen über deutschem Hoheitsgebiet nur in der Zeit zwischen 06.00 und 22.00 Uhr Ortszeit genutzt werden. Bei der Nutzung der Instrumentenanflugverfahren nach Abs. 5 Nr. 7 bis 9 ist deutsches Hoheitsgebiet in der Zeit zwischen 22.00 und 06.00 Uhr Ortszeit nicht unterhalb einer Flughöhe von Flugfläche 100 zu überfliegen.

(7) Von den Beschränkungen nach Abs. 6 sind Flüge ausgenommen, für welche aufgrund von zwingenden äußeren Umständen keine Alternative zu einem Anflug aus Norden besteht. Diese Umstände sind insbesondere Gründe der Sicherheit, ungünstige Wetterbedingungen, Winterdienst, Pistensperrung infolge von Unfällen, Flüge des Such- und Rettungsdienstes und Ausfall von Navigationssystemen. Rechtliche Gründe, Verkehrsaufkommen und Umlaufverspätungen stellen keine äußeren Umstände dar. Weiter ausgenommen sind Hubschrauber und Flüge, welche nicht flugplanmäßig erfasst werden.

Die Kläger haben am 13.6.2001 beim Verwaltungsgerichtshof Klage erhoben. Sie beantragen,

festzustellen, dass sie durch die Festlegung des Navigationspunkts und des Warteverfahrens RILAX Intersection durch die Siebte Verordnung des Luftfahrt-Bundesamts vom 9. Mai 2000 zur Änderung der Hundertdreiunddreißigsten Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung vom 18. Oktober 1993 in der Fassung der Neunten Änderungsverordnung vom 19. Oktober 2001 und die Zweihundertundvierte Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung vom 6. August 2001 in ihren Rechten verletzt werden.

Sie machen geltend: Ihre Klagebefugnis ergebe sich aus einer Verletzung ihrer durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Planungshoheit bzw. ihrer Rechte aus Art. 2 Abs. 2 und Art. 14 GG. Die angegriffene Rechtsverordnung sei formell rechtswidrig, weil den betroffenen Gemeinden kein Informations- und Beteiligungsrecht bei der Festlegung des Navigationspunkts und des Warteverfahrens eingeräumt worden sei. Nach der Rechtsprechung des BVerwG seien die Gemeinden im luftverkehrsrechtlichen Genehmigungsverfahren zu informieren und anzuhören. Diese Grundsätze könnten auf die Festlegung von Flugverfahren durch Rechtsverordnung übertragen werden, da auch dadurch in die Planungshoheit der betroffenen Gemeinden eingegriffen werde. Die Rechtsverordnung sei ferner materiell-rechtswidrig, da ihre Ermächtigungsgrundlage in § 27 a LuftVO nicht den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 GG genüge. Vor allem fehlten jegliche Regelungen über die rechtlichen und tatsächlichen Maßstäbe, die der Verordnungsgeber beim Normerlass zu berücksichtigen habe, insbesondere nach welchen Kriterien die Entscheidung über die Einrichtung einer konkreten Flugroute oder eines Warteverfahrens zu treffen sei. Die angegriffene Rechtsverordnung verstoße außerdem gegen die aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitenden Grundsätze der Normenklarheit und Normenbestimmtheit, da sie den Navigationspunkt und das Warteverfahren RILAX durch Koordinaten, Höhenangaben und technische Kürzel festlege, deren Inhalt zu wesentlichen Teilen nicht aus der Rechtsverordnung selbst ermittelt werden könne. Dies gelte auch für die 204. Durchführungsverordnung. Auf Grund dieser Unklarheiten könne z. B. ein Bürger nicht entscheiden, ob er sich dem von dem eingerichteten Flugverfahren ausgehenden Lärm und weiteren Belastungen aussetzen wolle, da er gar nicht beurteilen könne, wo dieses Flugverfahren eingerichtet werde. Die angegriffene Verordnung verstoße außerdem gegen das rechtsstaatliche Abwägungsgebot. Nach der gesetzlichen Ermächtigung in § 27 a Abs. 2 LuftVO obliege die Festlegung der Flugverfahren dem Luftfahrt-Bundesamt. Tatsächlich habe das Luftfahrt-Bundesamt aber, wenngleich es die angegriffene Verordnung formell in Kraft gesetzt habe, das Warteverfahren nicht selbst erarbeitet, sondern dies der Schweizer Flugsicherung überlassen. Die bloße Übernahme der Entscheidung einer - hierfür unzuständigen - Stelle sei keine eigene Abwägung. Aus den Ausführungen des BVerwG zu der Möglichkeit, die Abwägungsent-

scheidung vom Luftfahrt-Bundesamt auf die Deutsche Flugsicherung (DFS) zu übertragen, ergebe sich nichts anderes, da die Schweizer Flugsicherung keine der DFS vergleichbare rechtlich abgesicherte Position habe. Auch der am 18.10.2001 unterzeichnete Staatsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz rechtfertige die Übertragung der Abwägungsentscheidung auf die Schweizer Flugsicherung nicht. Der Staatsvertrag regle zwar in Art. 1 die Ausübung der Flugverkehrskontrolle. Fraglich sei jedoch bereits, ob die allgemein verbindliche Festlegung von Warteverfahren und An- und Abflugwegen unter diese Bestimmung falle. Zudem bestünden Bedenken gegen ihre Wirksamkeit, da gemäß Art. 24 Abs. 1 GG der Bund durch Gesetz Hoheitsrechte nur auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen könne, nicht aber auf Drittstaaten. Der Vertrag verstoße außerdem wohl gegen Art. 87 d GG, wonach die Luftverkehrsverwaltung in bundeseigener Verwaltung geführt werde. Eine Ermächtigungsnorm zur Übertragung dieser Aufgaben auf andere Staaten sei nicht vorhanden. Ungeachtet dessen könnten die Regelungen des Staatsvertrags aber jedenfalls deshalb keinen Einfluss auf die Rechtmäßigkeit der Verordnung haben, weil die gemäß Art. 20 des Vertrags erforderliche Ratifikation bisher nicht erfolgt sei und die angegriffene Verordnung bereits vor Abschluss des Vertrags erlassen worden sei. Voraussetzung für ein Überlassen der Abwägungsentscheidung sei im Übrigen, dass das Luftfahrt-Bundesamt für die Einhaltung der Abwägungsmaßstäbe Sorge trage und die Nachprüfbarkeit ihrer Einhaltung sicherstelle. Diese Voraussetzungen seien im vorliegenden Fall nicht erfüllt, da das Luftfahrt-Bundesamt nicht überprüft habe, ob die in die Abwägung einzustellenden Belange von der Schweizer Flugsicherung berücksichtigt worden seien. Es habe insoweit nicht einmal eine „nachvollziehende“ Abwägung stattgefunden. Die Abwägung genüge auch inhaltlich nicht den an eine solche Entscheidung zu stellenden Anforderungen. Ermittlungen vor Ort auf der Grundlage von Kartenmaterial sowie Unterlagen über die Einwohnerzahlen der betroffenen Orte und Ortsteile hätten nicht stattgefunden. Der Wartepunkt sei vielmehr allein nach Koordinaten der Schweizer Flugsicherung festgelegt worden, ohne dass auch nur bekannt gewesen wäre, was überhaupt unterhalb dieses Punktes liege. Auf Grund dieser unzureichenden Sachverhaltsermittlung seien bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials die Interessen der betroffenen Privat-

personen und Gemeinden nicht hinreichend beachtet und fehlerhaft in die Abwägung eingestellt worden. Auch eine Prüfung von Alternativstandorten sei nicht erfolgt. Die Behauptung, dass bei einer kleinräumigen Verschiebung mindestens ebenso viele Personen betroffen sein würden wie gegenwärtig, sei unzutreffend. Die Gründe, die die Beklagte für die gewählte Position von RILAX anführe, seien un schlüssig bzw. nicht nachvollziehbar.

Die Beklagte beantragt,

die Klagen abzuweisen.

Sie erwidert: Die Klagen seien unzulässig. Zwar habe das BVerwG in seinen Entscheidungen vom 28.6.2000 die Möglichkeit von Klagen gegen die Festlegung von Abflugstrecken für einen Flughafen bejaht. Im vorliegenden Fall lägen jedoch die klagenden Gemeinden vom Flughafen Zürich 40 bis 75 km entfernt und könnten daher nicht zum Kreis der Flughafenanwohner gerechnet werden. Für die klagenden Privatpersonen gelte das Gleiche. Das Begehren der Kläger richte sich auch nicht gegen die Regelungen des Anflugs, da die Kurskreuzung bzw. das Warteverfahren RILAX auf Grund der Flughöhen weder zum Endanflug noch zur Anflugstrecke gehörten, welche Gegenstand der oben genannten Entscheidungen des BVerwG gewesen seien. Die Klagen seien aber in jedem Fall unbegründet, da die Kläger nicht geltend machen könnten, unzumutbaren Lärmbeeinträchtigungen ausgesetzt zu sein. Von der Landesanstalt für Umweltschutz seien am 29.8.2000 in Blumberg Messungen der Fluggeräusche durchgeführt worden. Diese hätten einen Maximalpegel in Höhe von 54 dB(A) ergeben, was einem Mittelungspegel von weniger als 45 dB(A) entspreche. Angesichts der erfahrungsgemäß geringen Geräuschentwicklung am Boden sei auch ein willkürliches Verhalten der Beklagten hinsichtlich der von ihr diesbezüglich getroffenen Regelungen nicht zu erkennen, weil bei den hier gegebenen Geräuschpegeln eine Verpflichtung zur Abwägung nicht bestanden habe. Unabhängig davon lasse die derzeitige Verfahrensstruktur der Flugwege eine andere Festlegung der Kurskreuzung bzw. des Warteverfahrens nicht zu. Denkbar seien lediglich kleinräumige Veränderungen. Auf Grund der Siedlungsstruktur in dem betreffenden Bereich würde

eine solche Verschiebung jedoch zu den gleichen Nachteilen für andere Gemeinden mit ähnlicher Bevölkerungszahl führen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die vorliegenden Behördenakten sowie auf die gewechselten Schriftsätze Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

I. Der Senat ist gemäß § 48 Abs. 1 Nr. 6 VwGO für die Entscheidung über die erhobenen Klagen zuständig. Nach dieser Vorschrift entscheidet der Verwaltungsgerichtshof im ersten Rechtszug über sämtliche Streitigkeiten, die das Anlegen, die Erweiterung oder Änderung und den Betrieb von Verkehrsflughäfen und von Verkehrslandeplätzen mit beschränktem Bauschutzbereich betreffen. Wegen des engen räumlichen und betrieblichen Zusammenhangs mit dem Betrieb des betreffenden Verkehrsflughafens werden von dieser Vorschrift auch Streitigkeiten über die Festlegung von An- und Abflugwegen nach § 27 a Abs. 2 LuftVO erfasst (BVerwG, Urt. v. 28.6.2000 - 11 C 13.99 - BVerwGE 111, 275 = NJW 2000, 3584). Um eine solche Streitigkeit geht es im vorliegenden Fall. Dem steht nicht entgegen, dass nach der Verordnung vom 9.5.2000 in ihrer Fassung vom 19.10.2001 die Mindestflughöhe während des Warteverfahrens 13.000 Fuß beträgt und nach § 2 Abs. 5 Nr. 4 der 204. Durchführungsverordnung vom 6.8.2001 der Abflug von RILAX bis zur Kurskreuzung EDUMI in 7.000 Fuß zu erfolgen hat. Die Beklagte macht zwar unter Hinweis hierauf zu Recht geltend, dass die Kurskreuzung bzw. das Warteverfahren RILAX nicht zum Endanflug gehört. Nicht zu folgen vermag der Senat der Beklagten jedoch insoweit, als diese die Kurskreuzung bzw. das Warteverfahren RILAX aus dem genannten Grund noch nicht einmal als einen Teil des Anfangsanflugs ansieht. Diese Auffassung wird bereits durch den Wortlaut der 204. Durchführungsverordnung widerlegt, in der die Kurskreuzungen RILAX und SAFFA als „Anfangsanflugfixe“ bezeichnet werden. Auch die Einführung des Warteverfahrens ist jedenfalls zum Anflug im weiteren Sinn zu rechnen, wie dies auch der von der Schweizerischen Flugsicherung auf ihrer Internetseite vertretenen Meinung entspricht. Im Übrigen rechtfertigt

tigten die zwischen der Einführung eines solchen Verfahrens und dem Betrieb des betreffenden Flughafens bestehenden Zusammenhänge selbst dann die Anwendung des § 48 Abs. 1 Nr. 6 VwGO, wenn es richtig sein sollte, dass zwischen Warteverfahren und Anflugstrecke zu trennen ist.

II. Die Klagen sind zulässig und begründet.

1. Die Klagen sind zulässig.

a) Nach dem Urteil des BVerwG vom 28.6.2000 - 11 C 13.99 - (a.a.O.) ist gegen auf § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 in Verbindung mit § 27 a Abs. 2 LuftVO gestützte (bundesrechtliche) Rechtsverordnungen Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten zu gewähren. Nach dieser Entscheidung entfaltet § 47 VwGO gegenüber Klagen gegen solche Rechtsverordnungen keine Sperrwirkung, da sich dem System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes nicht entnehmen lässt, dass außerhalb der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle die Überprüfung von Rechtssetzungsakten ausgeschlossen sein soll. Im Hinblick auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG ist eine Klagemöglichkeit vielmehr insbesondere dann unerlässlich, wenn die Norm keiner Umsetzung durch einen Vollzugsakt bedarf, wie dies bei den in § 27 a LuftVO genannten Rechtsverordnungen der Fall ist.

b) Der von den Klägern zur Erreichung ihres Rechtsschutzziels gestellte Feststellungsantrag ist statthaft. Nach § 43 Abs. 1 VwGO kann Gegenstand einer Feststellungsklage mit Ausnahme des hier nicht interessierenden Falls der Nichtigkeitsfeststellungsklage nur das Bestehen oder Nichtbestehen eines Rechtsverhältnisses sein. Gegenstand der gerichtlichen Prüfung ist daher nicht die Gültigkeit der angegriffenen Rechtsverordnung als solche, sondern nur die Frage, ob die Kläger durch die in diesen getroffenen Regelungen in ihren Rechten verletzt werden. Die Kläger haben daher den von ihnen gestellten Antrag zu Recht auf die Feststellung ihrer subjektiven Rechtsverletzung durch die von der Beklagten erlassenen Rechtsverordnungen beschränkt.

c) Die Kläger besitzen ferner die erforderliche Klagebefugnis. Zur Vermeidung von dem Verwaltungsprozess fremden Popularklagen ist die Vorschrift des § 42 Abs. 2 VwGO über die Klagebefugnis auf Feststellungsklagen entsprechend anzuwenden (st. Rspr. des BVerwG, vgl. Urt. v. 28.6.2000 - 11 C 13.99 - a.a.O.; Urt. v. 29.6.1995 - 2 C 32.94 - BVerwGE 99, 64, 66 m.w.N.). Eine solche Klage ist infolgedessen nur zulässig, wenn es dem Kläger dabei um die Verwirklichung seiner Rechte geht, sei es dass er an dem festzustellenden Rechtsverhältnis selbst beteiligt ist, sei es dass von dem Rechtsverhältnis eigene Rechte des Klägers abhängen. An der Klagebefugnis der Kläger würde es dementsprechend fehlen, wenn durch die angegriffenen Rechtsverordnungen offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise ihre subjektiven Rechte verletzt sein könnten. Das ist jedoch nicht der Fall.

Die angegriffenen Verordnungen sind auf § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Abs. 3 LuftVG in Verbindung mit § 27 a Abs. 2 LuftVO gestützt. Nach der zuletzt genannten Vorschrift legt das Luftfahrt-Bundesamt die bei Flügen innerhalb von Kontrollzonen, bei An- und Abflügen sowie bei Flügen nach Instrumentenflugregeln zu beachtenden Flugverfahren einschließlich der Flugwege, Flughöhen und Meldepunkte durch Rechtsverordnung fest. Gemäß § 29 b Abs. 2 LuftVG hat es dabei auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken. Mit dieser Vorschrift ist das "Entscheidungsprogramm" für den Erlass der hier in Rede stehenden Rechtsverordnungen jedoch nicht abschließend umschrieben. § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LuftVG in Verbindung mit § 27 a Abs. 2 LuftVO verpflichtet das Luftfahrt-Bundesamt vielmehr über § 29 b Abs. 2 LuftVG hinaus zu einer Abwägung der von seiner Entscheidung betroffenen Interessen, das den Klägern ein subjektives Recht vermittelt, soweit es dabei um deren eigene Belange geht.

Das Gebot einer gerechten Abwägung der von einer staatlichen Planung betroffenen öffentlichen und privaten Belange folgt aus dem Wesen einer rechtsstaatlichen Planung und gilt dementsprechend allgemein. Die Geltung dieses Gebots ist somit weder von einer einfachrechtlichen Normierung noch von einer bestimmten Handlungs- oder Verfahrensform abhängig (vgl. u. a. BVerwG, Urt. v. 7.7.1978 - IV C 79.76 - BVerwGE 56, 110, 122 m.w.N.). Un-

ter Hinweis hierauf hat das BVerwG in seinem bereits mehrfach zitierten Urteil vom 28.6.2000 entschieden, dass auch die Festlegung von Abflugstrecken dem rechtsstaatlichen Abwägungsgebot unterliege, da es sich bei dieser Festlegung angesichts des dabei bestehenden Gestaltungsspielraums um die Verwirklichung einer staatlichen Planungsaufgabe handle, bei der die in der räumlichen Umgebung des Flughafens auftretenden Probleme und Interessenkonflikte bewältigt werden müssten. Dass das Luftfahrt-Bundesamt aus Kompetenzgründen bei der Bewältigung der Lärmprobleme darauf beschränkt sei, den vorhandenen Lärm zu verteilen, ohne die eigentliche Störquelle beseitigen zu können, kennzeichne lediglich den Umfang seiner planerischen Gestaltungsmöglichkeiten, vermöge aber an der Geltung des Abwägungsgebots für den insoweit eröffneten Handlungsspielraum nichts zu ändern. Für die mit den angegriffenen Rechtsverordnungen erfolgte Festlegung eines Anfangspunkts für den Anflug auf den Flughafen Zürich und des damit im Zusammenhang stehenden Warteverfahrens gilt nichts anderes. Auch insoweit handelt es sich um eine staatliche Planungsaufgabe, bei deren Wahrnehmung die von ihr berührten öffentlichen und privaten Belange zu einem angemessenen Ausgleich gebracht werden müssen. Der dem Luftfahrt-Bundesamt bei diesen Festlegungen zustehende Gestaltungsspielraum wird daher nicht anders als bei der Bestimmung von Abflugstrecken durch das Abwägungsgebot begrenzt.

Entsprechend den im Urteil des BVerwG vom 24.9.1998 - 4 CN 2.98 - (BVerwGE 107, 215) aufgestellten Grundsätzen hat dieses Gebot drittschützenden Charakter hinsichtlich aller abwägungserheblichen privaten Belange, ohne dass diese selbst rechtlich geschützt sein müssen. Für die Klagebefugnis der Kläger reicht es somit aus, dass diese Tatsachen vortragen, die eine fehlerhafte Behandlung ihrer Belange in der Abwägung als möglich erscheinen lassen. Entgegen der Ansicht der Beklagten genügt das Vorbringen der Kläger diesen Anforderungen.

Zu dem bei der Festlegung einer Anflugstrecke oder eines Warteverfahrens berücksichtigenden privaten Interessen gehören u. a. die Lärmschutzinteressen der in dem hiervon betroffenen Raum lebenden Bevölkerung. Um abwä-

gungsrelevant zu sein, müssen diese Interessen allerdings durch das in Rede stehende Vorhaben mehr als nur geringfügig betroffen sein. Nach dem Ergebnis der von der Landesanstalt für Umweltschutz (LfU) Ende August 2000 im Auftrag des Ministeriums für Umwelt und Verkehr durchgeführten orientierenden Schallpegelmessungen in Donaueschingen, Blumberg und Bad Dürkheim, die auch auf das Gebiet der übrigen am Verfahren beteiligten Gemeinden übertragbar sind, ist dies der Fall. Nach dem Messbericht der LfU vom 27.9.2000 liegen die sich auf Intervalle von jeweils 15 Minuten beziehenden Mittelungspegel in allen drei Gemeinden überwiegend unter 40 dB(A), in einzelnen Fällen aber auch deutlich über diesem Wert. Der energetische Mittelungswert der in Donaueschingen gemessenen Maximalpegel (L_{AX}) beträgt 48 dB(A), die gleichen Mittelungswerte der in Blumberg bzw. Bad Dürkheim gemessenen Maximalpegel 54 bzw. 51 dB(A). Zwar kann danach entgegen der Ansicht der Kläger nicht von unzumutbaren Lärmbeeinträchtigungen ausgegangen werden. Die Beeinträchtigungen sind aber auch nicht so gering, dass ihnen eine Abwägungsrelevanz abgesprochen werden könnte. Dies hat insbesondere auch deshalb zu gelten, weil es nach der übereinstimmenden Darstellung der Beteiligten aufgrund des Pistennutzungskonzepts für den Flughafen Zürich in der Zeit ab 21.00 Uhr zu einer verstärkten Nutzung des Warteverfahrens RILAX kommt, so dass gerade in den Abend- und Nachtstunden mit erhöhten Lärmwerten zu rechnen ist. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass im Zeitpunkt der von der LfU vorgenommenen Messungen noch die Verordnung vom 9.5.2000 in ihrer ursprünglichen Fassung galt, nach der die Mindestflughöhe während der Warteschleife nur 7.000 Fuß betrug, während diese Höhe nunmehr durch die Änderungsverordnung vom 19.10.2001 auf 13.000 Fuß angehoben worden ist. Durch diese Änderung der Verordnung vom 9.5.2000 dürfte sich die Lärmsituation seit dem Zeitpunkt der Messungen verbessert haben. Als nur geringfügig und daher nicht abwägungsbeachtlich können aber die durch die bekämpften Verordnungen ausgelösten Lärmbeeinträchtigungen nach wie vor nicht qualifiziert werden.

Klagebefugt sind damit außer den Klägern 12 und 13, bei denen es sich um Privatpersonen mit Wohnsitz in Bad Dürkheim bzw. Donaueschingen handelt, auch die klagenden Städte und Gemeinden (Kläger 1 bis 11), da diese jeweils

Eigentümerinnen von Grundstücken sind, die in dem von dem Flugverkehr betroffenen Gebiet liegen, und deshalb Beeinträchtigungen in der Nutzung dieser Grundstücke zu erwarten haben. Denn der Umstand, dass fremdes Grundeigentum durch eine hoheitliche Planung betroffen ist, indem es entweder unmittelbar überplant wird oder als Nachbargrundstück nachteilige Wirkungen von dem beabsichtigten Vorhaben zu erwarten hat, ist grundsätzlich als privater Belang in die planerische Abwägung einzubeziehen. Dies gilt ungeachtet dessen, dass Gemeinden sich nicht auf den verfassungsrechtlichen Schutz des Eigentums durch Art. 14 GG berufen können (vgl. BVerfG, Beschl. v. 8.7.1982 - 2 BvR 1187/80 - BVerfGE 61, 82), da das Gebot der gerechten Abwägung der planbetreffenden Belange grundsätzlich alle Rechtspositionen und sonstigen rechtlich geschützten Interessen erfasst, unabhängig davon, ob diese Belange auch verfassungsrechtlich abgesichert sind. Dies gilt auch für das lediglich einfachrechtlich geschützte Eigentum einer Gemeinde, die daher als Eigentümerin von Grundstücken in der Umgebung eines Fachplanungsvorhabens ebenso wie private Grundstückseigentümer nach den allgemeinen Grundsätzen Schutz vor den nachteiligen Wirkungen dieses Vorhabens verlangen kann, ohne dass es darauf ankommt, ob das betreffende Grundstück einen spezifischen Bezug zur Erfüllung gemeindlicher Aufgaben besitzt (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.3.1992 - 7 C 18.91 - BVerwGE 90, 96; Urt. 24.11.1994 - 7 C 25.93 - BVerwGE 97, 143; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 22.4.1999 - 8 S 1284/98 - VBIBW 2000, 27). Ob die Kläger 1 bis 11 ihre Klagebefugnis darüber hinaus auch aus einer Verletzung ihres durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Selbstverwaltungsrechts herleiten können, kann demnach dahin stehen.

2. Die Klagen haben auch in der Sache Erfolg. Die Festlegung des Navigationspunkts und des Warteverfahrens RILAX durch die Verordnungen vom 9.5.2000 und 6.8.2001 verletzt die Kläger in ihren Rechten. Die Kläger sind zwar zu Unrecht der Ansicht, dass die Verordnungen mangels einer wirksamen Ermächtigungsgrundlage bzw. wegen eines Verstoßes gegen das Gebot der Normenklarheit nichtig seien (unten a und b). Die klagenden Städte und Gemeinden beanstanden jedoch zu Recht, dass sie vor dem Erlass der Ver-

ordnungen nicht angehört worden seien. Alle Kläger können zudem mit Erfolg eine Verletzung des Abwägungsgebots geltend machen (unten c und d).

a) Nach Ansicht der Kläger fehlt es an einer wirksamen Rechtsgrundlage für die angegriffenen Verordnungen, da die Ermächtigung in § 27 a Abs. 2 LuftVO den sich aus Art. 80 Abs. 1 GG ergebenden Anforderungen für eine Übertragung von Rechtssetzungsbefugnissen auf die Verwaltung nicht genüge. Sie übersehen damit, dass die materielle Rechtsgrundlage für die angegriffenen Verordnungen nicht in § 27 a Abs. 2 LuftVO, sondern in § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LuftVG zu sehen ist, der das Bundesministerium für Verkehr dazu ermächtigt, die zur Durchführung des Luftverkehrsgesetzes notwendigen Rechtsverordnungen über das Verhalten im Luftraum und am Boden, insbesondere Flugvorbereitungen, Verhalten bei Start und Landung und die Benutzung der Flughäfen, zu erlassen. Mit § 27 a Abs. 2 LuftVO wird diese Ermächtigung lediglich - beschränkt auf die Festlegung der in dieser Vorschrift genannten Flugverfahren - vom Bundesministerium für Verkehr auf das Luftfahrt-Bundesamt übertragen. Die Berechtigung dazu ergibt sich aus § 32 Abs. 3 S. 3 LuftVG. Die von den Klägern aufgeworfene Frage lautet daher richtig gestellt, ob die in § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LuftVG enthaltene Ermächtigung den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 GG entspricht. Das ist zu bejahen.

Nach Art. 80 Abs. 1 GG können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen durch Gesetz zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt werden; dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden. Die in § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LuftVG getroffene Regelung genügt diesen Anforderungen, da sowohl der Inhalt der Verordnungen (Regelung des Verhaltens im Luftraum und am Boden, wozu, wie das Gesetz verdeutlicht, insbesondere die Flugvorbereitungen, das Verhalten bei Start und Landung und die Benutzung der Flughäfen gehören) als auch der Zweck (Gewährleistung eines sicheren, geordneten und flüssigen Flugverkehrs, vgl. § 27 c Abs. 1 sowie § 32 Abs. 3 LuftVG) als auch das Ausmaß der Ermächtigung ausreichend bestimmt sind (ebenso Gießmulla/Schmid, Kommentar zum LuftVG, § 32 Rn. 5). Entgegen der Ansicht der

Kläger ist es auch nicht zu beanstanden, dass § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LuftVG keine Bestimmung darüber enthält, nach welchen Kriterien die in § 27a Abs. 2 LuftVO genannten Flugverfahren festzulegen sind. Die Aufnahme einer ausdrücklichen Regelung, dass bei dieser Festlegung ebenso wie bei anderen staatlichen Planungsaufgaben die dabei auftretenden Probleme und Interessenkonflikte im Rahmen einer Abwägung angemessen berücksichtigt werden müssen, ist entbehrlich, da dieses Gebot, wie bereits dargelegt, aus dem Wesen einer rechtsstaatlichen Planung folgt und dementsprechend allgemein gilt. Auch eine Aufzählung der im Rahmen dieser Abwägung zu beachtenden Belange nach dem den Klägern vorschwebenden Muster des § 1 Abs. 5 BauGB ist verzichtbar, da sich der Kreis dieser Belange aus der Natur der zu treffenden Entscheidungen und den hiervon „nach Lage der Dinge“ berührten Interessen ergibt. Abzuwägen sind danach in erster Linie die Sicherheit des Luftverkehrs einerseits sowie die Lärmschutzinteressen der in dem betreffenden Bereich wohnenden Bevölkerung andererseits, im Falle der Festlegung einer An- oder Abflugstrecke außerdem die sich aus der Lage und dem Betrieb des jeweiligen Flughafens ergebenden flugtechnischen Belange. Dementsprechend enthalten auch andere Fachplanungsgesetze nur die Verpflichtung, die von dem jeweiligen Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange gerecht gegen- und untereinander abzuwägen (vgl. z.B. § 17 Abs. 1 S. 2 FStrG, § 14 Abs. 1 S. 2 WaStrG, § 18 Abs. 1 S. 2 AEG, § 28 Abs. 1 S. 2 PBefG, § 37 Abs. 5 S. 1 StrG), ohne über den Kreis dieser Belange nähere Bestimmungen zu treffen.

b) Der weitere Einwand der Kläger, die angegriffenen Rechtsverordnungen verstießen gegen die aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Grundsätze der Normenbestimmtheit und Normenklarheit, ist ebenfalls unbegründet.

An der Bestimmtheit der Rechtsverordnungen bestehen keine Zweifel. Die in ihnen festgelegten Flugverfahren sind mit den in den Vorschriften genannten Parametern - Lage des Warte- und Anfangsanflugspunkts, Wartehöhe, Kurvenführung etc. - eindeutig bestimmt oder zumindest bestimmbar. Dass sich die Verordnungen dazu verschiedener technischer Abkürzungen bedienen, deren Bedeutung für einen Laien nicht oder nur schwer verständlich ist, än-

dert daran nichts. Die Verwendung dieser Abkürzungen berührt nicht die Bestimmtheit der Verordnungen, sondern das ebenfalls aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Gebot der Klarheit des Rechts. Dieses Gebot verlangt, dass der Adressat eines Gesetzes den Inhalt der rechtlichen Regelungen auch ohne spezielle Kenntnisse mit hinreichender Sicherheit feststellen kann. Gesetze müssen mithin verständlich und widerspruchsfrei sein (vgl. etwa Schultze-Fielitz in: Dreier, Kommentar zum GG, Art. 20 Rn. 129). Auch insoweit bestehen jedoch gegen die angegriffenen Verordnungen keine Bedenken. Die Behauptung der Kläger, die Verordnungen seien vermutlich noch nicht einmal für die Flugzeugführer verständlich, ist offensichtlich unhaltbar, wie sich schon daraus ergibt, dass die von ihnen beanstandete Art der Normgebung der allgemeinen und langjährigen Praxis des Luftfahrt-Bundesamts entspricht. Träfe die Behauptung der Kläger zu, ließe sich daher nicht erklären, weshalb im deutschen Luftraum nicht seit langer Zeit chaotische Zustände herrschen. Den Klägern ist dagegen zuzugeben, dass ein in dem betreffenden Gebiet wohnender Bürger ohne entsprechende Fachkenntnisse mit den in der Verordnung verwendeten Abkürzungen und fachtechnischen Begriffen nichts anfangen kann und daher auf die Hilfe von Sachverständigen angewiesen ist, wenn er Genaueres über den Inhalt der Verordnung erfahren will. Die in dem unter einer An- oder Abflugstrecke oder einem Warteraum liegenden Gebiet wohnenden Bürger sind jedoch nicht die Adressaten einer hierüber Regelungen enthaltenden Verordnung, sondern von dieser nur mittelbar betroffen. Auf die Verständnismöglichkeiten des von einer Regelung nur mittelbar betroffenen Personenkreises braucht der Normgeber beim Erlass einer Norm mit ausschließlich technischem Inhalt keine Rücksicht zu nehmen, da er andernfalls gezwungen wäre, trotz des nur technischen Charakters der Norm jeden Fachbegriff zu vermeiden oder in einer auch für einen Laien verständlichen Weise zu erläutern. Hierdurch würde nicht nur der Text der Norm unnötig aufgebläht, sondern auch ihre Lesbarkeit für den eigentlichen Adressatenkreis unangemessen erschwert.

c) Die angegriffenen Rechtsverordnungen sind jedoch deshalb rechtswidrig, weil das Luftfahrt-Bundesamt es unterlassen hat, vor deren Erlass die von den beabsichtigten Regelungen betroffenen Städte und Gemeinden zu infor-

mieren und ihnen Gelegenheit zu geben, hierzu unter dem Aspekt ihrer örtlichen Belange Stellung zu nehmen.

Nach der Rechtsprechung des BVerwG (Urt. v. 14.2.1969 - IV C 82.66 - DÖV 1969, 428; Urt. v. 7.7.1978 - IV C 79.76 - BVerwGE 56, 110, 137) steht im Verfahren auf Erteilung einer luftverkehrsrechtlichen Genehmigung den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden ein subjektives Recht auf Beteiligung - Information und Anhörung - zu, das seine Grundlage nicht im einfachen Recht, sondern in dem den Gemeinden durch Art. 28 Abs. 2 GG eingeräumten Selbstverwaltungsrecht hat. Das Gleiche hat das BVerfG für die Festsetzung der Lärmschutzbereiche in der Umgebung eines Flugplatzes entschieden, die nach § 4 FlugLG ebenso wie die Festlegung der in § 27 a Abs. 2 LuftVO genannten Flugverfahren durch Rechtsverordnung zu erfolgen hat. Nach dem Beschluss des BVerfG vom 7.10.1980 - 2 BvR 584/76 - (BVerfGE 56, 298) gebietet es die dem Ordnungsgeber dabei obliegende Pflicht, den für seine Entscheidung erheblichen Sachverhalt vollständig zu ermitteln, dass ihm die betroffenen Gemeinden ihre Planungsinteressen in dem geplanten Lärmschutzbereich darlegen können. Der Umstand, dass das Bundesstaatsprinzip unmittelbare Verhandlungen des Bundes mit einzelnen Gemeinden im Gesetzgebungsverfahren unter Umgehung des betroffenen Landes ausschließe, ändere daran nichts, da dies nicht dazu führen dürfe, dass der Bund einzelnen Gemeinden einschneidende Beschränkungen ihrer Planungshoheit auferlege, ohne sie vorher anzuhören. Dies wäre ein Verfahren, das sowohl den Ländern als auch dem Bund durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG untersagt sei. Die Rechtsordnung halte deshalb für derartige Fälle von Rechtsetzungsakten des Bundes, die in die Planungshoheit einzelner Gemeinden unter Auferlegung von Sonderopfern eingriffen, die Möglichkeit einer mittelbaren Anhörung dieser Gemeinden durch das Land bereit, das selbst unter Einbeziehung dieser Anhörung zu dem Rechtsetzungsvorhaben Stellung nehme.

Die klagenden Gemeinden sind zu Recht der Ansicht, dass für die Festlegung der hier in Rede stehenden Flugverfahren im Grundsatz nichts anderes gelten könne, da sich hieraus ebenso Beschränkungen ihrer durch Art. 28 Abs. 2 GG

geschützten Planungshoheit ergeben könnten wie aus der Erteilung einer luftverkehrsrechtlichen Genehmigung oder der Festsetzung eines Lärmschutzbereichs. Zwar sind die Beschränkungen durch die Festlegung eines Flugverfahrens in aller Regel erheblich weniger einschneidend, als die mit der Festsetzung eines Lärmschutzbereichs nach dem Fluglärmschutzgesetz verbunden sind, da mit dessen Festsetzung wegen der Regelung in § 5 FlugLG einen direkten Eingriff in die gemeindliche Planungshoheit darstellt. Dies ist jedoch ein lediglich gradueller Unterschied, der es nicht rechtfertigen kann, ein Beteiligungsrecht der Gemeinden bei der Festlegung der hier in Rede stehenden Flugverfahren zu verneinen. Die Kläger ziehen auch zu Recht eine Parallele zu der Erteilung einer luftverkehrsrechtlichen Genehmigung. Was die in einem solchen Verfahren zu treffenden Entscheidungen betrifft, besteht zwar zu der Festlegung einer An- und Abflugstrecke oder eines Warteverfahrens ebenfalls insoweit ein Unterschied, als die nach § 6 LuftVG zu genehmigenden Vorhaben jedenfalls typischerweise einen engeren räumlichen Bezug zum Gemeindegebiet haben als die zuletzt genannten Festlegungen. Auch darin kann jedoch kein Unterschied gesehen werden, der es erlauben könnte, von einer Beteiligung der Gemeinden bei der Festlegung von An- und Abflugstrecken oder eines Warteverfahrens abzusehen. Denn auch die dem § 6 LuftVG unterfallenden Vorhaben bringen es auf Grund ihrer Eigenart mit sich, dass ebenso wie bei den genannten Festlegungen auf der Grundlage des § 32 Abs. 1 Nr. 1 LuftVG eine "parzellenscharfe" Beurteilung der Beeinträchtigungen Dritter nicht möglich ist. Auch insoweit handelt es sich deshalb um einen nur graduellen Unterschied, der keine andere Behandlung rechtfertigt.

Eine Pflicht, die von der Festlegung einer An- oder Abflugstrecke oder eines Warteverfahrens betroffenen Gemeinden am Verfahren zu beteiligen, lässt sich entgegen der Ansicht der Beklagten auch nicht mit dem Argument verneinen, dass der Kreis der betroffenen Gemeinden nicht verlässlich eingegrenzt werden könne. Der Beklagten ist einzuräumen, dass es im Einzelfall Schwierigkeiten machen kann, die von einer solchen Festlegung betroffenen Gemeinden zu ermitteln, da mit der Festlegung einer Flugstrecke nur eine Ideallinie beschrieben wird, der ein bestimmtes ("Flugerwartungs"-) Gebiet zuzuordnen ist, innerhalb dessen die Flüge abgewickelt werden (vgl. BVerwG,

Urt. v. 28.6.2000, a.a.O.). Diese Schwierigkeiten sind jedoch keineswegs unüberwindlich, da selbstverständlich nicht jede, sei es auch noch so geringfügige Lärmbeeinträchtigung einer Gemeinde ein Beteiligungsrecht vermittelt. Die auf dem Gebiet der einzelnen Gemeinden zu erwartenden Lärmbeeinträchtigungen müssen vielmehr zumindest ein solches Maß erreichen, dass ein Konflikt mit ihren Planungsinteressen denkbar ist, da nur in diesem Fall Veranlassung besteht, sie zu dem Vorhaben zu hören und ihr Gelegenheit zu geben, diese Interessen darzulegen. Die gleiche Schwierigkeit stellt sich im Übrigen auch in vielen anderen Fällen, so etwa im Rahmen des § 32 b Abs. 4 LuftVG, nach dem der für jeden Verkehrsflughafen, für den ein Lärmschutzbereich nach dem Fluglärmschutzgesetz festzusetzen ist, eine Kommission zu bilden ist, der u. a. Vertreter "der vom Fluglärm in der Umgebung des Flugplatzes betroffenen Gemeinden" angehören sollen, da auch der Kreis dieser Gemeinden unter Umständen weit über die direkte Nachbarschaft des Flughafens hinausreicht.

Nach dem oben wieder gegebenen Ergebnis der von der LfU in Donaueschingen, Blumberg und Bad Dürkheim durchgeführten Lärmmessungen wird die genannte Erheblichkeitsgrenze im vorliegenden Fall im Gemeindegebiet aller Klägerinnen überschritten. Die Beklagte wäre daher verpflichtet gewesen, die Klägerinnen vor dem Erlass der Verordnungen nach Maßgabe der vom BVerfG in seinem Beschluss vom 7.10.1980 (a.a.O.) aufgestellten Grundsätzen von dem Vorhaben zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zu geben, sich zu den damit verbundenen Folgen unter dem Gesichtspunkt ihrer Entwicklungsinteressen und ihrer sonstigen örtlichen Belange zu äußern.

Eine solche Beteiligung ist nicht erfolgt. Zwar hat die Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS) mit Schreiben vom 20.1.2000 den Landrat des Landkreises Waldshut von den im Zusammenhang mit der Einführung eines geänderten Streckenkonzepts stehenden Einrichtung eines neuen Anfangsanflugspunkts bei Donaueschingen informiert. Eine Unterrichtung der betroffenen Gemeinden ist dagegen unterblieben. Die vom Landkreis Schwarzwald-Baar-Kreis unter Mitwirkung der DFS am 16.5.2000 in Donaueschingen durchgeführte Informationsveranstaltung vermag diese Unterrichtung schon deshalb nicht zu

ersetzen, weil sie erst nach dem Erlass der Verordnung vom 9.5.2000 statt gefunden hat.

Für die luftverkehrsrechtliche Genehmigung ist anerkannt, dass die Nichtbeachtung des den Gemeinden zustehenden Beteiligungsrechts die Genehmigung objektiv rechtswidrig macht und die dadurch betroffene Selbstverwaltungskörperschaft in einem subjektiven Recht verletzt. Eine mit einem solchen Mangel behaftete luftverkehrsrechtliche Genehmigung unterliegt daher auf die Klage der betroffenen Selbstverwaltungskörperschaft hin allein wegen dieses verfahrensrechtlichen Mangels, also ohne Rücksicht auf das Entscheidungsergebnis in der Sache, der Aufhebung (BVerwG, Urt. v. 11.12.1978 - 4 C 13.78 - DÖV 1979, 517). Eingeschränkt wird dieser Grundsatz allerdings durch § 46 VwVfG, wonach die Aufhebung eines Verwaltungsakts, der nicht nach § 44 Abs. 1 VwVfG nichtig ist, nicht allein deshalb beantragt werden kann, weil er unter Verletzung der Vorschriften über das Verfahren, die Form oder die örtliche Zuständigkeit zustande gekommen ist, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. In dieser Regelung könnte der Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgedankens gesehen werden, was es rechtfertigte, sie im vorliegenden Fall entsprechend anzuwenden, obwohl die von den Klägern erhobenen Klagen nicht auf die Aufhebung eines Verwaltungsakts, sondern auf die Feststellung einer Verletzung ihrer Rechte durch eine Rechtsverordnung gerichtet sind. Die Frage kann jedoch dahin stehen, da nicht offensichtlich ist, dass die unterbliebene Beteiligung der Gemeinden keinen Einfluss auf die Entscheidung in der Sache gehabt hat. Hierauf wird im Rahmen der anschließenden Ausführungen zur Beachtung des Abwägungsgebots zurück zu kommen sein.

d) Durch die angegriffenen Verordnungen werden die Rechte der Kläger ferner dadurch verletzt, dass das Luftfahrt-Bundesamt nicht geprüft hat, ob sich für den Anfangsanflugspunkt und den Warteraum RILAX ein anderer Standort finden lässt, der im Hinblick auf die zu erwartenden Fluglärmbeeinträchtigungen vorzugswürdig ist (unten aa). Unter den gegebenen Umständen besteht

die konkrete Möglichkeit, dass die Standortentscheidung ohne diesen Mangel anders ausgefallen wäre (unten bb).

aa) Nach dem Urteil des BVerwG vom 28.6.2000 wird der an die Festlegung einer An- oder Abflugstrecke anzulegende Prüfungsmaßstab durch die besondere sachliche Eigenart dieser Entscheidung bestimmt und begrenzt. Das BVerwG sieht diese Besonderheiten darin, dass aufgrund der Genehmigung bzw. Planfeststellung des betreffenden Flughafens Vorgaben hinsichtlich des "Lärmpotentials" bestünden, das insgesamt nicht verändert, sondern nur - wiederum im vorgegebenen Rahmen der Lage der Start- und Landebahnen - verteilt werden könne. Die Festlegung von Flugstrecken sei ferner dadurch gekennzeichnet, dass sie im Gegensatz zu Verkehrswegsplanungen am Boden keine "parzellenscharfe" Beurteilung der Beeinträchtigung Dritter ermögliche, weil sie lediglich eine Ideallinie beschreibe, der ein "Flugerwartungsgebiet" zuzuordnen sei, innerhalb dessen die Flüge tatsächlich abgewickelt würden. Diese Umstände bedingten und rechtfertigten es, dass dem Luftfahrt-Bundesamt bei der Festlegung der Flugstrecke ein weiter, allerdings nicht unbegrenzter Gestaltungsspielraum einzuräumen sei. Die Festlegung von An- und Abflugstrecken sei deswegen nur daraufhin zu überprüfen, ob das Luftfahrt-Bundesamt von einem zutreffenden Sachverhalt ausgegangen sei, den gesetzlichen, insbesondere durch § 29 b LuftVG bestimmten Rahmen erkannt und die Lärmschutzinteressen der Betroffenen in die gebotene Abwägung eingestellt und nicht ohne sachlichen Grund zurückgesetzt habe. Eine Klage werde danach letztlich nur dann erfolgreich sein können, wenn die Behörde die Lärmschutzinteressen der Kläger willkürlich unberücksichtigt gelassen habe. Ein solcher Vorwurf ist dem Luftfahrt-Bundesamt jedoch im vorliegenden Fall zu machen.

Nach den von der Beklagten vorgelegten Akten, die ganz überwiegend nur aus Unterlagen der DFS bestehen, war das Luftfahrt-Bundesamt an den Vorarbeiten zum Erlass der Verordnung vom 9.5.2000 nur insoweit beteiligt, als es von der DFS mit Schreiben vom 10.4.2000 über die Absicht informiert wurde, "neue Warteverfahren über den Kurskreuzungen SEDOR und RILAX für Flüge nach Instrumentenflugregeln zum 18.5.2000 gemäß der beigefügten

Anlage zu veröffentlichen", und gebeten wurde, die hierfür notwendigen Arbeiten zeitgerecht einzuleiten. Mit den „hierfür notwendigen Arbeiten“ sind nur die für die Bekanntmachung der Verordnung erforderlichen Schritte gemeint, nicht aber die inhaltliche Ausarbeitung der Regelungen. Die Akte des Luftfahrt-Bundesamts selbst besteht dementsprechend nur aus drei Blatt, nämlich dem zitierten Schreiben der DFS, dem diesem Schreiben beiliegenden - keinerlei Begründung oder Erläuterung enthaltenden - Textvorschlag sowie dem bekannt gemachten Verordnungstext.

Nach dem Urteil des BVerwG vom 28.6.2000 ist die Festlegung von Flugstrecken allerdings nicht schon deshalb als willkürlich zu bezeichnen, weil das Luftfahrt-Bundesamt die Abwägungsentscheidung im Wesentlichen der DFS überlässt. Das gelte jedenfalls dann, wenn das Luftfahrt-Bundesamt, das für die Entscheidung verantwortlich bleibe, für die Einhaltung der dargelegten Maßstäbe Sorge trage und die Nachprüfbarkeit ihrer Einhaltung sicherstelle. Davon ist auch dann auszugehen, wenn von der DFS ihrerseits eine dritte Stelle eingeschaltet wird, wie dies im vorliegenden Fall durch die Beteiligung der Schweizerischen Flugsicherung seitens der DFS geschehen ist. Zwischen der DFS, der aufgrund der Ermächtigung in § 31 b LuftVG durch Verordnung vom 11.11.1992 die Wahrnehmung der in § 27 c Abs. 2 LuftVG genannten Aufgaben übertragen worden ist, und der Schweizerischen Flugsicherung besteht zwar insoweit ein Unterschied, als Letztere jedenfalls bis zu der noch ausstehenden Ratifizierung des am 18.10.2001 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Durchführung der Flugverkehrskontrolle und die Auswirkungen des Betriebs des Flughafens Zürich geschlossenen Staatsvertrags keine Befugnisse zu einem Tätigwerden auf deutschem Hoheitsgebiet besitzt. Hierauf kommt es jedoch in dem hier gegebenen Zusammenhang nicht an. Auch in Bezug auf die Beteiligung der Schweizerischen Flugsicherung ist allein entscheidend, ob die Zuständigkeit des Luftfahrt-Bundesamts für den Erlass der in § 27 a Abs. 2 S. 1 LuftVO genannten Rechtsverordnungen dadurch gewahrt bleibt, dass es sich seiner Verantwortung nicht völlig entledigt, sondern dafür Sorge trägt, dass die Entscheidung auf einer ordnungsmäßigen Abwägung der von dieser berührten Belange nach Maßgabe der oben genannten Grundsätze beruht und

auch die Nachprüfbarkeit der Entscheidung in Bezug auf die Einhaltung der Abwägungsmaßstäbe sicherstellt. Das ist jedoch im vorliegenden Fall nicht geschehen.

Die Akten des Luftfahrt-Bundesamts selbst umfassen, wie bereits erwähnt, nur drei Blatt und geben keinerlei Aufschluss über die Erwägungen, die zu dem Entwurf der Verordnung geführt haben, sowie den Ablauf des vorausgegangenen Verfahrens. Auch in den - wesentlich umfangreicheren - Unterlagen der DFS ist beides nur sehr unvollkommen dokumentiert, da diese sich fast ausschließlich mit dem EAM 04 genannten Programm zur Optimierung der Luftraumstruktur in der Bundesrepublik Deutschland beschäftigen und das Warteverfahren RILAX dort nur gelegentlich erwähnt wird. Soweit dies geschieht, stammen die Schriftstücke ganz überwiegend aus der Zeit nach dem Inkrafttreten der Verordnung und enthalten nur eine allgemeine Erläuterung des Warteverfahrens bzw. eine Darstellung der zu seiner Verbesserung unternommenen Schritte. Beides zusammen zwingt zu dem Schluss, dass eine irgendwie geartete inhaltliche Überprüfung des von der DFS übersandten Entwurfs der Verordnung durch das Luftfahrt-Bundesamt nicht stattgefunden hat, geschweige denn eine Kontrolle im Hinblick auf die Beachtung der oben genannten Abwägungsmaßstäbe seitens der DFS bzw. der von ihr beteiligten Schweizerischen Flugsicherung. Im Übrigen nimmt auch das Luftfahrt-Bundesamt selbst nicht für sich in Anspruch, eine solche Überprüfung vorgenommen zu haben.

Die angegriffene Verordnung beruht unabhängig davon auch deshalb auf keiner ordnungsgemäßen Abwägung, weil der Anfangsanflugspunkt und das Warteverfahren RILAX allein nach flugtechnischen Gesichtspunkten festgelegt worden sind, ohne dass dabei in der erforderlichen Weise auf die Besiedelung des hiervon betroffenen Raums sowie die Lärmschutzinteressen der dort lebenden Bevölkerung Rücksicht genommen wurde.

Nach dem Urteil des BVerwG vom 28.6.2000 ist es grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn sich die Sachverhaltsermittlungen der mit dem Erlass der Verordnung zuständigen Stellen auf - selbstverständlich aktuelles und hin-

sichtlich Art und Umfang der Besiedlung hinreichend aussagekräftiges - Kartenmaterial sowie Unterlagen über die Einwohnerzahlen der betroffenen Orte bzw. Ortsteile stützen. Konkrete Ermittlungen vor Ort bedürfte es in der Regel nicht. Die allein geforderte generalisierende Betrachtungsweise schließe es auch nicht aus, die Festlegungsentscheidung im Wesentlichen an "Gütwerten" zu orientieren, die für verschiedene Streckenalternativen mit Hilfe von computersimulierten Optimierungsverfahren ermittelt werden. Im vorliegenden Fall ist jedoch nicht einmal das geschehen, was auch die Beklagte nicht in Abrede stellt. Die Beklagte steht vielmehr auf dem Standpunkt, dass im Hinblick auf das nur geringe Ausmaß der zu erwartenden Lärmbeeinträchtigungen eine Verpflichtung zur Abwägung nicht bestanden habe. Der Darstellung der Kläger, der Wartepunkt sei allein nach Koordinaten der Schweizerischen Flugsicherung festgelegt worden, ohne dass bekannt gewesen wäre, was unterhalb dieses Punktes liege, hat sie dementsprechend nicht widersprochen. Die Fragen, welche Lärmbeeinträchtigungen für die in diesem Raum lebende Bevölkerung durch die Festlegung des Navigationspunkts und die Einführung eines neuen Warteverfahrens tatsächlich entstehen und ob es Möglichkeiten gibt, diese Beeinträchtigungen durch die Wahl eines anderen Standorts mit einer weniger dicht besiedelten Umgebung zu verringern, sind demnach außer Betracht geblieben. Nur so ist es auch zu erklären, dass erst drei Monate nach dem Erlass der Verordnung vom 9.5.2000 innerhalb der DFS eine Prüfung begonnen wurde, ob für RILAX eine neue Position gefunden werden könne, bei welcher die hinführenden Verkehrsströme möglichst „lärmgünstig“ liegen.

Die Vernachlässigung des Lärmschutzaspekts kommt ferner darin zum Ausdruck, dass in der Verordnung vom 9.5.2000 die Mindestflughöhe für die Flugzeuge in der Warteschleife auf nur 7.000 Fuß festgesetzt worden ist, obwohl es - wie die nachträglich von der DFS mit der Schweizer Flugsicherung getroffenen Absprachen sowie die diese Absprachen umsetzende Verordnung vom 19.10.2001 zeigen - möglich ist, das Warteverfahren so auszugestalten, dass die Flugzeuge den Navigationspunkt in größerer Höhe anfliegen und diese Höhe auch während der Warteschleife halten. Nach der Darstellung der DFS wurde allerdings schon vor dem Inkrafttreten der Verordnung vom

9.5.2000 mit der Schweizerischen Flugsicherung vereinbart, das Warteverfahren durch strahlgetriebene Flugzeuge nicht unter einer Flughöhe von 10.000 Fuß zu nutzen. Die Anhebung der Flughöhe, um dadurch die Lärmbelastigungen durch die in der Warteschleife befindlichen Flugzeuge zu verringern, wurde jedoch erst geprüft und mit der Schweizerischen Flugsicherung diskutiert, nachdem es unmittelbar nach dem Inkrafttreten der Verordnung vom 9.5.2000 zu Protesten der Bevölkerung, der Gemeinden sowie des Landrates des Schwarzwald-Baar-Kreises gekommen war.

bb) Eine Verletzung des den Klägern zustehenden Rechts auf eine ordnungsgemäße Abwägung ihrer eigenen Belange wäre dennoch zu verneinen, wenn sich die dem Abwägungsvorgang zuzuordnenden Fehler nicht auf das Abwägungsergebnis ausgewirkt haben könnten. Dem steht nicht entgegen, dass im LuftVG ebenso wie in der LuftVO bezogen auf die Festlegung von Flugverfahren eine Regelung über die Erheblichkeit von Fehlern im Abwägungsvorgang nach dem Vorbild des § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB sowie den dieser Vorschrift nachgebildeten Bestimmungen in verschiedenen Fachplanungsgesetzen (vgl. u. a. § 17 Abs. 6 c FStrG, § 20 Abs. 7 S. 1 AEG und § 19 Abs. 4 S. 1 WaStrG) fehlt. Denn es entspricht einem für das Fachplanungsrecht allgemein geltenden und deshalb nicht von einer ausdrücklichen gesetzlichen Normierung abhängigen Grundsatz, dass ein Fehler im Abwägungsvorgang nur dann zur Aufhebung einer planerischen Entscheidung führt, wenn er für diese ursächlich sein kann (BVerwG, Beschl. v. 20.2.2002 - 9 B 63.01 - zur Veröffentlichung vorgesehen). Die Verwaltungsgerichte haben deshalb unabhängig von einer solchen Normierung zu prüfen, ob nach den Umständen des Einzelfalls die konkrete Möglichkeit besteht, dass die angegriffene Entscheidung ohne diesen Mangel anders ausgefallen wäre.

Eine solche Möglichkeit ist in aller Regel schon dann zu bejahen, wenn eine unerörtert gebliebene Planungsalternative aus fachlichen Gründen substantielle Erwägungen erfordert. Denn bei der Beurteilung der Kausalität darf das Gericht die Frage, ob die konkrete Möglichkeit einer anderweitigen Entscheidung bestanden hat, nicht durch eine eigene wertende Betrachtung ersetzen. Ob nach fachwissenschaftlichem Kenntnisstand erörterungsbedürftige Pla-

nungsalternativen im Verhältnis zu einer anderen Planungsalternative in diesem Sinne "gleich" zu gewichten sind, hat im Grundsatz nur die für diese Entscheidung zuständige Behörde zu beurteilen. Ist eine solche Untersuchung unterblieben, darf das angerufene Gericht sie nicht durch eigene Erwägungen ersetzen, da es sich damit eine Funktion anmaßen würde, die ihm hinsichtlich seiner kontrollierenden Aufgabe nicht zukommt (BVerwG, Urt. v. 26.6.1992 - 4 B 1-11.92 - NVwZ 1993, 572).

Die vor dem Erlass der Verordnung vom 9.5.2000 unterbliebene Prüfung von Planungsalternativen könnte hiervon ausgehend nur dann als unerheblich angesehen werden, wenn es zu dem gewählten Standort des Anfangsanflugpunkts und des Warteverfahrens keine ernsthaft in Betracht kommende Alternative gäbe. Das ist jedoch nicht der Fall. Gegen eine solche Annahme spricht zunächst die bereits erwähnte, nach Erlass der Verordnung durch die DFS erfolgte Prüfung der Frage, ob für RILAX eine neue Position gefunden werden kann, bei welcher die hinführenden Verkehrsströme möglichst „lärmgünstig“ liegen. Schon die Tatsache, dass innerhalb der DFS eine solche Untersuchung nachträglich in Auftrag gegeben wurde, belegt, dass auch aus deren Sicht durchaus Planungsalternativen zu dem gewählten Standort denkbar sind, die aus fachlichen Gründen substantielle Erwägungen erfordern. Die gleiche Meinung kommt auch in einem eine Anfrage zum Verkehrslandeplatz Donaueschingen betreffenden Schreiben der DFS vom 7.8.2000 zum Ausdruck, in dem ebenfalls - wenn auch nur indirekt und in einem anderen Zusammenhang - die Auffassung vertreten wird, dass der derzeitige Standort für RILAX nicht als endgültig betrachten werden müsse.

Auch die von der Beklagten im gerichtlichen Verfahren vorgelegte Stellungnahme der DFS sowie die dazu von deren Vertretern in der mündlichen Verhandlung gegebenen Erläuterungen haben dem Senat nicht die Überzeugung vermittelt, dass es in Anbetracht der verschiedenen Randbedingungen keine andere Möglichkeit gab und gibt, als den Anfangsanflugpunkt und das Warteverfahren RILAX an der gewählten Stelle festzulegen. Die DFS hat zwar mit der genannten Stellungnahme sowie den Erläuterungen in der mündlichen Verhandlung deutlich gemacht, dass der Anfangsanflugpunkt und das War-

teverfahren in ein kompliziertes Beziehungsgefüge eingeordnet werden müssen, das sich aus den im Westen und Osten bestehenden Flugbeschränkungsgebieten, dem Verlauf der im Zuge der Neuordnung des Luftraums entzerrten Hauptverkehrs- und Zubringerstrecken, der Lage der verschiedenen Flughäfen und Verkehrslandeplätze in dem fraglichen Gebiet sowie der Lage der beiden anderen Warteräume für den Flughafen Zürich EKRI und SAFFA ergibt. Da das Programm zur Neuordnung des Luftraums als solches nicht in Frage steht, ergibt sich aus diesem wechselseitigen Beziehungsgeflecht zweifellos ein stark eingeschränkter Entscheidungsspielraum. Weder die Äußerungen der DFS noch der Inhalt der Akten lassen jedoch erkennen, dass dieser Spielraum durch die aufgezählten Randbedingungen in einer Weise verengt wird, dass für den Wegpunkt RILAX sowie das zugehörige Warteverfahren allein ein Punkt am östlichen Stadtrand von Donaueschingen in Betracht kommt und sich damit jeder andere Standort von vornherein verbietet. Zum Beleg dieser These hätte es zumindest einer näheren Erläuterung des Ergebnisses der nachträglich angestellten Überprüfung der Standortentscheidung durch die DFS bedurft. Die Akten der Beklagten geben jedoch weder über den Gang dieser Untersuchung noch die dabei erwogenen Alternativen noch die Gründe für deren Verwerfung irgendeinen Aufschluss. Die Erklärungen, die die Vertreter der DFS zu diesen Fragen in der mündlichen Verhandlung abgegeben haben, blieben weitgehend im Ungefähren und waren deshalb zur Beseitigung dieses Mangels nicht geeignet.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Voraussetzungen für eine Zulassung der Revision liegen nicht vor.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim oder Postfach 10 32 64, 68032 Mannheim, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen.

Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte, soweit er einen Antrag stellt, durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

Prof. Dr. Schmidt

Schenk

Rieger

Beschluss

Der Streitwert wird gemäß § 13 Abs. 1 S. 1 GKG auf 65.000 EUR festgesetzt (5.000 EUR je Kläger).

Der Beschluss ist unanfechtbar.

Prof. Dr. Schmidt

Schenk

Rieger