

den später erlassenen Genehmigungs- und Planfeststellungsbestimmungen des Luftverkehrsgesetzes bedurfte es nicht mehr (vgl. BVerwGE 81, 95, 103; vgl. auch Hofmann/Grabherr, § 6 Rdnr. 8 m.w.N. z.B. BVerwG, DVBl 1989, 1051). Einer Genehmigung bedarf lediglich die Änderung des Betriebs, wie sie hier Gegenstand des Antrags ist. Der legale Bestand der Flugplatzanlage als solcher könnte nur dann verneint werden, wenn das Gelände seine Prägung durch den Flugbetrieb bereits verloren hätte. Dies entspricht einem allgemeinen Grundsatz des Bestandsschutzes (vgl. BVerwG NVwZ 1989, 667). Inwieweit eine bestimmte Art der Nutzung einer baulichen Anlage bestandsgeschützt ist, richtet sich danach, ob und gegebenenfalls in welchem Maße die bebauungsrechtliche Situation noch von dieser Nutzung geprägt erscheint. Vom Standpunkt eines objektiven Beobachters aus gesehen muß die Anlage in ihrer Umgebung für die bisher dort angetroffene Nutzung noch offen sein. Bestandsschutz für eine bestimmte Art von Nutzung endet nicht notwendig schon mit deren faktischer Beendigung. Innerhalb einer gewissen Zeitspanne wirkt der Bestandsschutz vielmehr nach und es besteht die Gelegenheit, an den früheren Zustand anzuknüpfen. Nach diesen allgemeinen Rechtsgrundsätzen zum Bestandsschutz einer Anlage erlischt dieser nicht, wenn die angestrebte Betriebsänderung in hinreichendem zeitlichem Zusammenhang mit der Änderung der früheren Funktion steht. Einer Auslotung der zeitlichen Grenzen im einzelnen bedarf es hier nicht, da die Änderungspläne unmittelbar im Anschluß an die Einschränkung der militärischen Nutzung verfolgt worden sind.

Aus diesen Gründen bedarf es wegen der Unerheblichkeit des Beweisthemas auch nicht der Erhebung des von den Klägern zu 6) bis 8) angebotenen Beweises durch Vernehmung der Besprechungsteilnehmer vom 03. Februar 1992 zum Entfallen einer etwaigen militärischen Funktion der Anlage. Auf den "lückenlosen" Anschluß des zivilen Betriebs an den militärischen Flugbetrieb käme es insoweit nicht an. Ebensowenig ist rechtlich erheblich,

ob es sich um eine militärische Fortnutzung oder eine Mitbenutzung handelt. Abgesehen von der Frage, daß die Mitbenutzung Fragen der Verfügungsgewalt des Betreibers zur Sicherung seiner Betriebspflicht aufwirft, stellt die Mitbenutzung im Hinblick auf die aufgeworfenen genehmigungsrechtlichen Fragen ein Minus zu einer Fortnutzung dar, so daß zusätzliche Anforderungen insoweit nicht zu stellen sind. Insbesondere führt die tatsächliche Einstellung des militärischen Betriebs nicht etwa zum Fortfall des Substrats der Genehmigung und zu deren Nichtigkeit, wie die Kläger annehmen möchten. Auch die künftige Einstellung der militärischen Nutzung könnte an der Rechtmäßigkeit der Fortsetzung des selbständig auf eigener Rechtsgrundlage genehmigten zivilen Betriebs nichts ändern.

Im übrigen fällt die Widmung der Anlage nicht schon mit der tatsächlichen Einstellung des militärischen Flugbetriebs weg. Vielmehr bedürfte es dafür eines gesonderten Akts der Entwicklung (vgl. BVerwGE 81, 111) durch eindeutige und bekannt gemachte Erklärung, der hier nicht erkennbar ist. Der Bundesminister der Verteidigung hat in seiner zu den Akten gelangten schriftlichen Erklärung vom 30. Juni 1993 im Gegenteil an der militärischen Widmung des Geländes als Reserveflugplatz der NATO für Krisenfälle festgehalten, wie dies der bestehenden Planung entspricht.

4. Regelung durch das Planungsvereinfachungsgesetz

Der hier letztlich verfolgte Anspruch auf förmliche Beteiligung im für richtig gehaltenen Verfahren greift auch infolge der Änderung der Rechtslage bei der Konversion militärischer Flugplätze nicht durch. Die Rechtmäßigkeit der Genehmigung beurteilt sich hier zwar grundsätzlich nach den allgemeinen prozessualen Grundsätzen für die Anfechtungsklage und der zugrundeliegenden materiell-rechtlichen Rechtslage nach dem Zeitpunkt der Genehmigungserteilung. Zu diesem Zeitpunkt, ebenso wie zum Zeitpunkt der Beschlußfassung des Senats im Eilverfahren, war die Änderung des Luftverkehrsgesetzes durch

das Planungsvereinfachungsgesetz vom 17. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2123) - im Gegensatz zu dem Zeitpunkt der Erteilung der Änderungsgenehmigung vom 19.04.1994 - noch nicht in Kraft. Seit dem Inkrafttreten dieser Änderungen ergeben sich indessen auch in dem vorliegenden Verfahren betreffend die Genehmigung vom 14.07.1993 Auswirkungen auf die Rechtsposition der Kläger, soweit sie letztlich mit der Klage eine nicht ausreichende Beteiligung und Anhörung im objektiv-rechtlich vorgesehenen Verfahren rügen. Die Geltendmachung einer solchen Verfahrensposition - letztlich mit dem Ziel der Teilhabe an dem "richtigen" Genehmigungsverfahren nach Aufhebung der vorliegenden Genehmigungsentscheidung -, wäre rechtsmißbräuchlich, wenn aufgrund der gewandelten Gesetzeslage eine Beteiligung in einem derartigen Rahmen nicht mehr beansprucht werden kann. So liegt es aber unabhängig von den zur alten Rechtslage gemachten Ausführungen vorliegend aufgrund der durch das Planungsvereinfachungsgesetz eingetretenen Rechtswirkungen: Nach § 8 Abs. 5 LuftVG i.d.F. des Planungsvereinfachungsgesetzes ist für die zivile Nutzung eines aus der militärischen Trägerschaft entlassenen ehemaligen Militärflugplatzes eine Änderungsgenehmigung nach § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG durch die zuständige zivile Luftfahrtbehörde erforderlich, in der der Träger der zivilen Nutzung anzugeben ist. Eine Planfeststellung oder Plangenehmigung findet danach nicht statt. Für die Mitbenutzung gilt dies nach Abs. 7 der Bestimmung entsprechend. Ein militärischer Bau-schutzbereich bleibt bestehen, bis die Genehmigungsbehörde etwas anderes bestimmt. Dabei kann die Frage offenbleiben, ob mit der gesetzlichen Neuregelung - wie zum Teil angenommen wird -, wofür indessen nach Auffassung des Senats kaum die besseren Anhaltspunkte sprechen, eine solche Betriebsänderungsgenehmigung nach § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG auch wesentliche Anlagenänderungen umfassen könnte (vgl. VGH Ba-Wü., Urteil vom 01.02.1996, 8 S 1961/95, a.a.O., S. 609). Solche liegen hier nämlich nicht vor. Ob bei einer mißbräulichen Aufteilung des Vorhabens - von den Klägern als "Salami-Taktik" bezeichnet - für die rechtliche Bewertung auf ein "Gesamtvorhaben" abzustel-

len wäre, kann offenbleiben, da eine solche Umgehungsabsicht hier nicht auszumachen ist. Daran ändert auch nichts der Umstand, daß aus der Sicht des Anlagenzulassungsrechts "unbedeutendere" Änderungsvorhaben für die betriebswirtschaftliche Seite des Unternehmens durchaus gesteigerte Bedeutung haben mögen.

5. UVP-Richtlinie

Schließlich ergibt sich ein Anfechtungsrecht auch nicht unabhängig von den nationalen rechtlichen Bestimmungen schon allein aufgrund EG-rechtlicher Regelungen, hier der von den Klägern angeführten Bestimmungen der Richtlinie 85/337 zur Umweltverträglichkeitsprüfung. Eine Vorlage an den Europäischen Gerichtshof erübrigt sich, da die von den Klägern bezeichnete Vorlagefrage unerheblich ist bzw. es einer Vorlage nicht bedarf, weil ein Verstoß gegen EG-rechtliche Bestimmungen in eindeutiger Weise auszuschließen ist.

Zwar mag es aus der Sicht des Europarechts nicht unstrittig sein und unter Umständen auf europarechtlicher Ebene der Klärung bedürfen, ob das EG-Recht nicht die Eröffnung anderer und weitergehender Klagemöglichkeiten erzwingt, als dies nach nationalem Recht der Fall ist (einschränkend: BVerwG, UPR 1996, 339). Der Senat hält es jedenfalls für eindeutig, daß das hier verfolgte Vorhaben, das nicht mit einer wesentlichen Anlagenänderung verbunden ist, schon dem Gegenstand nach nicht von der Umweltverträglichkeitsprüfungsrichtlinie umfaßt ist.

Das Vorhaben, wie es hier zur Genehmigung gestellt ist, unterfällt nicht dem Katalog der umweltverträglichkeitsprüfungspflichtigen Vorhaben nach der Richtlinie. Zwar handelt es sich um einen Flugplatz im Sinne des Anhangs 1 Ziffer 7 zu Art. 4 mit einer Start- und Landebahngrundlänge von 2100 m und mehr; es könnte im übrigen durchaus auch Zweifeln unterliegen, ob ein Mitgliedstaat generell Projekte nach Anhang 2 (hier im Hinblick auf die sonstigen Flugplätze, Ziffer 10 d) ohne an dem Sinn und Zweck der Umweltverträglichkeitsprüfungsrichtlinie

orientierte Schwellenwerte oder die Unterscheidung nach Art und Auswirkungen der Anlage von der Umweltverträglichkeitsprüfungspflicht freistellen könnte. Es geht nach Art. 1 der Richtlinie nämlich um Projekte - auch die Änderung solcher Projekte -, die möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben (vgl. EuGH, DVBl. 1997, 40). Dem Gegenstand nach fallen aber Betriebsänderungen im Hinblick auf Flugplätze nicht unter die Umweltverträglichkeitsprüfungspflicht nach der Richtlinie, da sowohl in Anhang 1 Ziffer 7 wie auch in Anhang 2 Ziffer 10 d nur auf den "Bau" von Flugplätzen abgestellt wird. Auch die Änderungsverfahren (Anhang 2 Ziffer 12) können somit nur auf die baulichen Anlagen bezogen sein. Daran fehlt es hier, da mit dem Vorhaben, wie es zur Genehmigung gestellt ist, nur unwesentliche Anlagenänderungen verbunden sind. Die von der Umweltverträglichkeitsprüfungsrichtlinie erfaßten Eingriffe in Natur und Landschaft sind offenkundig maßgeblich bereits mit der Errichtung der militärischen Anlage verbunden gewesen. Es ist zwar nicht zu verkennen, daß auch der von möglichen Lärmwirkungen betroffene Mensch als solcher als "Faktor" und Schutzobjekt in Art. 3 Spiegelstrich 1 der Richtlinie genannt ist und auch mit einer reinen Betriebsänderung Lärmauswirkungen in einem erheblichen Ausmaß verbunden sein können. Daraus allein läßt sich indessen nicht schließen, daß nach Sinn und Zweck der Richtlinie eine förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung gefordert sein könnte. Die Auswirkungen des Flugbetriebes als Lärmerscheinungen und Einwirkungen auf den Menschen können auch ohne komplexe Umweltverträglichkeitsprüfung mit Hilfe der fachgesetzlichen Anforderungen des Lärmschutzes erfaßt werden. Die Kläger haben im übrigen auch nicht aufzuweisen vermocht, welche von ihnen geltend zu machenden Belange ein Planfeststellungs- bzw. Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren noch hätte zutagefördern können, die sie nicht im vorliegenden Zusammenhang geltend gemacht haben, nachdem in dem von der Behörde durchgeführten Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung eine umfassende Anhörung sowie planerische Abwägung unter Berücksichtigung

unter anderem der Belange von Raumordnung und Städtebau, Natur und Landschaft sowie auch der Fluglärmauswirkungen stattgefunden hat.

6. Kein Erfordernis eines Raumordnungsverfahrens

Nach den zum Zeitpunkt der Genehmigungserteilung geltenden rechtlichen Bestimmungen bedurfte es auch nicht der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens nach § 6 a Abs. 2 des Raumordnungsgesetzes in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 11. Juli 1989 (BGBl. I S. 141).

Danach bestimmt die Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats Vorhaben, für die ein Raumordnungsverfahren durchgeführt werden soll, wenn diese im Einzelfall raumbedeutsam sind und überörtliche Bedeutung haben. Nach Abs. 3 der Bestimmung kann von einem Raumordnungsverfahren abgesehen werden, wenn eine ausreichende Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung auf andere Weise gewährleistet wird. Raumordnungsverfahrenspflichtig ist gemäß § 1 Nr. 12 der auf dieser Grundlage ergangenen Raumordnungsverordnung der Bundesregierung vom 13. Dezember 1990 (BGBl. S. 2766) nur die "Anlage und wesentliche Änderung eines Flugplatzes, der einer Planfeststellung nach § 8 LuftVG bedarf". Es handelt sich dabei um eine Sollbestimmung. Sie greift hier aber aus den genannten Gründen bereits dem Gegenstand nach nicht durch.

Soweit die Genehmigungsentscheidung nach § 6 Abs. 2 LuftVG zu prüfen hat, ob die geplante Maßnahme den Erfordernissen unter anderem der Raumordnung und Landesplanung entspricht, konnte diese Prüfung ohne vorlaufendes Raumordnungsverfahren innerhalb des Genehmigungsverfahrens vorgenommen werden (vgl. auch BVerwGE 75, 214 zur älteren Rechtslage vor Einführung der Sollvorschrift des § 6a Raumordnungsgesetz in Verbindung mit der Raumordnungsverordnung; diese Rechtsprechung dürfte für die in der Raumordnungsverordnung nicht aufgeführten Projekte

Gültigkeit behalten). Betroffene Dritte haben danach kein selbständiges Recht auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens, d.h., sie können nicht allein wegen des Fehlens eines solchen Verfahrens die Anfechtung einer Genehmigung beanspruchen. Sie sind vielmehr im Rahmen der Abwägungskontrolle darauf beschränkt zu rügen, die Entscheidung leide auch mit Blick auf die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung an Abwägungsmängeln (vgl. auch Hofmann/Grabherr, § 6 Rdnr. 97 f.).

7. Keine Ausschluß- oder Befangenheitsgründe

Eine Rechtswidrigkeit der Genehmigung ergibt sich nicht daraus, daß etwa Personen an der Erteilung der Genehmigung mitgewirkt hätten, die wegen Befangenheit bzw. dem Vorliegen eines Ausschlußgrundes an der Entscheidung nicht hätten mitwirken dürfen.

Anlaß zur Prüfung gibt insoweit der Umstand, daß das Land maßgeblich an der Betriebsgesellschaft, der Beigeladenen, beteiligt ist, und die Zuständigkeit für die Wahrnehmung dieser Aufgaben beim Ministerium für Wirtschaft und Verkehr liegt, das ebenfalls für die Genehmigungserteilung zuständig ist; schließlich ist im Verwaltungsverfahren gerügt worden, daß sich der Abteilungsleiter der für die Genehmigung zuständigen Abteilung im Vorfeld in schriftlichen Stellungnahmen sowie öffentlichen Vorträgen für das Projekt eingesetzt habe.

Nach § 20 Abs. 1 VwVfG darf in einem Verwaltungsverfahren für eine Behörde nicht tätig werden, (Nr. 1) wer selbst beteiligt ist, bzw. (Nr. 5) wer bei einem Beteiligten gegen Entgelt beschäftigt ist oder bei ihm als Mitglied des Vorstands, des Aufsichtsrats oder eines gleichartigen Organs tätig ist; dies gilt allerdings nicht für den, dessen Anstellungskörperschaft Beteiligter ist. Dem Beteiligten steht gleich, wer durch die Tätigkeit oder durch die Entscheidung einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil erlangen kann.

Nach § 21 Abs. 1 VwVfG hat sich nach entsprechender Anordnung des Behördenleiters derjenige der Mitwirkung zu enthalten, bei dem ein Grund vorliegt, der geeignet ist, Mißtrauen gegen eine unparteiliche Amtsausübung zu rechtfertigen. Die Entscheidung kann nur zusammen mit der das Verfahren abschließenden Entscheidung überprüft werden. Das Ausschlußverfahren wegen Besorgnis der Befangenheit setzt eine entsprechende Unterrichtung oder Rüge durch einen Beteiligten voraus. Selbst wenn es daran hier nicht fehlen sollte, weil insbesondere im Erörterungsverfahren der Befangenheitsgrund gerügt worden ist, so liegen die Voraussetzungen nicht vor, unter denen die Mitwirkung des Bediensteten am Verwaltungsverfahren zur Rechtswidrigkeit der Entscheidung führen müßte.

Ein in § 20 VwVfG genannter förmlicher Ausschlußgrund liegt nicht vor; die Antragstellerin im Genehmigungsverfahren, die Beigeladene, ist eine von dem Land als für die Erteilung der Genehmigung zuständigen Körperschaft rechtlich getrennte juristische Person des Privatrechts; eine Beteiligung der für die Genehmigung zuständigen Beamten in den Organen der Gesellschaft im Sinne des § 20 Nr. 5 VwVfG ist nicht geltend gemacht noch ersichtlich. Die Genehmigungsbehörde hat dargelegt, daß die Beteiligungsrechte gesellschaftsrechtlicher Natur von einer anderen Abteilung des Ministeriums wahrgenommen würden. Auch für eine frühere Tätigkeit in diesem Rahmen würde der Tatbestand des § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 VwVfG nicht ausgefüllt (vgl. BVerwG, DVBl 1987, 579); der Ausschluß betrifft nämlich nur Tätigkeiten, auch Vortätigkeiten, die nicht in amtlicher Eigenschaft wahrgenommen worden sind.

In Betracht zu ziehen wäre daher hier lediglich, ob eine Besorgnis der Befangenheit im Sinne des § 21 Abs. 1 Satz 1 bestand oder Verfahrensgrundsätze einer gerechten Abwägung verletzt worden sind, die auf das Ergebnis der Entscheidung Auswirkungen gehabt haben können (vgl. BVerwG a.a.O., S. 579, 580).

Die erforderliche Unparteilichkeit der planenden Behörde kann danach gefährdet sein, wenn die Behörde durch ihre Verfahrensgestaltung eine im Gesetz nicht vorgesehene Bindung selbst eingeht - auch wenn dies nur faktischer Natur ist -. Sie ist des weiteren gefährdet in den Fällen, wenn andere Behörden oder Amtsträger außerhalb ihrer Zuständigkeit und außerhalb zulässiger Beteiligungen auf das Verwaltungsverfahren Einfluß zu nehmen suchen.

Diese Voraussetzungen sind hier deshalb nicht gegeben, weil die faktischen Einflüsse auf die Entscheidung, die die Einwender darlegen wollen, lediglich mit dem Umstand verbunden sind, daß sowohl die Zuständigkeit für die Wahrnehmung der gesellschaftsrechtlichen Beteiligungsrechte, letztlich die Verfolgung der Daseinsvorsorge auf dem Gebiet des Luftverkehrs, wie auch die Funktion einer Genehmigungsbehörde (§ 39 LuftVZO in Verbindung mit § 2 Nr. 1 der Landesverordnung über die Zuständigkeiten nach dem Luftverkehrsgesetz vom 20. März 1992 - GVBl S. 82 -; BS 96-1) bei dem Ministerium für Wirtschaft und Verkehr liegen. Es ist in der Tat zutreffend, daß auch eine Trennung der Aufgabenbereiche dergestalt, daß diese zwei verschiedenen Abteilungen zugewiesen sind, an der Besorgnis nichts zu ändern vermöchte, weil nämlich bei einer monokratisch durch den politisch verantwortlichen Minister geführten Behörde dessen vielfach verkündete politische, verkehrspolitische und strukturpolitische Vorstellungen nicht ohne faktischen Einfluß auf die ihm nachgeordneten Beamten sind, gleichviel in welcher Funktion und in welcher Abteilung sie tätig werden.

Wie die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aber ebenfalls wiederholt festgestellt hat, gehen zwingende Erfordernisse einer rechtsstaatlichen Verfahrensgestaltung nicht so weit, daß die Funktionen von Vorhabenträger und planender Behörde stets getrennt sein müßten, selbst wenn - etwa für eine Ressortaufteilung - rechtspolitisch vieles sprechen könnte (vgl. auch BVerwG, DÖV 1987, 870 sowie UPR 1993, 67 zur bahnrechtlichen Planfeststellung). Im Hinblick darauf, daß organi-

satorische Regelungen vielfach mit sich führen, daß Behörden "in eigener Sache" entscheiden müssen, hat auch das Bundesverfassungsgericht seit je her insoweit keine Bedenken getragen und als unbedenklich angesehen, daß Behörden nicht eine ähnlich unabhängige Rolle wie Richter einnehmen können (BVerfGE 3, 377).

Daß über die genannten - bei der hier gegebenen Ressortzuständigkeit - zwangsläufigen organisatorischen Verbindungen hinaus im Genehmigungsverfahren in besonderer Weise die mit der Genehmigung befaßten Bediensteten ermöglicht hätten, daß sachwidrig Einfluß auf das Verfahren genommen wird, ist nicht dargetan und nicht ersichtlich.

Den rechtsstaatlichen Verfahrenserfordernissen wird letztlich auch in solchen Fallkonstellationen durch die zur Verfügung stehende Rechtswegeröffnung sowie die in diesem Rahmen mögliche Kontrolle von Abwägungsvorgang und Abwägungsergebnis durch den Richter Rechnung getragen. Weitergehende Anforderungen an das Verwaltungsverfahren könnten - bei grundsätzlicher Billigung von Überschneidungen von Vorhabenträgerschaft und Trägerschaft der Funktion der Genehmigungsbehörde - nicht gestellt werden, ohne daß dies zu einer nicht hinnehmbaren Lähmung der Exekutiv-tätigkeit führen würde.

III. Materielle Genehmigungsvoraussetzungen

1. Verfügungsbefugnis über eine vorhandene Anlage

Es fehlt für die Erteilung der Betriebsgenehmigung hier nicht daran, daß die Beigeladene als Grundlage für den Betrieb

entsprechende legale Anlagen vorhält, die deswegen nicht erneut der Genehmigung bedürfen.

An die zivile betriebliche Mitbenutzungsgenehmigung für einen militärischen Flughafen werden insoweit allerdings Anforderungen gestellt, die sich aus der Berücksichtigung der luftverkehrsrechtlichen Betriebspflicht (§ 45 Abs. 1 LuftVZO) ergeben. Bei der Drittanfechtung kommt diesem Gesichtspunkt der Erfüllbarkeit der Betriebspflichten - die an sich nur im öffentlichen Interesse liegt - deshalb Bedeutung zu, weil Fragen der planerischen Abwägung mitberührt werden. Ein Betrieb, der nicht verlässlich Zwecken der öffentlichen Daseinsvorsorge dient, könnte die berührten schutzwürdigen privaten Belange nicht überwinden.

Auf ein Mindestmaß an Selbständigkeit des zu genehmigenden zivilen Unternehmens kann nicht verzichtet werden. Es würde dem Verkehrszweck und der mit den Regelungen des Luftverkehrsgesetzes geförderten Daseinsvorsorgeaufgabe nicht entsprechen, wenn ein ziviler Betrieb nur nach einseitiger Vorgabe durch militärische Stellen, d.h. in dem Umfang stattfinden könnte, wie diese Stellen es zulassen. Auf diese Weise könnten Ziele des zivilen Luftverkehrs nicht zuverlässig verfolgt werden. Es bestünde bei einer solchen Fallkonstellation auch keine Rechtfertigung, überhaupt von der selbständigen Zulassung eines zivilen Flugbetriebs im Sinne des Luftverkehrsgesetzes auszugehen. Vielmehr bliebe die Zuständigkeit der militärischen Stellen bei einer solchen Lösung unberührt. Die Aufrechterhaltung der mit dem Flugbetrieb verbundenen Belastungen könnte in einer solchen Situation lediglich auf die beherrschende militärische Zwecksetzung gestützt werden.

Bei der Auflassung einer militärischen Anlage und der zivilen Fortnutzung stellten sich solche Fragen nicht; vorliegend sind die Beteiligten aber bewußt diesen Weg nicht gegangen. Dabei mögen zunächst auch Verfahrensfragen eine Rolle gespielt haben,

indessen sind die militärischen Interessen im Laufe der Zeit konkretisiert worden (geplante Reservehaltung).

Für die Erteilung der Mitbenutzungs(-betriebs)genehmigung ist damit erheblich zum einen die Frage nach dem legalen Bestand der Anlage, zum anderen, ob der Genehmigungsbewerber über diese Anlage "verfügt".

Von einem legalen Bestand der Anlage selbst ist im Sinne des Luftverkehrsgesetzes auszugehen. Der Flugplatz wurde legal als Militärflugplatz betrieben. Dies ergibt sich daraus, daß er unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg von französischen Besatzungsmächten unter Besatzungsrecht angelegt wurde und der Betrieb aufgenommen wurde. Er wurde in der Folgezeit von alliierten Truppen im Rahmen der Stationierungsregelung weiter genutzt. Einer erneuten luftverkehrsrechtlichen Regelung nach den später erlassenen Genehmigungs- und Planfeststellungsbestimmungen des Luftverkehrsgesetzes bedurfte es nicht mehr (vgl. BVerwGE 81, 95, 103; vgl. auch Hofmann/Grabherr, § 6 Rdnr. 8 m.w.N. z.B. BVerwG, DVBl 1989, 1051). Einer Genehmigung bedarf lediglich die Änderung des Betriebs, wie sie hier Gegenstand des Antrags ist. Der legale Bestand der Flugplatzanlage als solcher könnte nur dann verneint werden, wenn das Gelände seine Prägung durch den Flugbetrieb bereits verloren hätte. Dies entspricht einem allgemeinen Grundsatz des Bestandsschutzes (vgl. BVerwG NVwZ 1989, 667). Inwieweit eine bestimmte Art der Nutzung einer baulichen Anlage bestandsgeschützt ist, richtet sich danach, ob und gegebenenfalls in welchem Maße die bebauungsrechtliche Situation noch von dieser Nutzung geprägt erscheint. Vom Standpunkt eines objektiven Beobachters aus gesehen muß die Anlage in ihrer Umgebung für die bisher dort angetroffene Nutzung noch offen sein. Bestandsschutz für eine bestimmte Art von Nutzung endet nicht notwendig schon mit deren faktischer Beendigung. Innerhalb einer gewissen Zeitspanne wirkt der Bestandsschutz vielmehr nach und besteht die Gelegenheit, an den früheren Zustand anzuknüpfen. Nach diesen allge-

meinen Rechtsgrundsätzen zum Bestandsschutz einer Anlage erlischt dieser nicht, wenn die angestrebte Betriebsänderung in hinreichendem zeitlichen Zusammenhang mit der Änderung der früheren Funktion steht. Einer Auslotung der zeitlichen Grenzen im einzelnen bedarf es hier nicht, da die Änderungspläne unmittelbar im Anschluß an die Einschränkung der militärischen Nutzung verfolgt worden sind.

Die Erteilung einer Betriebsgenehmigung setzt neben dem Vorhandensein eines legalen Bestands der Anlage weiter voraus, daß ein Antragsteller - hier die Beigeladene - nach ihren eigenen in den Antragsunterlagen bekundeten Angaben die für den Betrieb erforderliche Anlage vorhält und unterhält (vgl. Hofmann/Grabherr, § 6 Rdnr. 24). Er muß in eigener Verantwortung die dazu nötigen Handlungen verrichten können. Auf einer anderen Grundlage wären die Unterscheidungen nicht tragfähig, daß auf einer "vorhandenen Anlage", die früher ausschließlich militärisch genutzt wurde und weiterhin eine militärische Funktion behalten soll, ziviler Luftverkehr nach den für ihn geltenden Regeln, d.h. in Zuständigkeit der zivilen Luftverkehrsbehörden und unter den materiell-rechtlichen Anforderungen genehmigt werden soll, die an den zivilen Betrieb gestellt sind. Die zivile Genehmigung setzt - weil ein von dem militärischen Betrieb gleichsam losgelöstes "ziviles Flugplatzunternehmen" neben der militärischen Funktion der Anlage bestehen soll - voraus, daß dem zivilen Flugplatzhalter in einer Weise an den für den Flugbetrieb erforderlichen Anlagen und Einrichtungen Besitz verschafft wird, daß er ungehindert für die Erfüllung der Pflichten als Flugplatzhalter eintreten kann, die ihn als Inhaber einer zivilen Betriebsgenehmigung treffen.

§ 45 Abs. 1 LuftVZO sieht vor, daß der Flughafenunternehmer den Flughafen in betriebssicherem Zustand zu halten und ordnungsgemäß zu betreiben hat. Dies sichert die Zweckbestimmung von (zivilen) Verkehrsflughäfen, die Verkehrseinrichtungen im

öffentlichen Verkehrsinteresse sind mit der Bestimmung, grundsätzlich jedermann zur Benutzung zur Verfügung zu stehen. Die Betriebspflicht beinhaltet die Verpflichtung, den Flughafen den benutzungsberechtigten Luftfahrzeugen zu den genehmigten Betriebszeiten entsprechend der Genehmigung zum Starten, Landen und Abstellen zur Verfügung zu stellen. Die Unterhaltungspflicht verpflichtet den Flughafenunternehmer dazu, die Flughafenanlage stets so zu erhalten, daß der Flugbetrieb jederzeit betriebssicher möglich ist. Verstöße gegen Betriebs- wie Unterhaltungspflicht sind als Ordnungswidrigkeiten Sanktionen unterworfen (§ 108 Nr. 7a Luftverkehrszulassungsordnung; vgl. zum Ganzen: Giemulla-Schmitt, § 45 Luftverkehrszulassungsordnung, Rdnr. 2; Hofmann/Grabherr, § 6 LuftVG, Rdnr. 134).

Es entspricht der Sicherung der Daseinsvorsorgeaufgabe, daß der Genehmigungsinhaber sich nicht einseitig der Betriebspflichten entledigen kann; vielmehr ist dies nur aufgrund einer Befreiungsentscheidung der Genehmigungsbehörde nach § 45 Abs. 1 Satz 3 LuftVZO möglich (zur Abgrenzung zur "wesentlichen Betriebsänderung" vgl. BVerwG Urteil vom 27. September 1993, 4 C 22.93, S. 4). Gerade in dieser Ausnahmemöglichkeit wird die im öffentlichen Verkehrsinteresse liegende Betriebspflicht bestätigt. Für Verkehrsflughäfen würde die vollständige Befreiung von der Verkehrspflicht der Zweckbestimmung der Anlage widersprechen (Hofmann/Grabherr, § 6 Rdnr. 137). Die Betriebspflicht trägt der Tatsache Rechnung, daß Flugplätze wegen ihrer Auswirkungen ein knappes Gut darstellen und ein öffentliches Interesse besteht, vorhandene und zugelassene Flugplätze betriebsbereit zu halten.

Klarstellend ist zu bemerken, daß die weitere Aufrechterhaltung des militärischen Betriebs bzw. der militärischen Reservefunktion wegen dieser Selbständigkeit des zivilen "Unternehmens" keine Voraussetzung für den Bestand der zivilen (Mit-)Benutzungsgenehmigung ist. Die Mitbenutzung schafft dem zivilen Betreiber nach der hier zugrunde gelegten Rechtsauffas-

sung kein genehmigungsrechtliches Privileg - etwa dahingehend, daß der zivile Betreiber seine Pflichtenstellung leugnen und auf die Verantwortung verweisen dürfte, die den militärischen Nutzer in seinem Verantwortungsbereich trifft -. So sind die Betriebseinrichtungen - wovon auch die Genehmigung ausgeht - nicht etwa am militärischen Standard zu messen, sondern an den Maßstäben, die nach den ICAO-Regeln international an zivilen Flugbetrieb anzulegen sind. Aus diesen Gründen kann es weder zur Rechtswidrigkeit noch gar zur Nichtigkeit der Mitbenutzungsgenehmigung führen, wenn der militärische Flugbetrieb eingestellt wäre bzw. eingestellt würde. Der Wegfall tatsächlicher Beschränkungen für die zivile Widmung kann für das genehmigte zivile Projekt der luftverkehrsrechtlichen Daseinsvorsorge keine rechtlich nachteiligen Wirkungen haben.

Ob der Betreiber hier nach den Antragsunterlagen und den sonst im Genehmigungsverfahren nachgereichten Unterlagen die nötige Sachherrschaft in dem Sinne hat, daß er eine Anlage für den zivilen Flugbetrieb "vorhält", ist - wie der Senat in seinem Beschluß im Eilverfahren vom 09.12.1993 ausgeführt hat - nach der Sachlage zum Zeitpunkt der Erteilung der Genehmigung zwar nicht mit Selbstverständlichkeit zu bejahen. So hat etwa in einem Schriftwechsel vom 28. Januar 1993 das für Wasserwirtschaft zuständige Referat der Bezirksregierung im Hinblick auf in Rede stehende Sanierungspflichten die Frage aufgeworfen, ob überhaupt für die Beigeladene ein "Unternehmerstatus" bestehe.

Wie der Senat aber bereits im erwähnten Eilverfahren ausgeführt hat, ist von der Verfügbarkeit der Anlage aufgrund der besonderen Gegebenheiten vorliegend trotz der nur wenig aussagekräftigen ursprünglichen vertraglichen Position, die der Mitbenutzungsvertrag zunächst der Rechtsvorgängerin der Beigeladenen eingeräumt hat, auszugehen. Dies hat auch die weitere Entwicklung bestätigt. Dafür sprach seinerzeit bereits die zu erwartende besondere Rücksichtnahme der beteiligten öffentlichen Körperschaften untereinander und deren im wesentlichen

gleichgerichtete Interessen, so daß damit zu rechnen war, daß der zivile Betreiber seinen Betriebspflichten stets werde entsprechen können. Nach den ursprünglichen Vorstellungen war der Bund als Eigentümer bestrebt, alsbald nach der erwarteten Aufgabe der militärischen Nutzung mit dem Land als Interessenten für die Nachfolgenutzung in Verhandlungen über die Über-eignung der Betriebsflächen einzutreten. Dementsprechend lautete übrigens auch das Anschreiben zu den Genehmigungsunter-lagen der Beigeladenen vom 01. Juni 1992, daß die Mitnutzung und spätere Fortnutzung der militärischen Anlage durch den zivilen Flugverkehr beabsichtigt sei, was auf die Vorstellung verweist, daß nur für eine Übergangszeit beide Nutzungsarten nebeneinander verfolgt werden sollten, schließlich aber die Anlage allein für den zivilen Flugbetrieb gewidmet werden sollte (vgl. auch Zuschrift des Referats 30 an 33 der Bezirks-regierung Koblenz vom 17. Dezember 1992, wo davon ausgegangen wird, daß nur für die Anfangszeit noch ein militärischer Flug-betrieb besteht).

Diese Konzeption ist ersichtlich dadurch geändert worden, daß seit Gesprächen im Frühjahr 1993 angestrebt wurde, an der militärischen Widmung des Flugplatzes festzuhalten und eine "Reservehaltung" für NATO-Zwecke vorzusehen, die sich auf die Geländeteile und Einrichtungen des Flugplatzes bezieht, die für den militärischen Flugbetrieb erforderlich sind (vgl. Schreiben des Bundesministers der Verteidigung vom 30. Juni 1993). Maßgeblich für die zu beurteilende Verfügungsbefugnis sind daher die mit der Beigeladenen getroffenen oder zu treffenden Nutzungsabreden.

Dies ist zunächst der Vertrag vom 21. Dezember 1992, in dem auch die Rede von einer ins Auge gefaßten zivilen "Anschluß-nutzung" ist, allerdings "um eine potentielle zukünftige militärische Weiternutzung" zu erhalten. Der Vertrag ist im Hinblick auf die zu jenem Zeitpunkt absehbare Aufgabe des

militärischen Flugbetriebs durch die US-Forces und deren bis dahin beherrschende Interessenlage verhältnismäßig eng befristet; eine endgültige Regelung ist erst ins Auge gefaßt; allerdings gilt der Vertrag auch nach Ablauf seiner Gültigkeitsfrist bis zu einem Anschlußvertrag fort.

Die der Beigeladenen dort eingeräumte Verfügungsbefugnis war verhältnismäßig schwach ausgestaltet. Unter Ziffer III ist der "Vorrang des militärischen Bedarfs" festgehalten, nach Ziffer IV bedürfen bauliche Veränderungen der Zustimmung des Eigentümers (Bund). Nach der formal im Vertrag eingeräumten Position ist damit der zivile Betreiber nicht aus alleinigem Recht in der Lage, uneingeschränkt für die Erfüllung der Betriebspflichten einzustehen, die sich aus der Genehmigung eines Zivilflughafens ergeben können. Dem steht auch das im Vertrag enthaltene Sonderkündigungsrecht entgegen, wonach eine solche Kündigung im Falle militärischen Bedarfs möglich ist. Damit scheint die völlige Verdrängung der Belange des zivilen Luftverkehrs ermöglicht zu sein.

Es war aber schon zum Zeitpunkt des Eilverfahrens nicht davon auszugehen, daß dies die in Wahrheit bestehende Verfügungsbefugnis der Beigeladenen richtig kennzeichnet. Vielmehr hängt dies (ergänzend) von der schon seinerzeit in Aussicht genommenen und den Interessen aller Beteiligten entsprechenden Anschlußregelung ab, wie sie sich aufgrund der letztlich auch von militärischer Seite her verfolgten übereinstimmenden Konzeption schon zum Zeitpunkt der Erteilung der Genehmigung hinreichend abzeichnete. Die verhältnismäßig einseitige Begünstigung der militärischen Stellen im Vertrag vom 21. Dezember 1992 ist vor dem Hintergrund zu sehen, daß die Nutzung durch die US-Forces noch nicht abgewickelt war; insoweit bedurfte es für eine Übergangszeit weitreichender Vorkehrungen zur Sicherung des militärischen Betriebs, ohne daß dem ausschlaggebende Bedeutung für das in Zukunft beabsichtigte Konzept der Reservehaltung zukommt. Vielmehr ist auch bereits

vor der Umsetzung in einen neuen Nutzungsvertrag in Besprechungen zwischen den Beteiligten vom 08. Juni 1993 festgelegt worden, daß die NATO den Flugplatz nur im Krisenfall - vornehmlich für die Landung von Transportmaschinen - vorzuhalten beabsichtigt. Es wurde im einzelnen abgegrenzt, welche Betriebsflächen und Versorgungseinrichtungen für den Reservezweck benötigt würden (Platzbedarfskarte vom 02. Juli 1993). Damit war hinreichend gewährleistet, daß die Betriebspflichten eines zivilen Flughafenunternehmens erfüllt werden könnten. Mit der Geltendmachung eines akuten militärischen Vorrangs mußte nicht gerechnet werden. Die militärischen Stellen waren bei dem ausgearbeiteten Reservehaltungskonzept selbst an der Erhaltung der Infrastruktur und damit dem Gelingen des zivilen Unternehmens interessiert; dasselbe gilt für den Bund als Eigentümer der Flächen, da ihm in seiner Eigenschaft als Fiskus eine wirtschaftliche Verwertung des Geländes und der Infrastruktur nur bei der beabsichtigten zivilen Nutzung möglich war. Soweit eine Nutzung im militärischen Krisenfall etwa für Start und Landung von Transportmaschinen in Betracht gezogen wird, mußte nicht einmal zwangsläufig während dieses Zeitraums die zivile Betriebspflicht in Frage stehen. Ausnahmen könnten im übrigen noch vom Bereich der möglichen Befreiung von den Betriebspflichten nach § 45 Abs. 1 Satz 2 LuftVZO gedeckt sein und würden den Zweck des zivilen Flugplatzunternehmens nicht generell in Frage stellen, der öffentlichen Daseinsvorsorge zu zivilen Verkehrszwecken zu dienen. Es mußte indessen im Vertragsverhältnis zwischen den Beteiligten gewährleistet sein, daß - auch was bauliche Maßnahmen und Eingriffe zur Sicherstellung von Betrieb und Unterhaltung der für den Zivilbetrieb benötigten Anlagen angeht - mit einer Zustimmung des Eigentümers gerechnet werden konnte.

Die Annahmen, die der Senat für die Beurteilung seinerzeit im Eilverfahren zugrunde gelegt hat, sind durch die weitere Entwicklung bestätigt worden, nachdem der Bundesminister für Verteidigung in einem Schreiben vom 30.06.1993 mitteilte, daß

er das Konzept einer NATO-Reservehaltung unterstütze und an der militärischen Widmung des Flugplatzes festhalte, und die US-Truppen den Standort am 31.08.1993 endgültig aufgaben. In Ablösung des Mitbenutzungsvertrages vom 21.12.1992 wurde in der Anschlußregelung vom 19.10.1993 eine Bindung der Bundesrepublik Deutschland auf eine ungewisse Dauer vorgesehen und die militärische Nutzung beschränkt sowie der Eigentümer zur Zustimmung zu Vorkehrungen baulicher Art hinsichtlich der für die Funktion der Flughafenanlage wichtigen Einrichtungen verpflichtet. Schließlich ist die Verfügungsbefugnis nunmehr endgültig sichergestellt, nachdem das Unternehmen Hahn Holding GmbH & Co. KG, an dem das Land Rheinland-Pfalz und im weiteren ein privater Investor beteiligt sind, die Grundstücke von der Bundesrepublik Deutschland entsprechend den ursprünglichen Zielvorstellungen erworben hat und mit der Betriebsgesellschaft unter dem 21.12.1995 einen Pachtvertrag über das Flughafengelände abgeschlossen hat.

2. Planrechtfertigung

Für das Vorhaben fehlt es auch nicht an der erforderlichen Planrechtfertigung.

Nicht zu folgen vermag der Senat der von dem Prozeßbevollmächtigten des beklagten Landes in der mündlichen Verhandlung besonders hervorgehobenen Auffassung, der Gesichtspunkt der Planrechtfertigung bedürfe schon keiner Prüfung, weil dies bei einer Betriebsänderungsgenehmigung nicht angezeigt sei. Angesichts der erheblichen mittelbaren Eingriffe in das Eigentum und in die Schutzgüter von Leben und Gesundheit, die angesichts der Lärmeinwirkungen auch mit der Aufnahme zivilen Verkehrs verbunden sein können - insbesondere bei Erstreckung der Genehmigung auf die Nacht -, stellt sich die Frage des "Gebotenseins" des Eingriffs auf gegenüber dem militärischen Betrieb gesondert zu betrachtender Rechtsgrundlage. Es ist offenkundig, daß die Rechtfertigung eines militärischen Vorhabens nichts mit der Rechtfertigung einer Verkehrsaufgaben

befriedigenden zivilen Nutzung zu tun hat. Nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, insbesondere der des 7. Senats (vgl. BVerwGE, 85, 44, 51), könnte aber fraglich sein, ob ein solch selbständiger Prüfungsgesichtspunkt der Planrechtfertigung - der Abwägungskontrolle vorangestellt - überhaupt noch Bedeutung hat. Der Rechtsprechung des 4. Senats lassen sich indessen Zweifel in dieser Richtung weniger deutlich entnehmen (vgl. dazu insgesamt Steinberg, DVBl 1992, 1501, 1503, der danach differenziert, ob es um raumbedeutsame Anlagen wie in der Fernstraßenplanung bzw. Flughafenplanung geht oder um Anlagen, die eher mit der Anlagengenehmigung nach Bundesimmissionsschutzgesetz zu vergleichen sind). Jedenfalls setzt die Planrechtfertigung ohnehin nicht voraus, daß das Vorhaben strikt geboten wäre (vgl. BVerwG, NJW 1975, 1373; BVerwGE 75, 214 = NVwZ 1987, 578; BVerwG, NVwZ 1990, 860). Es reicht vielmehr aus, daß es - gemessen an den Zielen des jeweiligen Fachplanungsgesetzes - "vernünftigerweise geboten" ist. Dabei handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der der gerichtlichen Kontrolle unterliegt. Es kann auf Erwägungen zurückgegriffen werden, die die objektiven Verhältnisse treffen, selbst wenn sie in der Planungsentscheidung keinen Niederschlag gefunden haben (BVerwG, NVwZ 1990, 860).

Die Planrechtfertigung hat die Funktion, das Vorhaben zunächst allgemein den Planungszwecken des jeweiligen Fachgesetzes zuzuordnen. Sie hat daneben aber auch die Aufgabe, als jeweilige Zielsetzung des Planens die planerische Abwägung nach Vorgang und Ergebnis zu steuern (vgl. BVerwG, NVwZ-RR 1991, 129, 130). Die Einordnung des Stellenwertes der planerischen Zielsetzung in diesem Zusammenhang, d.h. hinsichtlich der Gewichtung und Abwägung im Verhältnis zu entgegenstehenden Belangen, unterfällt der gerichtlichen Abwägungskontrolle, für die andere Maßstäbe als bei der Überprüfung von unbestimmten Rechtsbegriffen gelten. Dabei ist nämlich der jeglicher Planung eigene Gestaltungsspielraum zu berücksichtigen.

Die Erwägungen der Behörde, die zivile Nutzung des zur Verfügung stehenden bisher nur militärisch genutzten Flughafens sei im Sinne dieser planerischen Rechtfertigung "vernünftigerweise geboten", begegnet keinen Bedenken. Die Behörde hat in diesem Zusammenhang auf ein Bedürfnis des Luftverkehrs abgestellt, das sie daraus abgeleitet hat, daß mit einer ständigen Zunahme des Luftverkehrs, sowohl des Fracht- wie auch des Personenverkehrs, zu rechnen sei, und für die benachbarten Flughäfen Düsseldorf und Frankfurt am Main prognostiziert werden könne, daß sich mit der Zeit deutliche Kapazitätsgrenzen zeigen würden. Daß in einer solchen Situation, in der mit anderen Worten Überlegungen langfristiger Art für eine Ausweitung der bestehenden Flugplatzkapazitäten angezeigt sein können, "vernünftigerweise" auch in die Überlegungen einzubeziehen sein wird, ob bereits vorhandene Anlagen, die das Militär nicht mehr in diesem Umfang benötigt, für zivile Zwecke gewidmet werden sollen, liegt auf der Hand. Dies entspricht auch dem Konzept des Bundesministers für Verkehr vom 08.09.1992 (vgl. Blatt 1056 der Gerichtsakten), das in diesem Zusammenhang ausdrücklich den Flugplatz Hahn (S. 5 dort) anführt, allerdings mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung sowie in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der Bedeutung für die Funktion eines Regionalflughafens sowie für die Allgemeine Luftfahrt. Dort wird indessen allgemein das Konzept von Satellitenflughäfen zur Entlastung der international bedeutsamen Drehkreuze befürwortet (dort S. 12). Insoweit gelten für die Umwandlung erkennbar andere Maßstäbe als für die in ganz anderem Umfang raumbeanspruchenden Maßnahmen der Neuanlage von Flughäfen. Daß Hauptmotiv für das Engagement des Landes die Konversions- und Strukturpolitik für den von den Folgen der Truppenreduzierung betroffenen Raum ist, ändert am Vorliegen der fachplanungsrechtlichen Rechtfertigung nichts, nämlich daß eine Befriedigung von Verkehrsbedürfnissen verfolgt wird.

Für die planerische Rechtfertigung als solche ist auch nicht etwa der Nachweis erforderlich, daß die Nachfrage gerade mit

der Nutzung der zum Teil freigewordenen militärischen Anlage am besten befriedigt werden könne. Es ist selbstverständlich, daß solche Anlagen aufgrund der völlig anderen militärischen Anforderungen nicht unbedingt die Kriterien erfüllen, die an eine verkehrlich optimale Standortplanung für die zivilen Flughäfen zu stellen sind. Auch dies sind indessen Gesichtspunkte, die nicht die Planrechtfertigung als solche in Frage stellen, sondern allenfalls das Gewicht der mit der Maßnahme verfolgten Belange in der Abwägung zu schmälern geeignet sind. Die Planrechtfertigung unter dem Gesichtspunkt, ob überhaupt Luftverkehrsinteressen verfolgt werden, wird nicht dadurch in Zweifel gezogen, daß eine Art Angebotsplanung geschaffen wird, für die der Markt überhaupt erst gewonnen werden soll. Mindestvoraussetzung ist lediglich, daß nicht offenkundig die Marktverhältnisse der Ausschöpfung eines solchen Angebots von vornherein entgegenstehen.

Die von der Genehmigungsbehörde gestellte Prognose für die Marktchancen des Projekts beruhen nicht auf unzureichenden Grundlagen (vgl. BVerwGE 75, 214, 234, wonach es im Rahmen des planerischen Gestaltungsspielraums liegt, wenn die Behörde die prognostizierte Entwicklung "optimistischer" einschätzt). Es ist nicht von der Hand zu weisen, daß ein Bedürfnis für Verkehrsleistungen auch durch eine besondere Angebotsstruktur befriedigt werden kann, was neue Formen der Luftfrachtdienste angeht; diese sind an Standorten wie den an den Kapazitätsgrenzen operierenden Großflughäfen allein schon im Hinblick auf die dort gesetzten Prioritäten, das zur Ansiedlung zur Verfügung stehende Gelände und die dort entstehenden Kosten größeren Schwierigkeiten ausgesetzt. Für die hier genannten Sektoren läßt sich eine entsprechende Einschätzung auch dem von den Klägern sonst gegen das Vorhaben in Anspruch genommenen Prognos-Gutachten entnehmen. Auf die differenzierte Einschätzung der verschiedensten Verkehrssektoren im einzelnen kommt es deshalb unter dem Gesichtspunkt der allgemeinen Planrechtfertigung nicht mehr näher an, insbesondere auch nicht auf die Frage

- was hier die ursprünglich anvisierten Geschäftsbereiche eines Linien- und Passagiercharterverkehrs angeht -, wo in diesem Zusammenhang die Grenzen der der Genehmigungsbehörde einzuräumenden optimistischen Betrachtung lägen. Auf die Einholung besonderer Kosten-Nutzen-Rechnungen im Rahmen der Planrechtfertigung haben Drittbetroffene keinen Anspruch. Es ist jedenfalls nicht Aufgabe des gerichtlichen Verfahrens, ihnen insoweit die Rolle eines Anwalts zur Wahrung des sparsamen Umgangs mit öffentlichen Mitteln zuzubilligen. Auf das Gewicht der verfolgten Planungsbelange im einzelnen ist erst im Rahmen der Abwägungskontrolle einzugehen.

Letztlich ist zwar nach § 6 Abs. 2 LuftVG bei der Genehmigungsentscheidung - über die Planrechtfertigung im engeren Sinne hinausgehend - zu prüfen, ob die öffentlichen Interessen in unangemessener Weise beeinträchtigt werden. Auch ein zu ändernder Flughafen soll sich organisch in das vorhandene Gefüge der Flugplätze einpassen; die Neuplanung soll nicht dazu führen, daß infolge unangemessener Konkurrenz Flughäfen auf Dauer nur mit erheblichen - sonst vermeidbaren - Zuschüssen der öffentlichen Hand betrieben werden (vgl. Hofmann/Grabherr, § 6 Rdnr. 61). Die Einhaltung dieses öffentlichen Interesses - die über die Prüfung der Planrechtfertigung hinausginge - dient nicht dem individuellen Interesse Einzelner, so daß entsprechende Rügen einer Klage nicht zum Erfolg verhelfen können. Davon abgesehen hat unter der Fragestellung, ob die öffentlichen Interessen des Bundes berührt werden und damit auch das Mindestmaß einer Koordinierung erfüllt ist, eine Beteiligung des Bundesministers für Verkehr stattgefunden (§ 31 Abs. 2 Nr. 4 i.V.m. § 6 Abs. 3 LuftVG). Dieser hat dem Vorhaben zugestimmt.

3. Abwägungskontrolle

Gegen die Abwägungen und Ermittlungen der Behörde gerichtete Angriffe der Kläger greifen nicht durch. Die getroffene Abwägungsentscheidung ist nach Vorgang und Ergebnis nicht (mehr) zu beanstanden.

Wie jede planerische Entscheidung im Fachplanungsrecht, so ist auch die ohne nachfolgendes Planfeststellungsverfahren ergehende Genehmigung einer wesentlichen Änderung des Flugbetriebs bzw. der Eröffnung des zivilen Flugbetriebs auf einem bisher lediglich militärisch betriebenen Flughafen daran zu messen, ob sie dem Gebot gerechter Abwägung aller von der Planung betroffenen öffentlichen und privaten Belange genügt. Dies ergibt sich aus dem Wesen jeder rechtsstaatlichen Planung (vgl. BVerwGE 56, 110). Das Abwägungsgebot erstreckt sich auf den Abwägungsvorgang und das Abwägungsergebnis. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts verlangt das Abwägungsgebot, daß

- eine Abwägung überhaupt stattfindet,
- in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muß und daß
- weder die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtung einzelner Belange außer Verhältnis steht.

Wegen des naturgemäß jeglicher Planung zukommenden Gestaltungsspielraums wird das Abwägungsgebot indessen nicht verletzt, wenn sich die planende Behörde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendigerweise für die Zurückstellung des anderen entscheidet. Solche letztlich in der politischen Verantwortung zu treffenden Entscheidungen sind einer weitergehenden Gerichtskontrolle nicht zugänglich.

Im Luftverkehrsrecht setzt allerdings § 9 Abs. 2 LuftVG der Planungsentscheidung gesetzlich vorgezeichnete äußerste, mit einer "gerechten Abwägung" nicht mehr überwindbare Grenzen. Danach sind dem Unternehmer die Errichtung und Erhaltung der Anlagen aufzuerlegen, die für das öffentliche Wohl oder zur Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke gegen Gefahren oder Nachteile notwendig sind. Ist die Planung für die Betroffenen mit entsprechenden unzumutbaren Beeinträchtigungen und Nachteilen verbunden, so darf in der Planungsentscheidung der Konflikt nicht unbewältigt bleiben. Vielmehr fordert das Gesetz insoweit einen physisch-realen Ausgleich oder entsprechende Entschädigung (§ 74 Abs. 2 Satz 3 VwVfG). Ausreichend sind solche Schutzauflagen - die grundsätzlich mit der Verpflichtungsklage auf Planergänzung zu verfolgen sind - nur dann, wenn sich die planende Behörde aufgrund einer fehlerfreien Abwägung nicht in der Lage sieht, die Problembewältigung durch planerische Gestaltung des Flughafens einschließlich seines Betriebs selbst zu leisten.

Dabei darf aber das Gericht bei der Kontrolle der Planungsentscheidung nicht in den planerischen Gestaltungsspielraum der Behörde (gleichsam mit eigenem Konzept) eingreifen; dies gilt auch für Betriebsauflagen im Sinne des § 6 Abs. 1 Satz 2 LuftVG; Ermittlungs- und Abwägungsdefizite führen - unter Berücksichtigung der Einschränkung aus § 10 Abs. 8 LuftVG (vgl. zum "ergänzenden Verfahren": BVerwG, Urteil vom 21.03.1996, DVBl. 1996, 907) - zu einer Aufhebung oder Teilaufhebung der Planungsentscheidung (vgl. zum Ganzen BVerwG, München 2, Urteil vom 29. Januar 1991, NVwZ-RR 1991, 601 f.).

Die Voraussetzungen und Anforderungen dieses die Überprüfung der Planfeststellung kennzeichnenden Konzepts sind auf die Überprüfung der "isolierten" Genehmigung mit ihrem planerischen Einschlag zu übertragen, selbst wenn die Bestimmung des § 9 Abs. 2 LuftVG hinsichtlich der Schutzauflagen dem Recht der

Planfeststellung angehört. Sie ist insoweit entsprechend heranzuziehen.

Nach § 6 Abs. 1 Satz 2 LuftVG kann die Genehmigung mit Auflagen verbunden werden. Anders als Schutzauflagen im Sinne des § 9 Abs. 2 LuftVG werden diese aber nicht in der Weise begrenzt, daß es sich dabei nicht um Betriebsregelungen handeln dürfte. Gerade diese sind regelmäßig Gegenstand der insoweit in das Planfeststellungsverfahren zu übernehmenden Auflagen im Genehmigungsverfahren. Doch wird auch hier die Grenze zwischen mit der Verpflichtungsklage zu verfolgenden ergänzenden Auflagen und solchen, die das Geflecht der Abwägung wesentlich berühren, dort verlaufen, wo mit einer nachträglichen Auflage wesentlich in die von der Genehmigungsbehörde verfolgte Konzeption eingegriffen würde (vgl. zur Unterscheidung von Betriebsregelungen und Schutzauflagen BVerwG, a.a.O., S. 604).

Soweit die Kläger in detaillierten Anträgen die Verpflichtung des Beklagten zu bestimmten Betriebsregelungen im Hinblick auf die zeitliche Gestaltung, das zugelassene Fluggerät bzw. eine Bewegungszahlbeschränkung anstreben, erweist sich die Klage deshalb als unzulässig. Die Anträge können in diesem Zusammenhang lediglich als Beanstandung der gerechten Abwägung bzw. als Anregung zu einer hilfsweise beantragten Teilaufhebung verstanden werden. Erfolg kann ihnen aber auch - so verstanden - nicht beschieden sein, da die planerischen Erwägungen nicht (mehr) zu beanstanden sind.

Es sind im übrigen keine rechtlichen Hindernisse ersichtlich, die planerische Problembewältigung auch im Hinblick auf die Betriebsänderungsgenehmigung mit Auflagen zu lösen, wie sie für Planfeststellungsverfahren kennzeichnend sind; Betriebsregelungen hinsichtlich aktiven Lärmschutzes sind ohnehin oft mit der Genehmigung verbunden, so daß im Planfeststellungsverfahren lediglich auf sie zurückgegriffen wird (vgl. BVerwG, a.a.O.). Da ein Planfeststellungsverfahren nicht mehr nachfolgt, muß

dies aber auch hinsichtlich Auflagen des passiven Lärmschutzes gelten, die für einen physisch-realen Ausgleich sorgen sollen bzw. für die Entscheidung, ob solche Auflagen untunlich sind und Entschädigung als Ersatz zu leisten ist. Der Planfeststellung vorbehalten ist wegen der nur mit ihr verbundenen enteignungsrechtlichen Vorwirkungen lediglich der unmittelbare Zugriff auf Grundstücke zur Planausführung. Insoweit ist die Planfeststellung Vorgriff auf ein förmliches Enteignungsverfahren. Nicht notwendig ist ein solches Verfahren allerdings im Falle einer bloß mittelbaren "Enteignung", wie sie etwa in der Auferlegung "enteignend" wirkenden Fluglärms bestünde (Immissionen, die die Enteignungsschwelle überschritten). Auch ein solcher Fall löst indessen nicht das Bedürfnis nach Planfeststellung aus, weil ohnehin das Luftverkehrsgesetz nach der Rechtsprechung keine Ermächtigungsgrundlage für eine zwangsweise Absiedlung bietet (vgl. BVerwGE 75, 214, 260), es sei denn, die Grundstücke würden in die Flughafenanlage selbst einbezogen. Ein solcher Konflikt kann im Genehmigungsverfahren "bewältigt" werden, indem die Belange in die planerische Abwägung eingestellt werden und der Konflikt gegebenenfalls - sofern vertretbar - durch ein Absiedlungsangebot gelöst wird (vgl. BVerfGE 79, 174, 200). Entsprechende Regelungen muß die Genehmigungsentscheidung allerdings nur enthalten, wenn sich ergibt, daß mit entsprechenden Folgen nicht nur in gesondert gelagerten untypischen Einzelfällen zu rechnen ist.

Die Abwägungskontrolle selbst wirft unterschiedliche Fragestellungen auf, und zwar abhängig davon, ob eine planerische Entscheidung Vorwirkungen im Hinblick auf den geplanten Entzug des Eigentums bzw. einen Eingriff mit entsprechendem Gewicht hat oder nicht. In ersterem Fall ist die planerische Entscheidung nur gerechtfertigt, wenn die Abwägung auch im Hinblick auf die öffentlichen Belange untereinander rechtsfehlerfrei ist. Ansonsten ist nach der Rechtsprechung lediglich zu prüfen, ob der Betroffene geltend machen kann, daß gerade die Abwägung mit

seinen eigenen Belangen fehlerhaft erfolgt ist (vgl. BVerwG, NJW 1984, 73).

Für den Bereich der Planungsentscheidungen im Luftverkehrsgesetz mag fraglich sein, ob sich diese Unterscheidungen zur enteignungsrechtlichen Vorwirkung ohne weiteres übertragen lassen.

Es kann hier aber letztlich offenbleiben, ob die Betroffenen eine Beeinträchtigung mit entsprechendem Gewicht überhaupt geltend machen und ob deshalb die Abwägung insgesamt zu kontrollieren wäre. Denn auch bei umfassender Prüfung ist nicht erkennbar, daß die Ermittlungen der Behörde an Defiziten leiden würden oder daß das Gewicht der betroffenen Belange in einer Weise verkannt worden wäre, daß die Anfechtungsbegehren zum Erfolg führen müßten.

3.1. Gewicht der verfolgten Verkehrsbelange - Konversion -
Die Abwägung ist weder im Blick auf die zureichende Ermittlung des Stellenwerts des Planungsziels noch der betroffenen entgegenstehenden Belange noch im Blick auf das Abwägungsergebnis in einer Weise fehlerhaft, daß die Genehmigung aufgehoben werden müßte.

Die Behörde ist zunächst in diesem Rahmen zutreffend davon ausgegangen, daß die Rechtfertigung für das Vorhaben nicht dem Gewicht entsprechen muß, wie dies bei der Neuanlage eines Flughafens der Fall wäre. Vielmehr liegt auf der Hand, daß mit der Neuanlage weitreichende Eingriffe in Natur und Landschaft sowie in Eigentumspositionen verbunden wären, die nicht erforderlich sind, wenn statt der Neuanlage eines Flughafens die Nutzung einer schon bestehenden, bisher militärisch genutzten Anlage ins Auge gefaßt wird.

Im Ansatz ebenso zutreffend ist die Erwägung, daß auch im Hinblick auf den Fluglärm nicht Gebiete erstmals Lärmimmissionen ausgesetzt werden, die davon bisher verschont waren.

Vielmehr wird eine Umgebung betroffen, die bereits weitgehend auf das Vorhandensein solcher Einwirkungen eingestellt war. Mit Recht hat die Genehmigungsbehörde insoweit auch auf die Vorkehrungen verwiesen, die infolge der Ausweisung von militärischen Lärmschutzbereichen nach dem Fluglärmgesetz getroffen werden konnten. Ebenso war zu berücksichtigen, daß in städtebaulicher Hinsicht wegen des Bestehens dieser Lärmschutzbereiche eine planerische Entwicklung nur eingeschränkt möglich war und die nur im Rahmen der Gesetze bestehenden Selbstverwaltungsrechte der betroffenen Gemeinden keiner neuerlichen Einschränkung unterworfen werden mußten.

Daran würde sich im übrigen auch nichts ändern, wenn die militärische Nutzung vollständig aufgegeben worden wäre und eine zivile Anschlußnutzung zur Prüfung anstände. Die vorstehenden Erwägungen hätten insoweit ebenfalls unter dem Gesichtspunkt der Vorbelastung Gültigkeit, weil die planerische Situation trotz der Einstellung der militärischen Nutzung auch im Anschluß daran noch von der vorausgehenden Nutzung geprägt wird und erst mit Ablauf einiger Zeit ein Verblässen dieses Tatbestandes angenommen werden könnte. Nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen verliert eine bauliche Anlage nämlich nicht bereits mit jeglicher Nutzungseinschränkung oder -einstellung ihren Anlagenbestandsschutz (vgl. BVerwG, NVwZ 1989, 667). Ausformuliert ist ein solcher allgemeiner Rechtsgedanke des Bestandsschutzes etwa in § 35 Abs. 4 Nr. 3 BauGB, wo ein entsprechender Schutz an die "alsbaldige" Neuerrichtung geknüpft wird. Unmittelbar auf die Aufgabe der militärischen Nutzung - wie hier - folgende Anträge zur ergänzenden Fortnutzung knüpfen jedenfalls hinreichend an einen solch geschützten Bestand der Anlage an.

Die Genehmigungsbehörde ist bei der Abwägung dementsprechend zu Recht davon ausgegangen, daß das Gewicht eines solchen Bestandsschutzes für die zivile Anschlußnutzung von ehemaligen Militärflughäfen sprechen kann. An die Erforderlichkeit und Dringlichkeit, dem Verkehrsbedürfnis gerade dort Rechnung zu

tragen, sind wegen der Standortgebundenheit geringere Anforderungen zu stellen. Es durfte auch berücksichtigt werden, daß damit bereits geleistete Investitionen genutzt werden können und daß in solchen Fällen durchaus eine gewisse Vorhaltung von Kapazitäten angezeigt sein kann, weil das Konzept einer derartigen Fortnutzung zwangsläufig einen zeitnahen Anschluß erfordert, wenn verhindert werden soll, daß die vorhandene Infrastruktur mangels Unterhaltung verfällt.

Andererseits ist nicht zu verkennen, daß wegen dieser Eigentümlichkeiten das Gewicht des Planungsziels und seine Fähigkeit, etwa entgegenstehende Belange zu überwinden, nicht dem entsprechen, was bei Anlegung oder Verlagerung eines internationalen Großflughafens in der Nähe von Ballungsräumen und dem dabei akut zutage tretenden Verkehrsbedarf gelten müßte. Den Besonderheiten eines Konversionsprojekts ist differenziert Rechnung zu tragen.

3.2. Bedeutung der Vorbelastung

Die Genehmigungsbehörde hat letztlich auch erkannt, daß die Vorbelastung des Gebiets das Erfordernis der Planrechtfertigung und ihr Gewicht, wie es zur Überwindung entgegenstehender Belange erforderlich ist, nicht nach Belieben absenken kann; immerhin war die Vorbelastung durch militärische Flugzeuge durch den Belang der Landesverteidigung legitimiert und bestand eine bis zu einem gewissen Grade verständliche Erwartung, daß mit dem Wandel der militärischen Lage Belastungen für die Bevölkerung ihre Rechtfertigung verlieren würden. Die Behörde hat indessen den Konflikt erkannt und die Belastungen, soweit sie durch den zivilen Betrieb ausgelöst werden, nicht als völlig unerheblich eingestuft, vielmehr in der Abwägungsentscheidung dargelegt, daß die mit dem Vorhaben verfolgten öffentlichen Belange die Belastung rechtfertigten. Dies liegt im Rahmen des planerischen Ermessens und ist gerichtlich nicht zu beanstanden. Für das Vorhaben spricht insoweit auch, daß - trotz der "ungünstigen" Lage einzelner Ortschaften - wegen

der verhältnismäßig geringen Bevölkerungsdichte in der Umgebung der Anlage geringere Gesamtbelastungen auftreten, als dies bei Planungen in dichter besiedelten Räumen der Fall wäre.

3.3. Belange der Raumordnung

Die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung sind angemessen berücksichtigt worden (§ 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG). Die Genehmigungsbehörde hat die für Raumordnung und Landesplanung zuständigen Stellen beteiligt und berücksichtigt, daß nachteilige strukturelle Wirkungen der Genehmigungsentscheidung beschränkt bleiben, soweit die erforderliche Lärmvorsorge getroffen worden ist. Sie hat dabei erkannt, daß der zivile Flugbetrieb (S. 52 der Genehmigung) eine raumbeeinflussende und raumgestaltende Maßnahme ist, indessen wegen der für die militärische Anlage bestehenden Vorbelastungen weitreichende planerische Einschränkungen der Planungsträger nicht zu erwarten sind. Bei dieser Beurteilung entspricht es der Aufgabenstellung, daß die Behörde keine ins einzelne gehende und auf einzelne Grundstücksverhältnisse bezogenen Untersuchungen über die Auswirkungen des Flugverkehrs angestellt hat, sondern sich auf einen Vergleich der großräumigen Auswirkungen beschränkt hat. Dafür bot das Gutachten der Fa. Dorsch-Consult eine tragfähige Grundlage, indem es auf der Grundlage des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm für die militärische Nutzung und die zivile Nutzung ausgewiesene und auszuweisende Lärmschutzbereiche sowie darüber hinausgehend das 62 dB(A)- sowie das 55 dB(A)-Gebiet gekennzeichnet hat. Im übrigen sind mit dem eingeholten lärmmedizinischen Gutachten auch Einzelpegel erfaßt worden.

Es wurden keine dem Vorhaben entgegenstehenden überörtlichen Planungen bekannt, obwohl sämtliche in Betracht kommenden Planungsträger im Verfahren Gelegenheit zur Stellungnahme hatten.

Für die raumplanerische Abwägung bedeutsam ist darüber hinaus, daß die Behörde nicht wahllos die Umwidmung freiwerdender Militärstandorte für die zivile Luftfahrt in Betracht gezogen, sondern auch untersucht hat, welche Standorte insoweit aufgrund der Verkehrsanbindung, des Bedarfs sowie der Auswirkungen am ehesten in Betracht zu ziehen sind. Sie hat für ein Projekt vergleichbaren Gewichts in Rheinland-Pfalz lediglich den hier in Rede stehenden Standort ausersehen. Den an eine raumplanerisch bedeutsame Entscheidung anzulegenden Maßstäben hat sie damit entsprochen.

Hinzu kommt, daß das Projekt auch den allgemeinen Verkehrsplanungen des Landes entspricht (vgl. S. 44 Genehmigungsbescheid); dabei wird herausgestellt, daß eine bessere Koordination der Flugplätze angestrebt wird, indem auch kleinere Flugplätze in größerem Umfang kontinentale und interkontinentale Verbindungen - insbesondere im Charter- und Luftfrachtverkehr - übernehmen. Es ist zwar nicht zu verkennen, daß sich dies vor dem realen Hintergrund der Marktverhältnisse nur darauf beziehen kann, daß ein spezifisches Angebot im Zusammenhang mit der Nutzung der vorhandenen Ansiedlungsflächen geschaffen wird, weil allgemein ein erheblicher Teil des internationalen Frachtaufkommens als "Beifracht" an Standorte des erhöhten Passagieraufkommens gebunden ist (vgl. Gutachten des Forster-Instituts). Auch das hier verfolgte Konzept entspricht aber noch der Zielsetzung des Luftverkehrsgesetzes. Die im Mindestmaß erforderliche Koordinierung über die Grenzen des Zuständigkeitsbereichs der Genehmigungsbehörde hinaus ist durch die Beteiligung und Zustimmung des Bundesministers für Verkehr erfolgt (s.o. III 2).

Auch die Sekundärauswirkungen des Vorhabens raumbedeutsamer Art sind ermittelt und berücksichtigt worden. Bereits der Genehmigungsantrag (S. 20) geht insoweit davon aus, daß eine Ausweitung der Siedlungsflächen nicht vorgesehen ist, da durch die Aufgabe der militärischen Nutzung bauliche Einrichtungen in

ausreichendem Umfang zur Verfügung stünden. Im Hinblick auf die nicht unmittelbar zu dem Flugplatz gehörenden Flächen geht die Stellungnahme der regionalen Planungsbehörde sowie der obersten Landesplanungsbehörde davon aus, daß eine Fortschreibung der Raumordnungspläne den neuen Entwicklungen Rechnung tragen kann. Ungelöste raumordnerische Probleme sind nicht ersichtlich.

3.4. Belange von Natur und Landschaft

Die Belange von Natur und Landschaft sind angemessen erfaßt und gewürdigt. Im Antrag vom 01. Juni 1992 ist eine Bestandsaufnahme erfolgt (S. 16). Dabei ist auch erfaßt, daß die Auswertung der Biotopkartierung Rheinland-Pfalz für den Bereich des Flugplatzes Hinweise auf faunistisch bedeutsame Flächen ergibt. Die Genehmigungsbehörde hat dazu festgestellt (Genehmigungsbescheid S. 53), daß durch Auflagen sichergestellt ist, daß die auch bisher schon dem Flugbetrieb ausgesetzten Grünflächen innerhalb des Flugplatzes in ökologisch sinnvoller Weise gepflegt werden.

3.5. Belange des Städtebaues

Auch die Belange des Städtebaus sind in nicht zu beanstandender Weise erfaßt und gewürdigt. Dabei konnte die Genehmigungsbehörde davon ausgehen, daß von dem bestehenden Bauschutzbereich, der nicht verändert wird, die Gemeinden Hahn, Lautzenhausen, Büchenbeuren, Sohren, Bärenbach, Würrich, Ravensbeuren und Lötzbeuren betroffen sind. Auch die nach dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm bestehenden Baubeschränkungen und Bauverbote, wie sie durch die militärische Nutzung ausgelöst waren, werden nicht erweitert.

Soweit es die im lärmmedizinischen Gutachten enthaltenen Empfehlungen angeht, den 62 dB(A)-Bereich von Besiedlung und Wohnbebauung freizuhalten, werden keine grundlegenden siedlungsstrukturellen Änderungen ausgelöst, insbesondere keine bisher sich abzeichnenden örtlichen Entwicklungen abgeschnitten.

Die Genehmigungsbehörde hat im übrigen in der Gesamtabwägung (S. 92 Genehmigungsbescheid) gesehen, daß auch Immissionsbelästigungen unterhalb der für Schallschutzaufgaben maßgeblichen Werte eine Belästigung und möglicherweise damit auch eine Beeinträchtigung der Entwicklungsmöglichkeiten in städtebaulicher Hinsicht darstellen kann, war indessen nicht gehindert, diese Belange gegenüber den mit dem Vorhaben verfolgten Zielen hintanzusetzen.

Was die durch das Vorhaben ausgelösten Sekundärwirkungen, insbesondere den Straßenverkehr, angeht, ist aufgezeigt worden, daß das vorhandene Straßennetz im wesentlichen geeignet ist, ohne größere Änderungen den Verkehr aufzunehmen, zumal ein Teil der Gütertransporte auf der Schiene abgewickelt werden soll. Substantiierte Einwendungen dagegen sind nicht ersichtlich.

3.6. Lärmschutz

Auch die gegen die Abwägungen und Ermittlungen der Behörde zum Fluglärm gerichteten Angriffe der Kläger greifen nicht durch. Dabei ist zunächst von den in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gesicherten Grundsätzen auszugehen:

3.6.1. Allgemeine Maßstäbe

Die planenden Behörden entscheiden im Rahmen ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit grundsätzlich nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen auch darüber, auf welche Weise sie den Belangen des Lärmschutzes Rechnung tragen wollen. Als abwägungserheblicher Belang ist in diesem Rahmen nicht allein "unzumutbarer" Fluglärm im Sinne des § 9 Abs. 2 LuftVG anzusehen, sondern jede Lärmbelästigung, die nicht lediglich als nur geringfügig zu erachten ist. Hinsichtlich stärkerer, nämlich im Sinne des Fachgesetzes (§ 9 Abs. 2 LuftVG) "unzumutbarer" Lärmeinwirkungen ist eine gesetzlich ausgeformte, im Wege der Abwägung nicht überwindbare Grenze errichtet. Erforderlich ist dann die Sicherstellung eines physisch-realen Ausgleichs, jedoch erst nachrangig, nämlich dann, wenn sich die planende Behörde

abwägungsfehlerfrei nicht in der Lage sieht, die Problembe-
wältigung durch eigene planerische Regelung - etwa Betriebs-
regelungen - zu leisten (vgl. BVerwG, NVwZ-RR 1991, 603 ff.).

Bedeutung für die Abwägung kommt darüber hinaus der sog.
Enteignungsschwelle zu, d.h. diese Schwelle überschreitenden
Lärmeinwirkungen, weil dann die Planung in ganz gravierender
Weise in privates Eigentum und letztlich die Siedlungsstruktu-
ren eingriffe; der planenden Behörde kommt nicht die Ermäch-
tigung zur zwangsweisen Absiedlung zu (BVerwGE, 75, 214, 260).
Die mittelbaren Einwirkungen würden in einem solchen Fall
jegliche Zumutbarkeit überschreiten und könnten nicht mehr
durch bloße Schutzauflagen oder Entschädigungszahlungen im
Sinne des § 9 Abs. 2 in Verbindung mit § 74 Abs. 2 Satz 3 VwVfG
ausgeglichen werden. Soweit die Belange in der Planungs-
entscheidung zugunsten der Durchsetzung des Vorhabens über-
wunden werden könnten, wäre die Gewährleistung einer Entschädi-
gung auf entsprechendes Übernahmeverlangen hin (Absiedlungs-
angebot) erforderlich.

Es ist aber nicht ersichtlich, daß das vorliegende Verfahren
- ausgenommen denkbare von der Behörde bei der Gesamtplanung
nicht zu erfassende, gesondert gelagerte untypische Einzel-
fälle - eine solche Fallgestaltung betrifft. Dies zeigen
insbesondere auch die Ermittlungen in dem Gutachten DORSCH
Consult 3/97, das die Belastungen durch den Tagflugverkehr mit
mittleren Maximalpegeln von 82 dB(A) ausweist. Erwartungsgemäß
weist das unter der Start- und Landebahnachse liegende Grund-
stück des Klägers zu 2) unter den Klägern die höchsten Werte
auf. Diese Werte werden sonst lediglich noch - was die ört-
lichen Lagen der Kläger angeht -, wenn auch seltener, in Ober-
kleinich verzeichnet. Selbst unter Berücksichtigung von Streu-
breiten konnte deshalb angenommen werden, daß nicht mehr "dämm-
bare" Überflugwerte im Bereich etwa über 95 dB(A) allenfalls
seltene Ereignisse darstellen.

Hinsichtlich der maßgeblichen Schutzziele und Lärmgrenzwerte ist nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung wie folgt zu unterscheiden:

Auch bei Fluglärm stellt die Gebietskategorie, zu der das betroffene Grundstück gehört, ein wesentliches Kriterium für die Zumutbarkeit einer Lärmbelastung dar. Die Behörde kann die Betrachtung aber aus verwaltungsökonomischen Gründen auf die Betroffenheit des Gesamtgebietes beschränken und ein entsprechendes "Schutzgebiet" sowie ein Schutzziel festsetzen mit der Folge, daß Schallschutzvorkehrungen dort in einer Art Meisbegünstigung gewährt werden. Auch Anwohner außerhalb des "Gebiets", die - gemessen am ausgewiesenen Schutzziel - einer unzumutbaren Lärmbelastung ausgesetzt sind, haben Anspruch auf Vorkehrungen, entbehren lediglich des "argumentativen Vorteils", daß sie innerhalb des ausgewiesenen Schutzgebietes gelegen sind (BVerwG, a.a.O, S. 610). Nach der Rechtsprechung ist unter Umständen je nach den Verhältnissen des Einzelfalls die Festlegung einer Schutzgebietsgrenze nach einem äquivalenten Dauerschallpegel (67 dB(A)) zusammen mit dem Schutzziel vertretbar, daß Einzelschallpegel im Rauminnern eine bestimmte Höhe (von z.B. 55 dB(A) zur Vermeidung von Kommunikationsstörungen) nicht überschreiten dürfen. Eine mit der Schutzgebietsfestlegung trotz unter Umständen bestehender Vorbelastung verbundene Überschreitung der Zumutbarkeitsgrenze wird mittels der Festlegung des Schutzziels für das Rauminnere kompensiert (BVerwG, a.a.O, S. 611).

Im vorliegenden Fall hat die Genehmigung das Schutzgebiet gar auf das Gebiet eines äquivalenten Dauerschallpegels von mehr als 62 dB(A) zugeschnitten, mithin auf den ersten Blick in durchaus in großzügiger Weise, selbst wenn man in Rechnung stellt, daß auch das Bundesverwaltungsgericht Zweifel hegte, ob bei einem Gebiet 67 dB(A) Leq der Zusammenhang zwischen Schutzziel und Schutzgebiet noch hinreichend erkennbar sei (vgl.

Urteil, a.a.O., S. 611 - dort wurde als "Kompensation" angesehen die Einbeziehung weiterer Wohnlagen aufgrund einer Betrachtung des Artikulationsindex sowie einer Veränderung der Lärmgebietsgrenzen aufgrund eines geänderten Flugzeugmixes zugunsten lärmärmerer Maschinen).

Die Entscheidung der Behörde unterliegt im Hinblick auf das Schutzziel nach § 9 Abs. 2 LuftVG voller gerichtlicher Überprüfung (BVerwG, a.a.O., S. 612).

Angesichts dieser rechtlichen Maßstäbe bedarf es einer Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG - wie die Kläger zu 6) bis 8) annehmen wollen - vorliegend nicht. Auf die Frage, ob mit den Lärmschutzbestimmungen des Fluglärmsgesetzes die Schutzpflichten des Gesetzgebers verletzt werden (vgl. dazu: BVerfGE 56, 54, 73), kommt es nicht an, da für das Planungsrecht §§ 6, 8, 10 und 29 b des Luftverkehrsgesetzes - letztere Bestimmung was den Schutz der Nachtruhe angeht - eine ausreichende gesetzliche Grundlage für den Schutz der Flughafennachbarn bilden und die Aufgabe der Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe der zu vermeidenden "Nachteile" im Einzelfall im Wege verfassungskonformer Auslegung hinreichende Gewähr bietet, daß die Grundrechte der Betroffenen gewahrt werden können (vgl. BVerfGE 79, 174, 194 f.; dazu auch: Broß, Verwaltungsarchiv 1989, 395, 397 f.; Hofmann/Grabherr, Luftverkehrsgesetz, § 9 Rdnr. 53; Herrmann, Dissertation Berlin, Schutz vor Fluglärm, 1994, S. 281 ff.).

Soweit sich die Angriffe der Kläger im Hinblick auf die Abwägungen zum Fluglärm grundsätzlich gegen die Heranziehung des Regelwerkes des Fluglärmsgesetzes - mit den hier im Planungsverfahren vorzunehmenden Modifizierungen - wenden, sind die Angriffe nicht berechtigt (b). Soweit die Angriffe auf die Grundlagen der Verkehrsprognose als solche zielen (a), kann ihnen eine gewisse Berechtigung mit Blick darauf zwar nicht abgesprochen werden, daß die Behörde zunächst mit der Zugrundelegung eines mittleren Verkehrsflughafens (Modell "Nürnberg"),

die sich mit der Entwicklung des Konversionsprojekts möglichen Auswirkungen nicht in ihrem gesamten Umfang zutreffend erfassen konnte. Dies gilt im Bereich des Tagflugverkehrs insbesondere für den sich entwickelnden Übungsverkehr mit Strahlflugzeugen wie auch Propellerflugverkehr in Platzrunden und bei besonderen Manövern. Im Hinblick auf den Nachtflugverkehr waren ebenfalls besondere Überlegungen angezeigt. So ist der nächtliche Verkehr des "Nürnberg"-Modells zunächst um die Ansiedlung eines Postfrachtsterns ergänzt worden, obwohl realistische Aussichten für einen Abzug dieses Frachtsterns vom Flughafen Frankfurt/Main wohl nicht bestanden haben dürften und die tatsächliche Entwicklung eher darauf hinweisen konnte, die Nachtflugerlaubnis werde von anderenorts weniger gern gesehenen Frachtmaschinen im Frachtcharterverkehr - insbesondere aus den ehemaligen Ostblockstaaten - ausgenutzt. Im Rahmen einer gerechten Abwägung mußte die Behörde Vorkehrungen treffen, um sicherzustellen, daß nicht zwischen Lärmprognose einerseits und möglicher tatsächlicher Entwicklung andererseits zu Ungunsten der Kläger und ihrer Lärmschutzbelange eine Lücke klappt. "Schöngerechnete" Lärmprognosen konnten dem Anspruch auf gerechte Abwägung und Ermittlung nicht genügen. Lärmerscheinungen eines von den Klägern so bezeichneten "Nischenflughafens" mit der Aufnahme eines anderwärts weniger gern gesehenen Verkehrs und denen eines mittleren Verkehrsflughafens normalen Zuschnitts durften bei der Konfliktbewältigung nicht ausgeblendet bleiben, um einer Kumulation von Belastungen gerecht zu werden, die in dieser Zusammensetzung angesichts der rechtfertigenden Belange nicht zumutbar wären.

Dem ist die Behörde letztlich durch entsprechende Nachermittlungen und einer nachträglichen Abwägungsentscheidung in der Änderungsgenehmigung vom 21.03.1997 sowie den in der mündlichen Verhandlung zu Protokoll erklärten Zusagen den Klägern gegenüber hinsichtlich einer Erweiterung des Regelungsvorbehalts nachgekommen, wobei mit letzterem einer wesentlichen Änderung

des Prognoseszenarios vorgebeugt werden soll (vgl. zum Verfahren § 10 Abs. 8 LuftVG, der nach der Übergangsregelung des Art. 10 des Planungsvereinfachungsgesetzes auch in gerichtlichen Verfahren gilt, in denen die angefochtene Entscheidung bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes erlassen worden ist).

a) Anforderungen an die Verkehrsprognose

Wegen der Einzelheiten kann insoweit auf den Auflagen- und Hinweisbeschluß des Senats vom 28.06.1996, die Gutachten der DORSCH Consult 10/96 und 3/97 sowie den Änderungsbescheid vom 21.03.1997 Bezug genommen werden, auf die im einzelnen bei den Ausführungen zur Tag- und Nachtfluggenehmigung weiter einzugehen ist.

In dem erwähnten Beschluß des Senats ist in diesem Zusammenhang insbesondere ausgeführt: ("zu der Frage einer ausgewogenen planerischen Abwägung und Konfliktbewältigung)... " dabei ergeben sich bei der zivilen Mitbenutzung eines militärischen Flugplatzes aus der Sicht des Lärmschutzes Besonderheiten gegenüber der Neuanlegung eines Flughafens. Planerische Mittel im engeren Sinne - etwa die Berücksichtigung der Lage im Raum, Bahnverschiebungen zur Verschonung von Ortslagen usw. - stehen in einem solchen Fall zur Bewältigung der aufgeworfenen Konflikte nicht zur Verfügung. Dies bedeutet nicht zugleich, daß damit Belange des Lärmschutzes bis zur rechtlichen Mindestgrenze zurückzutreten hätten. Das kann allenfalls nach Maßgabe des Gewichts des mit der Planung verfolgten Verkehrsinteresses der Fall sein. Das Streben nach optimaler Wirtschaftlichkeit allein vermag die Planung insofern nicht zu rechtfertigen. Vielmehr tritt bei der planerischen Abwägung gerade wegen der Fixierung der Anlage im Raum die verstärkte Notwendigkeit zutage, Überlegungen zur Berücksichtigung der Belange des Lärmschutzes im Hinblick auf betriebliche Regelungen anzustellen. Der "Widmungszweck" kann dem nicht pauschal entgegengehalten werden, insbesondere nicht in dem Maße, wie dies bei internationalen Großflughäfen der Fall wäre. Vor allem in Randbereichen des Verkehrs - insbesondere bei Rundflügen ohne

Verlassen des Kontrollbereiches des Flughafens - bedarf es einer besonderen Abwägung unter Berücksichtigung des Lärmschutzes. Fragen der Vernetzung des Luftverkehrs hinsichtlich der Betriebszeiten spielen in solchen Fällen in aller Regel keine entscheidende Rolle. Im Falle eines voll ausgelasteten größeren Verkehrsflughafens mag es auch so liegen, daß die verschiedenen denkbaren Lärmerscheinungen durch die Vielzahl der Bewegungen mit strahlgetriebenen Flugzeugen zu sämtlichen Betriebszeiten gleichsam "abgedeckt" werden, d.h. mitumfaßt werden. Zur Konfliktbewältigung und Bewertung reicht deshalb dort unter Umständen eine an diesem Phänomen ausgerichtete, auf jährliche bzw. halbjährliche Durchschnittswerte bezogene Untersuchung aus. Die Rechtsprechung hat allerdings in Lärmfragen stets betont, daß es auf die Umstände des jeweiligen Einzelfalles ankommt, und daß die Heranziehung von schematisierenden Regelwerken nicht überflüssig macht, die Lärmphänomene je nach ihrer Eigenart im einzelnen zu bewerten.

Erwähnt hat der Senat in diesem Zusammenhang z.B. die besonderen Auswirkungen des sog. Touch and Go-Verkehrs mit Strahlflugzeugen, die besonders an Wochenenden und Feiertagen in Erscheinung tretenden Verkehrsarten der Allgemeinen Luftfahrt und des Übungsverkehrs bzw. von Rundflügen und ähnlichen Erscheinungen. Zu berücksichtigen war auch die mögliche ungünstige Zusammensetzung des Flugzeugmixes gegenüber einem normalen Verkehrsflughafen sowie die Möglichkeit eines insgesamt unregelmäßigen Verkehrs, insbesondere im Hinblick auf das Einsetzen von Schutzmaßnahmen.

Selbst unter Berücksichtigung dieser Besonderheiten sind die Angriffe der Kläger auf die den Berechnungen für den Schallschutz zugrunde gelegten Prognoseannahmen, insbesondere soweit sie die nachträglichen Ermittlungen und Bewertungen betreffen, nicht berechtigt.

Die Behörde hat letztlich den für die Prognose hier zu berücksichtigenden Besonderheiten Rechnung getragen bzw. die der gerichtlichen Beurteilung für die Frage der Abwägungserheblich-

keit zugrundezulegenden Ermittlungen sind - was die prognostischen Annahmen angeht - sachgerecht.

Soweit nach den Ausführungen das Modell eines mittleren Verkehrsflughafens nicht hinreichend tragfähig ist, sind die angemessenen Korrekturen nunmehr mit den nachträglichen Erwägungen, wie sie dem Änderungsbescheid vom 21.03.1997 zugrunde liegen, erfolgt.

Im Grundsatz ist nach allgemeinen Regeln bei der Abschätzung der Lärmauswirkungen eines uneingeschränkt zu genehmigenden Verkehrsflughafens von der Auslastung der Kapazität im Sinne einer leichten Überlastung auszugehen (vgl. Hofmann/Grabherr, LuftVG, § 6 Rdnr. 51 "low overload"). Was für eine Neuplanung und Ermittlung des abschätzbaren örtlichen Verkehrsbedarfs insoweit Gültigkeit hat, bedarf je nach Sachlage aus den oben bereits angeführten Gründen einer gesonderten Betrachtung bei einem Konversionsprojekt. Eine vollständige Orientierung an der nach der Anlagenbeschaffenheit theoretisch möglichen Auslastung kann je nach den Markterwartungen und insbesondere den Schwierigkeiten entsprechender Abschätzungen zu einer unangemessenen Verschiebung der Lasten auf seiten des Projektträgers führen. Insoweit hat die Behörde den Prognoserahmen mit der Annahme des Modells "Nürnberg" jedenfalls nicht zu Lasten der Kläger bestimmt. Für Randbereiche des Verkehrs - wie sie sich gerade zur wirtschaftlichen Entwicklung eines Konversionsprojekts als vorteilhaft erweisen konnten - gilt insoweit allerdings eine Besonderheit, ebenso für den mit dem Modell "Nürnberg" (mittlerer Verkehrsflughafen) nicht zu messenden angestrebten Nachtflugverkehr mit der Entwicklung besonderer Marktbereiche. Es ist nicht zu beanstanden, daß die Behörde dem Problem der Prognose in den Randbereichen hinsichtlich des Tagflugbetriebs durch eine gesonderte Betriebszeitenbeschränkung Rechnung getragen hat, die im Rahmen der Abwägung gesondert zu würdigen ist. Für den Nachtbetrieb hat sie zumindest mit der Prognose 2010, die Alternativberechnungen im gerichtlichen

Verfahren zugrunde gelegt worden ist und die Eingang in die nachträgliche Abwägung und Würdigung im Bescheid vom 21.03.1997 gefunden hat, ein Modell gewählt, dem zwei sog. Frachtknoten von Expreßdienstleistern zugrunde liegen und das daher eine denkbare Marktentwicklung weitestgehend ausschöpft.

Die Kläger können nicht beanspruchen, daß von ihnen alternativ entwickelte Prognosevorstellungen den Berechnungen zugrunde gelegt werden, so daß es sich für den Senat erübrigt, sich mit der Realitätsgerechtigkeit dieser Annahmen im einzelnen auseinanderzusetzen. Nach den dargelegten Maßstäben kommt es nicht darauf an, ein bloß theoretisch bestimmtes Maß der Ausschöpfung der Kapazitäten zugrunde zu legen. Erforderlich ist zwar eine Betrachtung des "Worst-Case", diese muß jedoch an den realen Erwartungen orientiert bleiben. Unvorhersehbare Entwicklungen im Sinne des § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG sind außerhalb des Prognosehorizonts angesiedelt. Einzelheiten des Betriebs können in einer Prognose offenbleiben, soweit dem Problem, wie etwa bei den Fragen des Platzrundenverkehrs, mit gesonderten Maßnahmen - hier der Respektierung besonderer Ruhezeiten durch betriebliche Einschränkungen - Rechnung getragen werden kann. Näherliegenderen Abweichungen von den zugrunde gelegenen Annahmen kann - ohne daß die Genehmigung ihrem Inhalt nach auf den Prognosehorizont festzuschreiben wäre - dadurch Rechnung getragen werden, daß ein an bestimmte Kriterien geknüpfter Regelungsvorbehalt eine Konfliktlösung offenhält. Dies gilt hier insbesondere insoweit, als nach den Ermittlungen des Senats in der mündlichen Verhandlung - von den Beteiligten letztlich nicht in Abrede gestellt - sich künftig nicht zuverlässig ausschließen läßt, daß die Nachtflugfreiheit auch von "normalen" Frachtchartermaschinen in Anspruch genommen werden könnte. Die Beigeladene hat in diesem Zusammenhang selbst eingeräumt, daß auf die gemeldeten Ankunftszeiten bei dieser Verkehrsart zum Teil wenig Verlaß sei, indessen Entgegenkommen des Flughafens erwartet bzw. die Aufrechterhaltung von Geschäftsverbindungen insoweit an einer weitgehend gewähr-

leisteten Freiheit orientiert werde. Entsprechend hat sich der im Beistand der Beigeladenen aufgetretene Betriebsratsvorsitzende der Firma UPS, Herr Fuhrmann, geäußert, der auf die Frage des Senats, was einer Ausnutzung der Nachtflugfreiheit über den Expresverkehr hinaus grundsätzlich entgegenstehe, sinngemäß geantwortet hat: "Im Prinzip nichts, sieht man einmal von der möglichen höheren Kostenbelastung und der Frage ab, ob diese sich betriebswirtschaftlich rechnet".

Entgegen der Annahme im Eilverfahren hält der Senat nicht daran fest, daß entsprechende Konflikte schon dadurch vermeidbar wären, daß der Genehmigungsinhalt gleichsam auf die Prognosegrundlagen "festgeschrieben" wäre. Dagegen spricht zum einen der Regelungsgehalt der Genehmigung, zum anderen der Umstand, daß Auswirkungen einer künftig anderen Zusammensetzung des Verkehrs auf das Schutzgut (Schutz vor Lärm) von zu vielfältigen - im einzelnen schwer zu übersehenden - Faktoren abhängig ist.

b) Methodische Fragen der Lärmbewertung des Fluglärms

Nicht gerechtfertigt sind auch die Angriffe der Kläger auf die grundsätzlich den Lärmuntersuchungen zugrunde gelegten Methoden. Diese entsprechen dem in Wissenschaft und Technik anerkannten Stand, insbesondere was die Ermittlung von Dauerschallpegeln, Einzelschallpegeln und die Berücksichtigung des der Prognose zugrunde gelegten Fluggeräts angeht.

aa) Dauerschallpegel

Zwar hat der Senat in seinem Hinweisbeschuß vom 28.06.1996 darauf abgestellt, daß die Berechnungen nach dem Fluglärmgesetz wegen der Eigentümlichkeiten von dessen Anwendungsbereich und je nach den Gegebenheiten des Einzelfalls durch Heranziehung anderer Regelwerke ergänzt werden müßten. Für die wesentlichen mit der Fluglärmproblematik verbundenen Fragen bietet sich indessen nach anerkannter Auffassung unter den einschlägigen Sachverständigen kein vergleichbares so umfassend methodisch entwickeltes Regelwerk an, berücksichtigt man, daß insbesondere

die Anwendung der Anleitung zur Berechnung (AzB) zum Fluglärmsgesetz (vgl. ursprüngliche Fassung GMBI. 1975, 162) und die Heranziehung von bestimmten Grenzwerten für Planungsverfahren modifiziert werden und gegebenenfalls eine Korrektur durch Abgleich mit sonst in Betracht zu ziehenden Regelwerken in Frage kommt. Bei der Betrachtung des Dauerschallpegels ist zu berücksichtigen, daß der der Berechnung nach dem Fluglärmsgesetz zugrunde liegende L_{eq} (4) im Bereich höherer Flugbewegungszahlen die Lärmwirkungen anderen Regelwerken, wie etwa den DIN-Bestimmungen (DIN 45 643), entsprechend erfaßt (dort L_{eq} [3]), indessen bei geringeren Gesamtzahlen die DIN-Bestimmungen im unteren Bereich ca. 4-5, sonst 2-3 dB(A) "strenger" sind (vgl. Prof. Spreng, Anhörung vor dem Senat im Erörterungstermin vom 26.06., S. 24); bei sehr hohen Flugbewegungszahlen ist die Beurteilung nach dem Fluglärmsgesetz strenger.

Der Dauerschallpegel ist in aller Regel der angemessene Maßstab für die Erfassung einer regelmäßig in Erscheinung tretenden Vielzahl von Fluglärmereignissen. Grenzen der Aussagekraft gibt es daher - wie der Erörterungstermin aufgezeigt hat - bei unregelmäßig in Erscheinung tretenden Belästigungen und bei solchen, die im Hinblick auf ihre Sozialakzeptanz eher Freizeitlärmscheinungen vergleichbar sind - was vorliegend für Hobbyflüge an Wochenenden und in den Feierabendstunden in Betracht kommt (vgl. Prof. Spreng, a.a.O., S. 30; vgl. auch LAI-Freizeitlärmrichtlinie vom 04.05.1995, NVwZ 1997, 469 - Vorgängerrichtlinie NVwZ 1988, 135 -).

Ergänzend kommt eine Betrachtung nach DIN 4109 bzw. VDI 2719 in Betracht, insbesondere wenn der Dauerschallpegel durch besonders hohe Spitzenpegel zustandekommt (vgl. auch DORSCH Consult 3/97).

bb) Einzelschallpegel

Für Fragen der Kommunikationsstörung und der Gesundheitsbeeinträchtigung durch Schlafstörungen ist auf Maximalpegel abzustellen. Insoweit hat zwar die durch die Einwendungen der

Kläger veranlaßte Beweisaufnahme durch Vernehmung des Sachverständigen Meyer in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat ergeben, daß die Heranziehung der mittleren Maximalpegel nach der AzB - wie auch die Zielrichtung und Entstehungsgeschichte des Regelwerks zum Fluglärmgesetz zeigt - nicht völlig sachangemessen und unproblematisch ist. Da es insoweit nicht um die Ermittlung eines Mittelungspegels geht, sondern um die unmittelbaren Wirkungen auf den Menschen, ist an sich nur die Heranziehung der um einen mittleren Maximalpegel streuenden Einzelpegel angemessen. Durchschlagende Einwendungen gegen die Berechnungen der DORSCH Consult ergeben sich im Ergebnis, wie auch der Sachverständige Meyer ausgesagt hat, hier indessen nicht, soweit die Zahl der zu betrachtenden Fluglärmereignisse - was hier für die anzunehmenden nächtlichen Flugereignisse gilt - hinreichend klein ist. Die Betrachtung der Streubreiten kann gegebenenfalls sogar zur Ausweisung eines kleineren Schutzgebiets führen, wenn etwa der die Gruppe repräsentierende Wert gerade über dem Schwellenwert liegt (Meyer, Anlage S. 7), obwohl in diesen Fällen die an sich geforderte Häufigkeit nicht erreicht wird, denn definitionsgemäß liegen über die Hälfte der Ereignisse unterhalb des maßgeblichen Einzelwertes (Mittelwertes). Andererseits können obere Streuwerte einer niedrigeren AzB-Klasse von Flugzeugen in die höheren Klassen "hineinstreuen", so daß für ein genaues Bild insoweit differenzierte Untersuchungen erforderlich wären.

Der Sachverständige hat aber letztlich überzeugend ausgeführt, daß im vorliegenden Fall solche möglichen Fehlerquellen nicht ergebniserheblich sind (vgl. Meyer, Anlage S. 9), weil einerseits - entgegen den Annahmen der Kläger - mit dem Sachverständigen Kaufmann davon auszugehen ist, daß die AzB-Werte der jeweiligen Gruppe Worst-Case-Annahmen insoweit darstellen, als sie wegen der Orientierung an den Verhältnissen an größeren Verkehrsflughäfen eher die schwereren Maschinen einer Gruppe repräsentieren (Vernehmungsprotokoll Meyer, Anlage S. 8, 12, 18) und andererseits eine Abweichung nur bei sehr hohen

Bewegungszahlen letztlich durchschlagend wäre (Meyer, Anlage S. 9). Wegen dieser Eigentümlichkeiten kommt es auch nur auf die richtige Ansetzung der Anzahl der Flugzeuge nach den Klassen der AzB an, nicht aber auf die Typenzusammensetzung im einzelnen. Die von den Klägern vermißte "feinere" Unterscheidung bei den Klasseneinteilungen der AzB wäre für den Lärmschutz wegen der genannten Eigenheiten der von den Werten der AzB repräsentierten Verhältnisse eher nachteilig.

Es ist auch auszuschließen, daß bei einem Flugzeugmix aus Frachtflugzeugen eine wesentlich andere Betrachtung angemessen wäre. Der Senat stützt sich insoweit ebenfalls auf die Ausführungen des Sachverständigen Meyer, der in Auswertung der Meßdaten des Flughafens Köln-Bonn hierzu ausgeführt hat, daß die Lärmauswirkungen der in den Nachtwerten repräsentierten Vielzahl von Frachtflugzeugen nicht wesentlich lauter sind als die der Flotte des Tagverkehrs (Meyer, Anlage S. 16, 17, 20).

Eine Heranziehung der EPNdB-Werte (Zulassungswerte) - wie sie von den Klägern gefordert wird - ist nach den insoweit nicht zu bezweifelnden Angaben sowohl des im Verwaltungsverfahren tätig gewordenen Sachverständigen Kaufmann als auch des gerichtlich bestellten Sachverständigen Meyer sachlich verfehlt (Meyer, Anlage S. 10), ebenso der Vergleich der ermittelten Schutzgebiete mit einer bestimmten Häufigkeitsschwelle mit den veröffentlichten Foot-Prints für bestimmte Maschinen der entsprechenden Gruppe (Meyer, Anlage S. 24). Auch der Vergleich, den die Kläger im Hinblick auf das im Verfahren des Flughafens München II ermittelten Nachtschutzgebiet anstellen, ergibt keinen Hinweis auf eine fehlerhafte Ermittlung des Umfangs der Schutzgebiete im vorliegenden Einzelfall wegen etwaiger methodischer Fehler, da seinerzeit ein wesentlich lärmstärkerer Flugzeugmix in die Berechnungen einzustellen war. Der Sachverständige Meyer hat insoweit überzeugend dargelegt,

daß der Unterschied schon darauf zurückzuführen sei, daß moderne lärmarme Triebwerke seinerzeit in den Flotten noch kaum verbreitet waren, während für die Zukunft mit einer noch günstigeren Flottenzusammensetzung als heute zu rechnen sei (Meyer, Anlage S. 14, 15).

cc) Sonstige Methodenfragen

Soweit die Kläger Auswirkungen eines Abdrehens bei der Flugroute Ruwer I E in der Konfiguration der Schallschutzgebiete - wie sie von der DORSCH Consult ermittelt worden sind - vermissen, spricht auch dies nicht für die Fehlerhaftigkeit der Berechnungen, weil nach der überzeugenden Erläuterung des Sachverständigen Kaufmann in der mündlichen Verhandlung vom 30.06.1997, entsprechend den Darlegungen im Schriftsatz vom 26.06.1997, - von den Klägern unwiderlegt - ausgeführt ist, daß wegen der erreichten Höhe der Flugzeuge der akustische Einfluß der Flugroute insoweit gering sei und angesichts der Kriterien der Ausweitung für die Schutzzonen, insbesondere des Häufigkeitskriteriums, kein Einfluß auf die Form der Lärmzone genommen werde. Flugrouten und zu berücksichtigende Korridore sind in den Berechnungen der DORSCH Consult hinreichend berücksichtigt worden. Bei gekipptem Fenster ist nach nicht zu beanstandender Auffassung von einer Lärmdämmwirkung von 15 dB(A) auszugehen (Meyer, Anlage S. 25). Die Auswirkungen der Topographie sind bei den Untersuchungen der DORSCH Consult 10/96 und 3/97 berücksichtigt worden; wesentlichen Auswirkungen gegenüber den Voruntersuchungen haben sich insoweit nicht ergeben. Einer Einbeziehung des militärischen Fluglärms bedurfte es angesichts des Umstandes nicht, daß die militärische Mitbenutzung nur selten vorkommt. Soweit der Flughafen nur Übungsflugziel für militärische Maschinen ist, kann der Fluglärm der Anlage schon nicht zugerechnet werden.

Auch die statistische Verteilung der Flugbewegungen entsprechen den Witterungsbedingungen in einem Verhältnis von 80 : 20 auf die Start- und Landebahnrichtungen begegnet hier keinen Bedenken. Der Sachverständige Meyer hat dazu ausgeführt, daß es

im Bereich rechtlicher Bewertung liege, ob bei einem solchen statistischen Anteil eine volle Anrechnung der Flugbewegungen erforderlich sei. Die Kläger haben nicht hinreichend dargelegt, daß diese Verteilung einer jeweils ununterbrochenen Dauer der betreffenden Wetterlagen entspricht. Soweit eine unregelmäßige Belastung mit dem ausgewiesenen statistischen Wert vorliegt - wovon hier auszugehen ist, selbst wenn gelegentlich Ostwetterlagen insbesondere im Sommer mehrere Wochen andauern sollten -, liegt hier eine unzumutbare Belastung nicht vor. Für die unmittelbar den Klägern zustehenden Rechte ist die Erfassung dieser Verhältnisse im übrigen nicht ausschlaggebend; vielmehr wird bei entsprechender Betroffenheit auch außerhalb des festgesetzten Gebiets Schallschutz entsprechend den Festlegungen im Genehmigungsbescheid gewährleistet. Die Ausweisung von Schallschutzgebieten hat insoweit lediglich Darlegungsvorteile bei der Geltendmachung von Schallschutz. Da der Kläger zu 3) ohnehin in dem nach Auffassung des Senats zugrundezulegenden Schallschutzgebiet liegt und eine Verbesserung des Schutzziels beanspruchen kann, sind die Einwendungen im Hinblick auf die statistische Verteilung letztlich nicht entscheidungserheblich. Grundlegende Abwägungsmängel, die auf die gesamte Struktur der Abwägung durchschlagen würden, sind insoweit nicht ersichtlich.

Einer gesonderten Betrachtung im Hinblick auf die Ermittlungen und Erwägungen zum Nachtschutz und der aufgeworfenen Methodenfragen ist einzig die Frage des gehäuften nächtlichen Auftretens von strahlgetriebenen Maschinen über 150 t Höchstabfluggewicht (AzB-Klassen S 6, S 7) zu unterziehen, bezüglich deren Auswirkungen differenzierte Erwägungen im Hinblick auf die Tragfähigkeit der Prognose und die methodische Erfassung der Lärmauswirkungen notwendig wären. Dem hat die Behörde indessen, wie noch näher auszuführen sein wird, durch den den Klägern zugesagten Regelungsvorbehalt entsprochen.

3.6.2. Abwägung des Lärmschutzes im einzelnen

Vor diesem Hintergrund gilt für die Erwägungen zum Tagschutz einerseits und zum Nachtschutz andererseits im einzelnen folgendes:

a) Lärmschutz Tag

aa) Allgemeiner Verkehr

Unerheblich sind im vorliegenden Fall wegen der ausdrücklichen Bezugnahme der Genehmigungsbehörde auf die Festlegung von Einzelschallpegeln im Rauminnern (55 dB(A) - Bescheid vom 19.07.1993, S. 66 -) die Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts, daß mit der Festlegung eines Schutzziels "keine höheren Schallpegel als 55 dB(A)" nicht der Ausschluß fluglärmbedingter Spitzenpegel gemeint sei (BVerwG, a.a.O., S. 612). Für die zumutbare Tagesbelastung ist tatsächlich - wie der Vergleich mit der Nachtregelung zeigt - die Vermeidung einer auch nur einmaligen Überschreitung eines solchen Spitzenpegels äußerst weitgehend. Das Bundesverwaltungsgericht zitiert (a.a.O.) insoweit bei der Diskussion des angemessenen Tag-schutzziels aus einem Bericht des "Interdisziplinären Arbeitskreises", wonach im Wohnbereich nicht nur eine gute Sprachverständlichkeit bei mittlerer Sprechweise, sondern auch bei entspannter Unterhaltung mit ruhiger Sprechweise über Entfernungen von nicht mehr als 1 m gegeben sein soll. Dies sehe der Arbeitskreis als erreicht an, wenn die Innengeräuschpegel während der Kommunikation in Form von Kurzzeitmittelungspegeln 40 dB(A) nicht überstiegen. Jedoch betone das Umweltgutachten gleichzeitig, daß bei Geräuschen, die sich aus lauten einzelnen Ereignissen mit ausreichenden Pausen zusammensetzten, die Verlagerung der Kommunikation in die Geräuschpausen bis zu einem gewissen Grad zumutbar sei.

Mit der von dieser Betrachtung abgehenden Festsetzung unter Berücksichtigung von Spitzenpegeln hat die Behörde hier wohl von vornherein auf den Zusammenhang mit der beabsichtigten Nachtflugregelung abgestellt, bei der es in der Tat um die

Gewährleistung der Einhaltung der Einzelpegel geht. Zudem hatte die Behörde vor entsprechender Abänderung durch Genehmigungsbescheid vom 21.03.1997 darauf abgestellt, daß Schutzvorkehrungen bezüglich des Tagschutzes erst einsetzen sollten, wenn pro Durchschnittstag eines Monats mehr als 30 Bewegungen mit strahlgetriebenen Flugzeugen zu verzeichnen seien. Der Senat hatte gegenüber dieser Festlegung der Schutzwelle auch im Hinblick auf die Ausklammerung von Propellerflugzeugen sowie die mögliche unregelmäßige Verkehrsbelastung in seinem Hinweisbeschuß vom 28.06.1996 Bedenken geäußert. Daraufhin sieht der Genehmigungsbescheid vom 21.03.1997 nunmehr das Wegfallen einer entsprechenden Schwelle für das Einsetzen des Schallschutzes vor. Aus diesen ursprünglichen Überlegungen geht allerdings hervor, daß in dieser Form ebenfalls auf ein häufigeres Auftreten des Überschreitens der Einzelpegel am Tag abgestellt wird.

Maßgeblich für die Kontrolle der "Plausibilität" der Schutzgebietsfestlegung der Behörde und von deren Erwägungen zum Schutzziel vor diesem Hintergrund ist daher, daß jenseits des ausgewiesenen Lärmschutzgebiets im wesentlichen nicht mehr mit unzumutbaren Einwirkungen des Flugverkehrs in solcher Häufigkeit gerechnet werden muß, daß dem nur mit entsprechenden Schutzvorkehrungen abgeholfen werden könnte. Das Abstellen auf eine gewisse Anzahl solcher Ereignisse ist vertretbar (vgl. auch Hofmann/Grabherr, § 9 Rdnr. 75). Dementsprechend hat die Genehmigungsbehörde vor der Änderungsgenehmigung vom 21.03.1997 auch eine Überprüfung veranlaßt - orientiert an der DIN 4109 -, ob im Beurteilungszeitraum der Wert 82 dB(A) Einzelpegel außen häufiger als 20 mal überschritten werde (vgl. das entsprechende Gebiet in Anlage 2 der Untersuchung DORSCH Consult 3/97). Die entsprechende Zone ist erheblich kleiner als die letztlich mit der Änderungsgenehmigung vom 19.04.1994 für den Tag- und Nachtschutz einheitlich festgelegte Schutzgebietszone, in denen 55 dB(A) Einzelpegel nicht überschritten werden dürfen. Sie ist im übrigen auch kleiner als die ursprünglich gesondert für den

Tagschutz ausgewiesene Zone (vgl. S. 11 des Bescheides vom 14.07.1993), die neben dem Gebiet eines Dauerschallpegels von 62 dB(A) die Wohnlagen Hahn, Lautzenhausen, Büchenbeuren (Housing aerea) und Bahnhof Hirschfeld umfaßte. Es ist nicht ersichtlich, daß außerhalb des Gebiets, wie es mit der Genehmigung vom 21.03.1997 letztlich bestimmt worden ist, Wohnlagen existieren, die mehr als in Fällen seltener Ereignisse in dem beschriebenen Sinne ohne zusätzliche Vorkehrungen mit erheblichen Kommunikationsstörungen zu rechnen hätten. Dabei ist auch die erhebliche Vorbelastung durch militärischen Fluglärm zu berücksichtigen, die Ausgangsgrundlage des Vergleichs der Lärmbeeinträchtigung für den Tag für die Untersuchungen im Genehmigungsverfahren ist.

Es kann offenbleiben, ob 82 dB(A) Einzelschallpegel (außen) dem Innenraumschutzziel entsprechen (vgl. dazu Hofmann/Grabherr, § 9 Rdnr. 74 zur Praxis der Genehmigungsbehörde bezüglich des Flughafens München II mit dem nicht völlig überzeugend erscheinenden Zuschlag von 10 dB(A) zwischen einer "Belästigung" und einer "erheblichen Belästigung"; dort: 80 dB(A) = 55 dB(A) Schutzziel + 15 dB(A) gekipptes Fenster + 10 dB(A) bezüglich der erläuterten Differenz). Auch die Untersuchung der DORSCH Consult zum Überschreiten eines Außenpegels von 70 dB(A) (hier mehr als 20 mal; vgl. DORSCH Consult 10/96 B 2.1) sowie die Spitzenpegeluntersuchung zum Nachtschutzgebiet 70 dB(A) sowie 75 dB(A) (letztere DORSCH Consult 3/97) zeigen, daß die "Plausibilität" des Tagschutzgebiets jedenfalls in der Fassung der Änderungsgenehmigung vom 19.04.1994 nicht in Frage zu stellen ist. Dabei ist berücksichtigt, daß die für die Nachtflugregelung zugrunde gelegte Untersuchung mit einem Flugzeugmix von Chapter 3-Maschinen nach den Feststellungen des Sachverständigen Meyer zu um ca. 3 dB(A) günstigeren Werten führt als ohne eine solche Einschränkung.

bb) Randerscheinungen des Verkehrs

Gesonderter Beurteilung bedurften die vom Senat im Hinweisbeschuß vom 28.06.1996 so bezeichneten "Randerscheinungen" des Verkehrs, die nur über eine geminderte Planrechtfertigung in der Abwägung verfügen und in von der Vorbelastung nicht so deutlich erfaßten Zeiten besonderen Ruhebedürfnisses verstärkt in Erscheinung treten. Wegen der Problematik im einzelnen wird auf den Beschluß vom 28.06.1996 sowie die Erörterung im Erörterungstermin mit den Beteiligten vom 26.06.1996 (Anlage zum Protokoll S. 50 f.) Bezug genommen.

Die Genehmigungsbehörde hat sich dem in ihren nachträglichen Untersuchungen und Erwägungen nicht verschlossen und mit Änderungsbescheid vom 21.03.1997 insoweit für Abhilfe gesorgt. Die getroffene Regelung ist vom Senat unter Berücksichtigung des Planungs- und Abwägungsermessens nicht zu beanstanden. Wegen der vorgenommenen zeitlichen Einschränkung des in der Lärmprognose wie auch hinsichtlich seiner Rechtfertigung besonders problematischen Verkehrs greift auch die Rüge der Kläger nicht durch, es fehle im einzelnen an hinreichend zuverlässigen Ermittlungen der möglichen Fluglärmbeeinträchtigung. Die Erörterung in der mündlichen Verhandlung hat insoweit aufgewiesen, daß es im Hinblick auf die getroffenen Regelungen einer genaueren Erfassung des Verkehrs in der Platzrunde nicht bedurfte. Hubschrauberflüge fallen wegen ihrer Seltenheit nicht besonders ins Gewicht (vgl. DORSCH Consult 10/96). Im übrigen lag der Entscheidung eine auch auf die besonderen Abflugrouten von Propellermaschinen bezogene Untersuchung (70 dB(A) Spitzenpegel mehr als 20 mal am Tag, vgl. Protokoll des Erörterungstermins S. 50, Untersuchung DORSCH Consult 10/96 B 2.1) zugrunde, die geeignet war, die Würdigung bestimmter lästiger Spitzenpegel zu erfassen. Die Auswirkungen des Verkehrs in der Platzrunde sind im einzelnen nur schwer zu "fixieren". Die von der Beigeladenen in der mündlichen Verhandlung präsentierten Plankarten sind Fixierungen einer gedachten Ideallinie, deren Einhaltung vom Verhalten der Piloten abhängt und im einzelnen schwer zu kontrollieren ist. Bei den Propellermaschinen ist zu

berücksichtigen, daß - wie auch ein Teil der Kläger ausdrücklich einräumt - die Gesamtbelastung wegen der geringeren Spitzenpegel insgesamt kaum im Bereich rechnerisch zu ermittelnder "unzumutbarer" Beeinträchtigung liegt, sondern eher im Bereich der zwar noch abwägungserheblichen, indessen weniger gravierenden bloßen Belästigung.

Bei den Strahlflugzeugen ist zwar eher mit verhältnismäßig hohen Maximalpegeln beim Überflug zu rechnen. Indessen ist die Anzahl der einschlägigen Ereignisse ebenfalls verhältnismäßig begrenzt. Es sind gelegentlich einzelne Maschinen, die durch wiederholten Anflug die zur Verfügung stehenden Übungszeiträume in Anspruch nehmen. Der Beklagte und die Beigeladene haben in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat plausibel machen können, daß die zeitlichen Einschränkungen der Übungszeiten - insbesondere die Regelung, daß keine Touch and Go-Flüge ab Samstag 13.00 Uhr sowie an Sonn- und Feiertagen stattfinden dürfen - die interessierten Luftverkehrsgesellschaften durchaus empfindlich treffen, da nämlich gerade solche Zeiten ausgenommen sind, an denen diese entsprechende Maschinen aus den sonstigen Umläufen für Übungszwecke herausnehmen und zur Verfügung stellen können. Der Angriff der Kläger, die Regelung vom 21.03.1997 sei insoweit weitestgehend "wirkungslos", muß zurückgewiesen werden. Sie beruht auf der Annahme, die Ausnahmen der Genehmigung für den "gewerblichen" Verkehr würden auch diesen sog. Touch and Go-Verkehr der Luftverkehrsgesellschaften aus der Betriebszeiteneinschränkung herausnehmen. Nach Sinn und Zweck der Regelung, wie in der Begründung des Bescheides zum Ausdruck kommt, und dem auch das Verständnis der Regelung von Genehmigungsbehörde und Beigeladener entspricht, wie die Erörterung in der mündlichen Verhandlung gezeigt hat, sind mit der Ausnahme für den "gewerblichen Verkehr" im Bereich des Ausbildungsverkehrs nur gewerbliche Flugschulen angesprochen, nicht aber der interne Ausbildungsverkehr der Luftverkehrsgesellschaften. Diese Auslegung findet auch ihre Stütze in der geführten Luftfahrtstatistik. An dieser

Auslegung haben sich Genehmigungsbehörde und Beigeladene festhalten zu lassen.

Es lag im planerischen Ermessen der Genehmigungsbehörde, den besonderen Belangen der auf dem Flugplatz angesiedelten Flugschulen durch die Ausnahme Rechnung zu tragen, ebenso dem Interesse der Fluggesellschaften, bei der Herausnahme von Fluggerät aus den üblichen Umläufen auch werktags über die Mittagszeit hinweg solche Flugbewegungen durchführen zu können. Insoweit war auch die nicht unbeträchtliche Vorbelastung der Umgebung durch den früheren militärischen Fluglärm in Ansatz zu bringen.

Insgesamt ist mit der Neuregelung durch die Verminderung des Verkehrs zu den besonders schutzbedürftigen Tageszeiten dem Anliegen der Betroffenen, wie es auch in der Anregung des Sachverständigen Prof. Dr. Spreng zum Ausdruck gelangt ist, hinreichend Rechnung getragen. Weiterer Ermittlungen zur Erfassung der Belästigungswirkung im einzelnen bedurfte es schon deshalb nicht, weil die Genehmigungsbehörde für den Tagflugverkehr von der bereits genannten erheblichen Vorbelastung ausgehen durfte. Die Wirkungsweise der getroffenen Regelungen ist durch einen erheblichen Rückgang des entsprechenden Verkehrs - wie von der Beigeladenen in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat aufgezeigt - bereits belegt. Die Regelung ist insgesamt dazu geeignet, die Betroffenen vor einer Kumulation von in dieser Weise nicht gerechtfertigten besonderen Belastungen zu schützen, insbesondere abzuwenden, daß aus dem Flughafen unbeabsichtigt - wie auch die Genehmigungsbehörde selbst erkannt hat - ein von den zunächst ins Auge gefaßten Verkehrsprognosen nicht erfaßter Übungsflugplatz mit für einen Verkehrsflughafen untypischen Bewegungssituationen wird. Dafür hätten in der Tat die erforderlichen Ermittlungen und Abwägungsschritte im einzelnen gefehlt (vgl. auch BVerwG, a.a.O., S. 607, wonach lediglich davon auszugehen ist, daß die Lärmbelastung durch Flugzeuge der Allgemeinen Luftfahrt

- innerhalb der zeitlichen Einschränkungen durch die Verordnung über die zeitliche Einschränkung des Flugbetriebs mit Leichtflugzeugen und Motorseglern an Landeplätzen - die Grenzwerte der Geräuschpegel eines Großflughafens nicht deutlich zu Lasten der Anwohner erhöht - falls nicht Besonderheiten erkennbar werden -).

cc) Außenwohnbereichsregelung

Die Genehmigungsbehörde hat es dabei bewenden lassen, auf den Vorbehalt nachträglicher Anordnungen zu verweisen und ausgeführt, bei der Beurteilung etwaiger Ausgleichsansprüche für Außenwohnbereiche - ein physisch-realer Schutz kommt insoweit für sie von der Natur der Sache her ohnehin nicht in Betracht - könne nicht von einer Deckungsgleichheit mit den Ansprüchen zum Schutz von Innenwohnbereichen ausgegangen werden. Sie hat sich dabei auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gestützt (a.a.O., S. 619 = BVerwGE 87, 332, 378). Danach ist die Lärmerwartung für die Außenwohnbereiche höher und liegt der Schwerpunkt häuslicher Lebensgestaltung eindeutig im Innenbereich der Wohnstätten. Dies führt auf eine nur eingeschränkte Schutzbedürftigkeit. Eine für diese Wohnbereiche denkbare Zumutbarkeitsschwelle ist nach Auffassung der Genehmigungsbehörde durch den mit der zivilen Nutzung des Flugplatzes entstehenden Fluglärm nicht überschritten. Zu berücksichtigen seien insoweit die gesamte Vorbelastung gewesen sowie das (geringe) Flugbewegungsaufkommen strahlgetriebener Flugzeuge bei einer zivilen Mitbenutzung.

Gerechtfertigt wäre der Entscheidungsvorbehalt, wenn im Sinne des § 75 Abs. 3 VwVfG eine abschließende Entscheidung noch nicht möglich war; dies kann sich aber nicht auf die Bewertung der Schwelle unzumutbarer Lärmeinwirkungen beziehen; an sich ist nämlich auch insoweit die planerische Entscheidung gehalten, der Notwendigkeit der grundsätzlichen Konfliktbewältigung im planerischen Verfahren Rechnung zu tragen, was

insbesondere Hinweise auf die Festlegung der Schutzwelle und unter Umständen, soweit entsprechende Ermittlungen zumutbar sind, die Ermittlung der betroffenen Grundstücke erforderlich machen kann (vgl. dazu Giemulla-Schmitt, § 9 LuftVG Rdnrn. 2, 10; dort auch § 6 Rdnr. 15). Die Unmöglichkeit könnte allenfalls daraus hergeleitet werden, daß die Flugbetriebsentwicklung nicht hinreichend voraussehbar wäre. Die Behörde durfte dabei allerdings nicht auf die Schwierigkeiten der Voraussehbarkeit der genauen Entwicklung in den kommenden Jahren abstellen, sondern mußte vom Gegenstand ausgehen, der dem Genehmigungsantrag zugrunde lag, nämlich einem Flugbetrieb, der der Kapazität eines mittleren Verkehrsflughafens (Nürnberg) entsprach.

Richtig ist aber auch, daß der Schutz des Außenwohnbereichs in gesteigertem Maße von der Situationsgegebenheit des einzelnen Grundstücks abhängt; die Genehmigungsbehörde kann hier nicht ebenso wie in Fällen des Innenraumschutzes mit dem Prinzip einer Gebietsausweisung und einer Meistbegünstigung arbeiten (vgl. BVerwG, a.a.O., S. 620). Die materielle Entscheidungsreife ist für Ergänzungsansprüche nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zudem vor Aufnahme des Flugbetriebs und der Untersuchung der Verhältnisse des einzelnen Grundstücks nicht gegeben.

Die Planungsentscheidung als solche könnte hier nur wegen einer fehlerhaften Abwägung aufgehoben werden. Insoweit ausschlaggebende Ermittlungsdefizite sind indessen nicht hinreichend dargetan.

Die Frage der Zumutbarkeitsgrenzen hinsichtlich des Außenwohnbereichs sind in der Rechtsprechung nicht abschließend geklärt. Dies allein durfte der Behörde zwar nicht Anlaß sein, sich einer eigenen Bewertung zu enthalten. Das Bundesverwaltungsgericht hat im Hinblick auf diskutable Anhaltspunkte für die Bewertung auf das Umweltgutachten 1987 der Bundesregierung

Bezug genommen und ausgeführt, soweit von Kommunikationsbeeinträchtigungen bei Dauerpegeln von 65 dB(A) ausgegangen werde, könne dies als sachverständige Äußerung gelten. Wo die Grenze der Zumutbarkeit im Außenwohnbereich konkret verlaufe, werde sich aber in einem dB(A)-Wert kaum allgemeingültig ausdrücken lassen (BVerwG, a.a.O.).

Schon aus diesem Grunde war in Betracht zu ziehen, daß eine Berechtigung für die Behörde bestand, die Frage der Entschädigung für die Beeinträchtigung von Außenwohnbereichen im Einzelfall einer Untersuchung und Bewertung in einer ergänzenden Entscheidung zuzuführen, ebenso die Frage der Höhe einer Entschädigung im einzelnen Fall, die in Anlehnung an die Ermittlung der Minderung des Verkehrswerts in Betracht kommt (vgl. auch BVerwG Urteil vom 16. September 1993, 4 C 9.91). Es kommt darauf an, wie sich die Beeinträchtigungen letztlich auf das individuelle Grundstück in seiner Gesamtheit auswirken, wobei allein objektive, grundstücksbezogene Maßstäbe gelten.

Für die Beurteilung der Gesamtabwägung sowie die Beurteilung der hier angegriffenen Nebenbestimmung bleibt somit lediglich zu prüfen, ob die Behörde den Belang in seiner Gesamtheit nicht verkannt hat; dagegen spricht allerdings nicht schon allein das Fehlen eines als Zumutbarkeitsgrenze ausgewiesenen Schwellenwertes, weil eine solche Grenze sich eben allgemein nicht festlegen läßt. Vielmehr hat die Genehmigungsbehörde durchaus erkennen lassen, daß sie sich des Problems bewußt war, aber zugleich davon ausging, daß das Vorhaben insgesamt wegen möglicher Entschädigungsansprüche im Hinblick auf die Minderung des Außenwohnwerts nicht in Frage zu stellen sei. Daß sie dabei von grundsätzlich falschen Vorstellungen über die Dimension des Problems ausgegangen wäre und den Konflikt damit letztlich unbewältigt gelassen hätte, läßt sich nach dem derzeitigen - für die Gesamtabwägung entscheidender - Erkenntnisstand nicht sagen. Es ist allerdings davon auszugehen, daß je nach architektonischer Ausrichtung eines Anwesens auf das Leben im

Außenwohnbereich - das auch bei der Vorbelastung durch den Militärflughafen angesichts der betrieblichen Beschränkungen insbesondere am Wochenende nicht völlig schutzlos sein dürfte - unzumutbare, eine Entschädigung fordernde Beeinträchtigungen auch ab einer Häufung der Spitzenpegeln zu besonderen Zeiten vorliegen können.

Dabei ist von den Feststellungen zu der lärmmedizinischen Bedeutung auszugehen, wie sie sich in dem Gutachten Prof. Dr. Jansen finden, wonach (vgl. S. 12) ab einem Mittelungspegel von 65 dB(A) mit einer zunehmenden stärkeren Belästigung und physiologischen Reaktion zu rechnen ist; Maximalpegel zwischen 65 und 75 dB(A) sind danach als weiteres Kriterium in die Bewertung einzubeziehen. Diese bewirken deutliche vegetative Reaktionen. Es liegt nahe, daß mit einem gehäuften Auftreten solcher Belastungen der Wohnwert des Außenwohnbereichs, wie er insbesondere in der Nutzung in der freien Zeit und am Wochenende zum Ausdruck kommt, eine deutliche Minderung erfährt und je nach individueller Beschaffenheit des Anwesens auch der Verkehrswert eine deutliche Einbuße erfahren kann. Zur Zumutbarkeitsschwelle insoweit äußert sich auch die Stellungnahme von Prof. Dr. Spreng vom 13. Mai 1993, der moniert, daß im Gutachten Prof. Dr. Jansen hinsichtlich des zu erwartenden beachtlichen Wochenend- und Feiertagsbetriebs keine Anmerkungen über mögliche Störungen der Rekreation als auch der Kommunikation im Freien zu finden seien. Dieser Gutachter bestätigt (S. 5), daß die als Ausgangsbasis im Gutachten Jansen angegebenen Werte als plausibel akzeptiert werden können, legt aber besonderen Wert auf die Feststellung, daß besonders wichtig die Angabe von Maximalpegeln zwischen 65 und 75 dB(A) (mit deutlich beobachtbaren vegetativen Reaktionen) sei (vgl. auch Spreng, Erörterungstermin, S. 36). Die Werte seien in kritischen bzw. fraglichen Fällen eher niedriger anzusetzen. Nach den Erläuterungen von Prof. Dr. Spreng im Erörterungstermin vor dem Senat (S. 24, 25) bezeichnet der Mittelungspegel 65 dB(A) auch einen Gestörtheitsgrad von ca. 50 %, d.h. etwa 50 v.H. der

Bevölkerung fühlen sich gestört, bei der Störung der Rekreation liegt der Wert danach eher niedriger, wobei zu berücksichtigen ist, daß im Bereich von Mittelungspegeln über 60 dB(A) der Fluglärm größere Wirkungen zeigt, als etwa der Straßenverkehrslärm. Für die Bewertung von besonderen Ruhe- und Rekreationszeiten schlägt Prof. Dr. Spreng, a.a.O., S. 36) in Ermangelung anderer Möglichkeiten einen Zuschlag zum Mittelungspegel von 6 dB(A) vor. Die gewöhnlichen belastenden Spitzpegeln sieht er in dem Dauerschallpegel als hinreichend erfaßt an, sieht man von Pegeln über 80 dB(A) ab (a.a.O., S. 30).

Im Hinblick auf das Kriterium der "Häufigkeit" ist allerdings zu berücksichtigen, daß sich entschädigungswürdige Fälle erst dann ergeben können, wenn Störungen von Kommunikation und Rekreation im Außenbereich - sofern überhaupt eine entsprechende Ausrichtung des Anwesens gegeben ist - mehrfach pro Stunde zu verzeichnen sind (vgl. auch Hofmann/Grabherr, § 6 Rdnr. 54 m. Bezug auf die Rechtsprechung des Senats im Eilverfahren, 7 B 11842/93.OVG). Da vorliegend - außer in Einzelfällen - mit einer Häufung besonders hoher Spitzenpegel nicht zu rechnen ist, spiegelt der Dauerschallpegel wider, daß auch nicht mit einer großen Vielzahl solcher zu berücksichtigender Ereignisse zu rechnen wäre.

Es ist deshalb im Blick auf die Gesamtwürdigung der Abwägung nicht zu beanstanden, daß eine besondere Regelung zur Entschädigung bei beeinträchtigten Außenwohnbereichen bloß in der Form eines Vorbehalts getroffen ist. Dafür sprechen zum einen - wie aufgewiesen - die zu erwartenden Verkehrserscheinungen, zum anderen war eine gewisse Entwertung des Außenwohnwertes auch bisher - wenn auch bezogen auf weniger umfangreiche Flugzeiten - zu verzeichnen. Eine ins Gewicht fallende Beeinträchtigung der Siedlungsstruktur ist angesichts der Vorbelastung, der verhältnismäßig geringen Besiedlungsdichte und der wohl eher nur für Einzelfälle in Betracht zu ziehenden besonderen Minderung des Außenwohnwertes nicht naheliegend. Die getroffenen Betriebseinschränkungen zur Vermeidung solcher Beein-

trächtigungen insbesondere in besonderen Ruhezeiten stellen weitestgehend sicher, daß mit einer erheblichen Beeinträchtigung der Außenwohnverhältnisse über die zu veranschlagende Vorbelastung hinaus nicht gerechnet werden muß. Ob im Falle der Klägerin zu 1) wegen einer etwa gegebenen besonderen Ausrichtung ihres Betriebes und bei einem Nachweis der Existenzgefährdung durch das Fluggeschehen eine besondere Einzelfallbetrachtung anzustellen wäre, kann aus den genannten Gründen im vorliegenden Verfahren offenbleiben und bleibt gegebenenfalls einer nachträglichen Einzelfallentscheidung vorbehalten.

b) Lärmschutz für die Nacht

Die Abwägung ist auch im Hinblick auf die mit Änderungsgenehmigung vom 19.04.1997 erteilte Nachtflugerlaubnis nicht zu beanstanden, soweit auf die ergänzende Begründung im Änderungsbescheid vom 21.03.1997 abgestellt wird. Soweit aus der Sicht des erkennenden Senats die Erwägungen unvollständig waren, was das Maß des zu gewährenden passiven Schallschutzes einerseits, die zu treffenden Vorkehrungen gegenüber einem "so nicht gerechtfertigten" ausgeweiteten nächtlichen Verkehr andererseits angeht, kann dem durch nachträgliche Auflagen - was den Schallschutz angeht - Rechnung getragen werden, ohne daß die Grundzüge der Planung tangiert werden, bzw. hat die Behörde durch entsprechende Zusage der Erweiterung eines Vorbehalts gegenüber den Klägern zu Protokoll in der mündlichen Verhandlung dem Begehren - soweit es sich als berechtigt erweisen konnte - abgeholfen.

Trotz der im Hinweisbeschuß des Senats vom 28.06.1996 aufgezeigten Vorbehalte - auf die insoweit Bezug genommen wird - kommt das Gericht letztlich zu dem Ergebnis, daß die Erwägungen der Genehmigungsbehörde zum Nachtflugbetrieb nicht beanstandet werden können. Der Senat geht dabei allerdings davon aus, daß die Genehmigungsbehörde hier die äußersten Grenzen des ihr zustehenden, insoweit von den Gerichten unbeeinflussbaren - planerischen - Entscheidungsspielraums ausgeschöpft hat.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts folgt zwar aus § 29 b Abs. 1 Satz 2 LuftVG, wonach im Hinblick auf die Lärminderungspflichten auf "die Nachtruhe der Bevölkerung im besonderen Maße Rücksicht zu nehmen ist", kein generelles Nachtflugverbot (BVerwG, a.a.O., S. 615). Die Bedeutung eines möglichen Nachtflugbedarfs ist danach keine Frage der Erforderlichkeit im Rechtssinne. Vielmehr hat die Behörde einen solchen Bedarf in die Abwägung als Belang miteinzubeziehen und

in zutreffender Weise zu gewichten. Je dringender ein bestimmter Nachtflugbedarf tatsächlich ist, um so bedeutender ist sein Gewicht im Rahmen der Abwägung.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (a.a.O.) hat die Planfeststellungsbehörde - entsprechendes gilt hier für die planende Behörde im Genehmigungsverfahren - allerdings bei der Abwägung zu bedenken, daß Maßnahmen des passiven Lärmschutzes Nachteile unter Umständen nicht vollständig ausgleichen können. Andererseits darf sie im Rahmen ihres Ermessens auch die Höhe der Kosten für die eine oder andere Maßnahme bedenken. Ferner ist zu berücksichtigen, daß über Schutzanordnungen nicht Ausgestaltung und Betrieb des Flugplatzes in einer Weise geregelt oder beschränkt werden dürfen, daß Funktions- und Leistungsfähigkeit der Anlage dadurch in Frage gestellt werden.

Die Durchbrechung des Schutzes der Nachtruhe muß eine besonders begründungsbedürftige Ausnahme bleiben. Für die Betroffenen bleiben trotz passiver Schallschutzmaßnahmen durchaus Nachteile durch die künstliche Belüftung von Schlafräumen, insbesondere in der wärmeren Jahreszeit, die zumindest mit einer Beeinträchtigung des körperlichen Wohlbefindens verbunden sein können. Zu berücksichtigen ist auch, daß die Betroffenen durch das Fehlen einer flugfreien Zeit ein Gefühl des Ausgeliefertseins an den Fluglärm entwickeln können. Vorkehrungen müssen deshalb in besonderer Weise sicherstellen, daß insbesondere auch bei älteren und empfindlicheren Menschen dauerhafte Schädigungen mit hinreichender Gewißheit vermieden werden können.

Andererseits mutet auch der Rechtsstaat seinen Bürgern ohne Sicherstellung eines in jeder Hinsicht vollständigen Ausgleichs zu, gewisse Belastungen hinzunehmen, wenn bestimmte Bedenklichkeitsschwellen nicht überschritten werden und dies im gemeinschaftlichen Interesse unvermeidlich ist. Die Förderung der Wirtschaft mit dem Ziel der Schaffung von Arbeitsplätzen allein

wird vom Gesetz insoweit allerdings nicht als ausreichend erachtet. Vielmehr können nur wichtige Verkehrsbelange eine solche Einschränkung rechtfertigen. In der Formulierung des Bundesverwaltungsgerichts, es gebe keinen Anspruch auf völlige Nachtflugfreiheit, liegt kein Gegensatz. Auch in der Genehmigungspraxis ist bisher das Regel-/Ausnahmeverhältnis keineswegs umgekehrt worden. Dies würde auch nicht mit der Regelung in § 29 b LuftVG, die einen besonderen Schutz der Nachtruhe vorsieht, zu vereinbaren sein.

Gerade im internationalen Luftverkehr können die Maßstäbe für einen Schutz der Nachtruhe indessen nicht autonom gesetzt werden. Es ist zutreffend darauf hingewiesen worden, daß neben der Zeitverschiebung im interkontinentalen Verkehr auch die zunehmende Verflechtung der Wirtschaftsbeziehungen zu entsprechenden zeitlichen Anforderungen führt, die gegenüber einem Schutz der Nachtruhe abzuwägen sind. Eine vom Recht im einzelnen strikt vorgezeichnete Lösung gibt es insoweit nicht (vgl. zur Bedeutung der Abwägung im Einzelfall, BVerfGE 79, 174, 198). Vielmehr eröffnet sich ein letztlich der parlamentarisch verantwortlichen Exekutive eröffnetes Ermessen. Vorliegend war zu prüfen, ob die Grenzen dieses Ermessens in der Abwägung überschritten worden sind. Das konnte der Senat letztlich nicht feststellen.

Fehlerhaft wäre in diesem Zusammenhang allerdings die Erwägung, um die Wirtschaftlichkeit des Projekts zu stützen, sei unbedingt ein Konkurrenzvorteil erforderlich, der ausgerechnet angesichts der weithin üblichen Beschränkungen hier in der unbeschränkten Nachtflugfreiheit liegen sollte. Es ist offenkundig, daß die Zulassung einer solchen Erwägung einen unerwünschten Wettlauf mit einer zunehmenden Verschlechterung der Umweltbedingungen zur Folge hätte und der Belang des Schutzes der Nachtruhe unterlaufen würde.

Im Kern wird vorliegend indessen mit dem Konversionsprojekt ein Angebot für den im Rahmen der aufgezeigten internationalen Arbeitsteilung - insbesondere für eine Exportnation und Verkehrsdrehscheibe wie die Bundesrepublik Deutschland - existenzwichtigen Verkehrszweig der Luftfrachtdienste, insbesondere die sog. Integrators, geschaffen. Angesichts der erheblichen Wachstumsraten dieses Geschäftszweigs, denen die Verkehrsinfrastruktur entsprechen muß - soll es nicht in der Folge zu erheblichen Nachteilen durch die wirtschaftliche Abwanderung dieser Dienste ins Ausland kommen -, werden hier letztlich auch in der Form der Schaffung eines besonderen Angebots - mit der "vernünftigerweise gebotenen" Berücksichtigung von für den militärischen Flugverkehr nicht mehr in diesem Maß benötigten Anlagen - wichtige verkehrswirtschaftliche Ziele verfolgt. Der Bedarf ist insoweit - auch abgesehen von den Besonderheiten der Konversionsproblematik - im Blick auf das betroffene Verkehrssegment im Gegensatz zu anderen Verkehrssegmenten (z.B. Linienverkehr oder Personencharterverkehr, welche offenkundig an das Aufkommen einer entsprechenden Region gebunden sind) noch hinreichend örtlich verankert; ausschlaggebend ist dabei, daß die entsprechenden Unternehmen die Organisation einer solchen Frachtexpressdrehscheibe relativ standortunabhängig vornehmen, sieht man einmal davon ab, daß vorliegend die geforderte zentraleuropäische Lage gegeben ist und die Lkw-Entfernung zu den Ballungsräumen zeitlich hinreichend kurz erscheint. Im übrigen entscheiden die in Betracht kommenden Investoren vornehmlich auch unter Gesichtspunkten der Investitionssicherheit und der fliegerischen Freiheiten.

Hinzu kommt, daß diese Dienste zwar an den bisherigen Standorten heftig umworben sein mögen; es gibt aber auch in der Sache selbst - gerade vor dem Hintergrund des Schutzes der Nachtruhe weiter Bevölkerungskreise - Anzeichen, daß die Standortsicherheit nicht überall hinreichend gewährleistet werden

kann, während im vorliegenden Fall nur eine nach der Gesamtzahl verhältnismäßig kleine Bevölkerung beeinträchtigt wird. Zudem ergibt sich in diesem stark wachsenden Marktsegment auf längere Frist eine zusätzliche Nachfrage, die nicht ohne weiteres an den im Frachtverkehr herkömmlich stark vertretenen großen Flughäfen befriedigt werden kann, weil insbesondere bei diesen Flughäfen in Ballungsgebieten besondere Schwierigkeiten für die Aufrechterhaltung, Eröffnung oder Erweiterung eines nächtlichen Flugverkehrs bestehen. Wegen der Einzelheiten kann der Senat auf die Begründung in den Bescheiden vom 19.04.1994 sowie 21.03.1997 und die Studie von Winter/Rehm - jedenfalls soweit es die Expresdienstflüge angeht - Bezug nehmen.

Die Behörde hat nicht verkannt, daß sie sich um einen verhältnismäßigen Ausgleich der Belange zu bemühen hatte. Die ausführliche Erörterung der betroffenen Belange in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat hat ergeben, daß eine maßgebliche Einschränkung der Nachtflugregelung das erstrebte Verkehrsziel gefährden würde. Zeitliche Einschränkungen - auch im Hinblick auf die besonders schutzwürdige Kernzeit der Nacht von 00.00 Uhr bis 04.00 Uhr - sind der Aufgabenstellung der hier angesprochenen speziellen Frachtdienste, deren Ziel der sog. Nachtsprung ist, wesensfremd. Einschränkungen des Fluggeräts (z.B. sog. "Bonusliste") schaffen keine wesentlichen Lärmschutzeffekte für die Betroffenen, beeinträchtigen andererseits aber ernstlich die Investitionssicherheit, so daß das Ziel verfehlt werden könnte. Entsprechendes gilt für eine zahlenmäßige Begrenzung der zugelassenen Bewegungen, deren Auswirkungen angesichts der vom Markt geforderten Zuverlässigkeit des Funktionierens der eingerichteten Frachtdrehkreuze nicht im einzelnen zu übersehen wären. Die Entwicklung von Frachtknoten von Expresdienstleistern führen im übrigen nicht zu dem von den Klägern befürchteten Worst-Case-Szenario im Hinblick auf die Lärmentwicklung, weil in der Regel an einem solchen Knoten nur wenige große Maschinen, in der Untervertei-

lung aber viele kleine, verhältnismäßig lärmarme Maschinen beteiligt sind. Insoweit kann die Lärmprognose "Nürnberg II" sowie "2010" mit einem verhältnismäßig hohen Anteil an Flugzeugen der Klasse S 5 nicht beanstandet werden. Diese liegt auch nach der Aussage des Sachverständigen Meyer (Anlage zum Protokoll S. 19, 22) insoweit noch innerhalb einer Worst-Case-Betrachtung.

Der Entwicklung eines wesentlich anderen Szenarios mit einer Anhäufung von nächtlichem Flugverkehr mit normalen Frachtchartermaschinen, insbesondere mit großem Fluggerät, trägt der Regelungsvorbehalt noch hinreichend Rechnung, der den Klägern zugesagt worden ist. Nach Auffassung des Senats reichten allerdings zunächst die Vorkehrungen nicht aus, die der Beklagte in der Genehmigung im Hinblick darauf vorgesehen hatte, daß insbesondere für die Nacht der zugelassene Verkehr - abgesehen von der Einschränkung auf eine bestimmte Lärmzertifizierung des Fluggeräts - nicht weiter begrenzt worden ist. Nach Bestandskraft der Genehmigung mußten die Kläger befürchten, daß sie jeglichen Verkehr zur Nachtzeit rechtlich ungeschützt hätten hinnehmen müssen, soweit nicht durch Vorbehalte zu ihren Gunsten unter Durchbrechung der Bestandskraft der dem Flughafenunternehmer erteilten Genehmigung für die Behörde neue Erwägungen verpflichtend waren. Der "gesetzliche Vorbehalt" nach § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG würde insofern keine Abhilfe schaffen, da die durch die Genehmigungsfassung nicht ausgeschlossene Entwicklung zu einem "normalen" nächtlichen Frachtcharterverkehr - insbesondere auch mit einem höheren Anteil größerer Maschinen, wie die Erörterung in der mündlichen Verhandlung gezeigt hat -, nicht ausgeschlossen ist, mithin nicht unvorhersehbar ist. Dies hätte unter dem Gebot einer ausreichenden Konfliktbewältigung und gerechten Abwägung den Klägern nicht zugemutet werden können, zumal auch die Abwicklung eines normalen Frachtcharterverkehrs als besondere Rechtfertigung für die Einführung einer Nachtflugfreiheit nicht

ausreichend wäre. Zwar ist einerseits die für die Berechnung der künftigen Lärmauswirkungen angestellte Prognose nicht zu beanstanden. Sie geht von der Entwicklung eines mittleren Verkehrsflughafens aus und nimmt insbesondere für den nächtlichen Flugverkehr die Einrichtung zweier sog. Frachtknoten an, was die zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten angesichts der Marktverhältnisse deutlich ausschöpfen mag. Es kann nicht verlangt werden, daß mit der Genehmigung von vornherein jeglicher theoretisch denkbaren Entwicklung Rechnung getragen wird. Dies würde in der Abwägung und hinsichtlich zu treffender Schutzmaßnahmen und Regelungen die Maßstäbe zu Lasten des Flughafensbetreibers einseitig verschieben. Die Ermittlungen des Senats in der mündlichen Verhandlung haben aber gezeigt, daß angesichts der Unbegrenztheit der Genehmigung durchaus in weitem Maße nicht nur der Drehkreuzverkehr der Expreßdienstleister möglich wäre, sondern auch normaler Charterfrachtverkehr mit einem großen Anteil an schweren Maschinen. Sollte sich eine solche - bisher mit den Lärmberechnungen nicht erfaßte - Entwicklung einstellen, wäre die Genehmigungsbehörde zu erneuten Überlegungen im Hinblick auf Betriebsregelungen oder Lärmschutzmaßnahmen gezwungen. Dem hat die Behörde letztlich Rechnung getragen, indem sie dem Klagebegehren der Kläger teilweise insoweit abgeholfen hat, als diesen zu Protokoll des Gerichts zugesagt worden ist, daß eine erneute Entscheidung über Schutzvorkehrungen - neben dem Fall der Überschreitung einer bestimmten Gesamtzahl - vorbehalten bleibt für den Fall, daß nächtlich ein regelmäßiger Verkehr mit mehr als 12 Flugbewegungen mit Maschinen eines Höchstabfluggewichts von über 150 t zu verzeichnen ist. Dies entspricht bei der gewöhnlichen Aufteilung zwischen Start- und Landerichtung einer jeweils sechsmaligen Betroffenheit, einem Kriterium, welches Auslöser für eine Erweiterung notwendiger Schutzgebiete sein kann. Auch der Sachverständige Meyer hat bei seiner Vernehmung aufgewiesen, daß die Untersuchungen nicht den Fall umfassen, daß die Zahl 6 hinsichtlich einer höheren Flugzeugklasse über-

schritten wird (Anlage zum Protokoll S. 22). Soweit die Kläger sich gegen die Verwendung eines Häufigkeitskriteriums "sechsmal in der Nacht" wenden, kann dem Einwand nicht gefolgt werden, weil das Abstellen auf seltenere Ereignisse in Wissenschaft und Praxis keine allgemeine Anerkennung gefunden hat. Die nunmehr den Klägern zugesagte Regelung kompensiert damit ein denkbares "Zukurzgreifen" der Ermittlungen und Abwägungen in diesem für den nächtlichen Lärmschutz wesentlichen Punkt.

Soweit auch für Passagiermaschinen keine Beschränkung erfolgt ist, ergibt sich daraus keine Fehlerhaftigkeit der Abwägung, wenn auch die Rechtfertigungsgründe für nächtlichen Flugbetrieb - insbesondere zur "Kernzeit" - insoweit kaum ersichtlich sind. Es ist für den Senat zwar zweifelhaft, ob Rechtsgründe insoweit einer Differenzierung entgegenstehen würden, wie der Beklagte anzunehmen scheint. Tragfähiger Unterscheidungsgrund ist nämlich die geringere Rechtfertigung der Zulassung des Verkehrs zu diesem Zweck. Indessen kommt der Frage kein erhebliches Gewicht für die Abwägung zu, weil mit Passagierverkehr ohnehin nur gelegentlich zu rechnen ist.

Durch die Gewährung weitergehenden passiven Schallschutzes in Schlafräumen mit einem Schutzziel, daß Einzelschallpegel von 52 dB(A) nicht überschritten werden dürfen, im Wege einer Planergänzung (§ 10 Abs. 8 LuftVG entsprechend) - wie es der Senat für erforderlich hält - (s.u. B.2. zu den Verpflichtungsklagen) wird im übrigen aber das Abwägungsgeflecht der Genehmigungsentscheidung nicht im Kern wesentlich berührt, weil die auf Veranlassung des Gerichts angestellten Nachermittlungen (DORSCH Consult 10/96 B 2.3; C 2.3) ergeben haben, daß zwar das Betroffenheitsgebiet insbesondere nach Südwesten hin deutlich flächenmäßig ausgeweitet ist, indessen wesentliche Ortslagen nicht in umfangreichen Maße zusätzlich berührt werden. Aus der Absenkung des Schutzziels um 3 dB(A) ergeben sich auch keine die gesamte Abwägung berührenden Schwierigkeiten im Hinblick auf die technische Machbarkeit des passiven Schallschutzes bzw.

die Finanzierbarkeit, zumal die Erörterung in der mündlichen Verhandlung, insbesondere auch die Hinweise des Beklagten, ergeben haben, daß bereits durch das vorgesehene Schalldämmmaß in den weitaus meisten Fällen mit einer erheblich unter dem ursprünglich vorgesehenen Schutzziel 55 dB(A) liegenden Lärmbelastung gerechnet werden kann. Dies ergeben die Erfahrungen mit den Schallschutzmaßnahmen am Flughafen München 2, die insoweit vergleichbar sind.

3.7. Schadstoffimmissionen

Die zu erwartenden Schadstoffbelastungen durch den Flugverkehr hat die Genehmigungsbehörde hinreichend ermittelt und angemessen bewertet.

Sie hat im Genehmigungsbescheid darauf abgestellt (S. 70), daß das Gutachten des TÜV Südwest e.V. zur Luftverunreinigung aufgrund einer Untersuchung der Ausbreitungsverhältnisse der relevanten Emissionen aus dem zu erwartenden Flugbetrieb zu dem Ergebnis kommt, daß selbst bei ungünstigeren Annahmen bezüglich der Ausbreitungsverhältnisse nicht mit erheblichen Beeinträchtigungen zu rechnen ist und im Hinblick auf die relevanten Schadstoffe lediglich Größenordnungen erreicht würden, wie sie durch die Verkehrsbelastung auf der B 327 bestehen. Die Immissionswerte der TA-Luft sind danach sicher eingehalten. Es kann danach ausgeschlossen werden, daß die Anwohner gesundheitlichen Belästigungen insoweit ausgesetzt sind. Auch haben Untersuchungen zu Kerosinbelastungen im Umfeld von Flughäfen ergeben, daß nach bisherigem Forschungsstand schädigende Konzentrationen von Kerosinzerstäubungen wegen der geringen Konzentration und der kurzen Einwirkungsdauer nicht erreicht werden.

Durchschlagende Einwendungen dagegen sind nicht ersichtlich. Soweit die Kläger sich auf Untersuchungen über Luftschadstoffbelastungen durch den Flugverkehr allgemein berufen und

darstellen, diese würden im Laufe der Zeit diejenigen durch den Kraftzeugverkehr noch übertreffen und seien insbesondere wegen des Ausstoßes in großen Höhen klimatologisch noch bedenklicher, machen sie damit keine individuellen Rechte geltend.

3.8. Sonstige Abwägungsbelange

Lediglich im Rahmen der gebotenen materiell-rechtlichen Abwägung und Planrechtfertigung und der Zusammenstellung der entsprechenden öffentlichen und privaten Belange war von der Behörde auch zu prüfen, ob der Zustand der Anlage einen Betrieb derzeit überhaupt ermöglicht und ob ein Erneuerungs- oder Sanierungsbedarf so hoch ist, daß er schlechthin die Durchführbarkeit des Unternehmens in Frage stellte. Jedenfalls darf nicht völlig offenbleiben, ob ein notwendiges Einschreiten der ansonsten für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zuständigen Behörden voraussichtlich den künftigen Betrieb unmöglich macht. Dies ergibt sich schon aus der Funktion der Genehmigung als Widmung einer öffentlichen Daseinsvorsorgeeinrichtung und der mit der Erteilung der Genehmigung verbundenen Betriebs- und Unterhaltungspflicht (§§ 53 Abs. 2 i.V.m. 45 Abs. 1 Satz 1 Luftverkehrszulassungsordnung; vgl. dazu auch Giemulla-Schmitt, § 6 LuftVG, Rdnr. 42).

Die Behörde hat sich mit dem erheblichen Sanierungsaufwand - etwa im Hinblick auf die Abwasserentsorgung und Altlastenkontrolle - befaßt und die Größenordnung der etwa anstehenden Aufgaben ins Auge gefaßt. Das wirtschaftliche Unvermögen der Beigeladenen zur Bewältigung dieser Aufgaben kann nicht etwa mit Hinweis auf die zunächst nach dem Gesellschaftsvertrag bestehende verhältnismäßig geringe Kapitalausstattung gefolgert werden, da Berücksichtigung finden muß, daß die Gesellschafter, insbesondere das Land, für entsprechende Verpflichtungen eintreten werden und im Hinblick auf die geplanten Konversionsaufgaben entsprechende Mittel in den Landeshaushalt eingestellt

werden. Die Investitionskosten sind ohnehin kein unmittelbarer Gegenstand der Abwägung; allerdings darf - in Anlehnung an die für die Planfeststellung geltenden Grundsätze - zum Zeitpunkt der Genehmigungsentscheidung nicht völlig offen sein, ob das Unternehmen überhaupt durchgeführt werden kann. Schließlich können sich auf einen solchen Gesichtspunkt der Undurchführbarkeit des Unternehmens in finanzieller Hinsicht die Antragsteller ohnehin nicht berufen, weil der Schutz ihrer individuellen Rechte dadurch nicht gefährdet sein kann. Würde das Vorhaben nämlich an solchen wirtschaftlichen Schwierigkeiten scheitern, stünden sie nicht schlechter da, als wenn ihre Anfechtung Erfolg hätte. Da es vorliegend nicht um die Neuerrichtung einer Anlage geht, sind weitere Rechtsbeeinträchtigungen bei einem Scheitern des Unternehmens für sie nicht ersichtlich.

B. Verpflichtungsklagen

1. Verpflichtungsklagen auf betriebliche Regelungen

Die Verpflichtungsklagen der Kläger zu 1) bis 5) sind - wie bereits ausgeführt - unzulässig, soweit sie auf modifizierte betriebliche Regelungen abzielen; sie wären insoweit auch unbegründet, da die planerischen Erwägungen der Behörde in diesen Punkten jedenfalls in der Form, die sie durch die Änderungsgenehmigung vom 21.03.1997 gefunden haben, nicht zu beanstanden sind.

2. Verpflichtungsbegehren auf passiven Schallschutz

Die Verpflichtungsbegehren greifen jedoch teilweise durch, soweit eine Verbesserung der Maßnahmen des passiven Schallschutzes im Sinne des § 9 Abs. 2 LuftVG mit der Absenkung des maßgeblichen Schutzziels in der Form eines nächtlichen Einzelschallpegels angestrebt wird.

Nach der zum maßgeblichen Zeitpunkt bestehenden Sach- und Rechtslage haben die Kläger, soweit ein entsprechender räumlicher Zusammenhang auszumachen ist - dies gilt nur für die Kläger zu 1) bis 3) aus den bereits genannten Erwägungen -, Anspruch auf passiven Schallschutz gegenüber dem zugelassenen nächtlichen Flugverkehr für Schlafräume mit dem herabgesetzten Schutzziel, daß Einzelpegel am Ohr des Schlafers 52 dB(A) nicht überschreiten dürfen. Der Senat hat dennoch (nur) zur Neu- bescheidung verpflichtet, um den Zusammenhang zu dem planerischen Charakter der Gesamtentscheidung der Behörde zu wahren. Da durch Gesetz festgelegte Lärmgrenzwerte bisher nicht bestehen, ist es Aufgabe der Gerichte im einzelnen Fall, anhand der Würdigung der konkreten Gegebenheiten die Grenze der zumutbaren Lärmbelastung im Sinne der §§ 6, 9 Abs. 2, 29 b LuftVG - hier für die Nacht - zu bestimmen (vgl. BVerfGE 79, 174, 198). Allerdings relativiert sich die Bedeutung verschiedener sonst in Betracht kommender Faktoren zur Bestimmung des Schutzes im Hinblick auf den Nachtschutz durch das vorrangige Ziel, einen Schlaf ohne störenden nächtlichen Lärm und damit letztlich die Erhaltung der Gesundheit sicherzustellen. Von Bedeutung ist vorliegend indessen, daß davon ausgegangen werden kann, daß sich das betroffene Gebiet aufgrund seiner Belegenheit durch eine besondere nächtliche Stille auszeichnet. Die Behörde hat insoweit auch keine Vorbelastungen durch das Bestehen des militärischen Flugplatzes angenommen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (a.a.O., S. 617) ist für Wohngebiete als Schutzgegenstand für die Nacht die Möglichkeit des störungsfreien Schlafens, auch bei (gelegentlich) geöffneten Fenstern, anzusetzen. Für die Fluglärmbewertung ist deshalb auf eine Spitzenpegelbetrachtung abzustellen. Der Organismus reagiert gerade auf Veränderungen des Geräuschemfeldes und beantwortet Schallreize dann, wenn sie sich aus dem Grundpegel abheben.

Der Senat gelangt in Auswertung der Ergebnisse der Verhandlung unter Berücksichtigung des fortgeschrittenen Erkenntnisstandes in der Schlaf- und Lärmwirkungsforschung zu der Feststellung, daß unzumutbare Lärmauswirkungen zu Ungunsten der Kläger zu 1), 2) und 3) nur vermieden werden können, wenn in den Schlafräumen sichergestellt ist, daß am Ohr des Schlafers keine höheren Spitzenpegel als 52 dB(A) zu verzeichnen sind. Er ist sich dabei bewußt, daß es - wie sich der Prozeßbevollmächtigte des beklagten Landes in der mündlichen Verhandlung ausgedrückt hat - nicht Aufgabe jedes Tatsachengerichts sein kann, jeweils "das Rad neu zu erfinden" - womit dieser darauf anspielte, daß angesichts des Fehlens normierter Grenzwerte und Berechnungsverfahren für die Rechtssicherheit in der Praxis den bisher in der revisionsgerichtlichen Rechtsprechung bestätigten Grenzwerten eine herausragende Bedeutung zukommt. Der Senat teilt grundsätzlich diese Anschauung, geht aber davon aus, daß der somit in Bezug genommene "Grenzwert" von 55 dB(A) (vgl. Urteil des BVerwG, a.a.O., S. 617) tatsächlich den Ermittlungen in einem Planfeststellungsverfahren aus dem Jahre 1979 entspringt, in den Folgejahren auch die erforderliche trichterliche Bestätigung gefunden hat, indessen aufgrund der fortgeschrittenen Erkenntnisse insbesondere auf dem Gebiet der Schlaf- und Lärmwirkungsforschung mit der seinerzeit vom Tatsachengericht gegebenen, vom Revisionsgericht gebilligten Begründung nicht mehr aufrechterhalten werden kann, sondern in Anlehnung an die dort zugrunde liegenden rechtlichen Bewertungen für die hier betroffene Fallgestaltung der Neuplanung eines nächtlichen Flugbetriebs in einem besonders nachstillen Gebiet auf 52 dB(A) festzusetzen ist.

Als maßgeblichen Beurteilungszeitraum sieht der Senat wegen des Zusammenhangs des passiven Lärmschutzes mit der planerischen Problembewältigung den Zeitpunkt der Genehmigungserteilung an, vorliegend aufgrund der nachgeholtten Ermittlungen und Bewertun-

gen die erneute Abwägungsbegründung der Genehmigungsbehörde im Änderungsbescheid vom 21.03.1997. Am Ergebnis änderte sich indessen auch nichts, wenn auf den Zeitpunkt des Erlasses der Nachtfluggenehmigung mit Änderungsbescheid vom 19.04.1994 abgestellt würde.

Nach der Erkenntnislage, wie sie sich aus den Gutachten von Professor Dr. Jansen vom 22.12.1992 sowie Professor Dr. Spreng - Plausibilitätsstellungnahme in Verwaltungsverfahren -, den zusätzlichen Erläuterungen des Gutachters Professor Dr. Spreng im Erörterungstermin vor dem Senat am 26.06.1996 sowie den ergänzenden schriftlichen Ausführungen von Professor Dr. Jansen vom Juni 1997 (Blatt 2031 der Gerichtsakten) sowie schließlich den von den Beteiligten sonst in Bezug genommenen Stellungnahmen ergibt, ist nach fortgeschrittenen Erkenntnissen nicht lediglich auf die Aufweckreaktion abzustellen, sondern ebenso auf die Störung der Schlafstadien und die Veränderung der vegetativen Reaktionen. Es gibt nach neuem Forschungsstand hinreichende Anhaltspunkte dafür, daß die entsprechenden Einwirkungen mit den beschriebenen Veränderungen langfristig - wie dies bei Zulassung eines dauerhaften nächtlichen Fluglärms der Fall ist - zu Gesundheitsbeeinträchtigungen, insbesondere Schädigungen des Herz-Kreislauf-Systems sowie des Magen-Darm-Traktes führen können. Die Erkenntnisse beruhen auf Laborversuchen; entsprechende Feldstudien über die erforderlichen langen Zeiträume sind praktisch schwer zu leisten bzw. stehen als Erkenntnismittel auf absehbare Zeit nicht zur Verfügung. Unter Berücksichtigung des Umstandes, daß bei verfassungskonformer Auslegung die Pflicht zum Schutz von Leben und Gesundheit nicht erst dann einsetzt, wenn das Überschreiten der Schädigungsschwelle beweiskräftig festgestellt ist, sondern schon dann, wenn hinreichende Anhaltspunkte für den möglichen Eintritt solcher Schädigungen sprechen, sowie in der Erwägung, daß auch in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bei Entscheidungen in solcher Ungewißheitssituation ein

angemessener Sicherheitsabstand gefordert wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 21.03.1996, 4 C 9.95, Umdruck S. 17), ist die Zumutbarkeitsgrenze hier nicht mit 55 dB(A) Einzelschallpegel, sondern mit 52 dB(A) Einzelschallpegel anzunehmen. Dies ergibt sich im einzelnen aus folgenden Erwägungen:

Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29.01.1991 (a.a.O., S. 617) ist seinerzeit das Berufungsgericht in der Hauptsache hinsichtlich des Schutzgegenstandes "von der Vermeidung sog. Aufweckreaktionen" ausgegangen. Unter Bezugnahme auf das Umweltgutachten 1987 der Bundesregierung führt das Bundesverwaltungsgericht aus, daß die dortigen Vorschläge Schlafqualitätsänderungen betreffen würden, die nicht identisch seien mit den Aufweckreaktionen, die das Berufungsgericht als Schutzgegenstand herangezogen habe. Das Berufungsurteil erweise sich auch nicht als fehlerhaft, weil es die Bereiche der vegetativen Reaktionen sowie der Schlafstadienwechsel bei der Bestimmung der Zumutbarkeitsgrenze letztlich ausgeklammert habe. Ein besonderer Schutzmaßstab lasse sich aus solchen Reaktionen "derzeit" nicht ableiten, wobei maßgeblich darauf abgestellt wird, daß der Körper auf die verschiedensten Reize reagiere, ohne daß dies mit einer Schädlichkeitsschwelle gleichgesetzt werden könne. Soweit sich nach den Feststellungen des Berufungsgerichts "neue bedenkliche Erkenntnisse auf diesem Gebiet nicht ausschließen ließen", müßten Vorsorgeregelungen, die sich nicht im einzelnen begründen ließen, dem Gesetzgeber überlassen bleiben.

Seinerzeit waren nach diesen Feststellungen die Bedeutung von Schlafstörungen unterhalb der Aufweckreaktionen für Gesundheit und Wohlbefinden unbekannt. Das Bundesverwaltungsgericht führt in diesem Zusammenhang wörtlich aus (a.a.O., S. 8, 618) "... soweit das Berufungsgericht ... unter Hinweis auf präventivmedizinische Angaben der Sachverständigen neue bedenkliche Erkenntnisse nicht ausgeschlossen hat, hat es damit nicht auf

heute bereits wissenschaftlich als gesichert anzusehende Risiken von Schlafstadienwechseln in bezug auf die Gesundheit abgehoben, sondern vielmehr die bei jeder wissenschaftlichen Erkenntnis generell gegebene Möglichkeit ihrer Fortentwicklung oder Änderung angesprochen".

Anderes gelte nur dann, wenn schon heute wissenschaftlich begründete Zweifel an der Richtigkeit der jetzigen Erkenntnislage bestanden hätten. Solche wissenschaftlich begründeten Zweifel lagen zum hier maßgeblichen Entscheidungszeitpunkt aufgrund des fortgeschrittenen Erkenntnisstandes indessen vor. Das Gutachten von Professor Dr. Jansen vom 22.11.1992 geht davon aus (S. 20), daß die Aufweckschwelle am Ohr des Schläfers bei Pegeln von 60 dB(A) liege. Im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts sei als Schutzziel ein Maximalpegel von 55 dB(A) am Ohr des Schläfers festgelegt worden, wobei eine sechsmalige Überschreitung als zumutbar anzunehmen sei. Professor Dr. Spreng hat im Verwaltungsverfahren in seiner Plausibilitätsstellungnahme empfohlen, eine bewegungsfreie Kernzeit der Nacht zu berücksichtigen. Er hat dies in seinen Erläuterungen im Erörterungstermin vor dem Senat im einzelnen damit begründet, daß ab 1992 Ergebnisse der Lärmwirkungs- und Schlafstadienforschung neue Erkenntnisse zutage gefördert hätten, wobei insbesondere auf die Studien von Maschke 1992, 1995 zu verweisen sei. Dabei hat er betont, daß er allerdings im Gegensatz zu Maschke (1995) nicht die Erhöhung der Adrenalin-/Noradrenalinwerte für einen Indikator halte, der die Bedenklichkeit von nächtlichen Fluglärmwirkungen aufzeige, sondern diese Bedeutung anhand von von ihm erst im Zusammenhang mit der Vorbereitung des Erörterungstermins des Senats angestellten Überlegungen der Erhöhung der Kortisolausschüttungen zumesse, bei denen die Erhöhung im Gegensatz zum Adrenalin/Noradrenalin außerhalb des Normbereichs liege (Anlage zum Protokoll S. 59 f.). Er hat darauf hingewiesen, daß der Begutachtung von Professor Dr. Jansen - wie nach früheren Maßstäben üblich - nur die Aufweckreaktionen zur Schutzzielbestim-

mung zugrunde gelegt hätten (Spreng, S. 58 f.). Neue Überlegungen seien durch Untersuchungen seit 1991 bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt angezeigt. Dabei kommt nach seinen Erkenntnissen dem Beginn der Stammhirnerregung (63 dB(A) tagsüber, in der Nacht 10-12 dB(A) weniger) als Beginn der Reaktionen (vgl. Spreng, Erörterungstermin S. 59) Bedeutung zu, so daß es durch die neuen Studien Hinweise auf die Störung vor allem regulativer Regelungssysteme gebe. Angesichts des unterschiedlich empfindlichen Rückregelungsverhaltens des Organismus, der sich in der Kernzeit der Nacht von 24.00 Uhr bis 04.00 Uhr als am empfindlichsten erweise, sei zur Vermeidung sich langfristig auswirkender kumulativer Effekte zum Schutz der Gesundheit auf eine bewegungsfreie Kernzeit der Nacht zu dringen, während die Auswirkungen des Fluglärms in den früheren Nachtstunden aufgrund mehrerer Faktoren als nicht so bedenklich einzuschätzen seien: Nach dem Einschlafen sei allgemein der Schlaf tiefer, und je tiefer der Schlaf, desto höher sei die Weckschwelle; der Stimulationszeitpunkt befinde sich in diesem Fall vor der vagotropen Phase; Tiefschlafphasen, die vor 24.00 Uhr wegfielen, ließen sich im Verlaufe der Nacht leichter kompensieren; schließlich zeigten die Studien, daß eine Verlagerung aller Flugbewegungen auf die ersten beiden Nachtstunden zur geringsten Einbuße an Schlafqualität führe (Spreng, S. 63). Für die Kernzeit der Nacht könne die Lösung deshalb dahin bestehen, daß man etwa die sog. Griefan-Kurve entsprechend um 3 dB(A) absenke (Spreng, S. 62). Sei die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts mit Blick auf die seinerzeit bekannte Aufweckreaktion noch von 60 dB(A) Schwellenwert und einen Sicherheitsabstand von 5 dB(A) ausgegangen, sei dieser Abstand nach den neueren Erkenntnissen nunmehr erschöpft bzw. sei aus Gründen eines Vorsichtprinzips bei planerischen Entscheidungen für die Kernzeit der Nacht von niedrigeren Werten auszugehen (vgl. Spreng, S. 63). Auf den Vorhalt von Beteiligten, daß er bereits im Verwaltungsverfahren für einen entsprechenden Schutz der Kernzeit der Nacht plädiert

habe, hat er zusammenfassend seinerseits dahingehend Stellung genommen, daß für ihn der wissenschaftliche Nachweis letztlich mit den Erkenntnissen im Zusammenhang mit der erhöhten Kortisolausschüttung (Maschke, 1995) erbracht sei, während andere Wissenschaftler früher auf andere Indikatoren abgestellt hätten.

Der Senat hat im Zusammenhang mit den sonst in das Verfahren eingeführten Erkenntnisquellen, die hinsichtlich der Grundkenntnisse - wenn auch nicht hinsichtlich der zu ziehenden Schlußfolgerungen - auch zwischen den Beteiligten im wesentlichen nicht umstritten sind, keine Veranlassung, an den Sachverständigenaussagen des Professor Dr. Spreng in Erläuterung seiner gutachterlichen Stellungnahme aus dem Verwaltungsverfahren Zweifel anzubringen. Wenn er den Bereich der möglichen bedenklichen Reaktionen ab 53 dB(A), unter Umständen noch darunter (63 dB(A) als Tagwert minus 10-12 dB(A) Abzug für die Nacht) ansetzt, so ist es zur Wahrung der Zumutbarkeit angemessen, die Grenze in dem nach dem Erkenntnisstand noch unbenklichen Bereich, also bei Spitzenpegeln von 52 dB(A), zu ziehen.

Dieses Erkenntnis wird im übrigen gestützt durch die von den Klägern angeführte zusammenfassende Bewertung von Maschke, Pleines und Hecht (Blatt 1814 der Gerichtsakten), die die Besonderheiten des Fluglärms hervorheben; als besonders schwerwiegend ist danach die Tatsache zu bewerten, daß der Fluglärm die gesamte Wohnung betrifft, so daß den Bewohnern keine Rückzugsmöglichkeit bleibt, während es bei anderen Verkehrslärmerscheinungen (z.B. Straßenverkehrslärm) oft möglich ist, dem Lärm zeitweilig durch einen Aufenthalt in solchen Räumen zu entgehen, deren Fenster der Lärmquelle nicht zugewandt sind (dort S. 2).

Lärm ist danach nicht nur ein physikalischer Reiz, sondern ein individuelles Erleben, weshalb nicht nur die momentane Lärm-

exposition, sondern auch die psychoemotionale Einstellung der Menschen zu berücksichtigen ist. Dies spricht aus der Sicht des Senats für besondere Vorkehrungen bei einer aus verkehrswirtschaftlichen Gründen der Schaffung eines Angebots vorgenommenen erstmaligen Belastung einer zuvor nachstillen Gegend mit nächtlichem Fluglärm auch in der Kernzeit der Nacht. Die Studie macht insbesondere darauf aufmerksam, daß die gesundheitlichen Auswirkungen von Lärm schätzungsweise eine Latenzzeit von fünf bis zehn Jahren haben und daher experimentell kaum möglich erscheint, eine lärmbedingte Gesundheitsbeeinträchtigung zu isolieren, weshalb besondere Bedeutung der experimentellen Ermittlung von Schwellenwerten für die Primär- bzw. Sekundärreaktionen zukommt.

Die Schwellenwerte der erinnerbaren Aufwachreaktionen, an denen in der Vergangenheit eine Gesundheitsgefährdung von nächtlichem Verkehrslärm gemessen wurde, liegen danach im "mittleren bis oberen Bereich" (Anmerkung: der insgesamt zu verzeichnenden Schwellenwerte für erhebliche Primär- und Sekundärreaktionen - vgl. dort S. 8, 9 -).

Lärmbedingten nächtlichen Streßreaktionen kommt danach eine besondere Bedeutung bei der Grenzwertfindung zu (dort S. 15). Um insbesondere auch die ältere Bevölkerung vor Gesundheitsbeeinträchtigungen zu schützen, sollten danach Flugbewegungen in der zweiten Nachthälfte vermieden werden. Soweit dies nicht möglich sein sollte, sind maximale Immissionspegel deutlich unterhalb von 55 dB(A) zu fordern. Gleichzeitig muß danach mit dem äquivalenten Dauerschallpegel die Anzahl von solchen nächtlichen Flügen begrenzt werden, deren Maximalpegel noch zumutbar sind. Zusammenfassend wird festgestellt (dort S. 16): "Bei der nächtlichen Zumutbarkeitsgrenze für den Zeitraum von 22.00 Uhr bis 01.00 Uhr kann die Tatsache berücksichtigt werden, daß zwischen 01.00 Uhr und 06.00 Uhr Flugruhe herrschen soll. Unter diesen Bedingungen kann die Zumutbarkeit für den Zeitraum von 22.00 Uhr bis 01.00 Uhr an den erinnerbaren Aufwachreaktionen

orientiert werden. Es ist demzufolge eine Begrenzung des Maximalpegels auf 55 dB(A) zu fordern. In der Zeit von 01.00 Uhr bis 06.00 Uhr sind Flugbewegungen grundsätzlich zu vermeiden. Sprechen schwerwiegende Gründe dagegen, muß auf einen nächtlichen Maximalpegel deutlich unter 55 dB(A) Bezug genommen werden" (dort S. 15). Dies deckt sich mit den Ausführungen von Professor Dr. Spreng zur Erläuterung seines Gutachtens vor dem Senat.

Die Ausführungen von Professor Dr. Jansen, wie sie mit Schriftsatz des Beklagten vom 26.06.1997 überreicht worden sind (Blatt 2031 ff. der Gerichtsakten), sprechen letztlich ebenfalls nicht gegen diese Schlußfolgerungen: Sie stellen in erster Linie eine methodenkritische Stellungnahme zu der Kortisolbetrachtung von Professor Dr. Spreng dar. Die Kritik zielt zum einen auf die relativ kurze Frist des Labor-experiments von Maschke von drei bis vier Tagen, womit das Anpassungsverhalten des menschlichen Organismus nicht hinreichend erfaßt sei (Jansen, a.a.O., S. 5) - was auf die Notwendigkeit von Langzeituntersuchungen verweise -. Damit könne über die Verursachung von Erkrankungen noch keine eindeutige Aussage getroffen werden. Kausal durch Lärm vorgefundene Erkrankungen seien bisher nicht nachgewiesen. Zum anderen wird anhand des Vergleichs der Lärmsituation zweier Krankenhäuser aufgewiesen, daß die Urinkonzentrationen des Kortisols trotz unterschiedlicher Maximalpegel keine statistisch signifikanten unterschiedlichen Konzentrationen aufwiesen.

Aus der Sicht des Senats kann letzteres Experiment nicht mit den Einwirkungen von Fluglärm verglichen werden; im übrigen war nach den zugrundezulegenden Maßstäben in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kein Kausalnachweis erforderlich, sondern lediglich aufzuweisen, daß zum maßgeblichen Entscheidungszeitpunkt "wissenschaftlich begründete Zweifel an der Richtigkeit der Erkenntnislage, bezogen auf das Schutzziel, Aufwachreaktionen" bestanden.

Die Behörde war im übrigen insoweit nicht nur zum Zeitpunkt der erneuten Abwägungsentscheidung (21.03.1997), sondern auch dem der Erteilung der ursprünglichen Nachtfluggenehmigung (19.04.1994) gehalten, solche begründeten Zweifel zu berücksichtigen, weil sie auch unabhängig von den Herleitungen von Maschke 1995 und Maschke 1997 sowie den Erwägungen von Professor Dr. Spreng im Jahre 1996 vorlagen. Entscheidende Anhaltspunkte boten sich insofern schon in der Fluglärmstudie von Maschke 1992, wie sich etwa bereits aus einer Veröffentlichung der Lärmkontor GmbH, Hamburg, in Verbindung mit dem Umweltbundesamt - Tagungsband der Tagung vom 30.09.1993/01.10.1993 - ergibt. Dort heißt es in der Zusammenfassung von Dieter Gottlob, Umweltbundesamt, "Wirkungen des Lärms auf den Menschen" mit Hinweis unter anderem auf BGA (Herausgeber, Lärm - Ein Gesundheitsrisiko -; Bundesgesundheitsblatt Nr. 3/1992) daß bei intermittierenden Verkehrsgeräuschen bei Maximalpegeln 40 dB(A) bis 45 dB(A) am Ohr des Betroffenen nur in geringem Maße direkte Schlafstörungen zu erwarten seien; oberhalb dieser Werte würden Reaktionen zunehmend wahrscheinlicher, wobei oberhalb von 50 dB(A) auch mit Aufwachreaktionen zu rechnen sei (S. 6). Untersuchungen zeigten (dort S. 7), daß ungestörter Schlaf nach allgemeiner Auffassung für die menschliche Gesundheit von großer Bedeutung ist und nicht auszuschließen ist, daß bestimmte Symptome und vegetativ bedingte Krankheitserscheinungen durch gestörten Schlaf verstärkt werden. Nach Angaben des Interdisziplinären Arbeitskreises für Lärmwirkungsfragen beim Umweltbundesamt, dem namhafte Wissenschaftler aus allen Gebieten der Lärmwirkungsforschung angehörten, würden Schlafstörungen weitgehend vermieden, wenn die äquivalenten Dauerschallpegel in Schlafräumen 30 dB(A) nicht überstiegen. Beim Fluglärm habe die allgemeine Begrenzung des Maximalpegels den Nachteil, daß keine Festlegung zu den Häufigkeiten getroffen würden. Dagegen verschärften sich bei der Begrenzung von äquivalenten Dauer-

schallpegeln mit zunehmender Häufigkeit die Anforderungen an die Maximalpegel. So liegen danach bei einem Richtwert von 30 dB(A) Leq im Schlafräum die Maximalpegel von 10 Überflügen bei typischen Überflugdauern bei höchstens 53 dB(A), bei 30 Überflügen bei 48 dB(A) (dort S. 8).

Letztere Erwägungen sind aus der Sicht des Senats zwar nicht entscheidungserheblich; sie werden aber ergänzend angeführt, da sie den Erkenntnisstand zum Zeitpunkt der Genehmigung vom 19.04.1994 verdeutlichen, wie er selbständig bereits aus den Ausführungen von Professor Dr. Spreng hervorgeht.

Danach war es hier angemessen, für die nächtliche Kernzeit die Zumutbarkeitsgrenze auf Maximalpegel innen von 52 dB(A) festzulegen.

3. Entschädigungsansprüche, Ansprüche auf Übernahme

Soweit im Falle der Kläger zu 1) bis 5) Entschädigungsansprüche geltend gemacht werden, im Falle des Klägers zu 2) ein Anspruch auf Übernahme des Grundstücks auf entsprechendes Verlangen hin und Entschädigung zum angemessenen Wert, sind die Klagen nicht zulässig, da die Ansprüche jedenfalls zur Zeit nicht fällig sind ("derzeit fehlende materielle Entscheidungsreife", vgl. BVerwG, a.a.O., S. 620). Als zulässig kommt allerdings eine Teilanfechtung der Genehmigung insoweit in Betracht, als geltend gemacht würde, daß zu Unrecht eine Regelung der Grundlagen entsprechender Ansprüche in der Genehmigung unterblieben sei. Dies ist indessen nicht der Fall.

Ein "Entschädigungsgebiet" festzusetzen, ist in diesem Zusammenhang nicht Pflicht der Genehmigungsbehörde, da es darauf ankommt, im Hinblick auf die Entschädigung für Beeinträchtigungen von Außenwohnbereichen die Ausgleichsansprüche je nach der Lage und bestimmungsgemäßen Nutzung der einzelnen

Grundstücke konkret festzulegen. Daneben kommen Entschädigungsansprüche erst in Betracht als Surrogat, wenn sich erweist, daß ein physisch realer Ausgleich entsprechend den festzusetzenden passiven Schallschutzmaßnahmen nicht möglich ist bzw. ein "Restschaden" verbleibt (vgl. BVerwG, a.a.O., S. 620).

Auf das Fehlen entsprechender Auflagen zur Regelung der Entschädigung können sich die Kläger hier nicht berufen. Zwar müssen an sich die Grundsätze für eine Entschädigungsgewährung im Planfeststellungsbeschluß - entsprechend hier in der Genehmigung - festgelegt werden, hinsichtlich der Höhe der Entschädigung kann der Anspruch auf die für die Berechnung maßgeblichen Faktoren beschränkt bleiben (BVerwG, a.a.O., S. 621). Für Außenwohnbereiche steht indessen nach den Feststellungen des Senats fest, daß eine Entschädigungswürdigkeit bezogen auf die Lage der klägerischen Grundstücke allenfalls in besonders gelagerten untypischen Ausnahmefällen in Betracht zu ziehen war. Einer Grundsatzregelung bedurfte es daher nicht; in solchen Fällen ist ein Betroffener nicht etwa wegen der "Nichtregelung" in der Genehmigung mit einem in Betracht kommenden ergänzenden Bescheid zur Regelung seines einzelnen Falls ausgeschlossen (zur nachträglichen Ergänzung, vgl. BVerwG, a.a.O., S. 621; vgl. auch Paetow, DÖV 1985, 369, 373). Entsprechendes gilt im Hinblick auf das mögliche Fehlschlagen der geplanten physisch realen Ausgleichsmaßnahmen sowie etwa verbleibender Restschäden. Dabei ist davon auszugehen, daß nicht etwa alle Vermögensnachteile auszugleichen sind, die durch ein Planungsvorhaben ausgelöst werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 21.03.1996, 4 C 9.95, Umdruck S. 18). Der Übernahmeanspruch seinerseits setzt sogar voraus, daß wegen schwerer und unerträglicher Lärmbelastungen eine sinnvolle Nutzung des Grundstücks ausgeschlossen ist (vgl. BVerwG, a.a.O., S. 621 unter Hinweis auf BVerwG, NJW 1987, 2884). Die in der Genehmigung insoweit mit Bezug auf die Lage der Klägergrundstücke fehlende Regelung kann nicht beanstandet werden, da auch

insoweit für die Behörde nicht absehbar sein mußte, daß außer - wenn überhaupt - in atypischen Einzelfällen mit solchen Verhältnissen zu rechnen sei. Dies wird im einzelnen erst die Entwicklung des Flugverkehrs und die Beurteilung der Gebäudesubstanz zeigen. Der Senat braucht in diesem Zusammenhang - abgesehen davon, daß die Angriffe im Hinblick auf die zugrunde liegenden Einwirkungspegel größtenteils zurückzuweisen sind - nicht auf im einzelnen umstrittene Details zu der Gebäudeuntersuchung der DORSCH Consult der Klägergrundstücke aus März 1997 einzugehen, ebensowenig auf die Ermittlung der einzelnen Verhältnisse, insbesondere im Fall der Klägerin zu 1), in der eine existentielle Gefährdung des Beherbergungsbetriebs geltend gemacht wird, weil diese Einzelheiten dem nachträglichen Verfahren überlassen bleiben können. Für die Gesamteinschätzung war die Behörde nicht darauf verwiesen, Einzeluntersuchungen von Gebäuden anzustellen. Die Plausibilität ihrer Überlegungen, im allgemeinen sei mit Fällen der Notwendigkeit einer Restschadenentschädigung bzw. eines Absiedlungsangebots nicht zu rechnen, kann nicht beanstandet werden.

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1 und 3, 155 Abs. 1, 162 Abs. 3 VwGO; sie richtet sich nach dem Maß der jeweiligen Anteile hinsichtlich des Streitgegenstandes und des Obsiegens oder Unterliegens, wobei der Senat eine Bewertung des Streitgegenstandes im Verhältnis der Anfechtung von Tagfluggenehmigung und Nachtfluggenehmigung wie 1 : 1 und von Anfechtungsklage zu Verpflichtungsklage wie 2 : 1 für angemessen erachtet.

Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit wegen der Kosten ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 10 ZPO.

Die Revision war nicht zuzulassen, da Gründe im Sinne des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils bei dem Obergerverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Hausadresse: Deinhardplatz 4, 56068 Koblenz/Postanschrift: 56065 Koblenz) einzulegen. Sie muß das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils zu begründen. Die Begründung ist ebenfalls bei dem Obergerverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Hausadresse: Deinhardplatz 4, 56068 Koblenz/Postanschrift: 56065 Koblenz) einzureichen. In der Begründung muß die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senates der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder ein Verfahrensmangel, auf dem das Urteil beruhen kann, bezeichnet werden.

Die Einlegung und die Begründung der Beschwerde müssen durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule als Prozeßbevollmächtigten erfolgen. 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.

gez. Hoffmann

gez. Dr. Holl

gez. Zimmer

B e s c h l u ß :

Der Wert des Streitgegenstandes wird insgesamt auf 330.000,-- DM festgesetzt, und zwar für die Klage der Klägerin zu 1) auf 60.000,-- DM, der Klage des Klägers zu 2) auf 60.000,-- DM, der Klage des Klägers zu 3) auf 30.000,-- DM, der Klage der Klägerin zu 4) auf 30.000,-- DM, der Klage des Klägers zu 5) auf 30.000,-- DM, der Klage des Klägers zu 6) 40.000,-- DM, der Klage des Klägers zu 7) 40.000,-- DM und der Klage der Klägerin zu 8) 20.000,-- DM (§ 13 Abs. 1 GKG).

gez. Hoffmann

gez. Dr. Holl

gez. Zimmer