

Kurt Pitz & Martin Bunde

– Rechtsanwält e –

RAe Pitz & Bunde • Frankfurter Str. 8 • 63571 Gelnhausen

Fon: 0 60 51 / 50 88
Fax: 0 60 51 / 50 87
E-Mail: info@pitz-bunde.de

Hessischer Verwaltungsgerichtshof
2. Senat
Brüder-Grimm-Platz 1 - 3

27.02.2001
(\$DDNummer)

34117 Kassel

Bitte bei allen Zuschriften angeben:

Verwaltungs k l a g e

1. des Main-Kinzig-Kreises, vertreten durch den Kreisausschuß, dieser vertreten durch den Landrat Karl Eyerkauf er, den Ersten Kreisbeigeordneten Günter Frenz und den Kreisbeigeordneten Erich Pipa, Eugen-Kaiser-Str. 9, 63450 Hanau
2. der Gemeinde Rodenbach, vertreten durch den Gemeindevorstand, dieser vertreten durch den Bürgermeister Dr. Sascha Raabe, Buchbergstraße 2, 63517 Rodenbach
3. der Bürger
 - 3.1 . Friedhelm Meklenburg, Am Kringelgraben 6, 63571 Gelnhausen-Meerholz
 - 3.2 . Bernd Ludwig, Buchenweg 7a, 63517 Rodenbach
 - 3.3 . Christiane Hansen, Katharina-Belgica-Straße 7, 63450 Hanau

Prozessbevollmächtigte der Kläger zu 1 – 3:

1. Rechtsanwälte Kurt Pitz und Martin Bunde, Frankfurter Str. 8, 63571 Gelnhausen,
2. Rechtsanwalt Matthias Möller-Meinecke, Am Plan 30, 99438 Bad Berka-Tiefengruben

g e g e n

1. Land Hessen, endvertreten durch den Hessischen Minister für Wirtschaft, Verkehr und Technologie, Kaiser-Friedrich-Ring 75, 65189 Wiesbaden
2. Deutsche Flugsicherung GmbH, vertreten durch den Geschäftsführer Dieter Kaden, Kaiserleistraße 29-35, 63067 Offenbach am Main

wegen: Luftverkehr (Ergänzung der Planfeststellungsbeschlusses vom 23.03.1971 Flughafen Frankfurt am Main und Anflugverfahren)

Bankverbindung: Raiffeisenbank Gelnhausen eG BLZ: 507 626 49 Konto: 157 058

Wir arbeiten mit EDV und haben Ihren Namen, Ihre Adresse und die sonst im Rahmen der Angelegenheit benötigten Daten gespeichert.
Telefonische Auskünfte sind unverbindlich.

Wir legitimieren uns durch die anliegenden Vollmachten als Prozeßbevollmächtigte der Kläger. Die Prozessbevollmächtigten zu 1) erteilen dem Prozessbevollmächtigten zu 2) Untervollmacht. Im Namen der Kläger werden wir beantragen:

A. Der Planfeststellungsbeschluß des Hessischen Ministers für Wirtschaft und Technik vom 23. März 1971 wird im Wege des teilweisen Widerrufs um folgende beschränkende Betriebsregelungen ergänzt:

1. Für den Anflug des Flughafens Frankfurt am Main von Osten über den Main-Kinzig-Kreis wird das Anflugverfahren "continuous descend approach" vorgeschrieben.
2. Für den Betrieb des Flughafens Frankfurt (Main) wird für alle Flugzeuge (mit und ohne Lärmzulassung nach ICAO – Anhang 16, Band I Kapitel 2) ein Verbot der Landungen mit Anflug über dem Main-Kinzig-Kreis zwischen 22.00 Uhr und 06.00 Uhr angeordnet. Ausgenommen sind Landungen in Notfällen, Notsituationen oder aufgrund einer Entscheidung der Luftsicherheit bzw. der zuständigen Behörde bei kritischen Situationen bezüglich des Luftraumes (Nachtflugverbot);

Begründung:

I. Sachverhalt

Die Kläger sind von den Schallimmissionen der sie im Landeanflug auf den Flughafen Frankfurt am Main überfliegenden Luftfahrzeuge erheblich beeinträchtigt und begehren eine Minderung des in der Vergangenheit erheblich gesteigerten Fluglärms.

1. Der **Main-Kinzig-Kreis** umfaßt beidseits des Flusses Kinzig eine Fläche von 1.398 qkm zwischen der Frankfurter Stadtgrenze im Westen, dem Main im Süden und der Region Fulda im Norden. Im Landkreis wohnen 403.000 Menschen mit rasch steigender Tendenz; der Landkreis hat in Hessen die höchsten Zuzugszahlen.

Der Main-Kinzig-Kreis ist in der Einfugschneise des Frankfurter Flughafens Eigentümer u.a. folgender Grundstücke mit den dargestellten Nutzungen:

Grundeigentum	Nutzung	Beschäftigte
Eugen-Kaiser-Str. 9, 63450 Hanau	Kreishaus	629
Barbarossastraße 20, 63571 Gelnhausen	Kreishaus	469
Herzbachweg 14, 63571 Gelnhausen	Kreiskrankenhaus	960
Bad Sodener Str. 18, Bad Soden-Salmünster Hanau	Kreiskrankenhaus	57
Gelnhausen-Meerholz	Wohnstift	238
	Kreisruheheim	53

Die Kreiskrankenhäuser stehen in Trägerschaft der Main-Kinzig-Kliniken GmbH, deren Alleingesellschafter der Kreis ist.

Der Kreis betreibt in Rodenbach ein Alten- und Pflegezentrum als Eigenbetrieb in einem von der Standortgemeinde angemieteten Gebäude; das Wohnstift in Hanau ist einer von dessen Betriebsteilen.

Der Main-Kinzig-Kreis ist Träger (§ 138 HSchG) u.a. von

61 Grundschulen
7 Grund- und Hauptschulen
6 Grund-, Haupt- und Realschulen
2 Haupt- und Realschulen
2 Realschulen

4 Gymnasien
8 Gesamtschulen
9 Sonderschulen
99 Allgemeinbildende Schulen
2 Berufliche Schulen

Zumindestens folgende dieser Schulen liegen im Anflugkorridor der Flughafens Frankfurt (Main):

Adolf-Reichwein Schule, Alzenauer Str. 25, 63517 Rodenbach-Niederrodenbach
Grundschule mit Förderstufe und verbundener Haupt- und Realschule

Berufliche Schule, Graslitzer Str. 2, 63571 Gelnhausen

Grimmelshausenschule, In der Aue 3, 63571 Gelnhausen
Gymnasium

Realschule, In der Aue, 63571 Gelnhausen

Herzbergschule, Rathausstr. 1, 63571 Gelnhausen-Roth
Grundschule

Igelsgrund-Schule, Schulstraße, 63571 Gelnhausen-Höchst
Grundschule

Philipp-Reis-Schule, Philipp-Reis-Str. 16, 63571 Gelnhausen
Grund- und Hauptschule

Ysenburg-Schule, Konrad-Schneider-Weg 5, 63571 Gelnhausen-Hailer
Grund- und Hauptschule

Der Kreis ist Eigentümer der vorgenannten Schulgrundstücke.

Als Folge der stetig steigenden Einwohnerzahlen im Main-Kinzig-Kreis plant dieser eine längerfristige Erhöhung der Kapazitäten seiner Schulen, Krankenhäuser und Altenwohneinrichtungen, sieht sich darin aber durch die Zunahme der Luftverkehrsimmissionen gehindert, weil schon heute die Nutzer seiner Schulen, Krankenhäuser und Alteneinrichtungen durch den Lärm der den Flughafen Frankfurt am Main anfliegenden Luftfahrzeuge erheblich beeinträchtigt werden.

2. Die **Gemeinde Rodenbach** liegt mit ihrem Ortsteil Niederrodenbach am Rande der Kinzigau und mit dem ehemaligen Bauerndorf Oberrodenbach am Rande des Vorspessarts nordöstlich von Hanau. Die bedien im Jahr 1970

zusammengeschlossenen Ortsteile sind von ausgedehnten Waldungen (Waldanteil über 51 %) des Staatsforstes Wolfgang und des Niederrodenbacher Waldes umgeben. Wegen ihrer attraktiven Lage, insbesondere der landschaftlich schönen Lage und den Naherholungsmöglichkeiten, den zahlreichen Gewerbeansiedlungen und ihrer guten Erreichbarkeit aus dem Rhein-Main-Gebiet weist die Gemeinde hohe Bevölkerungszuwachszahlen auf. Die Wohnbevölkerung stieg von 1990 mit 11.436 Einwohnern auf heute rund 12.000 Einwohner. Für diese hat sie in ihrem genehmigten Flächennutzungsplan größere Zuwachsflächen Siedlung dargestellt. Ein Wohngebiet mit 30 Wohneinheiten ist derzeit in Bau, ein weiteres Wohngebiet mit 52 Einheiten soll im Jahr 2001 realisiert werden. Die Vermarktung dieser Wohneinheiten wird durch den Fluglärm erheblich eingeschränkt, wie ein Zeitungsbericht in der *Frankfurter Rundschau* vom 22.12.2000 belegt. Die Gemeindevertretung plant weiterhin die Realisierung des in der Flächennutzungsplanung enthaltenen und in der Landschaftsplanung als verträglich bestätigten großen Neubaugebietes mit 3.000 Wohneinheiten an der „Adolf-Reichwein-Straße“. Sie sieht sich in dieser konkreten Planung durch die Steigerung des Fluglärms gehindert.

Die Gemeinde betreibt in der Einflugschneise fünf Kindertagesstätten, deren Hausgrundstücke auch in ihrem Eigentum stehen; es handelt sich u.a. um die Kindertagesstätten „In den Steinäckern“, „Buchbergstraße 4“, „Adolf-Reichwein Straße 54“ und „Am Eichenhain 17a“. Durch die Steigerung des Überfluglärms werden die Kinder nach dem Mittagessen am eingeplanten Einschlafen gehindert, bzw. sie werden aus dem Mittagsschlaf vorzeitig geweckt. Zudem bewirkt der gesteigerte Lärm bei den Kindern Konzentrationsstörungen und eine Beeinträchtigung ihrer Gedächtnisleistungen.

Die Gemeinde Rodenbach ist u.a. Eigentümerin der Hausgrundstücke ihres Rathauses in der Buchbergstraße 2, eines Dorfgemeinschaftshauses und des vom Kreis betriebenen Alten- und Pflegezentrums. Bei im Sommer gelegentlich geöffneten Fenstern ist den Verwaltungsmitarbeitern ein Telefonieren oder eine Besprechung wegen der Überflüge nur mit entsprechenden Sprechpausen möglich.

Zu den Naherholungsangeboten in Rodenbach zählen auch ein gemeindeeigenes Strandbad und ein Campingplatz, aus deren Verpachtung der

Gemeinde jährlich Mittel zufließen. Die Attraktivität deren Nutzung wird durch den zunehmenden Flugverkehr erheblich eingeschränkt.

Die Gemeinde ist Eigentümerin zahlreicher Mehrfamilienmietshäuser u.a. in der Alzenauer Straße, in welchem die Mieter sich durch den Fluglärm erheblich belästigt fühlen.

Die Gemeinde führt im Sommer Chorkonzerte und – zusammen mit der Nachbargemeinde Freigericht – Musiktage unter offenem Himmel durch, die sich eines großen Besucherzuspruches erfreuen. Deren sachgerechte und für die Besucher attraktive Fortführung ist in den kommenden Jahren durch die zahlreichen Überflüge in Frage gestellt, weil dabei die musikalischen Darbietungen durch Motorenlärm überdröhnt werden.

3. Der am 01.07.1956 geborene Privatkläger zu 3.1. und der am 24.05.1944 geborene Privatkläger zu 3.2. wohnen in den im Rubrum genannten Eigenheimen in Gelnhausen und Rodenbach, die auch Außenwohnbereiche umfassen. Die Privatklägerin zu 3.3. ist als Mieterin ihrer im Rubrum bezeichneten Wohnung in Hanau den nachstehend beschriebenen gesundheitlichen Belastungen ausgesetzt. Die Wohngrundstücke sind durch Lärmimmissionen der Eisenbahnstrecke Frankfurt – Fulda und des Straßenverkehrs nicht erheblich vorbelastet. Bauplanungsrechtlich sind die Grundstücke allgemeinen bzw. reinen Wohngebieten zuzuordnen. Die Lärmimmissionen der sich im Landanflug auf den Flughafen Frankfurt am Main befindlichen Luftfahrzeuge bewirken, dass die Privatkläger

- während des Überfluges einer Maschine ihre Kommunikation unterbrechen müssen, weil sie ansonsten durch den Fluglärm übertönt und damit unverständlich wäre;
- abends nach 22.00 Uhr am Einschlafen gehindert werden;
- nachts durch einzelne Überflugereignisse aus dem Schlaf aufgeweckt werden oder aus der Tiefschlafphase gerissen werden und morgens zwischen 04.45 und 06.00 Uhr ungeplant geweckt werden;
- tagsüber in ihrer Konzentration beim Lesen oder sonstigen Arbeiten erheblich gestört werden.

4. Der im Jahr 1936 gegründete ehemalige "Flug- und Luftschiffhafen Rhein-Main" hat in den vergangenen Jahren eine stürmische **Expansion** sowohl des Ausbaues seiner auch flugseitigen Infrastruktur als auch seiner Verkehrszahlen betrieben. Die 1947 gegründete "Verkehrsaktiengesellschaft Rhein-Main" nahm im Jahr 1949 das parallele Start- und Landebahnsystem in Betrieb. Die Verlängerung dieser in Ost-West-Richtung verlaufenden beiden parallelen Bahnen wurde von ihrer Rechtsnachfolgerin, der Flughafen Frankfurt Aktiengesellschaft, Ende der sechziger Jahre betrieben. Der Hessische Minister für Wirtschaft und Verkehr hat mit seinem Erlass vom 23.08.1966 seiner früher erteilten Genehmigungen zur Anlage und zum Betrieb des Flughafens Frankfurt am Main gemäß § 6 Abs. 4 des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG in der Fassung vom 22.10.1965) geändert; die neue Genehmigung beinhaltet die Verlängerung der Start- und Landebahnen Nord und Süd und die Neuanlage einer Startbahn 18 West sowie deren Betrieb für Starts in Richtung Süd. Die Kläger zu 1) und 2) wurden entgegen dem entsprechend anwendbaren § 10 Abs. 2 Nr. 3 Sätze 1 bis 3 LuftVG nicht vor dem Erlaß angehört. Zeitlich anschließend wurde das luftverkehrsrechtliche Planfeststellungsverfahren durchgeführt. Die Planunterlagen für die Verlängerung der bestehenden Parallelbahnen 25 R 07 L und 25 L 07 R wurden aber nicht im Main-Kinzig-Kreis öffentlich ausgelegt und die Kläger zu 1) und 2) wurden an dem Planungsverfahren nicht beteiligt. Das zuständige Landesministerium erließ unter dem 26. März 1968 erstmals einen Planfeststellungsbeschuß, die die Verlängerung der vorhandenen Parallelbahnen in Ost-West-Richtung regelte. Dieser Planfeststellungsbeschuß wurde durch den Hessischen Verwaltungsgerichtshof aufgehoben. Der letzte und nach Kenntnis der Kläger einzig vorliegende **Planfeststellungsbeschuß** vom 23. März 1971 betreffend den Ausbau des Flughafens Frankfurt a. M. des Hessischen Ministers für Wirtschaft und Technik zielt mit der Baugenehmigung für eine neue Startbahn ("18 West") auf eine Verbesserung der Fluglärmimmissionen des Flughafenbetriebs indem er feststellt: "Die westlich des Flughafens liegenden besiedelten Gebiete werden von den vorherrschend in dieser Richtung erfolgenden Starts entlastet. Der Planfeststellungsbeschuß 1971 prognostiziert eine Steigerung

- der "Zahl der möglichen Flugbewegungen unter Instrumentenflugregeln in den Spitzenzeiten des Verkehrs" von 1971 "bestenfalls" 40 je Stunde auf 70 Flugbewegungen"
- der Fluggastzahlen für das Jahr 1980 auf „30,7 Millionen“/Jahr,
- des Luftfrachtaufkommens für das Jahr 1980 auf „3 Millionen Tonnen“
- bezüglich der Anteile des Flughafens am bundesrepublikanischen Luftverkehr, dass die Anteile (29,6 % Passagiere ohne Transit, 62,9 % Luftfracht ohne Transit, 55,3 % Luftpost) „leicht ansteigen“ (PFB Seite 6 oben).

Zum Fluglärm verfügt der bestandskräftige Beschluß:

„Der Flughafenunternehmer soll darauf hinwirken, dass bei der Festlegung der An- und Abflugverfahren unter Berücksichtigung der neuesten Erkenntnisse der Technik dem Ruhebedürfnis der Bevölkerung in der Umgebung des Flughafens so weit wie möglich Rechnung getragen wird.“

Zur Begründung wird u.a. ausgeführt:

...Gesundheitsschäden durch Fluglärm sind unter den im medizinischen Gutachten aufgestellten Voraussetzungen nicht zu erwarten ... Insgesamt gesehen ergibt der Ausbau des Flughafens eine Verbesserung der Lärmsituation...“ (Planfeststellungsbeschluß Begründung Ziff. II. lit. D 5 g <S. 19>).

Dieser Planfeststellungsbeschluß war Gegenstand gerichtlicher Überprüfung u.a. des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. März 1974 (BverwG IV C 42/73) und des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes vom zuletzt vom 10. September 1976 und vom 21. Oktober 1980.

Die luftverkehrsrechtliche Genehmigung vom 23.08.1966 wurde im Jahr 1977 erneut ohne Beteiligung der Kläger zu 1) und 2) erweitert (Nachrichten für Luftfahrer Nr. 86/77).

Die Nachtflugbeschränkungen vom 30.11.1971 für einzelne Landungen wurde am 30.07.1999 modifiziert.

Seit dem letzten Planfeststellungsbeschluß aus dem Jahr 1971 wurden die gesamte luftseitige Infrastruktur des Flughafens zur Bewältigung wesentlich höherer Passagier- und Frachtzahlen ausgebaut. Dazu wurde jeweils kein neues luftverkehrsrechtliches Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahren durchgeführt, sondern die Genehmigungen in einer Vielzahl von Einzelbaugenehmigungen ohne Beteiligung der Kläger zu 1) und 2) erteilt. So wurde

im Jahr 1972 ein neues Terminal und der unterirdische Flughafenbahnhof eröffnet. Im Jahr 1994 kam das Terminal 2 und eine Verbindung zum bestehenden Terminal mit der Hochbahn Sky Line hinzu. Zwei Jahre später zog die FAG-Frachtabfertigung in die auf dem Gelände der ehemaligen US Air Base gelegene neugebaute CargoCity Süd um (1996). Im Jahr 1997 wird der neue Flugsteig D zwischen den beiden Terminals 1 und 2 in Betrieb genommen. Im Jahr 1998 wird das Richtfest für den neuen ICE-Bahnhof an der Autobahn A3 gefeiert. Zwischenzeitlich waren auch die Flugbetriebsflächen, einschließlich der Vorfelder, erweitert worden.

5. Die Folge dieser baulichen Expansion ist eine außergewöhnliche Steigerung der **Flugbewegungen**, der Passagierzahlen und des Frachturnschlages. So haben sich die im Planfeststellungsbeschuß aus dem Jahre 1971 prognostizierte Zahl der mit der Ausbauplanung angestrebten 70 Flugbewegungen unter Instrumentenflugbedingungen in der Spitzenstunde auf real 97 Flugbewegungen gesteigert. Die Prognose des Planfeststellungsbeschlusses wird damit in der Praxis des Jahres 2000 um 38 % übertroffen. Die im Planfeststellungsbeschuß auf 30 Millionen prognostizierte Zahl der Passagiere wird im Jahr 2000 um 58 % übertroffen.

FRA	1969	Prognose 1980	1998	2000
Flugbewegungen				458.731
PAX	8 Mio	30,7 Mio		49 Mio
Luftfracht	0,3 Mio to	3 Mio to		1,5 Mio to
Flugbewegung/h	40	70		97

(Tabelle 1)

Dazu im Detail: Im Jahr 2000 zählte die FAG insgesamt 458.731 Starts und Landungen. Erstmals lag die durchschnittliche Anzahl der Flugbewegungen pro Tag bei 1.253. Spitzentag war der 29. September 2000 mit 1.418 Flugbewegungen. In der Spitzenstunde wurden erstmals 97 Flugbewegungen erreicht.

Mit einem Passagieraufkommen von 49.369.429 wurde 2000 ein neuer Höchststand erreicht. Gegenüber dem Vorjahr bedeutete dies eine Steigerung

von 7,6 Prozent. Spitzenmonat war der September mit 4.775.471, Spitzentag der 29. September mit 182.259 Fluggästen. Das Frachtaufkommen 2000 betrug 1.589.428 Tonnen; gegenüber dem Vorjahr bedeutete dies eine Steigerung von 11,3 Prozent.

6. Zur **Nachtzeit** zwischen 22.00 Uhr und 06.00 Uhr dürfen am Flughafen Frankfurt nur die laut internationaler ICAO-Klassifikation verhältnismäßig leiseren "Kapitel-3"-Flugzeuge eingeschränkt landen, jedoch uneingeschränkt starten. Die lautereren "Kapitel-2"-Flugzeuge dürfen zwischen 20:00 und 06:00 Uhr weder starten noch landen. Die auf dem Flughafen Frankfurt am Main abgewickelten Nachtflüge haben sich allein zwischen dem Jahr 1985 und dem Jahr 2000 um den Faktor fünf gesteigert:

Jahr
Nachtflüge
1985
10.905
1990
25.500
1995
27.959
1999
43.624
2000 (geschätzt)
48.000
2001 (geschätzt)
53.000

(Tabelle 2: Nachtflüge)

7. Die Bürger im Main-Kinzig-Kreis beklagen seit einiger Zeit, dass der Fluglärm deutlich zugenommen hat. Neben der Zunahme der Anzahl der Flugbewegungen wird die Belastung wesentlich durch eine geringe Überflughöhe der Luftfahrzeuge verursacht. Die grundsätzlichen Anflugverfahren haben sich nicht geändert und somit entsteht die Frage nach den Ursachen. Der Überfluglärm im Main-Kinzig-Kreis macht sich insbesondere bei Anflügen aus östlicher Richtung auf die bestehenden Landebahnen Nord und Süd bemerkbar. Dabei überfliegen die Flugzeuge das Funkfeuer Gedern und gelangen dort in den Bereich der Radar-Anflugkontrolle Frankfurt. Von dort werden sie zeitlich und in der Höhe gestaffelt fächerförmig auf die Anfluggrundlinie geführt. Diese führt südlich an Gelnhausen vorbei über Rodenbach, die südlichen Stadtteile von Hanau, den Süden von Offenbach und an Neu Isenburg vorbei zur Schwelle. Die aus diesen Überflügen des Main-Kinzig-Kreises folgenden **Fluglärmbelastung** für dessen Bewohner wurde im Jahr 2000 von dem Fluglärmsachverständigen Dr. Knauß (deBAKOM Gesellschaft für sensorische Messtechnik, Akustik, Schallschutz Olfaktometrie, Bergstraße 36, 51519 Odenthal) unter Auswertung und Extrapolation der Berechnungen der Mediationsgruppe aus dem Jahr 1998 im Gutachten Nr. 02052000/DK-1384 dokumentiert. Methodisch hat der Sachverständige die für Flächen westlich des Kreisgebietes ermittelten Ist-Zahlen des Jahres 1998, die sich zudem auf eine Pegeluntergrenze von 60 dB(A) beschränken, die über den Landkreis verlaufenden beiden Flugrouten (Abb. 2.1) mit Schalleistungspegeln belegt und diese solange variiert, bis die daraus resultierenden Linien gleicher Schalldruckpegel (Isophonen) die im Mediationsbericht angegebenen Isophonen nachbilden. Ausgehend von den daraus resultierenden Pegeln und der vom Main-Kinzig-Kreis zur Verfügung gestellten Einwohnerverteilung hat der Sachverständige daraus die Belastung der Bevölkerung im Landkreis abgeschätzt. Die Abschätzung stützt sich auf die sozialwissenschaftliche Untersuchung von Midema (Midema, Response functions for environmental noise in residential areas, TNO Gezondheidsonderzoek, NIPG publikatienummer 92.021, 09/1992) zur Wahrnehmung der Belästigungswirkung durch Geräusche verschiedener Lärmquellen in der Bevölkerung. Danach fühlen sich bis zu 40 % der Bewohner von Teilen des Kreisgebietes durch Fluglärm belästigt (Abb. 3.2 und 3.4); das betrifft vor allem die Bewohner von Maintal und Rodenbach. Immerhin noch ein Anteil von bis zu 20 % der rund um die Mündung der Kinzig in den Main und in Maintal-

Dörnigheim Lebenden fühlt sich durch Fluglärm **erheblich** belästigt (Abb. 3.3 und 3.5); das sind nach den Ermittlungen des Gutachters ca. 22.000 Menschen im Untersuchungsgebiet.

8. Das Landgericht Hanau hat im Rahmen eines **Beweissicherungsverfahrens** (Linhart u.a. ./ Land Hessen/Flughafen Frankfurt AG/Lufthansa AG/Deutsche Flugsicherungsgesellschaft mbH Az. 4 OH 24/97) den Sachverständigen Professor Dr. Völker (Oberursel) mit einer umfangreichen Messung der Fluglärmimmissionen an Wohnhäusern u.a. in Rodenbach und Gelnhausen beauftragt. Die Ergebnisse werden in diesem Frühjahr erwartet und nachgereicht werden.

9. Seit den für die Mediationsgruppe zur Flughafenerweiterung im Jahr 1998 ermittelten Lärmimmissionen hat sich die Zahl der Starts und Landungen insbesondere prozentual zur Nachtzeit bis zum Jahr 2001 auf dem Frankfurter Flughafen erheblich erhöht.

10. Eine Lärminderung des Flughafenbetriebs kann durch zahlreiche Faktoren beeinflusst werden. Dazu könne beispielsweise auch die Fluggesellschaften durch Abflüge nur auf dem Idealkurs, den Betrieb von umweltverträglicheren Flugzeugen, die Reduzierung von nächtlichen Triebwerksprobeläufen, die Nutzung neuester, geräuscharmer Navigationstechnik, die qualifizierte Schulung der Piloten und die intensive Einwirkung auf Flugzeug- und Triebwerkshersteller beitragen. Die Deutsche Flugsicherung GmbH (Offenbach) vermag lärmindernde An- und Abflugverfahren festzulegen, sie kann modernste Flugführungssysteme einsetzen, das dazu nötige Personal einstellen und lärmindernder Gesichtspunkte bei der Flugführung berücksichtigen. Jede einzelne dieser Maßnahmen ist derzeit noch nicht ausgeschöpft worden.

11. Die nächtlichen Einzelschallereignisse führen bei den Patienten der Kreiskrankenhäuser, den Bewohnern der Altenheime und bei den Privatklägern zu Einschlafschwierigkeiten und zu zahlreichen Aufwachreaktionen während ihrer Nachtruhe.

Als weitere Folge kommt es zu Streßsituationen, Erschöpfungsgefühlen, Druckgefühl, Bluthochdruck und Herz-Kreislaufbeschwerden.

12. Mit Wirkung vom 25.03.1999 setzte die Deutsche Flugsicherung GmbH eine Änderung der Luftraumstruktur für das Gebiet des Main-Kinzig-Kreises östlich von Gelnhausen in Kraft. Hierbei wurde der sogenannte Luftraum C östlich einer Linie Büdingen-Gelnhausen-Hörsbach um 1.000 Fuß oder 300 Meter auf 5.500 Fuß NN abgesenkt. Dem Instrumentenflugverkehr im Anflug auf den Frankfurter Flughafen ist es seitdem möglich, auch mit geringem Bodenabstand anzufiegen. Die Privatkläger beobachten seitdem, dass einzelnen Luftfahrzeuge den Anflug auf den Flughafen Frankfurt erkennbar niedriger als zuvor ausführen. Dies führt in ihren Außen- und Innenwohn- und Schlagbereichen zu erheblichen Störungen. Die Deutsche Flugsicherung GmbH informierte den Kreis Ausschuß des Main-Kinzig-Kreises erstmals mit Schreiben vom 10.03.2000 über diese Änderung und räumte darin ein:

„Lediglich in Einzelfällen kann es vorkommen, dass Luftfahrzeuge, die aus dem Luftraum östlich von Gelnhausen kommend den Flughafen anfliegen, niedriger als in der bisher mindestens vorgeschriebenen Flugfläche 70 (ca. 7000 Fuß NN) in den Bereich Gelnhausen einfliegen.“
(Schreiben DFS vom 10.03.2000)

13. Für die Anflüge von Luftfahrzeugen auf den Flughafen Frankfurt am Main von Osten und Westen existiert das lärmindernde Anflugverfahren *continuous descend approach*, welches der Lufthansa-Pilot Ulrich Westermann in einem Gastbeitrag in der Frankfurter Rundschau vom 21. September 2000 wie folgt beschreibt: *"Die Triebwerke sind in den vergangenen Jahren immer leiser geworden und ihr Anteil am Lärmteppich hat sich deutlich verringert. Dennoch produzieren sie den prozentual bedeutsamsten Anteil. Dieser Motorenlärm ist im Leerlauf gering und nimmt mit steigenden Drehzahlen deutlich zu. Aber auch das Flugzeug selbst (Zelle und Tragflächen) produziert Lärm, indem es die Luft verwirbelt. ... Außerdem kann jeder hören, dass Flugzeuge umso leiser sind, je höher sie fliegen - mit steigendem Abstand zur Lärmquelle wird der Pegel des Schalldrucks geringer. Somit ergeben sich einige flugtechnische Möglichkeiten, Lärm so weit wie möglich zu vermeiden. Das Verfahren das dazu entwickelt wurde, ist auch als "low drag - low power"-Verfahren bekannt geworden. Dies wurde dann noch mit dem "continuous descend approach" zu einem lärmmin-*

dernden Anflugverfahren (weiter)entwickelt. Bei diesem Verfahren soll der Pilot am optimalen Punkt und in großer Höhe - dort entsteht noch kein messbarer Lärm am Boden - die Triebwerke in Leerlauf bringen und dann bis kurz vor der Landebahn mit geringst möglichem Widerstand - sozusagen im Segelflug - das Flugzeug bis in den Endanflug bringen. Dann (erst) werden - wieder im Idealfall - die Landeklappen und das Fahrwerk ausgefahren. An dieser Stelle wird dann der Gleitweg zur Landebahnschwelle erreicht. Um dem Gleitweg zu folgen, muss der Pilot (erst dann) die Triebwerksleistung erhöhen." Der Pilot setzt sich im Weiteren auch mit den Argumenten auseinander, warum die Deutsche Flugsicherung GmbH dieses optimierte Landeanflugverfahren beim Anflug auf den Frankfurter Flughafen nicht praktizieren lässt: "Im Fall des Flughafens Frankfurt ergibt sich natürlich auf Grund des hohen Verkehrsaufkommens die Frage, ob und wie dieses optimale Verfahren eingehalten werden kann. So kommen die Flugzeuge nicht nur aus Norden, sondern auch aus Süden über das Funkfeuer Spessart und müssen zusätzlich aus Osten kommend, nördlich oder südlich des Flughafens in den Anflug geführt werden. Dazu brauchen die Fluglotsen in Frankfurt einen gewissen Spielraum, sowohl um die notwendige Sicherheit zu gewährleisten, aber auch um die geforderte Anflugkapazität zu erreichen. Hier hat sich nun gezeigt, dass vor allem durch bessere Kommunikation zwischen Fluglotsen und Piloten noch Verbesserungspotential besteht. Wichtig ist, dass der Fluglotse in Standardsituationen klar macht, dass das Flugzeug zwar auf die Anflughöhe von 4000 Fuß (circa 1200 Meter über Meeresspiegel) sinken darf, aber nicht muss. Den Piloten muss man nahe legen, dieses Angebot auch entsprechend zu nutzen. Da die Anflüge nicht immer den gleichen Weg nehmen, ist es für den Piloten wichtig, zumindest ungefähre Angaben zu erhalten, welchen Weg der Lotse plant, damit er seinen weiteren Sinkflug entsprechend der verbleibenden Distanz zur Landebahn planen kann. Er hat dann die Möglichkeit höher - also leiser - zu fliegen und den Sinkflug am optimalen Punkt einzuleiten. Da der eigentliche Endanflug erst kurz hinter Hanau beginnt, kann durch ein besseres Anflugprofil durchaus noch Lärm in diesem Bereich verhindert werden. Dies alles setzt natürlich guten Willen bei allen Beteiligten voraus und bedingt einen höheren Koordinierungsaufwand, vor allem bei den Fluglotsen. Hier ist dann die Deutsche Flugsicherungs-GmbH gefordert, dies - falls notwendig auch durch mehr Personal - sicherzustellen." (Frankfurter Rundschau vom 21.09.2000)

14. Der Kreisausschuß des Main-Kinzig-Kreises hat unter dem 26.01.2001 den Hessischen Minister für Wirtschaft, Verkehr und Technologie und die Deutsche Flugsicherungs Gesellschaft mbH aufgefordert, konkrete Schritte zur Lärmmin-
derung für die Bewohner des Kreises zu ergreifen. Diese Forderung führte zu keinem greifbaren Ergebnis.

II. Rechtslage

1. Die Klagen sind zulässig. Die Kläger können geltend machen, durch einen Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in ihren Rechten verletzt zu sein (§ 42 Abs. 2 VwGO). Das verletzte Recht der Kläger ist der Schutz ihrer nachbarlichen Interessen u.a. des Städtebaus (Klägerin zu 2), der Krankenhaus-, Schul- sowie Altersheimplanung (Klägerin zu 1) und des Schutzes der Gesundheit und des Eigentums (Kläger zu 3) im Rahmen eines bei wesentlichen Betriebsänderungen gebotenen luftverkehrsrechtlichen Genehmigungsverfahrens (§ 6 Abs. 2 LuftVG). Die faktische Expansion des Luftverkehrsbetriebs auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt am Main beeinträchtigt die Kläger zu 1 und 2 in ihrer hinreichend konkretisierten Planung (vgl. BVerwG Urteil vom 14. Dezember 2000, BVerwG 4 C 13/99) und in ihren fiskalischen Interessen als Eigentümer und Träger kommunaler Einrichtungen (vgl. BVerwG 87, 332, 391). Hinreichend konkretisiert hat der Main-Kinzig-Kreis seine Ausbauplanung für seine Krankenhäuser, Schulen und Alteneinrichtungen, deren Grundstückseigentümer er auch ist. Zur Konkretisierung reicht eine Planungsentscheidung aus. Die Gemeinde Rodenbach hat in ihrem Flächennutzungsplanung den Zuwachs von Wohngebieten örtlich und sachlich konkretisiert geplant; Teile dieses Siedlungszuwachses wurden bereits in Bebauungspläne und in eine begonnene Bebauung umgesetzt. Daneben mindert der Fluglärm auch den Wert und die Nutzungsmöglichkeit ihres Grundeigentums an der Altenwohnanlage, den Mietshäusern und ihres Verwaltungsgebäudes erheblich. Die Kläger zu 3) werden durch den gesteigerten Fluglärm in ihrer Gesundheit beeinträchtigt und ihr Wohneigentum ist jedenfalls im Außenwohnbereich nur noch eingeschränkt nutzbar.

Bei der Beurteilung der Wesentlichkeit im Sinne des § 6 Abs. 2 LuftVG sind auch die Auswirkungen des Projektes auf die Verfassungsrechte der Art. 2, 14 und 28 GG zu berücksichtigen (BVerwG vom 16.12.1998 in BVerwG 81, 95, 106 ff.). An einer solchen Berücksichtigung fehlt es hier, weil die Expansion des Flughafenbetriebs und die Absenkung der Flugrouten ohne ein luftverkehrsrechtliches Verfahren und ohne Beteiligung der Kläger durchgeführt wurde.

Das angerufene Gericht ist in erster Instanz für sämtliche Streitigkeiten, welche die Änderung und den Betrieb von Verkehrsflughäfen betreffen (§ 48 Abs. 1 Ziff. 6 VwGO) oder für Streitigkeiten über sämtliche für das Vorhaben erforderli-

che Genehmigungen und Erlaubnisse zuständig. Um solche Streitigkeiten handelt es sich hier.

2. Die Klagen sind auch begründet, weil die Unterlassung der begehrten Lärmschutzauflagen und die Absenkung des Anflugkorridors rechtswidrig sind und die Kläger dadurch in ihren Rechten verletzt sind (§ 113 Abs. 5 und Abs. 1 VwGO).

Die Kläger können von der Beklagten zu 1) die Durchführung eines luftverkehrsrechtlichen Genehmigungsverfahrens verlangen, weil die gesetzlichen Voraussetzungen dafür vorliegen, insbesondere das Vorhaben gemäß § 6 Abs. 1 oder 4 Satz 2 in Verbindung mit § 30 Abs. 1 LuftVG genehmigungspflichtig ist und die Ablehnung einer Sachentscheidung die Kläger in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 und 4 VwGO).

a) Gemäß § 6 Abs. 1 LuftVG dürfen Flugplätze nur mit Genehmigung angelegt und betrieben werden. Nach Absatz 4 Satz 2 dieser Vorschrift ist eine Änderung der Genehmigung erforderlich, wenn die Anlage oder der Betrieb des Flugplatzes wesentlich erweitert oder geändert werden soll.

b) Nach den tatbestandlichen Voraussetzungen des § 6 LuftVG ist die Genehmigungspflicht im einzelnen nur gegeben, wenn ein Flugplatz angelegt wird (Abs. 1) oder wenn die Anlage oder der Betrieb des Flugplatzes wesentlich erweitert wird (Abs. 4 Satz 2).

aa) Ob die Erweiterung oder die Änderung der Anlage oder des Betriebs eines Verkehrsflughafens "wesentlich" im Sinne des § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG ist, kann nicht generell beurteilt werden, sondern setzt die Würdigung aller Umstände des Einzelfalls voraus. Zu vergleichen ist der bisherige mit dem geplanten Zustand hinsichtlich quantitativer und qualitativer Veränderungen erstens des Unternehmens selbst und zweitens seiner künftigen Auswirkungen auf die in seiner Nachbarschaft vorhandenen rechtlich geschützten Interessen (vgl. insbesondere § 6 Abs. 2 LuftVG). Dazu hat das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 16. Dezember 1988 (BVerwG 4 C 40/86 in: BVerwGE 81, 95) erläutert:

"Wesentliche Änderungen des Flugplatzes rangieren hinsichtlich ihrer sachlichen Bedeutung für das Unternehmen zwischen der (Neu-)Anlegung einerseits und schlichten Einzelmaßnahmen des laufenden Flugbetriebs einschließlich dessen sachlicher Ausstattung andererseits. Voraussetzung ist, daß die bisherige Konzeption des Unternehmens zwar im Kern beibehalten, jedoch in einem nicht nur peripheren, sondern den Charakter des Unternehmens kennzeichnenden Bereich zumindest teilweise erheblich anders ausgestaltet wird."

Nach dieser Entscheidung ist nicht auf die reinen Zahlen der Fluggeräte, sondern darauf abzustellen, "welche Kapazität der Flugplatz sowohl hinsichtlich seines Betriebes als auch hinsichtlich seiner Anlagen bisher hatte und ob er mit der" Modifikation "sein Gesicht ändert". Das ist nach Ansicht des 4. Senates in dem Fall des militärischen Hubschrauberflugplatzes dann zu bejahen, wenn der Umfang des Flugbetriebs als Folge von Einzelmaßnahmen erheblich gesteigert wird:

"Voraussetzung ist vielmehr, daß die quantitative Steigerung des Flugbetriebs in eine geänderte Qualität des Unternehmens umschlägt. Ein Indiz dafür ist die nicht nur unbedeutende bauliche Umgestaltung des Flugplatzes und seiner Anlagen. Werden z.B. ein (neuer) Kontrollraum oder größere Wartungshallen nicht nur wegen der laufenden Modernisierung des Flugbetriebs und der Gerätschaften, sondern dazu eingerichtet, die Kapazität des Flugplatzes deutlich zu erweitern oder einen anders gearteten Flugbetrieb zu ermöglichen, ist anzunehmen, daß die Konzeption des Flugplatzes in einem zentralen Bereich anders ausgestaltet werden soll."

Die "Wesentlichkeit" der Änderung oder Erweiterung eines Flugplatzes ist nach dieser Entscheidung vom 16. Dezember 1988 auch danach zu bemessen, "ob und wie weit das Vorhaben verstärkt rechtlich geschützte nachbarliche Interessen beeinträchtigt. § 6 Abs. 2 LuftVG macht - wie bereits ausgeführt - deutlich, daß der Gesetzgeber bei der Anlage und dem Betrieb von Flugplätzen auch gewisse nachbarliche Interessen berücksichtigt wissen will. Dem ist nicht nur im Genehmigungsverfahren, sondern auch dadurch Rechnung zu tragen, daß schon das gesetzliche Genehmigerfordernis "Wesentlichkeit der Änderung" im Lichte dieser gesetzlichen Regelung beurteilt wird. Dazu gehören insbesondere die Belange des Städtebaus. Ferner ist auch in diesem Zusammenhang "wesentlich", was für den verfassungsrechtlichen Grund-

rechtsschutz (Art. 2 Abs. 2, 14 GG) von erheblicher Bedeutung ist, zumal wenn dieser Schutz unter den gegebenen Umständen schwerpunktmäßig in das Genehmigungsverfahren verlagert ist. Bei der umfassenden Würdigung aller für und gegen die "Wesentlichkeit" der Änderung sprechenden Umstände sind daher auch die Auswirkungen des Vorhabens auf seine Umgebung mitzubersücksichtigen."

Hier wurden der im Planfeststellungsbeschluß von 1971 prognostizierten maximalen Flugbewegungen in den Spitzenstunden des Luftverkehrs von 70 auf 97 Flugbewegungen, mithin um 38 % gesteigert. Der für Dritinteressen an einem störungsfreien Nachtschlaf relevante Nachtflugbetrieb wurde um das fünffache gesteigert. Dies indiziert eine wesentliche Änderung des Flugbetriebs.

c. Da für die in der Vergangenheit faktisch bewirkten Änderungen am Flughafen Frankfurt am Main damit eine Genehmigungspflicht besteht, haben die Kläger auch einen Anspruch auf Durchführung des Genehmigungsverfahrens, einschließlich des Abschlusses durch eine Sachentscheidung, haben.

aa) Das den Gemeinden in einem luftverkehrsrechtlichen Genehmigungsverfahren zustehende *f o r m e l l e* Recht auf Beteiligung räumt ihnen in spezifischer Weise und unabhängig vom materiellen Recht eine eigene, selbständig durchsetzbare verfahrensrechtliche Rechtsposition ein, sei es im Sinne eines Anspruchs auf Durchführung eines Verwaltungsverfahrens überhaupt, sei es im Sinne eines Anspruchs auf ordnungsgemäße Beteiligung an einem anderweitig eingeleiteten Verwaltungsverfahren (BVerwG Urteil vom 22. Juni 1979 - BVerwG 4 C 40.75 - Buchholz 442.40 § 6 LuftVG Nr. 11, S. 21 <27> = NJW 1980, 718; BVerwG Urteil vom 16. Dezember 1988 - BVerwG 4 C 40/86 in: BVerwGE 81, 95; vgl. ferner Scherg, Beteiligungsrechte der Gemeinden nach dem Luftverkehrsgesetz, München 1982, S. 58 ff.). Das von der Rechtsprechung für Gemeinden entwickelte Recht gilt gleichermaßen für einen Landkreis, der gemeindeübergreifende Selbstverwaltungsaufgaben wie die Schul-, Krankenhaus- und Altenheimplanung stellvertretend für seine Mitgliedsgemeinden wahrnimmt. Denn Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG gewährleistet den Kreisen als Gemeindeverbänden "im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das gleiche Recht der Selbstverwaltung" (BVerfG Entscheidung vom 7. Februar 1991 - BVerfG 2 BvL 24/84, in: BVerfGE 83, 363

<383>; Hessischer Verwaltungsgerichtshof Urteil vom 27. Januar 1999 HessVGH 8 N 3392/94 in: NVwZ-RR 2000, 180). Diese formelle Rechtsposition der Gemeinde bzw. des Landkreises erfaßt indes nur ihr Interesse an einer angemessenen Beteiligung im Verwaltungsverfahren und kann daher schon dadurch erfüllt sein, daß der Gemeinde oder dem Landkreis Gelegenheit zur Stellungnahme in dem Verfahren gegeben worden ist (so auch BVerwG Urteil vom 3. Mai 1988 - BVerwG 4 C 11 und 12.85 - Buchholz 442.40 § 6 LuftVG Nr. 18 S. 6 <9>). Das war hier bezüglich der Kläger zu 1) und 2) nicht der Fall.

bb) In m a t e r i e l l e r Hinsicht umfaßt die Planungshoheit der Gemeinde nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts das ihr als Selbstverwaltungskörperschaft zustehende Recht auf Planung und Regelung der Bodennutzung in ihrem Gebiet (BVerwG Urteil vom 16. Dezember 1988 a.a.O.; Urteil vom 11. April 1986 - BVerwG 4 C 51.83 - BVerwGE 74, 124 <132>). Die Gemeinden können in ihrer Planungshoheit beeinträchtigt werden, wenn das Vorhaben eine hinreichend bestimmte Planung nachhaltig stört, wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren Planung entzieht oder wenn Einrichtungen der Gemeinde oder des Landkreises durch das Vorhaben erheblich beeinträchtigt werden (BVerwG Urteil vom 16. Dezember 1988 a.a.O.; Urteil vom 11. April 1986 a.a.O.; Urteil vom 30. Mai 1984 - BVerwG 4 C 58.81 - BVerwGE 69, 256 <261>). Die Planungshoheit des Landkreises umfaßt die ihm als Selbstverwaltungskörperschaft vom Landesgesetzgeber im Aufgabenbereich der kreisangehörigen Gemeinden zugewiesenen Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben, deren Wahrnehmung an die Voraussetzung mangelnder Leistungsfähigkeit der Gemeinde geknüpft ist (vgl. BVerwG Urteil vom 28. Februar 1997 a..a.O.). Dies ist in Hessen die Schul-, Krankenhaus- und Altenheimplanung. Ist dieses materielle Recht der Gemeinde bzw. des Kreises durch ein genehmigungspflichtiges Vorhaben beeinträchtigt, können beide unter den nachfolgend bezeichneten Voraussetzungen verlangen, daß das luftverkehrsrechtliche Genehmigungsverfahren durchgeführt und mit einer Sachentscheidung abgeschlossen wird. Das ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

Zwar ist das Selbstverwaltungsrecht den Gemeinden bzw. des Kreises gemäß Art. 28 Abs. 2 GG nur im Rahmen der Gesetze gewährleistet. Durch die Regelungen in den §§ 6, 30 Abs. 3 LuftVG ist aber das Recht der Gemeinde bzw.

des Kreises auf eine angemessene Wahrung ihrer Planungshoheit nicht auf formelle Beteiligungsrechte begrenzt worden. Die vorgeschriebene Anhörung dient dazu, etwa entgegenstehende, abwägungserhebliche Interessen möglichst frühzeitig in den Planungsvorgang einfließen zu lassen (vgl. Urteil vom 16. Dezember 1988 a.a.O. und vom 20. November 1987 - BVerwG 4 C 39.84 - Buchholz 442.40 § 6 LuftVG Nr. 17 S. 1 <3>). Rechtsbeeinträchtigungen materieller Art sollen dadurch möglichst von vornherein vermieden werden, nicht aber - wenn sie dennoch geschehen - unerheblich sein; eine die Gemeinden oder Kreise jenseits ihrer formellen Beteiligungsrechte treffende generelle Duldungspflicht enthält das Gesetz nicht. Will der Gesetzgeber durch verfahrensrechtliche Regelungen zugleich materielle Rechtspositionen begrenzen, hat dies aus Gründen der Rechtsklarheit ausdrücklich zu geschehen.

Die aus ihrem Selbstverwaltungsrecht herzuleitenden Rechte der Gemeinde bzw. des Kreises richten sich nicht allein auf die Abwehr beeinträchtigender Maßnahmen, sondern können unter besonderen Voraussetzungen auch einen Anspruch **Durchführung** eines luftverkehrsrechtlichen Genehmigungsverfahrens und dessen **Abschluß** durch eine Sachentscheidung umfassen. Zwar hat der durch ein nicht genehmigtes Vorhaben der öffentlichen Hand betroffene Dritte im allgemeinen keinen Rechtsanspruch auf Durchführung des Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahrens, sondern ist in der Regel durch Unterlassungs- und Beseitigungsansprüche hinreichend geschützt (vgl. BVerwG Urteil vom 16. Dezember 1988 a.a.O.; Urteil vom 22. Februar 1980 - BVerwG 4 C 24.77 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 33; kritisch hierzu: Willi Blümel, Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung, in: "Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen", Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 87, Berlin 1982 S. 74 ff.).

Die hier gebotene Koordination unter mehreren hoheitlichen Planungsträgern kann nur auf der Grundlage einer abschließenden Entscheidung im luftverkehrsrechtlichen Genehmigungsverfahren sinnvoll stattfinden. Ein sachgerechtes Zusammenwirken von kommunaler Bauleit- und Schul- sowie Krankenhausstandortplanung und - hier: luftverkehrsrechtlicher - Fachplanung setzt in aller Regel voraus, daß interessenübergreifende Planungen in dem Gebiet der Gemeinde bzw. des Kreises zu einem verbindlichen Abschluß gelangen, der für den anderen Planungsträger klare Verhältnisse schafft (BVerwG Urteil vom 16. Dezember 1988 a.a.O.; ähnlich schon BVerwG Urteil vom 22. Juni 1979 -

BVerwG 4 C 40.75 - Buchholz 442.40 § 6 LuftVG Nr. 11 S. 21 <24>). Dieser Rechtsgedanke kommt z.B. in den §§ 4 und 7 BauGB zum Ausdruck, wonach die Gemeinde davon ausgehen darf, daß ihre Planungen nach Ablauf bestimmter Äußerungsfristen denen anderer öffentlicher Planungsträger nicht im Wege stehen. Umgekehrt sollen gemäß § 9 Abs. 6 BauGB verbindliche Festsetzungen anderer Planungsträger in den Bebauungsplan nachrichtlich übernommen werden. Hinzuweisen ist ferner auf die §§ 37, 38 BauGB: Soweit die Gemeinden danach den Vorrang von baulichen Maßnahmen besonderer öffentlicher Zweckbestimmung und näher bezeichnete Fachplanungen als eine Beschränkung ihrer Planungshoheit hinnehmen müssen, können sie ihre gesetzlichen Planungsaufgaben in dem umliegenden örtlichen Bereich nur dann ordnungsgemäß erfüllen, wenn ihnen gegenüber in angemessener Zeit durch eine Sachentscheidung klargelegt wird, welches Vorhaben genehmigt (bzw. planfestgestellt) wird oder ob der Antrag auf Genehmigung (oder Planfeststellung) abgelehnt wird (vgl. zur Rechtsstellung der Gemeinde bei einer Freigabe von ehemaligem Bahngelände für die allgemeine bauliche Nutzung BVerwG Urteil vom 16. Dezember 1988 - BVerwG 4 C 48.86 -).

Dies gilt insbesondere auch für die Anlage und den Betrieb eines Flugplatzes, auch wenn dieser dem Gebiet einer Gemeinde nur im weiteren Sinne benachbart ist. Innerhalb des hier nicht in den Main-Kinzig-Kreis ragenden Bauschutzbereichs des Frankfurter Flughafens unterliegt die örtliche Planung den Baubeschränkungen des § 12 Abs. 2 und 3 LuftVG, die bereits mit der Genehmigung des Flughafens und der damit zu verbindenden Festlegung des Bauschutzbereiches gelten. Möglicherweise noch schwerer als die in § 12 LuftVG angeordneten Bauhöhenbeschränkungen, die etwa Auswirkungen auf die im Bebauungsplan festzusetzende Geschosßzahl haben können, treffen eine eine Nachbargemeinde oder einen Nachbarkreis Beschränkungen nach dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm vom 30. März 1971 (BGBl. I S. 282) (z.B. Bauverbote in § 5 und Schallschutzanforderungen nach § 6).

Für die Betroffenheit der Kläger zu 1) und 2) entscheidend ist hier, daß die Gemeinde im Rahmen ihrer Bauleitplanung und der Kreis bei der Standortplanung für Schulen, Krankenhäuser und Altersheime auch unterhalb der im Fluglärmgesetz vorgesehenen Grenzwerte liegende Lärmemissionen zu beachten und in ihre der Planungsentscheidung etwa über einen Bebauungsplan

vorausgehende Abwägung einzustellen hat (BVerwG Urteil vom 16. Dezember 1988 a.a.O.; Lau in: Giemulla/Schmid, Luftverkehrsgesetz § 6 Rdnr. 58 und 63).

cc) Im Fall der Kläger zu 1) und 2) sind diese rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, weshalb ihnen ein Anspruch auf eine luftverkehrsrechtliche Sachentscheidung zusteht. Denn die Ausbauplanung der Krankenhäuser, Schulen und Altersheime der Klägerin zu 1) und die Bauleitplanung zugunsten neuer Wohngebiete der Klägerin zu 2) sollen im Einwirkungsbereich des Lärms der den Verkehrsflughafen Frankfurt am Main anfliegenden Luftfahrzeuge realisiert werden. Daher ist die Planungshoheit beider Klägerinnen durch erheblich vermehrten Fluglärm gegeben (vgl. die Fallgestaltungen in den dies bejahenden Urteilen des BVerwG vom 16. Dezember 1998 a.a.O., vom 11. April 1986 - BVerwG 4 C 51.83 - BVerwGE 74, 124 <132> und vom 3. Mai 1988 - BVerwG 4 C 11 und 12.85 - UA S. 15).

Die Kläger haben die umstrittenen Maßnahmen am Verkehrsflughafen Frankfurt und an dessen Betriebsreglement auch nicht hingenommen und sich mit den daraus folgenden Lärm- und Planungsbeeinträchtigungen abgefunden. Seit dem Überschreiten einer spürbaren Belastungsschwelle im Jahr 2000 korrespondiert der Main-Kinzig-Kreis mit der Beklagten zu 2) und später auch mit dem Beklagten zu 1), um Maßnahmen der Lärminderung zu erwirken.

Daß die Kläger die Frage nach dem zulässigen Umfang des Flugverkehrs erst heute stellen, bedeutet nicht, daß sie bei ihren Planungen bereits die Unvermeidlichkeit der Beeinträchtigungen in Rechnung gestellt hätten. Sie haben vielmehr konfliktbeladene Planung wie etwa der Bebauungsplanung des großen Wohngebietes der Klägerin zu 2) an der Adolf-Reichwein-Straße bis zur Klärung dieses Streites zurückgestellt.

Die Kläger haben ihre hier eingeklagten Ansprüche auch nicht durch ihr Verhalten verwirkt. Angesichts der tatsächlich und rechtlich schwer durchschaubaren Situation am Frankfurter Flughafen kann nicht davon ausgegangen werden, daß die Kläger die Unvermeidbarkeit weiter Beeinträchtigungen durch etwa erheblich gesteigerten Flugverkehr bei ihren Planungen bereits in Rechnung gestellt hat. Im übrigen haben die Behörden des Landes Hessen von der Bauleit-

planung der Klägerin zu 2) Kenntnis genommen und etwa den Flächennutzungsplan nicht beanstandet, weshalb der Klägerin zu 2) auch ein treuwidriges Verhalten nicht anzulasten ist.

3. Auch die Klagen der Kläger zu 3) sind begründet.

a) Auch ihnen steht aus den Grundrechten auf körperlicher Unversehrtheit und Eigentum ausnahmsweise gegenüber Änderungen auf einem benachbarten Flughafen, die mit einer erheblichen Steigerung des Fluglärms verbunden sind, ein Anspruch auf Durchführung eines luftverkehrsrechtlichen Genehmigungsverfahrens und dessen Abschluß durch eine Sachentscheidung zu.

b) Soweit ihr Rechtsanspruch auf Durchführung des Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahrens gegenüber einem nicht genehmigten Vorhaben der öffentlichen Hand verneint wird, stehen den Klägern zu 3) die beantragten Unterlassungs- und Beseitigungsansprüche zu (vgl. BVerwG Urteil vom 16. Dezember 1988 a.a.O.; Urteil vom 22. Februar 1980 a.a.O.)

c) Der Lärmabwehranspruch der Kläger ergibt sich materiell aus der hier gegebenen Verletzung des Grundrechts auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) und freier Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) sowie aus der Verletzung des Grundrechts auf Eigentum (Art. 14 GG). Die in der Vergangenheit praktizierte Steigerung des Flugverkehrs und die dadurch bewirkte Steigerung des Fluglärms allgemein und besonders zur Nachtzeit führt bei den Antragstellern zu unzumutbaren Gesundheitsbeeinträchtigungen. Zudem wird ihr Eigentum am jeweiligen Hausgrundstück entwertet (enteignungsgleicher Eingriff). Der Rückgriff auf die Grundrechte als Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat ist hier notwendig, weil einfachgesetzliche Ansprüche auf Planergänzung des Planfeststellungsbeschlusses, wie etwa § 75 Abs. 2 VwVfG, nicht eingreifen. Denn der Planfeststellungsbeschluß vom 23. März 1971 ist vor Inkrafttreten des VwVfG ergangen. Die Vorschrift des § 75 Abs. 2 VwVfG ist durch Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. Mai 1976 (BGBl. S. 1253) geltendes Recht geworden. Auf solche vor Inkrafttreten dieses Gesetzes ergangene Planfeststellungsbeschlüsse (PB) findet die Regelung keine Anwendung (Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 5. Aufl., § 75 Rdn. 49; Kopp, VwVfG, 7. Aufl., § 75 Rdn. 19; Wellmann, DÖV 1991, 1018, jeweils unter Bezugnahme

auf das Urteil des BVerwG vom 12. 09.1980 - 4 C 74/77 - in NJW 1981, 835 ff. = BVerwGE 61, 1 ff.). Allerdings folgt die fehlende Anwendbarkeit von § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG auf vor Inkrafttreten des Gesetzes rechtskräftig abgeschlossene Planfeststellungsverfahren nicht aus dem Wortlaut der Regelung; das Verwaltungsverfahrensgesetz enthält auch keine Übergangsregelung, welche die rückwirkende Anwendbarkeit ausschließt. Der Ausschluß der Rückwirkung kann auch nicht unmittelbar auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. September 1980 gestützt werden, denn diese Entscheidung erging zur Anwendbarkeit von § 17 Abs. 6 Satz 2 FStrG 1974 auf "alte" Planfeststellungsbeschlüsse. Das Oberverwaltungsgericht des Landes Schleswig-Holstein (Entscheidung vom 12. Dezember 1996, Az.: - 4 L 20/96-) hält jedoch die in dem Urteil enthaltene Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts auf die in § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG enthaltene Regelung für anwendbar; dem folgt die zitierte Kommentarliteratur. Den Ausschluß der Anwendbarkeit von § 17 Abs. 6 Satz 2 FStrG 1974 auf "alte" Planfeststellungsbeschlüsse hat das Bundesverwaltungsgericht - trotz des die Anwendung nicht ausschließenden Wortlauts der Regelung - wie folgt begründet:

"Für diese Annahme spricht in erster Linie der enge Regelungszusammenhang, in dem die neuen Vorschriften über die nachträgliche Änderung unanfechtbar gewordener Planfeststellungsbeschlüsse mit der gleichzeitigen Neufassung des § 17 Abs. 4 FStrG 1974 über die Ansprüche Betroffener auf Anordnung von Schutzeinrichtungen innerhalb des Planfeststellungsverfahrens stehen. Dieser Regelungszusammenhang entspricht den in den parlamentarischen Beratungen ausdrücklich hervorgehobenen gesetzgeberischen Absichten, wie sie vornehmlich in der Begründung der Gesetzesvorlage durch den Bundestagsausschuß für Verkehr mit dem Hinweis zum Ausdruck gebracht worden sind, "die Änderung des Absatzes 6" hänge "mit der vom Ausschuß beschlossenen Neufassung des § 17 Abs. 4 zusammen" Demgemäß bezieht die Gesetz gewordene Fassung des § 17 Abs. 4 Satz 2 FStrG 1974 den für den Anspruch auf Ergänzung eines unanfechtbar gewordenen PB maßgebenden Begriff der "nichtvorhersehbaren Wirkungen" seinem Gegenstand nach unmittelbar auf die "nachteiligen Wirkungen nach Abs. 4""

Damit sind einfach gesetzliche nachträglicher Lärmschutzanordnungen sowie Flugbeschränkungen in Planungsfällen, die bereits vor dem Inkrafttreten des VwVfG abgewickelt worden sind, für Fluglärm nicht vorhanden. Insbesondere ist eine "freiwillige" Lärmsanierung - wie in den Verkehrslärmschutzrichtlinien 1997 für Bundesfernstraßen (VkBl 1997, 434, 444 f.) - für bestehenden Fluglärm bislang nicht vorgesehen (vgl. zum Parallelproblem der Lärmsanierung von Schienenwegen Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr betreffend BTDrucks 13/1042 „Minderung des Verkehrslärms an Straßen und Schienen“, BTDrucks. 13/5390). Ob einfach gesetzliche nachträgliche Fluglärmschutzanordnungen gewährt werden, obliegt zwar grundsätzlich der Entscheidung des Gesetzgebers, wobei diesem und der vollziehenden Gewalt ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsbereich zukommt (BVerfGE 79, 202). Diese Möglichkeit verdichtet sich jedoch zu einer Pflicht des Gesetzgebers zum Tätigwerden, wenn Grundrechte betroffen sind.

Das Bundesverfassungsgericht hat in mehreren Entscheidungen betont, daß der Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet ist, eine unrsprünglich als verfassungsgemäß angesehene Regelung im Wege der Nachbesserung neu zu gestalten (BVerfGE 25, 12 f.; 50, 377 f.; 55, 317). Hat der Gesetzgeber eine Entscheidung getroffen, deren Grundlage durch neue, im Zeitpunkt des Gesetzeserlasses noch nicht abzusehende Entwicklungen entscheidend in Frage gestellt wird, dann kann er von Verfassung wegen gehalten sein zu überprüfen, ob die ursprüngliche Entscheidung auch unter den veränderten Umständen aufrecht zu erhalten ist (BVerfGE 49, 143 f.). Dies um so mehr, wenn der Staat durch die Schaffung von Luftverkehrsgenehmigungsvoraussetzungen im LuftVG und Erteilung von Genehmigungen eine eigene Mitverantwortung übernommen hat (BVerfGE 53, 58; 56, 78 f.; Leibholz/Rinck/Hesselberger, GG, Art. 2 Rz. 502).

Der Planfeststellungsbeschluß vom 23.03.1971 für den vorläufig letzten Ausbau des Frankfurter Flughafens stellte fest, daß Gesundheitsschäden durch Fluglärm unter den im medizinischen Gutachten aufgestellten Voraussetzungen nicht zu erwarten sind und insgesamt gesehen sich durch den Ausbau des Flughafens eine Verbesserung der Lärmsituation ergibt. Daß diese Einschätzung der Fluglärmbelastung und den zu erwartenden Gesundheitsbeeinträchtigungen nicht der realen Belastung entsprach und bis dato entspricht, ist der Beklagten zu 1) aufgrund der seit 1981 durchgeführten Fluglärmmessungen der FAG nicht verborgen geblieben; dennoch hat die Behörde

nicht überprüft, ob ihre damals aufgestellten Voraussetzung für den Planfeststellungsbeschluß noch zutreffend sind oder vielmehr gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, und Gesundheitsbeeinträchtigungen durch den nunmehrigen Fluglärm eintreten. Dazu war sie jedoch verpflichtet. Zwar löst die gesteigert Ausnutzung der Betriebsgenehmigung durch die FAG nicht per se eine erneute Genehmigungspflicht aus (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Mai 1997 - BVerwG 11 C 1.97 - Buchholz 442.40 §6 LuftVG Nr. 27). Etwas anderes gilt jedoch, wenn die Grenzen einer Grundrechtsverletzung erreicht sind, weil es staatlichen Organen aufgrund ihrer grundrechtlichen Schutzpflicht verboten ist, an der Fortsetzung grundrechtsverletzender Eingriffe mitzuwirken (vgl. zuletzt BVerwGE 107, 350 (357); BVerwG, Urte. v. 15.09.1999 - 11 A 22/98 - = NVwZ 2000, 681).

a. Das Grundrechts auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) und freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) der Kläger zu 3) ist durch die erreichte Lärmbelastung als Folge des gesteigerten Flugverkehr (die Zahl der durchschnittlichen Flugbewegungen am Flughafen Frankfurt hat sich seit 1987 von 830 auf 1275 im Jahr 1999 erhöht, was einer Steigerung von 53,6% entspricht) und der niedrigeren Überflüge des südlichen Kreisgebietes der Klägerein zu 1) verletzt, ohne das dies verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist. Nach der Gesundheitsdefinition der World Health Organization (Satzung v. 22.07.1946) ist Gesundheit „*der Zustand des vollständigen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlbefindens und nicht das Freisein von Krankheit und Gebrechen*“. Demnach ist der Mensch nicht erst krank, wenn sich Krankheitsbildern nachweisen lassen, sondern bereits dann, wenn nachhaltige Kommunikations- und Schlafstörungen durch Fluglärm auftreten (Matschke, Stellungnahme, S. 1; Koch, aktuelle Probleme des Lärmschutzes, NVwZ 2000, 490 (491)). Fluglärmfolgen sind daher nicht nur wegen ihrer somatischen, sondern bereits wegen solcher psychischer und das soziale Wohlbefinden beeinträchtigender Auswirkungen zu bekämpfen, die über die Grenzen des sozial Adäquaten hinausgehen (Leibholz/Rinck/Hesselberger, GG, Art. 2 Rz. 511). Als gesundheitliche Beeinträchtigung in diesem Sinne ist Fluglärm schon deswegen geeignet, weil er die Kommunikation im weitesten Sinne stört, den Erholungswert des Zuhauses herabsetzt, Konzentration und Aufmerksamkeit mindert, Nervosität und Irritiertheitsgefühle verursacht sowie Erschrecken, Verärgerung und Furchtassoziation auslöst (vgl. BVerfGE 56, 74). Zumindest in Gestalt von Schlafstörungen sind die Einwirkungen auf die körperliche

Gesundheit durch das Bundesverfassungsgericht anerkannt (BVerfGE 56, 76). Dem nachfolgend geht das Obergerverwaltungsgericht Lüneburg (Urteil v. 09.06.1997 zum Flughafen Hannover) davon aus, daß die Grundrechte der körperlichen Unversehrtheit und allgemeinen Handlungsfreiheit tangiert sind, wenn Fluglärmbelastungen zu Gesundheitsbeeinträchtigungen und nachhaltigen Störungen des physischen und psychischen Wohlbefindens der Betroffenen führen können. Die Grundrechtsrelevanz von Fluglärm ergibt sich daher schon dann, wenn durch Fluglärm die Gesundheit der Anwohner beeinträchtigt wird, insbesondere bei nächtlichen Schlafstörungen.

Der Verkehrslärm ist als schädigender Stressor und Mitursache für Herz-Kreislauf-Erkrankungen erkannt worden (C. Maschke, H. Ising, K. Hecht: Schlaf – Nächtlicher Verkehrslärm – Streß – Gesundheit: Grundlagen und aktuelle Forschungsergebnisse, Bundesgesundheitsblatt 1997, S. 86 (93)). Als Stand der medizinischen Forschung wird gegenwärtig angenommen, daß bei einer Lärmbelastung mit einem Dauerschallpegel von mehr als 65 dB(A) das Herzinfarkttrisiko signifikant steigt (Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umwelt und Gesundheit, Sondergutachten 1999, S. 297, Tz. 466).

Dem Begriff der körperlichen Unversehrtheit in Art 2. Abs. 2 GG wird der weite Gesundheitsbegriff der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zugrundegelegt. Eine Beschränkung des Schutzes aus Art. 2 Abs. 2 GG allein auf solche Lärmbelastungen, deren schädliche Wirkungen ohne jeden Zweifel nachgewiesen werden kann, wird der Bedeutung dieses Grundrechts als Abwehrrecht gegen auch drohende Eingriffe nicht gerecht. Zudem ist auch dieses Grundrecht verfassungskonform im Lichte des Art. 1 GG und der darin verbürgten Unantastbarkeit der Menschenwürde auszulegen.

Zu Gesundheitsbeeinträchtigungen kommt es nach der Rechtsprechung des 11. Senats des Bundesverwaltungsgerichts bei Straßenverkehrslärm, wenn der Innenraumpegel am "Ohr des Schläfers" Dauerschallpegel ($L_{eq} 3$) in einem Bereich zwischen 30 und 35 dB(A) _{innen} überschreitet und Pegelspitzen über 40 dB(A) _{innen} auftreten (BVerwG Urteil vom 23.04.1997 - BVerwG 11 A 17.96; Urteil vom 12.04.2000 - BVerwG 11 A 18.98).

Im Urteil v. 27.10.1998 (BVerwG 11 A 1.97) hat das Bundesverwaltungsgericht die von Planfeststellungsbehörden und oberverwaltungsgerichtlichen Rechts-

sprechung für Fluglärm festgelegte Zumutbarkeitsgrenze von nachts mehr als sechsmaligen Überschreiten eines Maximalpegels von 75 dB(A)_{außen} und 60 dB(A)_{innen} nicht beanstandet (sog. Jansen-Kriterium).

Im Urteil v. 29.01.1991 (NVWZ-RR 1991, 601) hat das Bundesverwaltungsgericht nach dem sogenannten Jansen-Kriterium eine Gesundheitsgefährdung verneint, soweit nicht mehr als sechs Lärmereignisse von mehr als 55 dB(A)_{innen} je Nacht erfolgen. Die Aufweckschwelle wurde bei 60 dB(A)_{innen} angenommen und sechs oder weniger Lärmereignisse oberhalb dieser Schwelle als noch zumutbar angesehen.

Diese Rechtsprechung wird vom Sondergutachten Umwelt und Gesundheit (Sondergutachten aaO., S. 297, Tz. 466) gestützt. Danach liegt die Aufweckschwelle bei Pegelspitzen von 60 dB(A)_{innen} und Schlafstörungen treten bei Pegelspitzen über 45 dB(A)_{innen} und Mittelungspegel über 35 dB(A)_{innen} auf.

Vergleicht man diese Zumutbarkeitswerte mit denen zum Straßenverkehrslärm, so fällt auf daß eine Gesundheitsbeeinträchtigung bei Straßenverkehrslärm bereits dann vorliegt, wenn der Innenraumpegel am "Ohr des Schläfers" Dauerschallpegel ($L_{eq,3}$) in einem Bereich zwischen 30 und 35 dB(A)_{innen} überschreitet und Pegelspitzen über 40 dB(A)_{innen} auftreten (Urt. v. 23.04.1997 Az. 11 A 17.96; Urt. v. 12.04.2000 Az. 11 A 18.98), demgegenüber bei Fluglärm erst dann, wenn mehr als sechs Lärmereignisse von mehr als 55 dB(A)_{innen} je Nacht erfolgen. Dies unterschiedliche Behandlung privilegiert den Fluglärm gegenüber dem Straßenverkehrslärm ohne zureichenden Grund.

In der Entscheidung zum Flughafen Erfurt geht das Bundesverwaltungsgericht unter Bezug auf die Studie von Maschke (Maschke/Arndt/Ising/Laude/Thierfelder/Contzen, Nachtfluglärmwirkungen auf Anwohner, S. 122) davon aus, dass *"nächtlicher Fluglärm auch unterhalb dieser oben genannten Grenzwerte gesundheitsgefährdend sein kann, wenn mindestens 16 Überflüge innerhalb der empfindlichsten Nachtzeit zwischen 0.00 und 4.00 Uhr"* erfolgen (Urteil vom 27.10.1998 – BVerwG 11 A 1/97 in: NVWZ 1999, 644, 647).

Zum Zusammenhang von Streßhormonausscheidung und menschlicher Gesundheit bemerken Maschke/Ising/Hecht (Schlaf-nächtlicher Verkehrslärm-Streß-Gesundheit, Bundesgesundheitsbl. März 1997, S. 86 (94)), daß die Ergebnisse der experimentellen Studien einen Anstieg der individuellen Streßhormonausscheidung unter nächtlichem Lärm erkennen lassen: „Zur Bewertung der Größenordnung wurden die Hormonaus-

scheidungen auf absolute Ausscheidungsmengen im 24 Stunden-Zeitraum umgerechnet und den medizinischen Normbereichen gegenübergestellt. Das Verfahren ist auf Prof. Spreng zurückzuführen, der es im Rahmen eines Gutachtens (Spreng, M.: Verwaltungsrechtsstreit Flughafen Hahn, Gutachterliche Stellungnahme zur Frage 3a des Fragenkatalogs vom 31. 5. 1996, Erlangen 1996) anwandte. Die Berechnungen zeigen, daß die durch Nachtfluglärm erhöhten Adrenalinausschütten noch innerhalb des Normbereiches liegen. Völlig anders verhalten sich die Cortisolwerte. Die Cortisolwerte im Harn der untersuchten Flughafenanwohner lagen bereits ohne Nachtfluglärm leicht über der Norm und wiesen in den Nächten mit Fluglärmbelastung eine deutliche und hochsignifikante Steigerung auf, die im Vergleich zur Adrenalinausscheidung als gesundheitlich äußerst bedenklich angesehen werden muß. Diese massive Cortisolfreisetzung läßt den Rückschluß auf eine permanent erhöhte Konzentration des adrenocorticotropen Hormons (ACTH) im Blut zu, was eine Vielzahl von längerfristigen negativen Wirkungen nach sich zieht. Insbesondere ist ein Überspielen bzw. Bevormunden der fein abgestimmten peripheren Regulationsmechanismen und damit ein Fehlverhalten zu befürchten. Die Problematik erhöhter Cortisolkonzentrationen kann nach Spreng [561] wie folgt zusammengefaßt werden:

- Hemmung des Glukose-Transportes und der Glukoseverwertung mit einer Erhöhung des Blutzuckerspiegels; Diabetogene Wirkung,
- verstärkter Abbau von Eiweißen, Förderung des Knochenabbaus und des Abbaus der Muskulatur; katabole Wirkung,
- Verringerung des Thymusgewebes und desjenigen der Lymphknoten; Hemmung von Immunprozessen,
- Absenkung der zirkulierenden eosinophilen und basophilen Leukozyten und der Lymphozyten; Immunsuppression,
- Steigerung der Empfindlichkeit von Adrenozeptoren und anderer vasokonstriktiver Substanzen; Hypertoniegefahr,
- Steigerung der Magensaftsekretion
- Magengeschwüre.

Diese Ergebnisse bestätigen die schlafmedizinische Diagnostik über die Auswirkungen eines fragmentierten Schlafs. Nachtfluglärm ist danach als ausgesprochener Distreß zu bewerten, der das interne Milieu nachweislich verändert.

Die Gutachtergruppe um C. Maschke (a.a.O., S. 86 (95)) empfiehlt folgende Standards als Werte zur Abwehr von Gesundheitsgefahren:

„In der Zeit von 1.00 Uhr bis 6.00 Uhr sind Flugbewegungen grundsätzlich zu vermeiden. Sprechen schwerwiegende Gründe dagegen, dann muß auf einen nächtlichen Maximalpegel deutlich unter 55 dB(A) Bezug genommen werden. Bei den nächtlichen Zumutbarkeitswerten für den Zeitraum von 22.00 Uhr bis 1.00 Uhr muß die Tatsache berücksichtigt werden, dass zwischen 1.00 Uhr und 6.00 Uhr Flugbewegungen zu vermeiden sind. Unter diesen Bedingungen kann die Zumutbarkeit für den Zeitraum von 22.00 Uhr bis 1.00 Uhr an den Aufwachreaktionen orientiert werden. Es ist demzufolge eine Begrenzung des Maximalpegels auf 55 dB(A) zu fordern. Gleichzeitig ist der äquivalente Dauerschallpegel auf Werte unter $L_{aeq\text{ innen}}=36$ dB(A) zu begrenzen. Dies entspricht einem Zumutbarkeitswert von ca. 32 dB(A) über eine Nachtzeit von 8 Stunden.“

Nach Vorschlägen von Berglund und Lindvall für die World Health Organisation solle ein nächtlicher äquivalenter Dauerschallpegel innen von 30 dB (A) nicht überschritten werden, um Schlafstörungen zu vermeiden (Berglund, B. Lindvall, T., Community Noise. Arch. Of the Center for Sensory Research, Volume 2. Stockholm University 1995). Vergleichbare Empfehlungen seien auch vom interdisziplinären Arbeitskreis für Lärmwirkungsfragen beim Umweltbundesamt (Gutachterliche Stellungnahmen zu Lärmwirkungsbereichen <1982 bis 1990>, Umweltbundesamt 1990) gegeben worden; ein nächtlicher äquivalenter Dauerschallpegel von 30 dB (A) am Ohr des Schläfers und Pegelspitzen von 40 dB (A) seien nach Ansicht des Arbeitskreises geeignet, Schlafstörungen weitgehend zu vermeiden.

Wie stark Kinder durch Fluglärm belastet werden zeigt eine Studie von Prof. Bullinger zusammen mit Gary W. Evans aus Ithaca/New York und Staffan Hygge aus Gävle/Schweden (Bullinger, M.: Die Münchener Fluglärmstudie: Ein Kurzbericht über die Studienergebnisse, Institut für Medizinische Psychologie, Maximilians-Universität München 1995; Hygge, S., Evans, G. W., and Bullinger, M.: The Munich Airport Noise Study: Psychological, Cognitive, Motivational, and Quality of Life Effects on Children. 6th International Congress on Noise as a Public Health Problem, Nizza 1993). Abgesehen von den Untersuchungen über Tieffluglärm, gab es bislang kaum Studien zur anhaltenden Fluglärmbelastung bei Kindern. Über einen Zeitraum von zwei Jahren hat die

Forschergruppe mehrmals Grundschul Kinder vor und nach der Verlagerung des Münchner Flughafens von Riem ins Erdinger Moos untersucht. Die Kinder stammten aus den Gebieten Riem beziehungsweise dem Erdinger Moos. Sie waren also entweder vor oder nach der Verlegung des Flughafens dem Lärm ausgesetzt. Zur Zeit der Untersuchungen betragen die sogenannten äquivalenten Dauerschallpegel in den Flughafenbereichen 62 bis 68 Dezibel (A). Hierbei handelt es sich um die rechnerischen Mittelwerte. Bullinger zieht das Resümee: „Die Kinder, die seit mindestens zwei Jahren in der Nähe des Flughafens wohnten, wiesen gegenüber den Kindern des Kontrollgebietes eine im Mittel um 43% erhöhte Adrenalinausscheidung und eine um 45% erhöhte Noradrenalinausscheidung auf.“ (zit. aus Bullinger, M.: Die Münchener Fluglärmstudie: Ein Kurzbericht über die Studienergebnisse, Institut für Medizinische Psychologie, Maximilians-Universität München 1995).

Somit reagierten die etwa zehn Jahre alten Kinder mit einer erhöhten Ausschüttung der Stresshormone Adrenalin und Noradrenalin auf den Fluglärm.

Nach Eröffnung des neuen Flughafens stiegen diese Werte bei den Kindern im Erdinger Moos an, in Riem fielen sie ab. Auch der Blutdruck erhöhte sich. Beides ist Beweis für eine stärkere Stressbelastung ("Psychological Science", Bd. 6, S. 333, und Bd. 9, S. 75) durch Fluglärm.

Kognitive Leistungen wurden anhand von Aufmerksamkeits- und Gedächtnistests geprüft. Dabei zeigten lärmbelastete Kinder zwar eine größere Fähigkeit, gesprochene Texte aus lautem Hintergrundgeräusch herauszufiltern. Vermindert waren aber die Lesegewandtheit, das Langzeitgedächtnis und - bei schweren Aufgaben - sogar das Arbeitsgedächtnis. Diese Kinder waren auch schneller frustriert. Das zeigte sich an der Ausdauer, mit der sie ein unlösbares Puzzlespiel zu lösen versuchten. Ein standardisierter Test ergab auch, daß sich die Kinder im Bereich des Flughafens stärker durch Lärm belästigt fühlen. Schließlich beurteilten diese Kinder ihre Lebensqualität eindeutig als geringer. Das war das Ergebnis eines Tests, mit dem die gesundheitsbezogene Lebensqualität von Kindern erfaßt werden kann.

Wie die Studie zeigte, löst nicht die physikalisch meßbare Schallenergie die Beeinträchtigung aus, sondern die psychische Wirkung. Denn Lärm, der sich eigener Kontrolle entzieht und sich aus nicht vorhersehbaren, lauten Einzelereignissen zusammensetzt, wird vom Organismus als Weck- und Alarmsignal

interpretiert. Dies löst psychischen Reaktionen aus, die gesundheitsbeeinträchtigend sind.

Ein vom Verkehrsministerium Hessen am 24.03.2000 beim Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt der FAG in Auftrag gegebenes lärmphysikalisches Gutachten über die Belastung der Bevölkerung bei 400.000 Flugbewegungen (derzeitiger Stand) und zukünftig bei 500.000 Flugbewegungen sollte für den Frankfurter Flughafen ermitteln, ob dessen Nachtflugbetrieb mit mehr als sechs Schallereignissen zu einem Pegel von mehr als 75 dB(A) führt und damit unzumutbar ist. Die Beziehung dieses Gutachtens sowie dessen Überprüfung durch das Landesamt für Umwelt und Geologie bei der Beklagten zu 1) wird beantragt.

Das so als grundrechtlich erheblich bestimmte Maß überschreiten die auf den Hausgrundstücken der Kläger zu 3) messbaren Einzelschallereignisse der überfliegenden Luftfahrzeuge.

4. Auch die Anträge auf Bescheidung zur Festlegung der Art des (lärmmindernden) Anflugverfahrens und auf Anfechtung der Festlegung einer abgesenkten Flughöhe durch die Beklagte zu 2) sind begründet. Diese werden in einer gemeinsamen Klage mit den Anträgen gegen die Beklagte zu 1) verfolgt, weil nach Ansicht der Kläger primär das für Luftverkehr zuständige Landesministerium berufen ist, in einer Ergänzung der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung bzw. Planfeststellung abzuwägen, ob die Verfassungsrechte der Kläger durch Praktizierung eines lärmmindernden Anflugverfahrens zu wahren sind. Hier verweist die Beklagte zu 1) regelmäßig auf eine Zuständigkeit der Beklagten zu 2), die sich aber auf Antrag der Klägerin zu 1) einer Entscheidung über das Landeanflugverfahren "continuous descent approach" verweigert hat.

a. Den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten sowie eine instanzielle und örtliche Zuständigkeit des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes ist hier gegeben. Dass es sich nicht um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit handelt, für die der Verwaltungsrechtsweg gemäß § 40 Abs. 1 VwGO nicht eröffnet wäre, hat bereits das Bundesverfassungsgericht gerade für den hier in Rede stehenden Zusammenhang entschieden

(Kammerbeschluss, NVwZ 1998, 169). Der enge räumliche und betriebliche Zusammenhang des Anflugverfahrens mit dem Betrieb des betreffenden Verkehrsflughafens rechtfertigt es, die Voraussetzungen für die instanzielle und örtliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts nach § 48 Abs. 1 Nr. 6 bzw. § 52 Nr. 1 VwGO als gegeben anzusehen.

b. Sofern die Absenkung des Luftraumkorridors durch eine Rechtsverordnung erfolgt sein sollte, entfaltet § 47 VwGO gegenüber dem Rechtsschutzbegehren der Kläger keine Sperrwirkung hinsichtlich der hier verfolgten Klageart. Wie das Bundesverwaltungsgericht bereits entschieden hat, kann dem System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes nicht entnommen werden, dass außerhalb des § 47 VwGO die Überprüfung von Rechtsetzungsakten ausgeschlossen sein soll (BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 1982 - BVerwG 5 C 103.81 - Buchholz 310 § 43 VwGO Nr. 78). Es gehört seit jeher zur richterlichen Prüfungskompetenz, auch die Gültigkeit einer Rechtsnorm, insbesondere ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht zu überprüfen, sofern es für den Ausgang des Rechtsstreits hierauf ankommt. Daran hat sich durch die Zulassung der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle in den Fällen des § 47 VwGO, durch die die Möglichkeiten des subjektiven Rechtsschutzes nicht beschnitten werden sollten (zutreffend Wysk, ZLW 1998, 285 <286 f.>), nichts geändert. Im Hinblick auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG ist eine solche Klagemöglichkeit insbesondere dann unerlässlich, wenn die Norm der Umsetzung durch einen Vollzugsakt nicht bedarf. Von einer "Umgehung" des § 47 VwGO kann deswegen nur dann die Rede sein, wenn mit einem auf eine andere Klageart gestützten Rechtsschutzbegehren lediglich die Klärung einer abstrakten Rechtsfrage aufgrund eines nur erdachten oder eines solchen Sachverhalts erreicht werden soll, dessen Eintritt noch ungewiss ist; in einem solchen Fall würde der Rechtsstreit nicht der Durchsetzung von konkreten Rechten der Beteiligten, sondern dazu dienen, Rechtsfragen gleichsam um ihrer selbst willen rechtstheoretisch zu lösen (BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 1982, a.a.O. m.w.N.). Anders liegt es dagegen, wenn - wie hier - die Anwendung einer Rechtsnorm auf einen bestimmten, in der Wirklichkeit gegebenen Sachverhalt streitig ist, so dass die Rechtmäßigkeit der Norm lediglich als - wenn auch streitentscheidende - Vorfrage aufgeworfen wird.

c. Das Rechtsschutzbegehren der Kläger ist in der Form einer Feststellungsklage statthaft. Auch als Ordnungsgeber ist die öffentliche Gewalt dem in Art. 19 Abs. 4 GG verbürgten Rechtsschutz unterworfen (BVerwG, Urteil vom 7. September 1989 - BVerwG 7 C 4.89 - Buchholz 415.1 Allgemeines Kommunalrecht Nr. 93). Eine in der

Beschränkung auf ein Feststellungsbegehren zum Ausdruck kommende Rücksichtnahme auf die Entscheidungsfreiheit eines rechtsetzenden Organs ist im Falle einer auf Normerlass gerichteten Klage angebracht (BVerwG, a.a.O.); ihrer bedarf es dagegen nicht, wenn - wie hier - die Verletzung subjektiver Rechte durch eine schon erlassene Rechtsverordnung geltend gemacht wird, mit der der Verordnungsgeber seinen Entscheidungsspielraum bereits wahrgenommen hat. Dennoch ist der Kläger auf einen Feststellungsantrag beschränkt. Das ergibt sich zum einen daraus, dass ein auf Aufhebung einer nichtigen und mithin nicht aufhebbarer, sondern rechtlich nicht existenten Norm gerichteter Antrag ins Leere liefe. Zum anderen ist die Systematik der VwGO zu beachten: selbst die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle nach § 47 VwGO ist lediglich als Feststellungsverfahren ausgestaltet. Der Gesichtspunkt der Subsidiarität der Feststellungsklage (§ 43 Abs. 2 VwGO) steht nicht entgegen, weil eine Umgehung der für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen geltenden Bestimmungen über Fristen und Vorverfahren nicht droht (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. April 1997 - BVerwG 1 C 2.95 - Buchholz 310 § 43 VwGO Nr. 127 m.w.N.). Auch dem Umstand der fehlenden Vollstreckbarkeit eines Feststellungsurteils kommt kein entscheidendes Gewicht zu, weil davon auszugehen ist, dass die Beklagte einem Urteil auch ohne Vollstreckungsdruck Folge leisten wird.

d. Die Vorschrift des § 42 Abs. 2 VwGO ist auf die Feststellungsklage nach § 43 VwGO entsprechend anzuwenden. Eine solche Klage ist deswegen nur zulässig, wenn es dem Kläger dabei um die Verwirklichung seiner Rechte geht, sei es dass er an dem festzustellenden Rechtsverhältnis selbst beteiligt ist, sei es dass von dem Rechtsverhältnis immerhin eigene Rechte des Klägers abhängen (BVerwGE 99, 64 <66> m.w.N.). Das ist nicht der Fall, wenn offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise subjektive Rechte des Klägers verletzt sein können (vgl. BVerwGE 104, 115 <118> m.w.N.).

Das "Entscheidungsprogramm" für den Erlass der hier geforderten Festlegung des Anflugverfahrens enthält in materieller Hinsicht auch ein Abwägungsgebot, das den Klägern ein subjektives Recht auf gerechte Abwägung ihrer rechtlich geschützten Interessen vermittelt (BVerwG Urteil vom 28. Juni 2000 - BVerwG 11 C 13/99). Die Geltung des Abwägungsgebots hängt weder von seiner fachgesetzlichen Normierung noch von einer bestimmten Handlungs- oder Verfahrensform ab. Das Abwägungsgebot folgt vielmehr bereits aus dem Wesen einer rechtsstaatlichen Planung und gilt dementsprechend allgemein (vgl. etwa BVerwGE 56, 110 <122> m.w.N.). Es begrenzt die planerische Gestaltungsfreiheit, die einerseits uner-

lässlich ist, um entgegengesetzte private und/oder öffentliche Belange auszugleichen (BVerwGE 55, 220 <226> m.w.N.), andererseits im Rechtsstaat nicht schrankenlos, sondern nur rechtlich gebunden und gerichtlich kontrollierbar sein kann (BVerwGE 56, 110 <116>).

Die Festlegung eines Anflugverfahrens und des Luftraumkorridors für den Instrumentenflugbetrieb unterliegt diesem rechtsstaatlichen Abwägungsgebot. Angesichts des hierbei bestehenden Gestaltungsspielraums nach Maßgabe raumbezogener Präferenzen handelt es sich bei dieser Festlegung um die Verwirklichung einer staatlichen Planungsaufgabe, bei der die in der räumlichen Umgebung des Flughafens auftretenden Probleme und Interessenkonflikte bewältigt werden müssen. Die Luftfahrtbehörden haben auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm "hinzuwirken" (§ 29 b LuftVG); hierdurch kein gegenüber dem Abwägungsgebot qualitativ andersartiger Entscheidungsmaßstab aufgestellt, denn die Vorschrift setzt vielmehr die Geltung des Abwägungsgebots gerade voraus und enthält lediglich besondere, bei der Abwägung und der gerichtlichen Kontrolle zu beachtende Konkretisierungen und Maßgaben.

Dem Abwägungsgebot kommt auch Schutznormcharakter gegenüber den Klägern zu. Dieses subjektive Recht konnte sich nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts allerdings nur auf **r e c h t l i c h** geschützte Belange des Betroffenen beziehen (vgl. bereits BVerwGE 48, 56 <66>). Dagegen kommt dem Abwägungsgebot nach der Entscheidung des 4. Senats des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. September 1998 (BVerwGE 107, 215) drittschützender Charakter hinsichtlich **a b w ä g u n g s e r h e b l i c h e n** privaten Belange zu, ohne dass diese selbst rechtlich geschützt sein müssen. Ob der durch diese zu § 1 Abs. 6 BauGB ergangene Entscheidung bewirkte Wandel der Rechtsprechung über das einfachgesetzliche bau- und fachplanungsrechtliche Abwägungsgebot hinaus auch das hier maßgebliche "rechtsstaatliche" Abwägungsgebot erfasst, kann offen bleiben, weil die Kläger geltend machen, mit den Rechtsgütern der Selbstverwaltung, der Gesundheit und des Eigentums in verfassungsrechtlich geschützten Belangen (vgl. Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 14 Abs. 1 und Art. 28 GG) verletzt zu sein. Dass diese Belange "nach Lage der Dinge" (vgl. etwa BVerwGE 48, 56 <63>) in die Abwägungsentscheidung einzustellen sind, liegt auf der Hand.

Gegenüber der auf das Abwägungsgebot gestützten Klagebefugnis kann auch nicht eingewandt werden, der Rechtsschutz für Flughafenanwohner sei nach der Systematik des LuftVG auf ein Vorgehen gegen die für den Flughafen zuständige Genehmigungsbe-

hörde konzentriert, was den hier begehrten Rechtsschutz gegen die Festlegung des Anflugverfahrens ausschließe. Eine solche Beschränkung des Rechtsschutzes würde Art. 19 Abs. 4 GG verletzen. Mit den danach verbleibenden Klagemöglichkeiten könnten lediglich unzumutbare Lärmbeeinträchtigungen, nicht hingegen die Auswahl der zulässigen Anflugverfahren als solche abgewehrt werden. Der Rechtsschutz bliebe mithin hinter den dargelegten subjektiven Recht der Kläger zurück.

e. Die Kläger haben eine unzumutbare Lärmbeeinträchtigung durch tief fliegende Luftfahrzeuge zur Nachtzeit vorgetragen und begründet, warum diese Auswirkung eine Folge unzureichender Sachverhaltsaufklärung und fehlender Abwägung bei der Auswahl des Anflugverfahrens und der Höhe des Luftraumkorridors ist und somit jeder sachlichen Rechtfertigung entbehrt. Das reicht aus, um die Klagebefugnis zu begründen.

f. Die zulässige Klage ist auch begründet. Bei der Abwägungsentscheidung über die Festlegung des Luftraumkorridors wurden Rechte der Kläger verletzt. Der anzulegende Prüfungsmaßstab wird durch die besondere sachliche Eigenart der in Rede stehenden Entscheidung bestimmt und begrenzt. Sie ergibt sich zunächst aus der Vorschrift des § 29 b LuftVG, wonach unzumutbare Lärmbeeinträchtigungen vermieden werden sollen. Weiterhin besteht aufgrund des Planfeststellungsbeschlusses vom 23. März 1971 die verbindliche Vorgabe, bei der Festlegung des Anflugverfahrens die "neuesten Erkenntnisse der Technik" zu berücksichtigen und dem "Ruhebedürfnis der Bevölkerung in der Umgebung des Flughafens so weit wie möglich Rechnung" (PFB 1971 Auflage C. 9.) zu tragen.

Bei der Festlegung des Anflugverfahrens sind die Lärmschutzinteressen der Betroffenen in die gebotene Abwägung einzustellen.

Das Gebot auch beim Anflugverfahren dem Ruhebedürfnis der Anwohner "so weit wie möglich Rechnung" zu tragen, engt den Entscheidungssozialraum der Behörde hier zugunsten der Auswahl des Anflugverfahrens "continuous descend approach" ein.

III. Zum Verfahren

1. Die Originalvollmachten sämtlicher Kläger werden unverzüglich nach Mitteilung des Aktenzeichens nachgereicht.

2. Die Stadtverordnetenversammlung der im Kreisgebiet des Klägers zu 1) gelegenen Barbarossastadt Gelnhausen hat beschlossen, der Klage beizutreten. Auch die Stadt Hanau am Main hat diesen Schritt angekündigt. Sobald die entsprechenden Erklärungen der zuständigen Verwaltungsorgane dieser Kommunen vorliegen, wird deren Beitritt im Wege der subjektiven Klageerweiterung ebenso wie die Stellung von bereits in Vorbereitung befindlichen Hilfsanträgen mit gesondertem Schriftsatz erfolgen.

Kurt Pitz
Rechtsanwalt

gez. Matthias Möller-Meinecke
Rechtsanwalt