



**Hessischer Verwaltungsgerichtshof**

**Im Namen des Volkes**

**Urteil**

In dem Verwaltungsstreitverfahren

Kläger

bevollmächtigt: Rechtsanwälte Prof. Dr. Bernd Bender und Kollegen,  
Weiherhofstraße 2, 79104 Freiburg,

gegen

die Bundesrepublik Deutschland,  
vertreten durch das Luftfahrt-Bundesamt - Verwaltungsstelle Flugsicherung -,  
Am DFS Campus 10, 63225 Langen,

Beklagte,

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

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

wegen Feststellung der Rechtswidrigkeit von An- und Abflugrouten zum und vom  
Flughafen Frankfurt am Main - Taunusrouten -

hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof - 2. Senat - durch

Vorsitzenden Richter am Hess. VGH Habbe,  
Richter am Hess. VGH Hassenpflug,  
Richter am Hess. VGH Dr. Zysk,  
Richter am Hess. VGH Pabst,  
Richterin am Hess. VGH Dr. Rudolph,  
ehrenamtlichen Richter Holler,  
ehrenamtlichen Richter Horn

aufgrund der mündlichen Verhandlung am 7. Februar 2003, verkündet am  
11. Februar 2003, für Recht erkannt:

§ 3 Abs. 2 Nm. 1 und 3 der 13. Änderungsverordnung vom 13. März 2001 zu  
der 177. Durchführungsverordnung Luftverkehrs-Ordnung vom 28. Februar  
1997 in der Fassung des § 4 Abs. 2 Nm. 1 und 3 der  
212. Durchführungsverordnung Luftverkehrs-Ordnung vom 13. November  
2002 verletzt, soweit er die Flugverfahren ARP 9G, 2F und 3J, WRB 1G, 2F  
und 3J, sowie SUGIT 2G, 2F und 2J festsetzt, die Kläger mit der Maßgabe in  
ihren Rechten, dass sie die Nutzung dieser Verfahren nach Ablauf von drei  
Monaten nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils nicht zu dulden haben.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Von den Kosten des Verfahrens haben die Kläger - jeweils einschließlich der  
außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen - je 1/20 sowie die Beklagte und  
die Beigeladene je 2/5 zu tragen. Im Übrigen sind die außergerichtlichen  
Kosten der Beigeladenen nicht erstattungsfähig.

Das Urteil ist wegen der außergerichtlichen Kosten der Beteiligten vorläufig  
vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner kann die Vollstreckung  
durch Sicherheitsleistung in Höhe des jeweiligen Vollstreckungsbetrages ab-  
wenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger zuvor Sicherheit in  
gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

## **Tatbestand**

Die Kläger wenden sich gegen die Festlegung von Abflugrouten im Nordwesten des  
Flughafens Frankfurt am Main.

Sie sind Eigentümer von Grundstücken, die in Kelkheim-Eppenhain (Kläger zu 1.),  
Glashütten (Kerngemeinde und Ortsteil Schloßborn - Kläger zu 2. und zu 4. -) sowie in

Schmitt-Oberreifenberg (Klägerin zu 3.) liegen. Die Grundstücke sind mit Wohnhäusern bebaut.

Die von den Klägern angegriffenen Flugrouten sind durch die 13. Änderungsverordnung - ÄndVO - vom 13. März 2001 zu der 177. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung vom 28. Februar 1997 - DVO-LuftVO - (Festlegung von Flugverfahren für An- und Abflüge nach Instrumentenflugregeln zum und vom Flughafen Frankfurt am Main) ausgewiesen worden. Die Verordnung ist von dem Direktor des Luftfahrt-Bundesamtes - Verwaltungsstelle Flugsicherung Offenbach - (LBA) erlassen worden. In § 1 Abs. 3 und 4 der Verordnung werden signifikante Punkte - u. a. die Wegpunkte ETARU und TABUM - nach Koordinaten im geodätischen Bezugssystem WGS 84 definiert. In § 2 Abs. 1 Nr. 1.2 sind die Anflugverfahren für die Betriebsrichtung 07 (Landebetrieb bei östlichen Winden) sowie in § 3 Abs. 2 Nm. 1 und 3 die Flugrouten für den Abflug von den Startbahnen 25 R und 25 L (Westbetrieb) sowie der Startbahn 18 beschrieben.

Die erste - nicht streitgegenständliche - Phase der Abflugverfahren bei Betriebsrichtung 25 ist in der heutigen Fassung bereits durch die 11. ÄndVO vom 26. Juli 2000 festgesetzt und durch die jetzt angefochtenen Verordnungen nicht abgeändert worden. Diese Startphase stellt sich als ein Abflugverfahren dar, das einen festen mit variablen Abdrehpunkten kombiniert. Das bedeutet, dass Flugzeuge mit ausreichender Steigrate (im Wesentlichen Flugzeuge der Wirbelschleppenkategorien "Medium" und "Light"), die an dem Punkt R (Radial) 260 FFM eine Höhe von 3.500 ft NN erreicht haben, dort nach Norden abdrehen und einen Kurs in Richtung des Navigationspunktes TAU (bei Hünstetten) aufnehmen müssen, der zunächst in etwa über der Autobahn A 3 verläuft (F-Routen). Demgegenüber müssen Flugzeuge, die diese Höhe nicht rechtzeitig erreichen (im Wesentlichen Flugzeuge der Wirbelschleppenkategorie "Heavy") den westlichen Kurs beibehalten und dürfen erst bei Erreichen einer Höhe von 3.500 ft nach Norden geführt werden (G- und J-Routen). Dieses Verfahren führt dazu, dass die Mehrzahl der Flugbewegungen auf den F-Routen abgewickelt wird.

Durch die 13. ÄndVO zur 177. DVO-LuftVO vom 13. März 2001 ist mit Wirkung zum 19. April 2001 die zweite Phase der Abflugverfahren dahingehend geändert worden, dass nach dem Abdrehen nach Norden die Flugzeuge nicht mehr zu dem Navigationspunkt TAU geführt werden, sondern bei Erreichen einer Höhe von 4.400 ft nach Nordosten abdrehen müssen, um zu dem neu eingeführten signifikanten Punkt TABUM

(nordwestlich von Schmitten) zu gelangen. Diese Flugverfahren sind ohne sachliche Änderung, aber mit anderen Bezeichnungen in die 212. DVO-LuftVO vom 13. November 2002, in Kraft getreten am 28. November 2002, aufgenommen worden. Im Einzelnen handelt es sich um folgende, auf kurzem Weg via TABUM führende Flugverfahren:

ARP 9G, 2F und 3J, WRB 1G, 2F und 3J, sowie SUGIT 2G, 2F und 2J

Daneben legt § 3 Abs. 2 Nrn. 1 und 3 der 13. ÄndVO (in der Fassung der 212. DVO-LuftVO) Abflugverfahren zu dem Navigationspunkt TABUM fest, die entweder von den Startbahnen 25 oder von der Startbahn 18 zunächst in süd- bis südwestlicher Richtung führen und danach in einer großen Rechtskurve über die Städte Mainz und Wiesbaden den Kurs in Richtung TABUM aufnehmen (ARP 4N, 5T und 4S, WRB 4N, 5T und 4S sowie SUGIT 3N, 5T und 2S).

Am 1. Juni 2001 haben die Kläger bei dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof Klage erhoben. Sie tragen vor, sie seien seit der Einführung der neuen Flugrouten einem unzumutbaren Fluglärm ausgesetzt. Es liege ein Eingriff in ihre Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 und 14 Abs. 1 GG vor. Denn nach den neueren Erkenntnissen über die Auswirkungen des Fluglärms auf die menschliche Gesundheit müssten sie mit Schlafstörungen rechnen. Ihre Grundstücke lägen in Wohngebieten, die nicht durch Lärm vorbelastet seien. Die Ausweisung der neuen Routen durch die 13. ÄndVO beruhe auf Verfahrensfehlern. Vor der Ausweisung seien weder die Gemeinden noch die betroffenen Bürger angehört worden. Die Betriebsanlagen des Flughafens Frankfurt am Main seien ohne Genehmigung oder auf Grund rechtswidriger Genehmigungen immer mehr erweitert worden. Auch die Zahl der Flugbewegungen habe sich hinsichtlich des Passagier- und Frachtaufkommens erheblich erhöht. Die Zahl der Nachtflüge habe sich seit 1985 verfünffacht. Die neuen Flugrouten seien unter Verstoß gegen das Abwägungsgebot festgesetzt worden. Das LBA habe den Sachverhalt nicht hinreichend aufgeklärt. Die topografischen Verhältnisse seien ebenso wenig berücksichtigt worden wie das Fehlen jeglicher Lärmvorbelastung. Durch die neuen Abflugrouten werde die Kapazität des Flughafens Frankfurt am Main noch einmal um ca. 30 % erhöht. Damit werde die bei der letzten Planfeststellung im Jahr 1971 kalkulierte Kapazität um ca. 50 % überschritten, ohne dass das erforderliche Genehmigungsverfahren oder eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt worden seien. Das Hochtaunusgebiet verliere infolge

der Verlärmung seine Funktion als Naherholungsgebiet des Ballungsraumes Rhein-Main. Das LBA habe auch nicht beachtet, dass in den betroffenen Bereichen zahlreiche Naturschutz- und Landschaftsschutzgebiete ausgewiesen seien. Durch diese planerischen Maßnahmen seien ihre Grundstücke aufgewertet worden; jetzt trete infolge der Verlärmung eine Wertminderung ein. Ihnen stehe unter dem Aspekt des Bestandschutzes ein Anspruch auf Unterlassung des Fluglärms zu. Ihr Vertrauen auf den Fortbestand der ruhigen Wohnlage sei schutzwürdig, zumal sie nicht mit einer Belastung durch Fluglärm hätten rechnen müssen. Durch die neuen Routen werde die Sicherheit des Luftverkehrs und die Pünktlichkeit der Starts und Landungen beeinträchtigt. Die Fluggesellschaften müssten wirtschaftliche Schäden in Kauf nehmen, obwohl die neuen Routen die Wirtschaftlichkeit erhöhen sollten.

Die angefochtenen Verordnungen, tragen die Kläger weiter vor, seien auch deshalb fehlerhaft, weil sie von einer anderen Routenführung ausgingen, als sie tatsächlich praktiziert würden. Denn die Flugzeugführer nutzten auf Grund individueller Flugverkehrsfreigaben in großem Umfang die östlich der Hauptroute verlaufenden Linien, die direkt zu dem Punkt TABUM führten. Das System NIROS (Noise Impact Reduction and Optimisation System) sei nicht geeignet, die Lärmschutzbelange hinreichend genau zu ermitteln; außerdem seien die Eingabedaten nicht nachvollziehbar. Schließlich habe es die Beklagte unterlassen, mehrere sich aufdrängende Alternativen zu prüfen. Es sei nämlich durchaus möglich, auf den Anflugpunkt ETARU zu verzichten, so dass die frühere Streckenführung - ggf. mit Varianten - wieder eingeführt werden könne. Darüber hinaus bestünden aber auch schonendere Alternativen, bei denen grundsätzlich der Anflugpunkt ETARU beibehalten werden könne.

Die Kläger beantragen,

1. festzustellen, dass § 4 Abs. 2 Nrn. 1 und 3 der 212. DVO zur LuftVO vom 13. November 2002 (NfL I - 367/02) insoweit rechtswidrig ist und sie in ihren Rechten verletzt, als er die Abflugverfahren

ARP 9G WRB 1G SUGIT 2G ARP 2F/3J WRB 2F/3J SUGIT 2F/2J,  
ARP 4N WRB 4N SUGIT 3N ARP 4S WRB 4S und SUGIT 2S

festlegt,

2. festzustellen, dass § 3 Abs. 2 Nrn. 1 und 3 der 177. DVO zur LuftVO vom 13. März 2001 (NfL I - 129/01) in der Fassung der 18. Änderungsverordnung vom 22. März 2002 (NfL - I 152/02) insoweit rechtswidrig ist und sie

in ihren Rechten verletzt, als er die Abflugverfahren

ARP 8G WRB 9G SUGIT 1G ARP 1F/2J WRB 1F/2J SUGIT 1F/1J,  
ARP 3N WRB 3F SUGIT 2N ARP 3S WRB 3S und SUGIT 1S

festlegt.

Die Beklagte und die Beigeladene beantragen,

die Klage abzuweisen.

Die Beklagte erwidert, bereits 1993 habe die Europäische Verkehrsministerkonferenz (ECAC) eine Neuordnung des europäischen Flugstreckennetzes beschlossen, um die Kapazität zu erhöhen und den europäischen Luftverkehr zu harmonisieren. Die Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland müsse die Vorgaben der Europäischen Flugsicherungsagentur Eurocontrol beachten. Im Bereich des Flughafens Frankfurt am Main sei eine zweite Flugstrecke für die Nord-Süd-Richtung eingerichtet worden. Die Ein- und Ausflughpunkte beider Strecken hätten unter Beachtung militärisch genutzter Räume entzerrt werden müssen. Der Punkt TABUM sei nach einer Prüfung verschiedener Alternativen durch die DFS mit Hilfe des Simulationssystems NIROS gewählt worden. Hierbei seien die möglichen Routenführungen im Bereich der lärmkritischen flacheren Anfangsstrecken in Bezug auf die betroffene Besiedlung untersucht worden. Eine nach Westen verschobene Routenführung habe ungünstigere Werte als die ausgewählte Route ergeben, weil dann noch mehr Flugzeuge in Richtung der Randbereiche der Stadt Wiesbaden geführt worden wären. Bezüglich der Lärmbelastung sei zu berücksichtigen, dass die Flugzeuge am ersten Abdrehpunkt Richtung TAU 3.500 ft und am zweiten Abdrehpunkt Richtung TABUM 4.400 ft erreicht haben müssten. Nach den vorgelegten Flugspuraufzeichnungen fliege nahezu kein Luftfahrzeug im Bereich der klägerischen Anwesen unter 5.000 ft. Der größte Teil bewege sich zwischen 5.000 und 7.000 ft NN; das entspreche einer tatsächlichen Flughöhe von ca. 1.300 bis 1.600 m über Grund. Bei den Anflügen von ETARU würden noch größere Flughöhen eingehalten. Die Flugrouten zu dem Wegpunkt TABUM würden an Tagen mit reinem Westbetrieb (25-Betrieb) von ca. 160 Flugzeugen täglich genutzt. Eine Anhörung von Gemeinden und Betroffenen sei weder rechtlich geboten noch sinnvoll durchzuführen. Die Beteiligung der Kommunen sei über die Fluglärmkommission gewährleistet.

Die Beigeladene trägt vor, die Klage sei mangels Klagebefugnis der Kläger unzulässig. Darüber hinaus sei sie auch unbegründet. Nach der Rechtsprechung des Bundesver-

waltungsgerichts komme es hier nicht auf die Zumutbarkeit von Fluglärm, sondern allein auf die Frage an, ob der infolge der Planfeststellung hinzunehmende Fluglärm nach den Maßstäben des Abwägungsgebots fehlerfrei verteilt worden sei. Insoweit stehe dem LBA als Verordnungsgeber ein weiter Gestaltungsspielraum offen. Hier habe die Behörde den Sachverhalt zutreffend ermittelt und mit Hilfe des Simulationsprogramms NI-ROS mögliche Streckenführungen in Relation zur Bevölkerungsdichte bewertet; sie habe die gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich des Lärmschutzes berücksichtigt. Darüber hinaus hätten die Kläger nicht dargelegt, einer unzumutbaren Lärmbelastung ausgesetzt zu sein. Das LBA sei entgegen der Auffassung der Kläger nicht befugt, im Rahmen von Flugverfahren Betriebsbeschränkungen - z. B. für die Nachtzeit - festzusetzen. Die Festlegung der Flugrouten stehe in keinem Zusammenhang mit Kapazitätsfragen.

Wegen des Sachverhalts und Vorbringens der Beteiligten im Einzelnen wird auf deren Schriftsätze nebst Anlagen sowie auf die Verwaltungsvorgänge des LBA und der DFS (2 Ordner) Bezug genommen; diese sind beigezogen und zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden.

### **Entscheidungsgründe**

Die Klage hat teilweise Erfolg.

Sie ist insgesamt zulässig.

Die sachliche und örtliche Zuständigkeit des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs folgt aus §§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 und 52 Nr. 1 VwGO. Die An- und Abflugverfahren betreffen den Betrieb des Flughafens; sie stehen in einem engen räumlichen und betrieblichen Zusammenhang mit dem Flughafen selbst (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Juni 2000, NJW 2000, 3584).

Statthafte Klageart ist die Feststellungsklage nach § 43 VwGO. § 47 VwGO, der auf Bundesrechtsverordnungen nicht anwendbar ist, entfaltet keine Sperrwirkung. Der Begriff des Rechtsverhältnisses im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO ist verfassungskonform (Art. 19 Abs. 4 GG) weit auszulegen. Die Kläger können sich darauf berufen, durch die Norm selbst, d. h. ohne weitere hoheitliche Umsetzungsakte, in ihren Rechten verletzt zu sein. Das Rechtsverhältnis wird nicht allein durch Norm und Normadressat, sondern

durch die Rechtsbehauptung konkretisiert, durch die Norm selbst in subjektiven Rechten verletzt zu sein.

Die Klagebefugnis, die entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO auch bei der Feststellungsklage nach § 43 VwGO vorliegen muss (BVerwG, Urteil vom 28. Juni 2000, a. a. O., S. 3585), ist hier gegeben. Sie folgt aus dem subjektiven Recht der Kläger auf gerechte Abwägung ihrer Lärmschutzbelange, die ihrerseits verfassungsrechtlich geschützt sind (Art. 2 Abs. 2 und 14 Abs. 1 GG). Die Kläger können aufgrund der gutachterlich ermittelten Lärmbelastungen insgesamt geltend machen, einer abwägungserheblichen Beeinträchtigung durch Fluglärm ausgesetzt zu sein.

Die Klage ist **überwiegend**, nämlich hinsichtlich der im Tenor bezeichneten Flugverfahren, **begründet**.

Der Senat fasst das Begehren der Kläger dahingehend auf, dass die durch die 13. ÄndVO zur 177. DVO-LuftVO neu festgesetzten Flugverfahren in der Gestalt Gegenstand des Feststellungsantrags sind, die sie durch die 212. DVO-LuftVO erhalten haben. Denn durch die 212. DVO-LuftVO sind keine gegenüber der 13. ÄndVO zusätzlichen Flugverfahren eingeführt, sondern die bis dahin gültigen Flugrouten ohne inhaltliche Veränderung, aber unter einer neuen Bezeichnung festgesetzt worden.

Die Rechtsverordnungen sind insoweit rechtswidrig und verletzen die Kläger in ihren Rechten, als sie sich auf die Abflugverfahren beziehen, die auf kurzem Weg zu dem Punkt TABUM führen (F-, G- und J-Routen). Dagegen sind die Verordnungen nicht zu beanstanden, soweit sie die Flugrouten auf langem Weg zu dem Punkt TABUM (N- und S-Routen) festsetzen. Die T-Routen sind nicht Gegenstand des klägerischen Antrags.

Die streitigen Rechtsverordnungen sind allerdings **formell rechtmäßig**. Rechtsgrundlage der angefochtenen Rechtsverordnungen ist § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LuftVG, der das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen dazu ermächtigt, die Flugverfahren durch Rechtsverordnung festzusetzen. Diese Befugnis wiederum hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen aufgrund der gesetzlichen Ermächtigung in § 32 Abs. 3 Satz 3 LuftVG durch § 27a Abs. 2 Satz 1 LuftVO auf das LBA delegiert. Diese Rechtsgrundlagen sind in den streitigen Rechtsverordnungen genannt. Inhalt, Zweck und Ausmaß der Regelung sind durch § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LuftVG hinreichend konkret vorgegeben, so dass die Verordnungen den Anforderungen

des Art. 80 Abs. 1 GG genügen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 22. März 2002 - 8 S 1271/01 - <teilweise veröffentlicht in ZUR 2002, 415>, S. 17 f.; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 4. März 2002 - 20 D 120/97.AK - <teilweise veröffentlicht in NZV 2002, 478>, S. 13 f.).

Die streitgegenständlichen Rechtsverordnungen sind hinreichend bestimmt. Allerdings ist der Inhalt dieser Verordnungen insgesamt für jemanden, der nicht mit Fragen der Flugsicherung vertraut ist, nur schwer zu verstehen. Das allein führt jedoch nicht dazu, dass die Verordnungen als nicht hinreichend bestimmt oder nicht hinreichend klar anzusehen sind. Eine eindeutige Festlegung der Flugrouten ist einerseits aus Gründen der Sicherheit des Flugverkehrs zwingend geboten, andererseits aber ohne Rückgriff auf spezifische vermessungs- und flugsicherungstechnische Fakten und Begriffe nicht möglich. Die Verordnungen über die Ausweisung von Flugrouten richten sich an die Flugverkehrskontrolldienste und die einzelnen Luftfahrzeugführer, also an Personengruppen, die mit diesen Begriffen und Zusammenhängen bestens vertraut sind. Außerdem nehmen die Verordnungen Bezug auf das Luftfahrthandbuch, in dem die Flugverfahren in Kartenform dargestellt sind. Aber auch Dritte können - wenn auch mit gewisser Mühe - die Flugrouten anhand des verwendeten Koordinatensystems räumlich zuordnen. Insoweit unterscheiden sich die Durchführungsverordnungen nach § 27a LuftVO nicht von anderen technischen Regelwerken, wie z. B. den zahlreichen Ausführungsverordnungen zum Bundesimmissionsschutzgesetz, die auch nicht wegen fehlender Bestimmtheit oder fehlender Rechtsklarheit als nichtig angesehen werden (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 22. März 2002, a. a. O., S. 19 f.).

Die Kläger rügen einen Anhörungsmangel. Soweit sie sich darauf berufen, dass die betroffenen Gemeinden vor Erlass der streitigen Rechtsverordnungen hätten angehört werden müssen, ist ihr Vorbringen rechtlich unerheblich. Denn selbst wenn ein solcher Verfahrensfehler vorliegen würde, könnte er der Klage nicht zum Erfolg verhelfen; insoweit können die Kläger durch die Rechtsverordnungen nicht in eigenen Rechten verletzt sein, was Voraussetzung für einen Erfolg der vorliegenden Feststellungsklage wäre.

Eine Anhörung der einzelnen Kläger war nicht geboten. Eine Anhörung einzelner Betroffener bei dem Erlass einer Rechtsverordnung ist nicht in Art. 80 GG vorgesehen und lässt sich auch nicht aus anderen Vorschriften oder Rechtsgrundsätzen ableiten. Angesichts der typischen und - bei gleicher Lage zur Route - auch gleichmäßigen Lärmbe-

troffenheit durch eine Flugroute ist es weder geboten noch sinnvoll durchführbar, alle potentiell lärmbeeinträchtigten Bürger vor Erlass der Rechtsverordnung anzuhören. Auf Besonderheiten hinsichtlich der Situation der einzelnen Grundstücke kommt es, wie noch im Einzelnen darzulegen ist, hier nicht an. Die für die Abwägung maßgeblichen Parameter (wie z. B. Flugbewegungszahl, Flughöhe, Flugzeugmix und Besiedlungsstruktur) lassen sich auch ohne Anhörung aller Betroffenen hinreichend sicher und vollständig ermitteln (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 4. März 2002, a. a. O., S. 14 f.).

**Materieller Maßstab** für die Überprüfung der Flugrouten ist das **Abwägungsgebot**. Die Geltung des Abwägungsgebots hängt weder von einer fachgesetzlichen Normierung noch von einer bestimmten Handlungs- oder Verfahrensform ab. Es folgt vielmehr aus dem Wesen einer rechtsstaatlichen Planung und gilt dementsprechend allgemein. Es begrenzt die planerische Gestaltungsfreiheit, die einerseits unerlässlich ist, um widerstreitende private und öffentliche Belange auszugleichen, andererseits im Rechtsstaat nicht schrankenlos gilt, sondern rechtlich gebunden und gerichtlich kontrollierbar sein muss (BVerwG, Urteil vom 28. Juni 2000, a. a. O., S. 3585). Die Belange, die bei der Festlegung von An- und Abflugverfahren in die planerische Abwägung einzustellen sind, lassen sich unmittelbar aus den gesetzlichen Bestimmungen ableiten. Auf der einen Seite zu berücksichtigen ist das Interesse an einer sicheren, geordneten und flüssigen Abwicklung des Luftverkehrs (§ 27c Abs. 1 LuftVG). Auf der anderen Seite haben die Luftfahrtbehörden, also auch das LBA, und die für die Flugsicherung zuständigen Stellen nach § 29b Abs. 2 LuftVG auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken. Während die Sicherheit des Luftverkehrs vordringlichstes Ziel der Flugsicherung ist, besteht zwischen den Bezugspunkten Flüssigkeit des Luftverkehrs einerseits und Lärmschutz der Bevölkerung andererseits ein Spannungsverhältnis, in dem die Ermächtigung, aber auch die Verpflichtung des LBA, eine abwägende Entscheidung über die Routenführung zu treffen, besonderes Gewicht erlangt.

Das Abwägungsgebot gilt für die Ausweisung von Flugrouten zwar grundsätzlich, aber nicht mit allen inhaltlichen Anforderungen, die in der Dogmatik des Fachplanungsrechts entwickelt worden sind. Das folgt aus der besonderen sachlichen Eigenart der zur Überprüfung stehenden Entscheidung. Eine erste Beschränkung ergibt sich daraus, dass das LBA aus kompetenzrechtlichen Gründen darauf beschränkt ist, den vorhandenen Fluglärm zu verteilen, ohne die eigentliche Störquelle beseitigen oder einschränken zu können. Aufgrund der Genehmigung oder Planfeststellung (oder ggf. der Fiktion

des § 71 Abs. 2 LuftVG) des betreffenden Flughafens besteht als Vorgabe ein bestimmtes "Lärmpotenzial", das - im Rahmen der ebenfalls vorgegebenen Lage der Start- und Landebahnen - verteilt, aber nicht in seiner Gesamtheit verändert werden kann. Deshalb ist es rechtlich nicht ausgeschlossen, dass die Ausweisung einer Flugroute den Anforderungen des Abwägungsgebots genügt, obwohl die betroffene Bevölkerung einer unzumutbaren Lärmbelastung ausgesetzt wird. Diese rechtliche Konsequenz unterliegt im Hinblick auf die Rechtsschutzmöglichkeiten gegenüber der Planfeststellungsbehörde keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken (BVerwG, Urteil vom 28. Juni 2000, a. a. O., S. 3586).

Allerdings eröffnet der planerische Gestaltungsspielraum dem LBA die Möglichkeit und bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen auch die Verpflichtung, sich für ein lärminderndes Verfahren zu entscheiden, auch wenn darunter die Flüssigkeit der Abwicklung des Flugverkehrs leidet und sich dieses Phänomen mittelbar auf die Kapazität eines Flughafens auswirkt. Die Beklagte trägt zwar zu Recht vor, dass die Flugsicherung keinen Einfluss auf die aktuell zu bewältigende Flugmenge hat, langfristig aber spielt das Argument der Flüssigkeit der Verkehrsabwicklung bei der Festsetzung der Koordinierungseckwerte (Slots), die die abstrakte Kapazität eines Flughafens bestimmen, eine erhebliche Rolle (vgl. § 27a Abs. 2 LuftVG). Insoweit bedarf die oben getroffene Aussage, die Flugroutenbestimmung erfülle in Bezug auf den Fluglärm eine reine Verteilungsfunktion, einer Ergänzung. Unter engen Voraussetzungen, die hier nicht erörtert werden müssen, kann über lärmindernde Ab- und vor allem Anflugverfahren eine Reduzierung des Lärms insgesamt erreicht werden, wenn auch mit Einbußen bei der Flüssigkeit der Verkehrsabwicklung und damit letztlich bei der Kapazität des Flughafens.

Eine zweite Abweichung von dem fachplanerischen Abwägungsgebot besteht bei der Festlegung von Flugrouten darin, dass keine "parzellenscharfe" Ermittlung und Bewertung der Belange der Betroffenen geboten, sondern eine generalisierende Betrachtung ausreichend ist. Das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 28. Juni 2000, a. a. O., S. 3586) leitet diesen Aspekt aus dem Umstand her, dass Flugrouten im Gegensatz zu Verkehrswegen am Boden nur eine "Ideallinie" beschreiben würden, denen ein "Flug-erwartungsgebiet" zuzuordnen sei. Demgegenüber ist die Flugsicherung aufgrund der neueren Entwicklung der Navigationstechnik in der Lage, die Fluglinien, wenn es erwünscht ist, auf einen relativ engen Raum zu bündeln, wie insbesondere die Flugspur-

aufzeichnungen von Flugrouten belegen, die von dem Flughafen Frankfurt am Main in südlicher Richtung führen (Minimal Noise Routes).

Die generalisierende Betrachtung rechtfertigt sich aber auch aus der Dimension des durch die Flugroutenbestimmung betroffenen Raumes. Der Überflug eines Strahlflugzeugs wird auch bei relativ großer Entfernung als störendes Schallereignis empfunden. Wegen der großen Streuwirkung des Fluglärms und dem Fehlen natürlicher Schallhindernisse werden zwar einerseits Lebensräume von erheblicher Ausdehnung betroffen, andererseits trifft die Belastung die Wohnbevölkerung, die sich in annähernd gleicher Lage zur Flugroute befindet, auch in annähernd gleicher und typischer Weise. Ferner kommt es, wie oben dargelegt, für die Überprüfung der Flugroutenbestimmung grundsätzlich nicht auf die absolute Belastung (gemessen in bestimmten Mittelungs- oder Maximalpegeln), sondern die relative Belastung im Verhältnis zu anderen Gebieten und anderen Routenführungen an. Aus diesen Erwägungen heraus ist es gerechtfertigt, wenn sich der Verordnungsgeber auf eine generalisierende Betrachtung beschränkt. Das gilt um so mehr, als die Rahmenbedingungen für die Lärmbelastung, z. B. die Zahl der Flugbewegungen und die meteorologischen Verhältnisse, einem ständigen Wechsel unterworfen sind.

Der Einschränkung auf eine generalisierende Betrachtung entspricht ein relativ weites - normativer - Gestaltungsspielraum des Verordnungsgebers. Der erkennende Senat teilt die Auffassung des OVG Nordrhein-Westfalen (Urteil vom 4. März 2002, a. a. O., S. 23 ff.), dass es in dem planerischen Ermessen des Verordnungsgebers liegt, die Grundentscheidungen über die Lärmverteilungsprinzipien zu treffen, insbesondere die Fragen zu beantworten, ob Flugbewegungen eher gebündelt oder gestreut werden sollen, ob die Lärmbelastung nach Art eines großräumigen Lastenausgleichs aufgeteilt oder weniger belastete Gebiete möglichst geschont werden sollen, und ob bei der Bewertung der Belange mehr Gewicht auf das Ausmaß der Betroffenheit oder mehr auf die Zahl der betroffenen Bewohner gelegt werden soll. Es gehört zum Wesensgehalt der planerischen Gestaltungsfreiheit, dass in diesem Geflecht der für- und gegeneinander streitenden Interesse keinem Belang von vornherein ein Übergewicht oder Vorrang gegenüber anderen Belangen einzuräumen ist.

Hier sehen die Kläger einen Fehler im **Abwägungsvorgang** schon darin, dass die planerische Entscheidung über die Festsetzung der Flugrouten nicht von dem dafür zu-

ständigen LBA - Verwaltungsstelle Flugsicherung -, sondern in Wirklichkeit von der DFS getroffen worden sei. Dem vermag sich der Senat im Ergebnis nicht anzuschließen; allerdings würde die 13. ÄndVO - für sich betrachtet - unter diesem Aspekt der rechtlichen Überprüfung nicht Stand halten. Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. Juni 2000 (a. a. O., S. 3586) ist die Festlegung der Flugrouten nicht schon deshalb als willkürlich anzusehen, weil das LBA die Abwägungsentscheidung "im Wesentlichen" der DFS überlasse. Das gelte jedenfalls dann, wenn das LBA

- erstens für die Entscheidung verantwortlich bleibe,
- zweitens für die Einhaltung des Abwägungsgebots Sorge trage und
- drittens die Nachprüfbarkeit der Einhaltung der durch dieses Gebot vorgegebenen Maßstäbe sicherstelle.

Die erste Voraussetzung ist erfüllt, weil das LBA durch die Unterschrift des zuständigen Beamten die Verantwortung für den Inhalt der Rechtsverordnung übernimmt. Ob das LBA bei Erlass der 13. ÄndVO auch für die Einhaltung des Abwägungsgebots Sorge getragen hat, ist für den Senat nicht feststellbar, weil jedenfalls die dritte der o. g. Voraussetzungen fehlt. Denn es lässt sich weder aus den im Zusammenhang mit der 13. ÄndVO vorgelegten Unterlagen noch aus sonstigen Umständen ableiten, dass das LBA bei Erlass der 13. ÄndVO Sorge für die Einhaltung der Maßstäbe des Abwägungsgebots (im oben dargelegten Sinne) getragen hat.

Die im Zusammenhang mit dieser Rechtsverordnung bei dem LBA entstandenen Verwaltungsvorgänge beschränken sich auf den Entwurf der Verordnung und den Entwurf der Fassung der Verordnung für die Veröffentlichung in dem Handbuch für Luftfahrer. Aus diesen Unterlagen lässt sich nicht nachvollziehen, dass das LBA überhaupt eine abwägende Entscheidung getroffen hat und welche Belange den Ausschlag für diese Entscheidung gegeben haben (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 22. März 2002, a. a. O., S. 25 f.).

Bestätigt wird diese Einschätzung dadurch, dass sich das LBA offensichtlich selbst als ein Organ begreift bzw. begriffen hat, das die von der DFS erarbeiteten Rechtsverordnungen erlässt und veröffentlicht, wozu die DFS seit ihrer Privatisierung im Gegensatz zum früheren Rechtszustand nicht mehr befugt ist (vgl. z. B. die Formulierung "... hat die DFS ... nachvollziehbare Abwägungen vorgenommen ..." auf S. 18 des Schriftsatzes der Beklagten vom 25. Juli 2001 - Bl. 60 der Akten). Auch die DFS formuliert in ihrer

Broschüre "Vergleich der An- und Abflugverfahren Frankfurt vor/nach dem 19. April 2001" auf Seite 2 (Bl. 370 R der Akten):

"Abflüge erfolgen auf sogenannten Instrumentenabflugstrecken, die durch die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH geplant werden. Die Kommission zur Abwehr des Fluglärms (Fluglärmkommission) hat hierbei beratende Funktion. Das Luftfahrtbundesamt (LBA) veröffentlicht die Verfahren per Rechtsverordnung."

Ähnlich führt die Beigeladene in ihrem "Fluglärmreport", Ausgabe 2/2002, auf Seite 3 (Bl. 1012 der Akten 2 A 1062/01) aus:

"Die für die Planung von An- und Abflugrouten zuständige DFS wird Änderungswünsche der Kommission letztlich nur dann dauerhaft umsetzen, wenn ..."

Diese Auffassungen der Beklagten und der Beigeladenen finden eine Grundlage in dem Organisationserlass des (damaligen) Bundesministeriums für Verkehr vom 13. November 1992 (Bl. 489 der Akten) in der Fassung der Änderung vom 7. Juli 1993 - Z 14/02.04.25/74 Vmz 93 - (Bl. 496 ff. der Akten). Darin wird bestimmt:

"Aus arbeitsökonomischen Gründen und um den Sachverstand der die Flugsicherung ausführenden Stelle einzubeziehen, ist eine Arbeitsteilung zwischen LBA (Abteilung V) und der DFS vorzusehen, bei der die DFS den fachlichen Inhalt der Rechtsverordnungen erstellt, während das LBA (Abteilung V) die Rechtsförmlichkeit überprüft, die Rechtsverordnungen erlässt und im Bundesanzeiger und in den Nachrichten für Luftfahrer bekannt macht. Für den fachlichen Inhalt der Rechtsverordnungen trägt allein die DFS die Verantwortung."

Dieser Teil des Erlasses ist jedoch nicht mit § 32 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 3 Satz 3 LuftVG i. V. m. § 27a Abs. 2 Satz 1 LuftVO zu vereinbaren. Nach diesen Bestimmungen hat eindeutig das LBA die Flugverfahren festzusetzen. Durch diese Zuständigkeitsregelung wird das LBA ermächtigt, aber auch verpflichtet, die mit der Festsetzung verbundene Abwägung selbst vorzunehmen. Für eine Beschränkung des LBA auf die Prüfung der Rechtsförmlichkeit der Verordnung, wie sie der Erlass vom 7. Juli 1993 vorsieht, bieten die gesetzlichen Bestimmungen keinen Ansatz.

Der Senat verkennt nicht, dass es auch aus der Sicht des Gesetz- und Verordnungsgebers sinnvoll ist, die Sachkunde sowie die personelle und technische Ausstattung der DFS bei der Planung und Festsetzung der Flugverfahren nutzbar zu machen (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 4. März 2002, a. a. O., S. 16 f.). Dieser Aspekt recht-

fertigt jedoch keine Abweichung von der gesetzlichen Kompetenzordnung und ihm kann auch im Rahmen der gesetzlichen Kompetenzordnung Rechnung getragen werden. Denn es ist rechtlich nicht zu beanstanden, wenn die Rechtsverordnungen über die Ausweisung von Flugverfahren weitgehend - bis hin zur Unterschriftsreife - von der DFS vorbereitet werden. Lediglich die abschließende verantwortliche Entscheidung über die Festsetzung der Flugverfahren und die damit verbundene - nachvollziehbare - Entscheidung über die Einhaltung der Anforderungen des Abwägungsgebots muss dem LBA vorbehalten bleiben.

Welche Anforderungen sich hieraus an das Rechtssetzungsverfahren im Einzelnen ergeben, hängt von dem jeweiligen Flugverfahren und insbesondere dem Maß der Lärmbetroffenheit der Bevölkerung ab. Soweit sich Rechtsverordnungen über die Ausweisung von Flugverfahren nicht auf rein flugsicherungstechnische Veränderungen beschränken, muss die Einhaltung der Anforderungen des Abwägungsgebots aus einer Begründung oder einem Erläuterungsbericht oder aus den im Zusammenhang mit der Planung einer Flugroute entstandenen Vorgängen ersichtlich sein. In Ausnahmefällen kann sich die abwägende Entscheidung aus sonstigen Umständen, insbesondere auch - worauf später zurückzukommen ist - aus der Routenführung selbst ergeben.

Das hiernach erforderliche Eigengewicht der Entscheidung des LBA dient nicht nur kompetenzrechtlichen Anforderungen, sondern erfüllt auch zwei wesentliche materiellrechtliche Funktionen: Zum einen bietet die Zuständigkeit des LBA für die abschließende Entscheidung über ein Flugverfahren die organisationsrechtliche Gewähr, dass den eigentlichen Belangen der Flugsicherung im Sinne des § 27c Abs. 1 LuftVG, insbesondere dem Interesse an der flüssigen Abwicklung des Luftverkehrs, die Lärmschutzbelange der betroffenen Wohnbevölkerung mit dem gebotenen Nachdruck entgegengehalten werden. Zum anderen kommt den Stellungnahmen und Wünschen der Kommission zum Schutz gegen Fluglärm bei dem Flughafen Frankfurt am Main nach der Einschätzung des Senats ein erhebliches Gewicht zu. Da die Willensbildung in der Kommission auf dem Mehrheitsprinzip beruht, obliegt dem LBA die Aufgabe, den Schutz der Minderheiten nach Maßgabe des Abwägungsgebots zu gewährleisten.

Gemessen an diesen Maßstäben ist für den Senat nicht erkennbar und nachvollziehbar, dass das LBA bei Erlass der 13. ÄndVO zur 177. DVO-LuftVO hinsichtlich der auf kurzem Weg via TABUM führenden Abflugverfahren (F-, G- und J-Routen) eine eigene und

die Einhaltung der Anforderungen des Abwägungsgebots garantierende Entscheidung getroffen hat. Der darin liegende **Abwägungsfehler** kann der Klage aber nicht zum Erfolg verhelfen, weil er durch den Erlass der 212. DVO-LuftVO **geheilt** worden ist. Die Kläger hatten während des gerichtlichen Verfahrens Gelegenheit und sie haben davon auch ausführlich Gebrauch gemacht, ihre Einwendungen und Bedenken gegen die am 19. April 2001 in Kraft getretenen Flugverfahren vorzutragen. Die Beklagte hat in ihren Schriftsätzen deutlich zum Ausdruck gebracht, dass und aus welchen Gründen sie diese Einwendungen nicht für begründet ansieht. Wenn also das LBA die streitigen Flugverfahren in Kenntnis der Einwendungen der Kläger ohne inhaltliche Veränderung am 13. November 2002 durch Erlass der 212. DVO-LuftVO neu in Kraft gesetzt hat, kommt darin nach der Überzeugung des Senats hinreichend deutlich eine abwägende Entscheidung des LBA mit dem Inhalt zum Ausdruck, dass es den von ihm schriftsätzlich dargelegten Belangen den Vorrang vor den ebenfalls schriftsätzlich vorgetragenen Lärmschutzbelangen der Kläger einräumt. Auf die Stichhaltigkeit der einzelnen Argumente kommt es in diesem Zusammenhang nicht an. Denn der Mangel im Abwägungsvorgang, dass das LBA nicht nachvollziehbar eine eigene abwägende Entscheidung getroffen hat, ist durch den Erlass der 212. DVO-LuftVO in Verbindung mit dem prozesualen Vorbringen der Beklagten ausgeräumt worden. Eine isolierte Beanstandung der 13. ÄndVO scheitert an dem fehlenden Rechtsschutzinteresse. Durch eine Feststellung der Rechtswidrigkeit nur der 13. ÄndVO würde die Rechtsstellung der Kläger nicht verbessert, weil sie die sie belastenden Flugverfahren aufgrund der 212. DVO-LuftVO zu dulden hätten.

Die streitigen Rechtsverordnungen (13. ÄndVO in der Gestalt der 212. DVO-LuftVO) sind aber insoweit **abwägungsfehlerhaft** zustande gekommen und deshalb rechtswidrig, als sie die auf kurzem Weg via TABUM führenden Flugverfahren (F-, G- und J-Routen) betreffen. Hinsichtlich dieser Verfahren sind die Lärmschutzbelange der Kläger und der anderen Betroffenen nicht in dem gebotenen Umfang ermittelt und in die planerische Abwägung - insbesondere im Vergleich zu anderen Planungsalternativen - eingestellt worden. Im Rahmen der abwägenden Entscheidung über die Festsetzung der kurzen Abflugverfahren hätte das LBA mehr als geschehen die **besonderen topographischen Bedingungen** berücksichtigen müssen. Denn die Lärminderung, die sich sonst mit zunehmender Flughöhe regelmäßig einstellt, wird hier aufgrund des beachtli-

chen Anstiegs des Geländes neutralisiert oder zumindest wesentlich relativiert. Dazu ist im Einzelnen auszuführen:

Die Anwesen der Kläger sind infolge der Einführung der neuen Flugrouten einer abwägungserheblichen Lärmbelastung ausgesetzt. Nach den Gutachten des Dipl.-Physikers Dr. Krämer von dem TÜV Süddeutschland für die Stadt Kelkheim vom 5. Juni 2001 sowie des Dipl.-Ing. Dr. Knauß von der Gesellschaft deBAKOM vom 14. Dezember 2001 für die Gemeinde Glashütten und vom 17. Dezember 2001 für die Gemeinde Schmitten sind die klägerischen Anwesen Mittelungspegeln - als äquivalente Dauerschallpegel bei einem Halbierungsquotienten 3 - Leq (3) - von aufgerundet 44 bis 49 dB (A) am Tag und 36 bis 41 dB (A) in der Nacht ausgesetzt. Es kann dahingestellt bleiben, ob und ggf. in welchem Umfang die für Schmitten und Glashütten ermittelten Werte im Hinblick darauf nach oben zu korrigieren sind, dass die Messungen relativ kurz nach dem 11. September 2001 durchgeführt worden sind und deshalb ein möglicherweise nicht ganz realistisches Bild widerspiegeln. Denn selbst wenn hier Korrekturen in einer Größenordnung von maximal 2 dB (A) geboten wären, würden sich im vorliegenden Rechtsstreit daraus keine rechtlichen Konsequenzen ergeben.

Diese Lärmbelastung liegt deutlich unterhalb der sog. fachplanerischen Erheblichkeits- oder Zumutbarkeitsschwelle. Das ist die Grenze, ab der bei dem Neubau oder der wesentlichen Änderung von Verkehrsanlagen Lärmschutzmaßnahmen notwendig sind, oder bei der der Schritt von der bloßen Belästigung hin zu einer schädlichen Umwelteinwirkung im Sinne des § 3 BImSchG vollzogen wird. Das vorliegende Verfahren gibt dem Senat keine Veranlassung, diese Grenzwerte für den Bereich des Fluglärms zu definieren. Selbst wenn man hierfür einen relativ niedrigen Ansatzpunkt wählen und z. B. mit dem Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (Umweltgutachten 2002 - BT-Drucksache 14/8792) eine Erheblichkeitsschwelle von 55 dB (A) am Tag und 45 dB (A) in der Nacht annehmen würde, lägen die Belastungen der klägerischen Anwesen noch deutlich unter diesen Werten. Es besteht für den Senat Anlass hervorzuheben, dass mit diesen Bemerkungen keine Aussage zu der fachplanerischen Zumutbarkeitsschwelle für Fluglärm getroffen wird.

Auch wenn die Lärmbelastungen der Kläger nicht die fachplanerische Erheblichkeitsschwelle erreichen, sind sie doch im Rahmen der planerischen Abwägung zu berücksichtigen. Dieser Grundsatz ist im Fachplanungs- und Bauplanungsrecht anerkannt (vgl.

z. B. BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 1998, BVerwGE 107, 313 <322 f.>) und muss auch für die Planung von Flugverfahren gelten, obwohl diese, wie oben dargelegt, nicht allen Regeln unterworfen sind, die die Dogmatik des Fachplanungsrechts erarbeitet hat. Denn zum einen gehört es zu dem Kernbereich oder Wesensgehalt des Abwägungsgebots, dass alle Belange, die nach Lage der Dinge von einigem Gewicht sind und für oder gegen eine gerechte Planung sprechen, auch tatsächlich mit dem ihnen objektiv zukommenden Gewicht in die planerische Abwägung eingestellt werden. Zum anderen soll das Abwägungsgebot bei der Ausweisung von Flugverfahren willkürliche Entscheidungen vermeiden. Die Wahl einer Flugroute, von der zwar keine erhebliche Lärmbelastung, aber gleichwohl eine nicht von vornherein zu vernachlässigende Störung ausgeht, wäre aber durch sachliche Kriterien nicht zu rechtfertigen, wenn eine Planungsalternative zur Verfügung steht, die derartige Beeinträchtigungen vermeidet oder insgesamt schonender ist.

Die Einschätzung der somit abwägungserheblichen Lärmschutzbelange der Kläger setzt angesichts der spezifischen topographischen Verhältnisse in dem hier betroffenen Raum voraus, dass die Höhenlage der betroffenen Orts- oder Stadtteile in zumindest generalisierender Form in die Entscheidung über die Ausweisung von Flugrouten einbezogen wird. Vorab klarzustellen ist allerdings, dass damit nicht alle topographischen Besonderheiten gemeint sind, die sich schalltechnisch auswirken können (wie z. B. das genaue Geländere relief oder das Vorliegen einer Tal-, Hang- oder Kessellage). Auch gewöhnliche Höhenunterschiede dürften im Rahmen der hier gebotenen generalisierenden Betrachtung zu vernachlässigen sein. Denn die Bestimmung von Flugrouten erfordert, wie oben dargelegt, gerade keine parzellenscharfe Ermittlung der abwägungserheblichen Belange. Hier besteht jedoch die Besonderheit, dass das Gebiet in Richtung des Punktes TABUM erheblich ansteigt, nämlich von dem Flughafenniveau (ca. 110 m NN) über den Stadtteil Eppenhain (ca. 420 m) und Glashütten (ca. 450 m) bis hin zu einer Höhenlage von ca. 640 m (Oberreifenberg). Vergleicht man den tatsächlichen Verlauf des Geländes mit der Steiggradien te bei einem Steigwinkel von 3,3 %, der zwar häufig übertroffen wird, aber der Planung zu Grunde liegt (vgl. Bl. 64 des von der DFS vorgelegten Ordners), wird die Lärminderung infolge des Zuwachses an Flughöhe durch den Anstieg des Geländes neutralisiert oder zumindest erheblich relativiert. Die effektive Flughöhe über Grund darf hier nicht unberücksichtigt bleiben. Denn im Gegensatz zu anderen Parametern, die die Lärmwerte weniger stark beeinflussen (z. B. die

Zahl der Flugbewegungen), wirkt sich die Entfernung zwischen der Lärmquelle und dem Immissionsort unmittelbar und erheblich auf das Maß der Betroffenheit aus. Selbst bei einer Flughöhe von ca. 1.500 m über Grund macht eine Höhendifferenz von bis zu 500 m einen nicht zu vernachlässigenden Faktor aus. Das gilt umso mehr, als die Flughöhe nach der eigenen Einschätzung der Beklagten ein für die Festlegung der Flugroute bedeutsames Kriterium darstellt (vgl. S. 7 f. des Schriftsatzes vom 25. Juli 2001, Bl. 49 der Akten).

Die grundsätzliche Abwägungserheblichkeit derartiger topographischer Bedingungen hat die Beklagte auch zwischenzeitlich selbst anerkannt, indem sie ihr Bewertungssystem NIROS um diesen Aspekt erweitert hat. Bei Erlass der 13. ÄndVO und der 212. DVO-LuftVO ist dieser Aspekt nicht für den Senat erkennbar berücksichtigt worden.

Entgegen dem Vorbringen der Beklagten sind die topographischen Verhältnisse im Untersuchungsraum auch nicht im Zusammenhang mit der Prüfung der zulässigen Mindestflughöhe in ausreichendem Umfang in den Entscheidungsprozess eingeflossen. Es ist zwar richtig, dass mit der Einhaltung der Mindestflughöhe über und neben den Geländeerhebungen und sonstigen Hindernissen im Luftraum auch Lärmschutzbelange berücksichtigt werden (vgl. §§ 6 Abs. 1 i. V. m. 36 LuftVO). Damit wird aber noch nicht den Anforderungen des Abwägungsgebots ausreichend Rechnung getragen. Denn dieses Rechts- und Gerechtigkeitsprinzip ist nicht nur auf die Einhaltung von Mindeststandards gerichtet, sondern zielt auf eine Optimierung dieser Belange, was eine intensivere Auseinandersetzung als im Rahmen der Prüfung der zulässigen Mindestflughöhe voraussetzt. Gerade durch die Festlegung der Flugverfahren unter Berücksichtigung der Lärmschutzbelange werden die einzelnen Luftfahrzeugführer in die Lage versetzt, dem Lärmminimierungsgebot des § 6 Abs. 1 LuftVO gerecht zu werden.

Der somit festzustellende Abwägungsfehler ist auch **kausal** für das Abwägungsergebnis. Es besteht die konkrete Möglichkeit einer Routenführung, die sich als insgesamt schonendere Alternative darstellen könnte. In Betracht kommen insoweit die von den Klägern dargelegten Alternativen, die unter Beibehaltung oder jedenfalls unter grundsätzlicher Beibehaltung des Anflugpunktes ETARU eine leichte Verschiebung des Abflugpunktes TABUM in westlicher Richtung erfordern. Dass ein solcher Spielraum, wenn auch in geringem Umfang, besteht, haben die Vertreter der Beklagten in der mündli-

chen Verhandlung eingeräumt. Hinzu kommt, dass die Routenführung bis zum Wegpunkt TABUM schon jetzt variabel ist und insoweit ein weiterer Spielraum für die Festlegung des Hauptverkehrsstroms (F-Route) zur Verfügung steht. Diese Alternativen sind von den Klägerinnen des Parallelverfahrens 2 A 1062/01 schon frühzeitig und ausführlich dargelegt worden.

Der Senat verkennt nicht, dass eine derartige Routenverschiebung auf den ersten Blick keine Verbesserung der Lärmsituation insgesamt verspricht, weil dieser Bereich wohl dichter besiedelt ist als der jetzt betroffene. Auf der anderen Seite könnte hier die Intensität der Betroffenheit infolge größerer Flughöhen deutlich reduziert werden und unter Umständen zu einer anderen Gesamtbilanz führen. Deshalb lässt sich diese Alternative nach derzeitigem Erkenntnisstand des Senats nicht ohne nähere Prüfung aus dem Kreis der potentiell vorzugswürdigen Varianten ausklammern. Die Anforderungen des Abwägungsgebots gebieten es daher, dass die Beklagte die Festsetzung der auf kurzem Weg via TABUM führenden Abflugverfahren unter Berücksichtigung der tatsächlichen Flughöhen über Grund und im Hinblick auf die dargelegten und eventuellen weiteren Planungsalternativen, soweit sie nicht aus sachlichen Gründen von vornherein ausscheiden, überprüft.

Eine solche Überprüfung liegt bisher nicht vor. Das LBA hat auch im Zusammenhang mit der Bestätigung der Routen durch Erlass der 212. DVO-LuftVO keine für den Senat erkennbare neue Abwägung unter Berücksichtigung der spezifischen topographischen Bedingungen vorgenommen. Die Beklagte trägt zwar vor, ein Vergleich der TABUM-Routen mit der früheren TAU-Route habe auch in Bezug auf die Flughöhe über Grund keine signifikanten Unterschiede erbracht. Abgesehen davon, dass eine solche Untersuchung dem Gericht nicht nachvollziehbar vorliegt, klärt sie auch nicht die Fragen, die nach den oben dargelegten Grundsätzen hier durch das Abwägungsgebot aufgeworfen werden.

Somit sind die im Tenor bezeichneten Flugverfahren wegen Verstoßes gegen das Abwägungsgebot rechtswidrig. Sie verletzen die Kläger auch in ihren Rechten, nämlich in ihrem subjektiven Recht auf gerechte Abwägung ihrer Lärmschutzbelange. Diese Feststellung hat zwar grundsätzlich die rechtliche Konsequenz, dass die Flugverfahren nach Rechtskraft des Urteils nicht mehr verwendet werden dürfen. Da hier die gerichtliche Entscheidung zumindest teilweise auf eine Normenkontrolle hinaus läuft und in ihren

Auswirkungen weit über die Bereiche der klägerischen Anwesen hinaus reicht, hat der Senat mögliche Eingriffe in andere Rechtsgüter zu beachten. Um zu verhindern, dass infolge einer spontanen Umverteilung der Flugbewegungen andere Bereiche, die schon jetzt bis an die Grenze der Zumutbarkeit betroffen sind, einer Mehrbelastung durch Verkehrslärm ausgesetzt werden oder gar die Sicherheit des Flugverkehrs beeinträchtigt wird, kann der Senat dem Feststellungsbegehren der Kläger, soweit sich daraus die Konsequenz der Nichtanwendbarkeit der Flugverfahren ergibt, nur mit der Maßgabe stattgeben, dass die Kläger die Lärmbelastung trotz eines Planungsfehlers für einen Übergangszeitraum von drei Monaten hinzunehmen haben. Bei der Bemessung der Übergangsfrist hat sich der Senat an der Regelung des § 27a Abs. 2 Satz 2 LuftVO orientiert.

Die weitergehenden Anträge der Kläger sind nicht begründet. Der oben dargelegte Planungsfehler ergreift nicht diejenigen Flugverfahren, die auf langem Weg nach TABUM führen (**N- und S-Routen**). Das folgt schon aus der relativ geringen Belegung dieser Routen. Nach den von der Beklagten vorgelegten Flugbewegungszahlen (vgl. Anlage 3 zu dem Schriftsatz der Beklagten vom 20. Dezember 2002 in dem Verfahren 2 A 1062/01 - Bl. 1049 ff. der Akten -, die mit richterlicher Verfügung vom 30. Dezember 2002 zum Gegenstand des vorliegenden Verfahrens gemacht worden ist - Bl. 542 der Akten) sind die N- und S-Routen in den Monaten Juli, August und September 2002 bei Westbetrieb durchschnittlich fünfmal am Tag und einmal in der Nacht genutzt worden. Diese Zahlen rechtfertigen insbesondere in Relation zu der Belegung der F-, G- und J-Routen mit durchschnittlich 160 Flügen in 24 Stunden die Schlussfolgerung, dass die klägerischen Anwesen durch die N- und S-Routen keiner abwägungserheblichen Lärmbelastung ausgesetzt sind. Darüber hinaus lässt sich schon aus der Linienführung der N-Route selbst ableiten, dass dieses Flugverfahren für schwere Flugzeuge mit relativ geringem Steigvermögen bestimmt ist und sicherstellt, dass diese Flugzeuge, wenn sie die Anwesen der Kläger überfliegen, eine möglichst große Höhe erreicht haben. Damit ist für den Senat auch ohne ausdrückliche Begründung oder Erläuterung der sie festsetzenden Rechtsverordnungen ersichtlich, dass diese Flugverfahren zumindest auch den Lärmschutzinteressen der Bewohner der hier betroffenen Gebiete zu dienen bestimmt sind.

Entsprechendes gilt für die S-Routen, die von der Startbahn 18 zunächst nach Süden und dann in einer großen Rechtskurve nach TABUM geführt werden. Hier kommt hinzu,

dass diese auf den ersten Blick ungewöhnliche Startrichtung für Flugzeuge, die Ziele im Norden des Flughafens anstreben, nach den Erläuterungen der Beklagten meteorologische Gründe hat. Bei einer erheblichen Beeinträchtigung der Sicht wird die Kapazität der Parallelbahnen durch die landenden Flugzeuge ausgeschöpft, so dass die startenden Flugzeuge zu einem erheblichen Teil über die Startbahn 18 "umgeleitet" werden müssen. Das wird durch die Belegungszahlen bestätigt, die an wenigen Tagen eine sehr hohe Frequenz der S-Routen ausweisen. Schließlich stellen die N-, S- und T-Routen einerseits und die F-, G- und J-Routen andererseits in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht selbständige Flugverfahren dar, so dass der Abwägungsfehler bei der Festlegung der F-, G- und J-Routen nicht zwangsläufig die auf langem Weg nach TABUM führenden Routen ergreift. Daher ist die Klage insoweit abzuweisen.

Bei der nach allem gebotenen Überprüfung der beanstandeten Flugrouten ist Folgendes zu beachten:

Gründe, die einer Ausweisung von Abflugverfahren über den hier streitigen Bereichen grundsätzlich oder dauerhaft entgegenstehen, sind weder von den Klägern vorgetragen noch sonst ersichtlich. Entgegen der Auffassung der Kläger kennt die Rechtsordnung keinen Grundsatz des **Vertrauens- oder Bestandsschutzes** oder einen sonstigen Planungsgrundsatz, der es verbietet oder auch nur von bestimmten, strikten Voraussetzungen abhängig macht, dass ein durch Verkehrslärm nicht oder kaum belastetes Gebiet keinen Immissionen durch neue Verkehrsanlagen, Flugverfahren oder ähnlichen Belastungen ausgesetzt werden darf. Insbesondere der Aspekt einer fehlenden Vorbelastung kann und wird in aller Regel im Rahmen einer planerischen Abwägung ein gewichtiger Belang sein, aber er ist nur ein Aspekt unter vielen für und gegen den Plan streitender Interessen. Der wesentliche Inhalt der Planungsermächtigung besteht gerade darin, einzelne Belange je nach dem Gewicht der gegenläufigen Interessen überwinden zu können. Eine dem Planungsermessen vorgreifende strikte Bindung an bestimmte Regeln müsste gesetzlich vorgeschrieben sein. Ein derartiger Rechtsgrundsatz lässt sich weder den Vorschriften des Luftverkehrsrechts noch sonstigen Rechtsnormen entnehmen.

Im Übrigen trifft der Einwand der Kläger des Fehlens jeglicher Vorbelastung durch Fluglärm auch nicht zu. Für den Wohnort des Klägers zu 1. ergibt sich dies aus dem Gutachten vom 5. Juni 2001. Danach hat sich die Lärmbelastung seit dem 19. April

2001 zwar deutlich erhöht, lag davor aber bei 42 dB (A) am Tag und 36 dB (A) in der Nacht; einer ähnlichen Belastung ist der Ortsteil Oberreifenberg jetzt ausgesetzt. Hinsichtlich der Kläger zu 2. bis 4. folgt das aus dem Vorbringen der Kläger selbst, deren Beistand in der mündlichen Verhandlung dargelegt hat, dass ein erheblicher Anteil der auf der früheren Abflugroute in Richtung TAU geleiteten Flugzeuge diese Route aufgrund einzelner Flugverkehrskontrollfreigaben schon frühzeitig in nordöstlicher Richtung verlassen habe mit der Folge, dass auch der Hochtaunus einer zwar geringen, aber doch vorhandenen, breit gestreuten Lärmbelastung ausgesetzt war.

Ähnliche Erwägungen gelten für den Aspekt des **Wertverlustes**. Der Senat verkennt nicht, dass die Festlegung neuer Flugrouten spürbare Auswirkungen auf den Wert der betroffenen Immobilien nach sich ziehen kann. Dieser Aspekt steht der Ausweisung einer Flugroute nicht grundsätzlich entgegen. Er ist zum einen mit jeder neuen oder stärkeren Belastung einer Flugroute verbunden. Zum anderen sind Wertschwankungen, wie sie auch durch viele andere Veränderungen ausgelöst werden können, stets mit dem Eigentum verbunden. Wirtschaftliche Nachteile infolge einer im Übrigen rechtmäßigen Abwägung sind von den Betroffenen hinzunehmen. Es gibt keinen Rechtssatz des Inhalts, dass staatliche Maßnahmen, die auf der Seite privater Betroffener mit Grundstückswertminderungen verbunden sind, unterbleiben oder entschädigt werden müssen (BVerwG, Beschluss vom 5. März 1999, NVwZ-RR 99, 556 <557>). Erst recht können sich die Kläger nicht mit Erfolg auf wirtschaftliche Nachteile Dritter, nämlich der Fluggesellschaften berufen.

Die Kläger können den streitigen Rechtsverordnungen **Belange des Naturschutzes** nicht mit Erfolg entgegenhalten. Die Ausweisung von Naturschutz- und Landschaftsschutzgebieten sowie andere naturschutzrechtliche Schutzkonzeptionen dienen allein öffentlichen Interessen, die von den dafür zuständigen staatlichen Behörden wahrgenommen werden. Deshalb können weder private Grundstückseigentümer, abgesehen von dem hier nicht vorliegenden Fall einer Enteignung, noch Kommunen erfolgreich geltend machen, eine sie berührende planerische Abwägung sei deshalb fehlerhaft, weil Belange des Natur- oder Landschaftsschutzes nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt worden seien. Unbegründet ist der in diesem Zusammenhang erhobene weitere Einwand der Kläger, durch die naturschutzrechtlichen Ausweisungen seien ihre Grundstücke aufgewertet worden und dieser Wertzuwachs könne als abwägungserheblicher Belang der Ausweisung von Flugrouten entgegengehalten werden. Denn wenn

mit dem Vollzug naturschützender Maßnahmen einzelne Grundstücke oder Wohngebiete oder Kommunen insgesamt aufgewertet werden sollten, handelt es sich um rein tatsächliche Auswirkungen dieser Maßnahmen - Rechtsreflexe -, aber nicht um normative Zielsetzungen, die eine gegenüber staatlichen Planungen abwehrfähige Rechtsposition begründen können.

Auch **Sicherheitsaspekte** stehen den streitigen Flugrouten nicht entgegen. Der allgemeine Hinweis auf Risiken des Luftverkehrs ist nicht geeignet, einen Planungsfehler schlüssig darzulegen. Das Vorbringen der Kläger zeigt keine konkreten, planungsbedingten Sicherheitsrisiken auf. Das gilt insbesondere für die Kreuzung von Routen, soweit - wie hier - die erforderliche Höhenstaffelung eingehalten wird.

Die Kläger können den streitigen Rechtsverordnungen auch nicht erfolgreich entgegenhalten, die Zahl der Flugbewegungen gehe weit über die genehmigte bzw. planfestgestellte Kapazität hinaus. Wie bereits oben dargelegt, ist dem LBA schon aus kompetenzrechtlichen Gründen versagt, durch die Festlegung von Flugrouten auf den Bestand der Genehmigung oder Planfeststellung Einfluss zu nehmen. Die gesetzliche Zuständigkeit des LBA beschränkt sich auf die Regelung und Verteilung der tatsächlich anfallenden An- und Abflüge.

Die **Grundkonzeption**, die den streitigen Flugverfahren zu Grunde liegt, ist entgegen dem klägerischen Vorbringen planungsrechtlich nicht zu beanstanden. Insoweit besteht Veranlassung, vorab klarzustellen, dass planerische Schritte nicht zwingend erforderlich sein müssen. Eine Um- oder Neugestaltung der Luftverkehrswege genügt planungsrechtlichen Anforderungen, wenn sie vernünftigerweise geboten oder plausibel begründet ist. Unter diesen Voraussetzungen ist für den Senat angesichts der Zuwachsraten im Luftverkehr ohne weiteres nachvollziehbar, in dem "unteren" Luftraum über dem Flughafen Frankfurt am Main eine zweite Nord-Süd-Strecke einzurichten und zwischen beiden Hauptstrecken mit Einbahnverkehr in Richtung Süden (L 603 und Z 738) eine ebenfalls nur in südlicher Richtung nutzbare Zubringerstrecke zu dem Flughafen Frankfurt am Main (T 150) auszuweisen, zumal dadurch die Anflugrouten über die bisherigen drei anderen Einflugpunkte entlastet werden. Ebenfalls plausibel dargelegt hat die Beklagte, dass hinsichtlich der genauen Lage des neuen Einflugpunktes ETARU kein erheblicher Gestaltungsspielraum besteht, weil in westlicher Richtung der militärisch genutzte Bereich ED-R 204 (über der Eifel) angrenzt, in östlicher Richtung weitere

Haupt- und Zubringerstrecken ausgewiesen sind sowie für einfliegende Flugzeuge ein Warteraum vorgehalten werden muss. Daraus folgt - ebenfalls nachvollziehbar - die Notwendigkeit der Verlegung der bisherigen Abflugrouten. Eine Beibehaltung der alten Abflugroute in Richtung TAU bei gleichzeitigem Anflug über ETARU (bei einer bloßen Höhenstaffelung zwischen ein- und ausfliegenden Luftfahrzeugen) lehnt die Beklagte zu Recht aus Sicherheitserwägungen ab.

Aufgrund dieser planungsrechtlichen Grundkonzeption erscheint es nicht als abwägungsfehlerhaft, den Flugverkehr von der bisherigen Abflugroute in Richtung TAU zum größten Teil auf ein neues Abflugverfahren in nordöstlicher Richtung zu verlagern. Entgegen dem Vorbringen der Kläger erweist es sich nicht als Planungsfehler, dass sich bei dieser Variante zwei Verkehrsströme kreuzen. Es mag sein, dass An- und Abflugrouten möglichst so aufgeteilt werden sollten, dass in einem Sektor entweder nur Ein- oder nur Ausflüge stattfinden. Hierbei handelt es sich aber nicht um eine zwingende gesetzliche Planvorgabe, sondern um ein Planungsziel im Sinne eines Planungsgrundsatzes, Planungsleitsatzes oder Optimierungsgebots. Das bedeutet, dass diese Konzeption nach Möglichkeit verwirklicht werden soll, aber nicht um jeden Preis durchgesetzt werden muss. Angesichts der Belegung des Luftraums über dem Flughafen Frankfurt am Main besteht für den Senat kein Anlass, an den Angaben der Beklagten zu zweifeln, dass eine derartige Kreuzung von Verkehrsströmen nicht sinnvoll vermieden werden kann.

Im Übrigen teilt der Senat die Einschätzung der Beklagten, dass es sinnvoll ist, eine solche Kreuzung im Nahbereich des Flughafens auszuweisen, weil sich die startenden Flugzeuge ohnehin in noch relativ geringer Höhe befinden. Umgekehrt wird durch die Vorgabe von Mindestflughöhen für die startenden Flugzeuge (3.500 bzw. 4.400 ft NN an den beschriebenen Abdrehpunkten) sichergestellt, dass ein zügiger Aufstieg der Flugzeuge nicht durch die Anflugroute verhindert wird. Denn die von ETARU kommenden Flugzeuge schwenken in diesem Bereich erst in den nördlichen Gegenanflug ein und können einen Sinkflug von 9.000 bis 10.000 ft auf 6.000 bis 7.000 ft einhalten.

Insgesamt stellt sich die Grundkonzeption der Beklagten als vom Gericht gut nachvollziehbare und plausible Lösung der Planungsaufgabe dar. Das besagt noch nicht, dass auch großräumig betrachtet schonendere Alternativen in Erwägung zu ziehen sind. Die Beklagte hatte bisher keine ausreichende Gelegenheit, sich mit allen Alternativvor-

schlägen der Kläger im Einzelnen auseinander zu setzen. Sie hat diese Varianten grundsätzlich in Erwägung zu ziehen und auch im Detail zu prüfen, soweit sie nicht schon nach einer Grobanalyse zu verwerfen sind. Insoweit gibt der Vortrag der Kläger Veranlassung klarzustellen, dass ein Verzicht auf den Einflugpunkt ETARU nicht allein mit der Erwägung zu rechtfertigen ist, die relativ geringe Zahl der über diesen Punkt führenden Anflüge lasse sich auf andere Routen aufteilen. Insoweit wird auf die obigen Darlegungen zur Frage der Abwägungserheblichkeit von Lärmschutzbelangen unterhalb der Zumutbarkeitsschwelle verwiesen. Im Ermessen des LBA liegt es, wie oben dargelegt, auch, ob es grundsätzlich eine Planungsvariante verwirklicht, die auf eine Aufteilung des Lärms in Zeitabschnitten (Noise Sharing) hinausläuft.

Allerdings drängt sich aus der Sicht des Gerichts eine weitere Planungsalternative auf, die auch in dem Parallelverfahren 2 A 1062/01 angesprochen worden ist. Hierbei handelt es sich um eine Modifizierung der festgesetzten Verfahren in der Weise, dass im späteren Verlauf der Routen eine oder mehrere weitere Mindestflughöhen vorgegeben werden. Der Senat verkennt nicht, dass einer derartigen Abänderung der ausgewiesenen Routen Grenzen durch die internationalen Flugregeln (ICAO) gesetzt sind, es ist aber derzeit auch nicht erkennbar, dass diese Möglichkeiten - ggf. unter teilweiser Zurückstellung der gegenläufigen Interessen der Flugzeugführer und Fluggesellschaften - in einem zumutbaren Umfang ausgeschöpft sind. Dadurch könnte nach sehr summarischer Einschätzung eine wohl spürbare Entlastung der wenig vorbelasteten Bereiche, in dem die Kläger zu 2. bis 4. wohnen, erreicht werden.

Hinsichtlich der **Ermittlungstiefe** - auch bei der Prüfung von Alternativen - wurde bereits oben ausgeführt, dass angesichts der Eigenart der Entscheidung über die Flugroutenfestsetzung eine generalisierende und mehr vergleichende Betrachtung ausreichend ist. Das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 28. Juni 2000, a. a. O., S. 3586) hat entschieden, dass das Verfahren nach dem System NIROS bei Einhaltung bestimmter Voraussetzungen nicht zu beanstanden sei. Ergänzend ist hier auszuführen, dass diese Anforderungen nicht überinterpretiert werden dürfen. Auch bei der Festlegung der Vergleichsmaßstäbe steht der Beklagten ein Gestaltungsspielraum offen, der gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar ist. Allerdings müssen die Maßstäbe der Bewertung - etwa die Gewichtung zwischen dem Maß der Lärmbetroffenheit und der Zahl der Betroffenen - erkennbar und die wesentlichen tatsächlichen Voraussetzungen - etwa die wesentlichen Eingabedaten - nachvollziehbar sein.

Die Kläger machen schließlich geltend, die angefochtenen Flugverfahren seien auch deshalb zu beanstanden, weil eine erhebliche Zahl der Flugzeuge den Punkt TABUM nicht auf dem vorgesehenen Verlauf der Routen, also in einer großen Rechtskurve, sondern - in der Regel aufgrund von einzelnen Flugverkehrskontrollfreigaben - auf direktem Weg erreiche (sog. "Directs"). Dadurch trete eine zusätzliche Lärmbelastung auf, die das LBA bei der Festsetzung der Flugrouten nicht hinreichend berücksichtigt habe.

Dieser Vortrag ist nicht schlüssig. Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle im vorliegenden Rechtsstreit sind die vom LBA durch Rechtsverordnung festgesetzten Flugverfahren, nicht aber die tatsächlichen Flugverhaltensweisen der Flugzeugführer und auch nicht die Flugverkehrskontrollfreigaben der Fluglotsen, soweit sie von den veröffentlichten Flugverfahren abweichen. Richtig ist allerdings, dass das LBA bei der Ausweisung einer Flugroute eine gewisse Bandbreite zu berücksichtigen hat, innerhalb der sich die Fluglinien in Anwendung des Flugverfahrens - z. B. aufgrund unterschiedlicher meteorologischer Bedingungen - bewegen können. Diese Korridore oder, wie sie das Bundesverwaltungsgericht bezeichnet, Flugerwartungsgebiete sind Gegenstand des jeweiligen Flugverfahrens. Diese Streuung innerhalb der Flugroute ist nach den Erkenntnissen des Senats aufgrund der neueren Navigationstechnik stark steuerbar. Bei entsprechender Definition des Verfahrens und entsprechender Umsetzung durch die Fluglotsen kann, wenn es vom Verordnungsgeber erwünscht und vorgeschrieben ist, eine starke Bündelung der Fluglinien erreicht werden (wie z. B. die Abflugrouten in südlicher Richtung belegen). Eine gewisse Streuung der Fluglinie mit entsprechender Aufächerung und Verteilung der Lärmbelastung kann aber auch gewollt sein. Davon ist hier grundsätzlich auszugehen, weil das LBA für die Routen via TABUM neben dem festen auch variable Abdrehpunkte festgesetzt hat. In diesem Falle ist die gesamte Bandbreite Gegenstand des Flugverfahrens und muss deshalb auch Bestandteil der behördlichen Abwägung sowie der gerichtlichen Kontrolle sein. In diesem Rahmen lassen die hier streitigen Flugverfahren auch eine gewisse Streuung der Fluglinien östlich der Hauptroute (F-Route) zu; insoweit kann ein geringer Anteil der "Directs" den angefochtenen Flugverfahren zuzuordnen sein.

Nach dem Vorbringen der Kläger insbesondere in der mündlichen Verhandlung betrifft ihr Einwand jedoch in erster Linie diejenigen Flugbewegungen, die aufgrund von Einzelfreigaben östlich des Raumes stattfinden, der durch die zugelassenen Flugverfahren

(einschließlich deren Korridore) abgedeckt wird. Diese Flugbewegungen berühren, wie oben dargelegt, nicht die Rechtmäßigkeit der Flugverfahren; sie sind allerdings von den Fluglärmmessungen erfasst und deshalb in die Beurteilung der Lärmschutzbelange der Kläger eingeflossen. Obwohl diese "Directs" nicht Gegenstand der gerichtlichen Prüfung im vorliegenden Verfahren sind, weist der Senat zur Vermeidung weiterer Streitigkeiten auf Folgendes hin: Die DFS ermächtigt nach ihren Angaben in der mündlichen Verhandlung ihre Fluglotsen, Flugverkehrskontrollfreigaben außerhalb der "veröffentlichten" Verfahren zu erteilen, wenn die Flugbewegungen oberhalb des "lärmrelevanten Höhenbereichs" stattfinden; diese Grenze zieht sie bei 5.000 ft am Tag und 8.000 ft in der Nacht (jeweils über Grund). Diese Verwaltungspraxis - die Fluglotsen nehmen hoheitliche Funktionen wahr - deckt sich im Wesentlichen mit der von der Geschäftsleitung der DFS herausgegebenen Dienstanweisung an ihre Fluglotsen (vgl. Ziffern 3.2.1 und 3.2.2 der "Richtlinie Fluglärminderung"). Wenn sich, wofür hier einige Flugspuraufzeichnungen sprechen, Flugbewegungen aufgrund von Einzelfreigaben derart häufen oder gar bündeln, dass neben den durch Rechtsverordnung zugelassenen Flugverfahren weitere Flugrouten - **faktische Flugrouten** - entstehen, wirft das Rechtsfragen in zweifacher Hinsicht auf: Zunächst kann sich daraus ein Handlungsbedarf für das LBA ergeben. Die Existenz einer faktischen Flugroute indiziert ein Verkehrsbedürfnis. Die Einzelfreigabe versetzt den Flugzeugführer in die Lage, den Wegpunkt TABUM möglichst schnell zu erreichen. Neben dem Vorteil für das Luftfahrtunternehmen durch Zeitgewinn und Einsparung von Kraftstoff wirkt sich das auch für die DFS vorteilhaft aus, weil sich die Zeitspanne der einzelnen Flugverkehrskontrolle verkürzt. Stehen diesen flug- und flugsicherungstechnischen Interessen keine Lärmschutzbelange entgegen, kann die faktische Flugroute für das LBA Anlass sein, ein entsprechendes Flugverfahren durch Rechtsverordnung auszuweisen, d. h. mit anderen Worten die faktische Flugroute zu legalisieren.

Wenn dagegen eine Erweiterung der zugelassenen Flugrouten in Richtung Osten aus der Sicht des LBA nicht interessengerecht ist, unterliegt die Praxis der DFS nicht unerheblichen rechtlichen Bedenken. Diese resultieren in formeller Hinsicht daraus, dass die Fluglotsen bei der Vergabe der einzelnen Flugverkehrskontrollfreigaben an die gesetzlichen Bestimmungen, also auch an die durch Rechtsverordnung festgesetzten Flugverfahren gebunden sind. Der Senat verkennt nicht, dass die Ausweisung von Flugrouten als ein standardisiertes Verfahren an übliche Bedingungen anknüpft, so dass die Flug-

lotsen bei besonderen - z. B. meteorologischen - Situationen oder gar bei Gefahren für die Sicherheit des Luftverkehrs in der Lage sein müssen, individuelle Flugwege zu bestimmen. Eine davon unabhängige generelle Ermächtigung, von zugelassenen Flugverfahren abzuweichen, lässt sich auch nicht aus der Erwägung herleiten, dass der gesamte Luftraum grundsätzlich allen Luftfahrzeugen offen steht. Denn wenn das LBA aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung bestimmte Flugrouten für den Weg von dem Flughafen bis zu dem Punkt TABUM festlegt, kommt darin auch der Wille zum Ausdruck, dass - soweit keine Ausnahmen vorgesehen sind - in diesem Bereich keine anderen als die zugelassenen Flugverfahren genutzt werden sollen.

In materieller Hinsicht bestehen Bedenken, den Höhenbereich über 5.000 ft GND am Tag generell als nicht lärmrelevant zu betrachten. Gerade im vorliegenden Verfahren hat sich gezeigt, dass auch von dem Flugverkehr oberhalb dieser Schwelle Lärmbeeinträchtigungen ausgehen können, die zwar nicht als unzumutbar (im Sinne einer erheblichen Störung), wohl aber als abwägungsrelevant anzusehen sind und möglichst vermieden werden sollen (vgl. die Kritik von Berkemann, ZUR 2002, 202 <205>).

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 155 Abs. 1 Satz 1, 154 Abs. 3 und 162 Abs. 3 VwGO.

Die Vollstreckbarkeitserklärung folgt aus § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11 und 711 ZPO.

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

## RECHTSMITTELBELEHRUNG

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

**Hessischen Verwaltungsgerichtshof**

**Brüder-Grimm-Platz 1**

**34117 Kassel**

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

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

- die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden

oder

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

oder

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

Habbe

Hassenpflug

Dr. Zysk

Pabst

Dr. Rudolph