



**OBERVERWALTUNGSGERICHT  
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN  
IM NAMEN DES VOLKES  
URTEIL**

Verkündet am: 3. Januar 2006  
Haas  
als Urkundsbeamtin der  
Geschäftsstelle

20 D 118/03.AK  
20 D 35/04.AK  
20 D 118/04.AK  
20 D 120/04.AK  
20 D 159/04.AK

In den Verwaltungsstreitverfahren

( )

&

&

wegen luftverkehrsrechtlicher Genehmigung

hat der 20. Senat

auf die mündliche Verhandlung

vom 13. Dezember 2005

durch

den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht T u s c h e n ,  
den Richter am Oberverwaltungsgericht O e s t r e i c h ,  
die Richterin am Oberverwaltungsgericht S t o r k ,  
den ehrenamtlichen Richter S c h m i t z und  
den ehrenamtlichen Richter S c h u l t e – K e l l i n g h a u s

für Recht erkannt:

Die Verfahren werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.

Die Klage im Verfahren unter V. wird abgewiesen.

Auf die Klagen in den Verfahren unter I. bis IV. wird die von der Beklagten der Beigeladenen erteilte Genehmigung vom 20. Juni 2001 nebst dem die jeweilige Klägerin und den jeweiligen Kläger betreffenden Widerspruchsbescheid aufgehoben.

Die Klägerin des Verfahrens unter V. trägt die Kosten ihres Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen bis zur Verbindung voll und von den nach der Verbindung entstandenen Kosten ihre eigenen sowie 1/5 der außergerichtlichen Kosten der Beklagten und der Beigeladenen sowie der Gerichtskosten. Die Beklagte und die Beigeladene tragen jeweils ihre eigenen weiteren Kosten und 1/2 der Kosten im Übrigen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des jeweils beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger zuvor in gleicher Höhe Sicherheit leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

## T a t b e s t a n d

Die Klägerinnen und Kläger (im Weiteren: Kläger) sind eine niederländische und eine deutsche Gemeinde sowie Privatpersonen – darunter ein Kläger aus den Niederlanden, die übrigen aus Deutschland – aus der Umgebung des nahe der Grenze zum Königreich der Niederlande gelegenen ehemaligen Militärflugplatzes Laarbruch. Sie wenden sich gegen einen Bescheid der Beklagten, durch den zugunsten der Beigeladenen die Änderung der Nutzung des Flugplatzes vom militärischen zu einem zivilen Betrieb zugelassen wurde.

Der Flugplatz wurde im Jahre 1954 ohne ein förmliches luftverkehrsrechtliches Zulassungsverfahren von den britischen Streitkräften angelegt und in Betrieb genommen. Die Bahn erhielt eine Länge von 2440 m; es wurden ein Bauschutzbereich und Lärmschutzbereiche (in den Niederlanden: Lärmschutzkurven) festgesetzt. Anfang der 90er Jahre wurde bekannt, dass die britischen Streitkräfte etwa 1999 den Militärflugplatz aufgeben würden. Im Jahr 1993 wurde die Beigeladene unter ihrem heutigen Namen durch die Standortgemeinde und den Kreis Kleve gegründet, um die Bemühungen zu unterstützen, durch eine Anschlussnutzung des Militärflugplatzes die befürchteten negativen Wirkungen des Abzugs der Streitkräfte auf die wirtschaftliche Situation und den Arbeitsmarkt der Region zu mindern. Nach verschiedenen voraufgegangenen Untersuchungen und Entwürfen wurde im Jahr 1997 im Auftrag der Beigeladenen eine Machbarkeitsstudie erstellt, die für das Gelände des Militärflugplatzes einen Nutzungsmix von zivilem Luftverkehr, flughafenaffinem Gewerbe und Logistikunternehmen favorisierte; diese Mischung grenze die Realisierungsrisiken auf ein vertretbares Maß ein. Im Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk Düsseldorf (GEP) aus dem Jahr 1999 wurde diese Vorstellung aufgegriffen und im Kapitel 3.7 (Luftverkehr) als Ziel 4 festgeschrieben, eine durch andere Planungen unbeeinträchtigte Option für eine spätere bedarfsgerechte, umwelt- und sozialverträgliche fliegerische Nutzung offen zu halten, bis begründete und langfristig verantwortbare Entscheidungen getroffen werden könnten. Im folgenden Jahr wurde in einer ersten Änderung des GEP 99 das genannte Ziel dahin gefasst, den Flugplatz nach Entlassung aus der militärischen Trägerschaft als

Euregionales Zentrum für Luftverkehr, Gewerbe und Logistik zu betreiben, dabei das vorhandene Standortpotential mit seiner Magnetfunktion für die Ansiedlung von Unternehmen entsprechend zu nutzen und weiter zu entwickeln, weil für eine Ansiedlung von Unternehmen rund um eine Start- und Landebahn gute Marktchancen bestünden. Zugrunde gelegt wurde dabei eine weitere Mitbenutzung des Flugplatzes als Nato-Reserveflugplatz. Zugleich wurde durch die Änderung des GEP 99 im Kapitel 1.3 (Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen, GIB) das Euregionale Zentrum für Luftverkehr, Gewerbe und Logistik Weeze-Laarbruch unter den Zielen 2 und 3 aufgenommen, um den Schutz der zweckgebundenen Nutzungen "flughafenaffine Gewerbe-, Industrie-, Dienstleistungs- und Logistikbetriebe" sicherzustellen. Der militärische Flugbetrieb wurde Anfang 1999 eingestellt, nachdem er schon in den Vorjahren zurückgefahren worden war. Im Jahr 2001 wurde der Flugplatz aus der militärischen Trägerschaft entlassen. Der Bauschutzbereich wurde auf zivile Nutzung umgestellt, ist aber im Wesentlichen gleich geblieben. Der Status eines Nato-Reserveflugplatzes wurde nicht verfügt.

Die Beigeladene stellte im Dezember 1994 beim seinerzeit zuständigen Landesministerium den Antrag auf Genehmigung der Umnutzung des Flugplatzes und reichte dazu im September 1998 Unterlagen sowie konkretisierende Angaben nach. Die Unterlagen umfassen neben Gutachten zu Fragen der Technik auch solche zum Vergleich der Lärmbelastung der durchgeführten tatsächlichen militärischen Nutzung und der prognostizierten zivilen Nutzung, gutachtliche Ausführungen zu einer Erheblichkeit des Umwandlungsvorhabens für Fauna und Flora sowie ein Gutachten zur Vogelschlaggefahr. Zugleich stellte die Beigeladene den Antrag, die sofortige Vollziehung der Änderungsgenehmigung anzuordnen, und verwies dazu auf die struktur- und wirtschaftspolitischen Ziele, die mit dem Vorhaben verfolgt würden; es seien ca. 2000 Arbeitsplätze verloren gegangen und bereits über 9 Mio. DM investiert worden. Die an die Standortgemeinde angrenzenden Gemeinden, die in ihrem Zuständigkeitsbereich berührten Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange sowie Fachstellen wurden zu dem Vorhaben gehört. Außerdem wurden die Unterlagen Anfang 1999 in der Standortgemeinde und den an sie angrenzenden Gemeinden auf deutschem Hoheitsgebiet öffentlich

ausgelegt; gemäß einer Absprache der Bundesrepublik Deutschland mit dem Königreich der Niederlande erfolgte eine Öffentlichkeitsbeteiligung in den Niederlanden über die Provinzregierung Limburg. Die Beteiligung öffentlicher Stellen ergab weithin Zustimmung, Widerspruch kam allerdings von dem für Naturschutz zuständigen Landesministerium, Umweltverbänden und einzelnen Gemeinden. Die nunmehr klagenden Gemeinden rügten insbesondere Verstöße gegen europäisches Umweltrecht und verwiesen auf die Betroffenheit ihrer Erholungsfunktion durch den Lärm. Die Bedenken aus der Öffentlichkeitsbeteiligung betrafen vor allem den vollkommenen Bedeutungswandel des Flugplatzes, die Leistungsfähigkeit der Beigeladenen und die Entwicklungschancen eines zivilen Flugbetriebs, die Möglichkeit von Alternativen zu einer fliegerischen Nutzung des Geländes sowie die Erholungsfunktion des Raumes. Im Jahr 1999 ging die Zuständigkeit für die sog. Konversion von militärischen Flugplätzen in zivile auf die Beklagte über.

Diese erteilte unter dem 20. Juni 2001 gestützt auf § 6 Abs. 4 Satz 2, § 8 Abs. 5 LuftVG die nunmehr angefochtene Konversionsgenehmigung. Danach wird der Betrieb des Flugplatzes als Verkehrsflughafen zugelassen für Flugzeuge – bei Strahlflugzeugen mit Lärmvorgaben -, Drehflügler, selbststartende Motorsegler und Freiballone. Die verfügbare Start- und Landestrecke ist mit 2440 m angegeben. Die Betriebszeit soll 24 Stunden/Tag ausmachen, wobei der Sichtflug (VFR) nur von 6.00 Uhr bis 22.00 Uhr und nicht für Strahlflugzeuge erlaubt ist; Instrumentenflug (IFR) ist von 5.00 Uhr bis 24.00 Uhr (Strahlflugzeuge über 150 t: 6.00 Uhr bis 22.00 Uhr) allgemein zugelassen, von 0.00 Uhr bis 5.00 Uhr nur für näher bezeichnete Ausnahmefälle. Außerdem enthält die Zulassung Beschränkungen für Platzrunden- und Übungsflüge und schließt Strahlflugzeuge über 340 t aus.

Dem Bescheid beigelegt sind verschiedene, überwiegend technische Bedingungen sowie Auflagen zu verschiedenen sicherheits-, natur- und landschaftsbezogenen Aspekten, darunter auch zur Vogelschlaggefahr. Im Hinblick auf den Fluglärm ist insbesondere verfügt, ein neues Lärmgutachten zwecks Prüfung eventuell erforderlicher Maßnahmen beizubringen, wenn in den sechs verkehrsreichsten Monaten eines Jahres mehr als 12.572 bzw. 16.872

Bewegungen im IFR- bzw. VFR-Verkehr oder 936 in der Nacht erreicht werden, spätestens aber im Jahre 2015. Ferner ist der Beigeladenen aufgegeben, Aufwendungsersatz für Schallschutz an bestimmten Wohngebäuden zu ersetzen, die in einem Bereich liegen, für den mehr als 62 dB(A) Leq (4) für das Jahr 2015 prognostiziert sind. Schließlich ist noch der Vorbehalt weiterer Beschränkungen des Betriebs und weiterer Auflagen aufgenommen. Die sofortige Vollziehung der Genehmigung wurde antragsgemäß angeordnet.

Gegen den Konversionsbescheid der Beklagten legten die Kläger jeweils Widerspruch ein.

Im April 2003 wurde der zur Benutzung des niederländischen Luftraums erforderliche Staatsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande unterzeichnet und praktisch in Vollzug gesetzt. Er beinhaltet u. a. eine Begrenzung des Überfliegens niederländischen Hoheitsgebietes auf die Zeit von 6.00 Uhr bis 23.00 Uhr. Der Vertrag ist inzwischen in beiden Staaten ratifiziert worden. Zum 1. Mai 2003 wurde der Betrieb aufgenommen. Aufgrund eines Beschlusses des Senats vom 31. März 2003 (20 B 1260/01.AK) war die Nutzung an den Wochenenden für die Dauer des Widerspruchsverfahrens der nunmehr klagenden niederländischen Gemeinde beschränkt; dieses Widerspruchsverfahren wurde im November 2003 abgeschlossen. Um diese Zeit siedelte sich ein Home-Carrier auf dem Flugplatz an, der ebenso wie das bisher schon den Flugplatz benutzende Luftverkehrsunternehmen sog. low-cost-Verkehr anbot. Der Betrieb wuchs in der Folgezeit stark an; im Herbst 2004 stellte der Home-Carrier seinen Betrieb jedoch wieder ein, das weitere vorgenannte Luftverkehrsunternehmen erweiterte daraufhin sein Angebot.

Die Beklagte wies die weiteren Widersprüche im Jahr 2004 durch zeitlich unterschiedlich erlassene Bescheide zurück. Zur Zulassung der Konversion ist in dem Ausgangs- und den Widerspruchsbescheiden zusammenfassend im Wesentlichen ausgeführt: Nach § 8 Abs. 5 LuftVG sei das gewählte Verfahren der Änderungsgenehmigung zutreffend, insbesondere sei eine Planfeststellung nicht erforderlich. Die Konversionsgenehmigung decke auch gewisse, mit der

zivilen Nutzung zwangsläufig verbundene bauliche Änderungen ab, weitere anstehende Baumaßnahmen unterlägen keinem luftverkehrsrechtlichen Zulassungsverfahren. Im Einzelnen seien aus Anlass der Konversion Arbeiten im gesamten Bahnbereich, eine Anpassung der Abrollbahnen, eine Verbreiterung der Rollbahnen, die Beseitigung von Hindernissen, die Errichtung von Passagier- und Abfertigungsräumen unter Trennung von Besucher- und Nutzerbereichen sowie Anlagen zur Befeuerung und für das Instrumentenlandesystem beabsichtigt. Zusätzliche Verfahrensschritte seien für die Genehmigung nicht erforderlich. Insbesondere hätten Untersuchungen ergeben, dass Beeinträchtigungen für schützenswerte Landschaftsteile nicht zu besorgen seien. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) sei weder nach deutschem noch nach europäischem Recht erforderlich. Das Kriterium für ein solches Erfordernis im deutschen Recht, nämlich die Planfeststellung, sei tauglich. Im Übrigen fehle es jedenfalls an möglicherweise erheblichen Auswirkungen gemäß dem Grunderfordernis der UVP-Richtlinie. Die zivile Nutzung des Flugplatzes sei notwendig. Es gelte, die Region Niederrhein und das angrenzende niederländische Gebiet an das internationale Luftverkehrsnetz anzuschließen. Demgemäß gehe es vor allem um die Ermöglichung von regionalem und gewerblichem Linien- und Gelegenheitsverkehr sowie von Werkluftverkehr. Umliegende Flughäfen stießen an ihre Kapazitätsgrenzen. In der Luftverkehrskonzeption des Landes Nordrhein-Westfalen werde dem Flughafen Niederrhein keine feste Funktion zugewiesen; es handele sich vielmehr um ein Angebot auf dem Luftverkehrsmarkt, für das abzudeckende Marktsegmente sachverständig untersucht worden seien. Der Sachverständige habe plausibel einen möglichen Verkehr für das Jahr 2015 prognostiziert; für den Flughafen sei eine hinreichende Entwicklung zu erwarten und nicht nur eine ungewisse Chance gegeben. Erwogene Alternativen der Nutzung des Flugplatzareals könnten die verfolgten Ziele nicht erreichen. Die Belastung für die Umgebung – sowohl die dort lebende Bevölkerung wie die schützenswerte Bereiche von Natur und Landschaft – durch den künftigen Flugbetrieb bleibe jedenfalls und erheblich hinter der Belastung durch den militärischen Flugbetrieb zurück. Die Entwicklung der gegenwärtigen Fauna und regionalen Erholungsfunktion habe zur Zeit der militärischen Nutzung stattgefunden, was die Verträglichkeit von Fluglärm belege. Die auf zuverlässigen Feststellungen zum militärischen Flugbetrieb beruhenden

und auf der Basis von dem neuesten Stand entsprechenden Berechnungen für den prognostizierten Luftverkehr erarbeiteten Angaben zum Lärmgeschehen bestätigten den erheblichen Abstand in der Belastung. Medizinische Erkenntnisse über bedenkliche Auswirkungen des künftigen Lärmgeschehens gebe es nicht. Bedenken gegen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Beigeladenen bestünden nicht; insofern erfolge auch eine laufende behördliche Beobachtung.

Nach Zustellung der Widerspruchsbescheide haben die Kläger jeweils Klage erhoben. Sie tragen – bei unterschiedlichen Akzentsetzungen und Argumenten in Einzelpunkten – im Wesentlichen vor:

Das von der Beklagten gewählte Zulassungsverfahren der bloßen Genehmigung sei unzureichend. Ein Planfeststellungsverfahren sei schon deshalb erforderlich gewesen, weil es nie zu einer entsprechenden Prüfung der Nutzung des Geländes für fliegerische Zwecke gekommen sei. In das Zulassungsverfahren hätte jedenfalls eine UVP einbezogen werden müssen, auf die die Beklagte in Kenntnis der für die Erforderlichkeit sprechenden Umstände bewusst verzichtet habe. Militärische Flugplätze seien, wenn sie – was vorliegend freilich nicht der Fall sei – legal angelegt und betrieben worden seien, von der UVP-Pflicht freigestellt gewesen; es komme nunmehr erstmals zu einem zivilen und damit UVP-pflichtigen Flughafen. Davon abgesehen fehle es im deutschen Recht an einer europarechtlichen Vorgaben entsprechenden Grenzziehung zwischen UVP-pflichtigen und freigestellten Vorhaben im Bereich des Luftverkehrs; insbesondere sei das Anknüpfen an die Vornahme von baulichen Maßnahmen unzureichend, wenn dieses Kriterium nicht zur Befolgung europarechtlicher Vorgaben weit verstanden werde. Die Konversion zeige, dass ein Flughafen, dessen wesentliche Auswirkungen sich ohnehin außerhalb seiner Fläche ergäben, auch ohne größere, planfeststellungspflichtige bauliche Maßnahmen sein Gesicht verändern könne. Die Prüfung einer Erheblichkeit im Sinne der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH) sei nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden; es sei allein auf eine rechtliche Vorbelastung abgehoben und nicht eingestellt worden, welche Entwicklungen sich nach dem Abflauen des militärischen Flugbetriebs ergeben haben könnten. Die gebotene raumordnungsrechtliche Absicherung des Vorhabens fehle. Die angesprochenen

verfahrensrechtlichen Schritte gewannen, wenn sie nicht schon für sich – vor allem zwecks Durchsetzung der UVP-Richtlinie – zur Aufhebung des angefochtenen Bescheids führten, jedenfalls im Rahmen der Abwägung erhebliche Bedeutung; darauf bezogene Mängel könnten daher ungeachtet der Frage, inwieweit die Erfordernisse einen unmittelbaren Drittbezug hätten, zur Aufhebung – und nicht nur zu einer Verpflichtung zur Nachholung – führen. Für das Konversionsvorhaben fehle es an einer Planrechtfertigung. Das bloße Vorhandensein der Anlage und die Vorstellung, mit einem Angebot auf den Luftverkehrsmarkt zu treten, reichten nicht aus, insbesondere bei Berücksichtigung der Tatsache, dass es etwa 30 Flugplätze gebe, für die dieses Argument zutrefte. Die Luftverkehrskonzeption des Landes Nordrhein-Westfalen sowie der GEP enthielten keine hinreichend konkreten und fundierten Argumente für einen Luftverkehr von dem ehemaligen militärischen Flugplatz aus. Die herangezogene Machbarkeitsstudie blende die Vielzahl möglicher Konversionsvarianten aus. Gewerbeansiedlung sei auch ohne den Verkehrsflughafen möglich, werde durch ihn jedenfalls nicht wesentlich gefördert. Der Arbeitsplatzverlust durch den Abzug der britischen Streitkräfte werde fehlerhaft überbetont; statt der in den Raum gestellten 2000 seien letztlich nur 60 Arbeitsplätze entfallen. Ungeachtet dessen seien die Erwägungen, mit denen die Beklagte die Förderung eines Strukturwandels in der Region in Aussicht stelle, unfundiert und weitgehend bloße Wunschvorstellungen. Es sei äußerst zweifelhaft, ob es zu einem rentablen Flugbetrieb der von der Beklagten zugrunde gelegten Art kommen könne. Die Vorstellung einer soliden Entwicklung für den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft des Raumes habe sich als haltlos erwiesen. So wie die Genehmigung ausgestaltet sei, biete sie die Möglichkeit eines vollständigen Wandels der dem Flugplatz zugeschriebenen Funktion, ohne dass die Möglichkeit bestehe, bestimmte mögliche Szenarien einzufangen, die von der Zielrichtung gemäß der Abwägung der Beklagten nicht erfasst seien. Es sei bereits jetzt zu einer Entwicklung hin zum reinen low-cost-Verkehr gekommen, der zum rentablen Betrieb eine Benutzerzahl verlange, die nicht zuletzt wegen der schnellen und guten Erreichbarkeit des Flughafens Düsseldorf nicht erwartet werden könne. Die Beigeladene habe mit Flugunternehmen langfristige Verträge zu nicht kostendeckenden Gebühren abgeschlossen. Sie könne so, zumal es an einem starken Partner fehle, wie ihn der Flughafen

Frankfurt für den Flughafen Hahn darstelle, ohne unzulässige Subventionen nicht existieren. Erwartungen hinsichtlich des Frachtverkehrs könnten sich schon wegen der anstehenden wesentlichen Verbesserungen des Schienenverkehrs nicht erfüllen. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Beigeladenen sei schon jetzt nachhaltig in Frage gestellt. Die Undurchsichtigkeit des gesellschaftsrechtlichen Hintergrundes führe zu Zweifeln an einer klaren Verfolgung der angekündigten Entwicklung der gesamten Liegenschaft. Die zum Kern des angefochtenen Bescheids gehörende Abwägung sei fehlerhaft. Zu beanstanden sei insbesondere die Berücksichtigung des Lärmgeschehens. Der von der Beklagten vorgenommene Vergleich des militärischen Flugbetriebs mit dem zukünftigen Zivilflugbetrieb gehe in verschiedener Hinsicht fehl. Die militärische Nutzung sei bei weitem nicht so intensiv, wie von der Beklagten behauptet, gewesen; in einem Verfahren vor dem Landgericht Kleve sei von 6000 Bewegungen im Jahr ausgegangen worden. Die Starts und Landungen im Militärverkehr seien oft pulkartig erfolgt und hätten dann langdauernde Lärmpausen gelassen. Insbesondere habe der militärische Flugbetrieb die Abendstunden und die Wochenenden weitestgehend ausgespart. Zwar sei es auch in diesen Zeiten zu Flügen gekommen, jedoch lege die Beklagte für diese Zeiten eine viel zu hohe Inanspruchnahme zugrunde. Mangels einer zuverlässigen Prognose der Entwicklung des zivilen Verkehrs habe ein Verkehr entsprechend der Kapazität der Flughafenanlagen betrachtet werden müssen. Eine überzeugende Ableitung fehle ebenfalls für die Aufteilung des Fluggeschehens entsprechend den Pisten sowie für den Ansatz des auf die sechs verkehrsreichsten Monate entfallenen Verkehrs. In der Lärmbewertung habe sich die Beklagte an überholten Kriterien orientiert. Für die erheblich belästigenden Wirkungen und für die hinreichende Kommunikation im Außen- wie im Innenbereich seien erheblich niedrigere Werte anzusetzen. Ein zur Zumutbarkeit des künftigen Lärms führender Verkehrsbedarf bestehe nicht. Der sich auf dem Flughafen etablierende low-cost-Tourismusverkehr sei zudem mit anderen Kriterien zu werten und zu messen als ein typischer ziviler Verkehr, erst recht aber als ein militärischer Verkehr. Nicht angemessen eingestellt seien auch die erheblichen Auswirkungen des Konversionsvorhabens auf die Umwelt. Mit dem bloßen Verweis auf die Vorbelastung durch den militärischen Flugbetrieb werde jegliche Entwicklung der letzten Jahre ausgeblendet. Die verkehrliche

Erschließung sei unzureichend. Die Zufahrten belasteten schonungswürdige Bereiche der umliegenden Gemeinden. Gegebene Risiken für die Sicherheit des Flugverkehrs von und zu dem zugelassenen Flughafen seien unzureichend betrachtet und gewichtet worden. Wegen der zeitweilig erforderlichen Meidung niederländischen Hoheitsgebietes komme es zu einer ausgeprägt starken Nutzung der Ostrichtung und zwar auch bei Mitwindlagen. Besondere Gefahren gingen vom Vogelschlag aus. Wegen der Inanspruchnahme von Flächen in Rheinnähe als Rast- und Überwinterungsort von Wildgänsen sowie wegen der zahlreichen durch Auskiesung entstandenen Wasserflächen in der Umgebung des Flughafens ergebe sich eine signifikante Gefahrerhöhung. Der tätig gewesene Sachverständige habe hierauf ausdrücklich hingewiesen. Es bleibe letztlich unklar, wie die Beklagte und die Beigeladene das Problem bewältigen wollten, insbesondere wie sie gewährleisten wollten, dass die vorgestellte Auflage für Auskiesungsunternehmen durchgesetzt werde. Die Abwägungsmängel führten ebenso wie die fehlerhaft unterlassenen verfahrensrechtlichen Schritte zur Rechtswidrigkeit und zur Aufhebung des angefochtenen Bescheids. Ein allgemeiner Grundsatz des Planerhalts unter bloßer Ergänzung greife nicht.

Die Privatkläger tragen im Wesentlichen noch vor:

Die Aussagen in den von der Beklagten zugrunde gelegten Lärmgutachten seien falsch, zumindest aber fragwürdig. Eigene Feststellungen – Zugriff auf die Werte der Messstellen sei ihnen verwehrt worden – hätten ergeben, dass jedenfalls die Maximalpegel von dem Gutachter weit unterschätzt worden seien. Sie beliefen sich auf Werte bis weit über 90 dB(A). Dazu laufe beim Landgericht Kleve ein Beweissicherungsverfahren, dessen Endergebnis noch nicht bekannt sei, das aber sachgerechterweise abgewartet werden solle. Es sei anzunehmen, dass das von der Beklagten herangezogene Gutachten das wiederholt vorkommende Durchstarten und die Schubumkehr nicht berücksichtigt habe. In die Bewertung hätte auch eingestellt werden müssen, dass ihre, der Kläger, Häuser in einer parkartigen Landschaft lägen, die bisher weitgehend Ruhe geboten habe. Die nächtlichen Fluglärmereignisse brächen schlagartig in eine absolute Ruhephase ein. Eine Gewöhnung an das Lärmgeschehen sei deshalb nicht möglich.

Daneben trete die Bedeutung der Anzahl der Lärmereignisse zurück. Ihnen, den Klägern, sei darüber hinaus auch die seit längerem absehbare Chance auf Ausdehnung der Ruhe nach Ende der militärischen Nutzung genommen worden. Es sei von spürbaren Wertverlusten gerade bei den Einfamilienhäusern auszugehen. Die Lage einzelner Häuser unmittelbar unter der An- und Abflugroute rufe zusätzliche Beeinträchtigungen hervor. Die Verweigerung einer UVP werfe grundsätzliche Probleme auf; es werde daher beantragt, dem Europäischen Gerichtshof die Fragen vorzulegen,

- " 1. Hat die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen Art. 2 und Art. 4 Abs. 1 Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie) vom 27.06.1985 (Abl. Ziff. L 175, S. 40) in der Fassung der Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 03.03.1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. EG 1999 Ziff. L 73, S. 5 – UVP-Änderungsrichtlinie) verstoßen, indem die luftverkehrsrechtliche Änderungsgenehmigung nach § 6 Abs. 4 Satz 1 LuftVG für den Flughafen Niederrhein (ehemals Militärflugplatz Weeze-Laarbruch) ohne Umweltverträglichkeitsprüfung erteilt wurde?
2. Können sich die Kläger als von den Auswirkungen des Flughafens Niederrhein betroffene Anwohner auf einen nach Frage 1 zu bejahenden Verstoß gegen Art. 2 und Art. 4 Abs. 1 der genannten Richtlinie berufen? "

Die klagende Gemeinde T. führt insbesondere noch aus:

Ihr Gemeindegebiet werde ganz erheblich von dem Verkehr zwischen dem Flugplatz und dem gesamten rechtsrheinischen Bereich nördlich Duisburg, der über die Rheinbrücke Wesel ablaufen werde, berührt. Die gemeindlichen Straßen seien nicht ausreichend dimensioniert und schon jetzt sehr stark belastet; mit dem Bau einer Umgehungsstraße sei erst in ferner Zukunft zu rechnen. Der

Flugbetrieb betreffe ihr Gemeindegebiet besonders, weil bei ihr eine Trichterwirkung zwecks Einfädelung auf den Leitstrahl im Instrumentenlandeverfahren zu erwarten sei; über dem bebauten Gemeindegebiet könnten die Flugzeuge aber noch frei verkehren. Dies führe zu nachhaltigen Gefährdungen infolge von Vogelschlag, der nach den naturräumlichen Gegebenheiten in der Umgebung des Flugplatzes in hohem Maße zu erwarten sei. Ferner werde ihr durch die Verlärmung die einzige angesichts der Beschränkungen durch den GEP noch verbleibende Entwicklungschance im Bereich der ruhigen Erholung zunichte gemacht; auch würden gemeindliche Einrichtungen, insbesondere Schulen, nachhaltig gestört. Eine Gegenüberstellung des zivilen und des militärischen Flugbetriebs müsse schon deshalb ausscheiden, weil letzterer illegal gewesen sei; für den Militärflugplatz habe es nämlich niemals die nach dem Truppenstatut erforderliche Überlassungsvereinbarung gegeben.

Die klagende Gemeinde C. macht insbesondere noch geltend:

Ihre Klagebefugnis werde durch den Staatsvertrag zwischen dem Königreich der Niederlande und der Bundesrepublik Deutschland nicht berührt; sie dürfe nur den unmittelbaren Inhalt, nämlich die Luftraumnutzung und die Flugsicherung, nicht unterlaufen, sei in ihren sonstigen Abwehrrechten aber nicht beschränkt, was durch die im Vertrag vereinbarte Gleichbehandlung niederländischer juristischer und natürlicher Personen mit denen in Deutschland bestätigt werde. Eine Planungshoheit, deren Verletzung gerügt werden könne, gebe auch die niederländische Verfassung; Klagerechte von Gemeinden gegen überörtliche Planungsentscheidungen seien anerkannt. Sie habe Planungen für Wohngebiete und ein Seniorenheim entwickelt, deren Umsetzung nunmehr durch den Flugbetrieb gefährdet werde. Von besonderer Bedeutung sei die mangelnde Berücksichtigung der Auswirkungen des Flugbetriebs auf die Natur, somit insbesondere das fehlerhafte Übergehen fundierter UVP- und FFH-Prüfungen. Ihre Entwicklung sei ganz auf den Tourismus ausgerichtet, für den vor allem die weitläufigen Naturschutzgebiete attraktiv seien. Die Beeinträchtigungen dieser Gebiete, die sie als Selbstverwaltungsaufgabe entwickle, seien nicht verlässlich abgeschätzt worden. Die Gutachter, deren Ausführungen die Beklagte

berücksichtigt habe, hätten zu Unrecht eine Prüfung im Hinblick darauf vorgenommen, ob Beeinträchtigungen zu befürchten seien; maßgeblich sei demgegenüber aber die Frage, ob derartige Beeinträchtigungen offensichtlich ausgeschlossen seien. Im Übrigen sei ausgeblendet worden, welche Entwicklungen sich in den drei Jahren nach Einstellung des militärischen Flugbetriebs ergeben hätten; die Gutachter hätten bei Berücksichtigung dieser Entwicklung ein anderes Ergebnis für möglich gehalten. Eine Beeinträchtigung der Entwicklung als Touristikort sei auch zu besorgen, weil nunmehr die empfindlichen Tagesrandzeiten und der Beginn der Nachtzeit sowie die Wochenenden mit Fluglärm belastet würden. Dies stelle eine völlige Neuerung gegenüber den Zeiten der militärischen Nutzung dar. Abgesehen von Einrichtungen innerhalb der Erholungsbereiche, insbesondere der Naturschutzgebiete habe sie auch eigene Campingplätze, deren Nutzung gegenüber dem Flugverkehr besonders empfindlich sei.

Die Kläger beantragen,

den Änderungsgenehmigungsbescheid der Beklagten vom 20. Juni 2001 nebst dem jeweiligen Widerspruchsbescheid aufzuheben.

Die Kläger der Verfahren unter II., III. und IV beantragen weiter hilfsweise,

die Beklagte zu verpflichten, die luftverkehrsrechtliche Änderungsgenehmigung vom 20. Juni 2001 wie folgt zu ergänzen:

1. Die Nebenbestimmung A. VII. 27. erhält folgende Fassung:

Die FN hat auf Antrag des Eigentümers eines Grundstücks, das

- a) innerhalb eines Gebietes liegt, in dem durch den Betrieb des Flughafens mit einem energieäquivalenten Dauerschallpegel ( $L_{eq4}$ ) von mehr als 60 dB(A) zu rechnen ist und
- b) auf dem im Zeitpunkt der Bekanntmachung dieses Bescheides Wohngebäude errichtet oder bauaufsichtlich genehmigt gewesen und

im Zeitpunkt der Geltendmachung dieses Anspruchs errichtet sind,

die Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen an Aufenthaltsräumen zu erstatten, die zu gewährleisten haben, dass durch An- und Abflüge zum und vom Flughafen im Rauminneren bei geschlossenen Fenstern keine höheren Einzelschallpegel als 50 dB(A) auftreten. Liegt ein Wohngebäude nur zum Teil in diesem Gebiet, so gilt es als ganz darin gelegen.

Erbbauberechtigte treten an die Stelle des Eigentümers.

Soweit die Kosten für Schallschutzmaßnahmen außer Verhältnis zum angestrebten Schutzzweck stehen, hat der Berechtigte statt des Erstattungsanspruchs einen Anspruch auf angemessene Entschädigung. Der Erstattungs- bzw. Entschädigungsanspruch kann innerhalb einer Frist von fünf Jahren nach Bestandskraft des Bescheides geltend gemacht werden. Ansprüche nach dem Gesetz zum Schutze gegen Fluglärm bleiben unberührt.

2. Es wird folgende weitere Nebenbestimmung hinter A. VII. 27. eingefügt:

Die FN hat auf Antrag des Eigentümers eines Grundstücks, welches in einem Gebiet liegt, welches von der Grenzlinie eines für die Tagstunden (6.00 Uhr bis 22.00 Uhr) der sechs verkehrsreichsten Monate ermittelten energieäquivalenten Dauerschallpegels von 65 dB(A) außen umschlossen wird, und welches zum 20.07.2001 bebaut oder bebaubar war und über Außenwohnbereiche (Balkon, Terrasse etc.) verfügt, Entschädigung für eine Nutzungsbeeinträchtigung zu leisten. Dies gilt auch für Grundstücke, auf denen Kleingärten oder Wochenendhäuser angelegt waren, welche auf Dauer genutzt werden. Außenwohnbereiche, die nur teilweise innerhalb des vorgenannten Gebietes liegen, stehen solchen Bereichen gleich, die vollständig innerhalb des Gebietes liegen.

Die Entschädigung beträgt pauschal 4.000,00 € pro Einfamilienhaus bzw. Grundstück. Der Betrag erhöht sich um jeweils 2.000,00 € pro weiterer

betroffener Wohneinheit. Für Eigentumswohnungen beträgt die Entschädigung mindestens 3.000,00 € pro Wohnung. Die Entschädigung beträgt 2 % des Verkehrswertes, wenn der Eigentümer nachweisen kann, dass diese Entschädigungssumme die in seinem Fall anzuwendende pauschale Entschädigungssumme übersteigt. Der Verkehrswert des Grundstücks ist zum Stichtag der Geltendmachung des Anspruchs zu ermitteln. Die Entschädigung für Kleingärten beträgt 0,50 € pro m<sup>2</sup> Gartenfläche. Die Entschädigung ist als einmaliger Betrag pro Objekt zu leisten. Die Entschädigungsbeträge sind auf volle 50,00 € aufzurunden.

Außerhalb des Entschädigungsgebietes ist durch eine Einzelfallprüfung die Anspruchsberechtigung von dem jeweiligen Grundstückseigentümer nachzuweisen. Die Kosten für die Einzelfalluntersuchung trägt die FN.

Erbbauberechtigte stehen Eigentümern gleich.

Die Beklagte und die Beigeladene beantragen,

die Klagen abzuweisen.

Sie halten die Klagen für unzulässig, bei den Privatklägern wegen mangelnder hinreichender Betroffenheit durch das zugelassene Vorhaben, hinsichtlich der Gemeinden wegen fehlender Beeinträchtigung eigener kommunaler Befugnisse, bei der Gemeinde C. zudem wegen des Ausschlusses von Abwehrrechten durch den Staatsvertrag, an den sie als Glied des niederländischen Staates gebunden sei und den sie nicht unterlaufen dürfe.

Im Weiteren treten die Beklagte und die Beigeladene unter Aufgreifen der Ausführungen in den angegriffenen Bescheiden dem Vorbringen der Kläger entgegen und verteidigen die zugelassene Konversion. Die Planrechtfertigung für das Vorhaben sei entsprechend den Darlegungen in den angefochtenen Bescheiden gegeben. Die klägerseitig aufgegriffenen Punkte der UVP, FFH und Raumordnung betreffen keine eigenen Rechte der Kläger und könnten daher den Klagen nicht zum Erfolg verhelfen. Im Übrigen seien diese Rügen auch sachlich

unbegründet. Insbesondere sei eine UVP nicht erforderlich gewesen, da weder innerstaatliches Recht sie vorsehe noch Europarecht sie gebiete. Die UVP-Richtlinie und daran anknüpfend das deutsche Recht bänden das UVP-Erfordernis an den Bau eines Flughafens, der hier aber schon lange bestehe. Ein Hineinwachsen in eine UVP-Pflichtigkeit sei nicht gegeben. Sollte doch ein Fehler hinsichtlich der UVP festzustellen sein, gäbe das nur einen Verfahrensmangel, der den Klagen nicht zum Erfolg verhelfen könne, weil nach den durchgeführten Untersuchungen jedenfalls feststehe, dass das Vorhaben keine Folgen auslöse, die Anlass zu weitergehenden Überprüfungen bieten könnten. Damit sei die Abwägung der Umweltbelange hinreichend erfolgt. Die Angriffe gegen die Abwägungsentscheidung gingen auch im Übrigen fehl. Die zugrundeliegenden Annahmen zum militärischen Fluglärm, der insbesondere zu umfangreich dokumentierten Beschwerden geführt habe, seien nicht zu Lasten der Kläger falsch. Auch die Aussagen der Lärmprognose sowie die Maßstäbe in der Lärmbewertung würden durch das Vorbringen der Kläger nicht erschüttert. Die von ihnen als unberücksichtigt angesehenen Betriebsvorkommnisse seien eingestellt worden. Die Ergebnisse der Messstellen würden nach Abschluss der noch laufenden Probephase Interessierten zur Verfügung gestellt. Privaten Messungen sei schon deshalb kein wesentliches Gewicht zu geben, weil dabei die nicht durch den Flughafen bedingten Lärmereignisse nicht verlässlich ausgeschieden würden. Ein Abgleich habe ergeben, dass die privat festgestellten Lärmereignisse zahlenmäßig weit über den Flugbewegungen gelegen hätten und insbesondere der höchste gemessene Pegel nicht mit dem Flugbetrieb in Verbindung gestanden habe. Die Aufteilung der Verkehrsrichtungen unter Berücksichtigung der überwiegenden Westwindlagen sei zutreffend. Deren Umfang sei zwar 2004/2005 größer als angenommen gewesen, dabei habe es sich aber um eine außergewöhnliche Witterungslage im Sommer wie im Winter gehandelt. Die Zulassung des zivilen Flugverkehrs sei als Angebot im Rahmen einer Strukturhilfe erfolgt, die nach dem in der Region eingetretenen Kaufkraftverlust infolge des Abzugs der britischen Streitkräfte erforderlich geworden sei. Die Machbarkeitsstudie habe das verfolgte Konzept überzeugend entwickelt. Die Realisierung der gewünschten Effekte brauche aber Zeit, sodass der gegenwärtige Status des Flughafens ohne abschließenden Aussagewert sei. Insbesondere sei eine Entwicklung im Frachtflugverkehr weiterhin möglich. Diese

Verkehrsart scheitere nicht an den Beschränkungen der nächtlichen Betriebszeit, wie der Flughafen Düsseldorf mit seinem zunehmenden Frachtaufkommen belege. Der Frachttransport werde sich als Beiladung im Passagierverkehr mit dessen Zunahme entwickeln. In Aussicht stehe auch ein Umschlagplatz für Blumenfracht. Im Übrigen fehle noch die Möglichkeit eines Verkehrs mit dem im Frachtverkehr üblichen schweren Fluggerät; ein dazu erforderlicher Tragfähigkeitsnachweis sei noch nicht erbracht worden, weil er sehr aufwändig

sei. Ein Antrag, ausnahmsweise ein Flugzeug dieser Klasse zuzulassen, sei schon gestellt, aber abgelehnt worden. Im Rahmen des Angebotes sei der Flughafen als Motor für das Euregionale Zentrum zu betrachten, sodass die Entwicklung der Bebauungspläne durch die Standortgemeinde für die übrigen Bereiche der Liegenschaft erst nach und nach einsetze. Die Verkehrsentwicklung im Passagierverkehr sei günstiger gewesen als erwartet; die Passagierzahl habe in 2 ½ Jahren die für drei Jahre prognostizierte bei weitem überschritten. Ab Sommer 2006 werde ein weiteres Flugunternehmen mit zwei Urlaubszielen den Verkehr aufnehmen. Praktisch alle großen Reisevermittler hätten den Flughafen im Angebot. Von einer nicht hinreichend abgewogenen Vorratsplanung könne keine Rede sein. Das als möglich betrachtete und im Rahmen der Abwägung gebilligte Fluggeschehen werde nicht überschritten werden. Es stelle wegen Fehlens eines Runways und zureichender Vorfelder die derzeitige Kapazitätsgrenze dar, die nicht ohne planfeststellungspflichtige Änderungen überschritten werden könne. Die klägerseitig noch angesprochenen Punkte der Verkehrserschließung und der mangelnden Sicherheit seien im einzelnen betrachtet und fehlerfrei abgearbeitet worden. Die zum Flughafen führenden Straßen seien leistungsfähig und stellten einen schnellen Anschluss an überörtliche Verkehrswege her. Dass das Gemeindegebiet von T. nennenswert berührt werden könne, sei nicht ersichtlich; die vorbeiführende Autobahn nehme den Verkehr auf. Vogelschlag stelle für den Zivilflugverkehr eine weit geringere Gefährdung dar als für den militärischen Betrieb. Die ergriffenen Maßnahmen entsprächen den Vorschlägen des eingeschalteten Gutachters und hielten die Gefahren in den Grenzen des allgemeinen Vogelschlagrisikos im Luftverkehr.

Wegen der Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten, die dort in Bezug genommenen Unterlagen sowie auf die vorgelegten Verwaltungsvorgänge der Beklagten Bezug genommen.

### Entscheidungsgründe

Das Gericht macht von der durch § 93 VwGO eröffneten Möglichkeit der Verbindung von Verfahren, die den gleichen Gegenstand – hier die Genehmigung der Beklagten vom 20. Juni 2001 – betreffen, Gebrauch, weil, wie nicht zuletzt auch die gemeinsame Verhandlung gezeigt hat, die gegen den Klagegegenstand gerichteten Angriffe in den verschiedenen Verfahren weithin vergleichbar sind.

Die Klagen sind mit einer Ausnahme zulässig. Die insofern allein erörterungsbedürftige Frage der Klagebefugnis, § 42 Abs. 2 VwGO, ist für alle Kläger außer der Gemeinde T. – die Klägerin im Verfahren unter V. – zu bejahen.

Die Konversionsgenehmigung nach § 8 Abs. 5 iVm § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG stellt eine planerische Entscheidung dar, bei der neben den allgemeinen, insbesondere den verfahrens- und raumbezogenen Erfordernissen auch der Schutz vor Fluglärm, § 6 Abs. 2 LuftVG, sowie die sonstigen anerkannten Anforderungen an fachplanerische Entscheidungen gelten, die Belange Dritter überwinden sollen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2001 – 11 C  
14.00 -, BVerwGE 114, 364.

Zu diesen Anforderungen gehört maßgeblich das Abwägungsgebot, das beinhaltet, betroffene Rechte und Belange zu ermitteln, zu gewichten und den für das Vorhaben sprechenden Gesichtspunkten gegenüberzustellen, um sie zu einem gerechten Ausgleich zu bringen. Abwägungserhebliche Belange sind nicht mit Abwehrrechten gleichgestellt, vielmehr umfassen sie auch die Interessen

unterhalb dieser Schwelle, soweit sie mehr als geringfügig sind. In diesem Rahmen steht den Betroffenen, seien sie Privatpersonen oder kommunale Gebietskörperschaften, ein Anspruch auf gerechte Abwägung der eigenen Belange zu.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. April 2005 – 4 C  
18.03 -, NVwZ 2005, 933.

Das Vorbringen der Gemeinde T. , der Klägerin des Verfahrens unter V., ergibt nicht die Möglichkeit einer Verletzung in eigenen Rechten einschließlich des Rechts auf gerechte Abwägung. Sie bringt Gesichtspunkte an, die entweder nicht einmal Gewicht als eigener abwägungserheblicher Belang, geschweige denn als eigenes Recht haben, oder deren hinreichende Bewältigung in der angefochtenen Entscheidung nicht ernstlich zu bezweifeln ist.

Die Bezugnahme der Klägerin auf ihre Planungshoheit im Sinne der bauplanungsrechtlichen Gestaltungsbefugnis führt nicht weiter, weil es an jeglicher Konkretisierung einer möglichen Hinderung in der Umsetzung der Planungen fehlt. Weder ist der Umfang, in dem die erfolgten Planungen, insbesondere die Wohngebietsausweisungen, noch zur Realisierung anstehen, näher dargelegt, noch ist nachvollziehbar, welche Vorstellungen den Planungen gerade im Hinblick auf Fluglärmbelastung berechtigterweise zugrunde gelegt worden sind und sich nach dem angefochtenen Bescheid als verfehlt erweisen, oder was dafür sprechen könnte, dass eine Lärmerhöhung ansteht, die die vorgesehenen Nutzungen zunichte machen könnte. Ähnliches gilt für die angeführten Einrichtungen, von denen die Klägerin letztlich nur die Schulen betreibt; zur Wahrung der Rechte der Einrichtungen Dritter – wie der Kindergärten – ist sie ungeachtet ihrer Pflicht zur Aufgabenwahrnehmung bei Ausfall privater Träger nicht berufen. Auch hinsichtlich der Schulen enthält sich die Klägerin aber jeder Konkretisierung der Besorgnis einer Funktionsbeeinträchtigung, was zumindest ein Ansprechen des befürchteten Grades der Lärmbelastung und der Ausstattung der Klassenräume gegenüber Lärm erfordert hätte. Davon abgesehen ist die Möglichkeit einer Funktionsbeeinträchtigung der Schulen der Klägerin auch sonst nicht ersichtlich. Selbst bei Berechtigung von Vorbehalten gegen die Lärmprognose X. vom

10. Oktober 2003 spricht nichts dafür, dass der Unterricht ernstlich behindert werden könnte. Denn ausgehend von dem südwestlich des bebauten Gemeindegebietes ansetzenden Leitstrahl des Instrumentenlandesystems und der dortigen Bündelung des Verkehrs, die sich eindeutig in der starken Abnahme der von X. errechneten Lärmwerte nach Norden hin - also auf die Schulen zu - widerspiegelt, könnte eine nachhaltige Verschlechterung nur bei Entfallen der Konzentration des Fluggeschehens auf das südwestliche Gemeindegebiet zu besorgen sein. Dies sieht auch die Klägerin so, die ihre entscheidenden Einwände an ein freies und ungeordnetes Überfliegen des bebauten Gemeindegebietes knüpft. Diesem schon aus sich heraus nicht einleuchtenden Vorbringen ist die Beklagte überzeugend mit dem Hinweis darauf entgegengetreten, dass das Anfliegen des Beginns des Leitstrahls ggf. im Bogen um den Ortskern herum erfolge. Darauf ist die Klägerin ebenso wenig eingegangen wie auf den Hinweis, dass die besorgte Belastung innerörtlicher Straßen durch flughafenbedingten An- und Abfahrverkehr, soweit dieser die Rheinbrücke bei Wesel nutze, nicht nachvollziehbar sei, weil sich insoweit eine weiter östlich gelegene Anschlussstelle der Autobahn anbiete. Ebenfalls an der mangelnden Konkretisierung scheitert die Annahme eines möglicherweise missachteten Belangs in der Freizeitfunktion der Gemeinde. Zwar gehört die Schwerpunktsetzung für die Entwicklung einer Gemeinde auch losgelöst von rechtlich verbindlichen Planungsentscheidungen wie etwa Bauleitplänen zur Planungshoheit. Die Anerkennung als abwägungserheblich setzt hier jedoch voraus, dass die Ausrichtung in einer Weise Gestalt angenommen hat, die als Maßstab für die Schutzbedürftigkeit und eventuelle Beeinträchtigungen dienen kann. Anders als die weiter klagende Gemeinde hat die Klägerin des Verfahrens unter V. insofern nichts Konkretes unterbreitet, sondern eher nur beklagt, dass ihr die Regionalplanung kaum eine andere Möglichkeit als die Förderung der Erholung belasse. Weiterhin ist auch auszuschließen, dass der zugelassene Flugbetrieb auf Seiten der Klägerin zu abwägungsrelevanten Gefährdungen führen könnte. Ein gewisses Risiko geht mit jedem Flugverkehr einher und kann neben den Nutzern des Fluggerätes auch Bereiche auf dem Boden gefährden, wobei letztere Gefahr bei der intensiveren Luftraumnutzung in der Nähe von Flughäfen naturgemäß erhöht ist. Derartige Risiken sind zwangsläufig mit der Aufnahme jeglichen Flugbetriebs verbunden. Ob eine merkliche Gefahrerhöhung

infolge besonderer Verhältnisse an einem Flughafen zu einem individualisierbaren Anliegen werden kann oder ob wegen der völlig unbestimmbaren Eintrittswahrscheinlichkeiten für den Einzelnen lediglich die Tauglichkeit des Platzes infrage gestellt und damit das öffentliche Interesse an dem Luftverkehr von diesem Orte aus gemindert ist, sei dahingestellt. Denn für eine möglicherweise relevante Gefahrerhöhung für das Gemeindegebiet der Klägerin des Verfahrens unter V. ist nichts Tragfähiges ersichtlich. Was den Mit-Wind-Betrieb angeht, erschließt sich dem Gericht nicht, worauf die Annahme einer möglicherweise gewichtigen Verschiebung der Flugrichtung beruhen könnte. Anlass zu einer Schonung niederländischen Luftraums besteht allenfalls für die Zeit zulässigen Betriebs auf dem Flugplatz bei Unzulässigkeit der Nutzung niederländischen Luftraums, also frühmorgens und spätabends je eine Stunde. Dies sind feststehende Zeiträume, für die die Platznutzer von vornherein wissen, dass grundsätzlich nur eine Richtung zur Verfügung steht und damit eine erhöhte Abhängigkeit von den aktuellen Windverhältnissen besteht, weshalb sie auch mit einer Verweigerung des konkreten Verkehrsvorganges aus Sicherheitsgründen kalkulieren können und müssen. Dass hierbei sehenden Auges Gefahren eingegangen werden könnten, ist auszuschließen; das setzt einen Mangel an fachlich-persönlicher Zuverlässigkeit mehrerer damit befasster Personen voraus. Ähnlich verhält es sich mit der Besorgnis mangelnder wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der Beigeladenen. Es steht zu erwarten, dass nachhaltige finanzielle Engpässe auffallen, bevor es zu Mängeln an Sicherheitseinrichtungen und in den darauf bezogenen Betriebstätigkeiten kommt. Denn auch insofern besteht eine vielfältige Beobachtungsmöglichkeit, sei es durch die Beklagte als Aufsichtsbehörde, durch die DFS und nicht zuletzt durch die Piloten. Schließlich greift auch der Gesichtspunkt der Vogelschlaggefahr nicht. Angesichts der umfassenden gutachtlichen Betrachtung reicht es bereits zur Darlegung einer Klagebefugnis nicht, auf die Umstände - Durchzug und Rast insbesondere von Wildgänsen, Anzahl und Größe von Auskiesungsseen – hinzuweisen, die einen wesentlichen Gegenstand eben dieser Betrachtung ausmachen, und dann die gutachterlichen Wertungen auszublenden. Das – unstreitige – verstärkte Auftreten von Vögeln, die beim Zusammenprall mit einem Flugzeug letzteres in Gefahr bringen können, hat den Gutachter nicht etwa veranlasst, durchgreifende Bedenken gegen die zivile

Nutzung des bisher militärisch genutzten Flugplatzes zu erheben; seine von der Beklagten aufgegriffenen Vorschläge betreffen vor allem Maßnahmen zur Verhinderung des Entstehens von attraktiven Aufenthaltsbereichen für Wasservögel in der Flughafenumgebung. Dass diese Maßnahmen entscheidend die Gestaltung und Pflege der Auskiesungsseen betreffen, stellt ihre Effektivität nicht in Frage. Soweit entsprechende Vorgaben nicht bereits in den Zulassungsentscheidungen für die Nassabgrabungen oder in Rekultivierungsplänen, vgl. § 31 WHG, § 100 Abs. 2 und 4 LWG und § 4 AbgrG, vorgesehen sind, bietet das (sonder-)ordnungsrechtliche Instrumentarium hinreichende Möglichkeiten. Die weiteren von der hier zu betrachtenden Gemeinde angeführten Punkte – Illegalität des Militärflugbetriebs, Erforderlichkeit eines Planfeststellungsverfahrens, einer UVP und eines Raumordnungsverfahrens sowie Einbeziehung der geplanten Baumaßnahmen in die Konversionsgenehmigung – betreffen im Ansatz verfahrensbezogene Fragen, die prozessuale Bedeutung nur in Verbindung mit den materiellen Positionen entfalten, deren Durchsetzung sie zu dienen bestimmt sind. Auch soweit die Umweltverträglichkeitsprüfung unter Berücksichtigung der weiter unten noch aufzugreifenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes aus einer engen Koppelung an den Drittschutz gelöst wird, führt dies nur zur Konsequenz der Gleichbehandlung mit Verfahrensrechten, die auf die Wahrung von Rechten Dritter angelegt sind, mithin nicht zur eigenständigen Begründung einer Klagebefugnis im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO.

Nach alldem ist die Klage der Gemeinde T. , der Klägerin des Verfahrens unter V., mangels Klagebefugnis abzuweisen.

Die übrigen Kläger können zumindest Belange einbringen und deren unzureichende Berücksichtigung geltend machen.

Für die Klägerin im Verfahren unter I., die niederländische Gemeinde C. , gilt dies (nur) in Anbetracht ihrer konkretisierten und durch entsprechende Maßnahmen ins Werk gesetzten Ausrichtung auf naturbezogene Erholung und die Funktion von darauf bezogenen Einrichtungen in ihrem Eigentum. Was die Inanspruchnahme der Planungshoheit im Bereich der baulichen Entwicklung des

Gemeindegebietes und sonstige angeführte Einrichtungen wie das Seniorenheim betrifft, gilt hingegen nichts anderes als für die Gemeinde T. ausgeführt. Auch hier fehlt letztlich die fundierte Darlegung dessen, was bei der Entwicklung der planerischen Vorstellungen zugrunde gelegt worden ist und verantwortlicherweise zugrunde gelegt werden konnte, sowie des Grades der Beeinträchtigung der Vorstellungen und der gesehenen zwangsläufigen Folgen. Für den verbleibenden Bereich anzuerkennender Belange ist es unschädlich, dass C. als ausländische Gebietskörperschaft weder das Selbstverwaltungsrecht gemäß Art. 28 GG noch Eigentumsrechte nach Art. 14 GG beanspruchen kann. Ein Belang muss, um abwägungserheblich zu sein, auf den Bereich eigener Rechtspositionen bezogen sein, setzt aber keine bestimmte Qualifizierung des Rechtsbezugs voraus. Das Gericht hat keine Bedenken dagegen, dass die Darstellung der Klägerin über die ihr zustehenden Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich ihres örtlichen Wirkungskreises zutrifft, zumal auch die Beklagte die Einbindung der hier angesprochenen Gemeinde in das Verwaltungsverfahren und die Behandlung ihrer Argumente entsprechend gehandhabt hat. Daher gewinnen die nach den Schilderungen und den örtlichen Gegebenheiten überzeugenden Bemühungen der Gemeinde, die beträchtlichen Heide-, Wald- und Dünenflächen für den Tourismus zu erschließen, um ihn in seiner wirtschaftlichen Bedeutung für den Raum zu stärken, und der Verweis etwa auf die erfolgte Einrichtung von Campingplätzen ein Gewicht, das bei einer gerechten Abwägung über die Zulassung von Flugbetrieb nicht von vornherein unberücksichtigt bleiben kann.

Für das Bestehen eines materiell-rechtlichen Anspruchs auf gerechte Abwägung eigener Belange und für die prozessuale Wahrnehmung dieses Rechtes durch die Klägerin des Verfahrens unter I. – und Entsprechendes gilt auch für den Kläger zu 10. im Verfahren unter II. – ist unerheblich, dass die besorgten Wirkungen einer Ausnutzung der Konversionsgenehmigung außerhalb des Hoheitsgebietes der Bundesrepublik Deutschland auftreten. Dem Luftverkehrsrecht lässt sich - ebenso wie dem sonstigen Umweltrecht – nicht entnehmen, dass die grenzüberschreitenden Wirkungen unbeachtlich oder mit anderen Maßstäben zu messen wären; ob insofern eine Differenzierung, insbesondere eine solche gegenüber anderen Staaten der Europäischen Union

zulässig wäre, kann dahinstehen. Die Klagebefugnis folgt dann der Möglichkeit der Berufung auf die Rechte, für deren Wahrung die Verwaltungsgerichte zuständig sind.

Vgl. zur Klagebefugnis von Ausländern im Umweltrecht BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 1986 – 7 C 29.85 -, BVerwGE 75, 285; OVG Saarlouis, Urteil vom 23. September 1997 – 8 M 10/93 -; Kopp-Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 14. Auflage, § 42 Rdnr. 90 m.w.N.

Diese Betrachtung findet ihre Bestätigung im Staatsvertrag, der zur Ermöglichung des Flugverkehrs vom Flughafen der Beigeladenen unter Inanspruchnahme niederländischen Luftraums zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande geschlossen worden ist. Soweit dort unter Art. 7 Abs. 4 die verfahrensrechtliche Gleichbehandlung niederländischer juristischer und natürlicher Personen mit Deutschen angesprochen ist, ist das zwar auf die Zukunft bezogen, aber letztlich doch nur im Sinne einer Bestätigung; es spricht nämlich nichts dafür, dass mit einer solchen eher beiläufigen Erklärung in dem Vertrag eine Änderung des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts beabsichtigt war. Der Staatsvertrag schneidet der niederländischen Gemeinde und dem dort lebenden niederländischen Kläger nicht die Möglichkeit ab, sich auf eine Verletzung zumindest des Rechts auf gerechte Abwägung zu berufen. Zwar ist nicht zu verkennen, dass es ohne den Staatsvertrag nicht zu der besorgten Belastung durch Überflüge kommen könnte. Der Vertrag ist insofern als eine Ursache des beklagten Lärmgeschehens zu sehen, die jedenfalls nach deutscher Rechtslage -

vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. März 1986 – 1 BvL 81/79 -, BVerfGE 72, 66 -

eigenständig angegangen werden könnte. Ob dies auch für die Niederlande entsprechend zu sehen ist, ob also die klagende Gemeinde und ihr ebenfalls klagender Einwohner nach niederländischem Recht die Möglichkeit haben, gegen die Ratifizierung des Vertrags mit der Behauptung anzugehen, der so ermöglichte Flugverkehr führe zu relevanten Beeinträchtigungen, braucht nicht entschieden

zu werden. Denn es bestehen jedenfalls durchgreifende Bedenken dagegen, den Staatsvertrag, dessen Ausgestaltung in vielfältiger Hinsicht von politischen Gewichtigungen und Rücksichtnahmen sowie pauschalen Betrachtungen bestimmt ist, im konkreten Nachbarschaftsverhältnis als Schranke für die Überprüfbarkeit der auf detaillierten Ausgleich angelegten Abwägung zu verstehen. In diesem Sinne ist von einer Gleichstufigkeit der beiden Ursachen – Bescheid der Beklagten und Ratifizierung des Staatsvertrags durch das Königreich der Niederlande – auszugehen, bei der keinem Ansatz ein zwingender Vorrang im Sinne etwa der Unmittelbarkeit oder der letzten und entscheidenden Ursache zukommt.

Die Kläger in den Verfahren unter II. bis IV. sind in Bereichen möglicher nachteiliger Auswirkungen des Luftverkehrs ansässig, der aufgrund der angefochtenen Genehmigung zu erwarten ist. Sie zielen mit ihren Rügen zumindest auch auf eine Verletzung ihres Anspruchs auf gerechte Abwägung des Interesses, von dem nach den räumlichen Gegebenheiten der Anlage der Beigeladenen zuzuordnenden und als störend wahrnehmbaren Lärm des zugelassenen zivilen Flugverkehrs verschont zu bleiben. Ungeachtet der Bedeutung und der Tragweite früheren militärischen Fluglärmgeschehens im Einzelnen ist darin jedenfalls ein abwägungserheblicher Belang zu sehen, weil ungeachtet der sonstigen klägerseitig angesprochenen Unterschiede bei einerseits militärischem und andererseits zivilem Flugbetrieb zumindest die sachliche Rechtfertigung und damit korrespondierend die Kriterien für das, was einzelnen Bürgern zuzumuten ist, wofür also Akzeptanz erwartet werden kann, unterschiedlich sind. Wegen der vielfältigen Faktoren, die bei der Lärmbewertung von Bedeutung sind und die etwa von dem Lärmanlass über die prägenden akustischen Merkmale bis hin zu der nach der räumlichen Lage zu bestimmenden aner kennenswerten Lärm- bzw. Ruheerwartung reichen, geht es nicht an, die nicht mehr abwägungserhebliche "geringfügige Lärmbelastung" –

BVerwG, Urteil vom 20. April 2005 – 4 C 18.03 -,  
a.a.O. -

jenseits offensichtlichen Nicht-Betroffenseins über eine starre, mit lärmphysikalischen Werten zu bezeichnende Grenze zu definieren.

Vgl. zu den dabei auftretenden Problemen auch das von der Beigeladenen in Bezug genommene Urteil des Bay. VGH vom 20. Mai 2003 – 20 A 02.40015 -.

Die zulässigen Klagen haben Erfolg. Die Genehmigung in der Gestalt der Widerspruchsbescheide leidet an Fehlern, die mit Erfolg geltend zu machen die Kläger befugt sind. Für das zugelassene Vorhaben der Beigeladenen ist zwar die Planrechtfertigung als Grundlage jeder planerischen Abwägung und Entscheidung gegeben. Die die Entscheidung wesentlich prägende Abwägung ist jedoch mangelbehaftet; ferner ist der Frage der Umweltverträglichkeit nicht in der gebotenen Weise nachgegangen worden.

Ob das Fehlen einer Planrechtfertigung den Klagen, in denen eine enteignungsrechtliche Vorwirkung der planerischen Entscheidung nicht in Rede steht, zum Erfolg verhelfen könnte –

vgl. dazu BVerwG, Beschluss vom 19. Mai 2005 – 4 VR 2000.05 -, NVwZ 2005, 940 -,

sei dahingestellt. Die Planrechtfertigung kann dem Vorhaben der Beigeladenen jedenfalls nicht abgesprochen werden. Da eine planerische Ermessensentscheidung ihre Rechtfertigung im Hinblick auf die Zulassung von Einwirkungen auf Rechte Dritter nicht schon in sich selbst trägt, muss das in das planerische Ermessen gestellte Vorhaben vernünftigerweise geboten sein. Diese Grundvoraussetzung für eine Abwägungsentscheidung wie die Konversionsgenehmigung unterliegt der vollen gerichtlichen Kontrolle.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2001 – 11 C 14.00 -, a.a.O.

Sie fordert, dass das konkrete Vorhaben mit den Zielen des jeweiligen Gesetzes in Übereinstimmung steht und seine Zulassung somit im Allgemeininteresse erforderlich erscheint, wobei das Vorhaben in seiner Gesamtheit in den Blick zu nehmen ist, also insbesondere nicht in einzelne mögliche Nutzungsweisen und Nutzungszeiten aufgeteilt werden darf. In Rede steht insofern also, ob der

vorgesehene zivile Verkehrsflughafen vernünftigerweise geboten ist. Das so verstandene und abgeleitete Erfordernis ist, wenn das Zulassungsrecht nichts anderes als Voraussetzung aufstellt, nicht dahin zu verstehen, dass stets ein konkreter und alsbald zu befriedigender Bedarf festzustellen sein muss. Gerade bei verkehrlichen Infrastrukturmaßnahmen, zu denen die Anlagen für den zivilen Flugverkehr zählen, ist die Ausrichtung auf eine noch anzuregende oder zu verstärkende Nutzung als legitimes Ziel der einschlägigen Gesetze anerkannt. Dies verdient um so eher Anerkennung, je weniger die Gefahr eines völligen Fehlgriffs mit letztlich sinnloser Inanspruchnahme volkswirtschaftlicher Mittel sowie von Natur und Landschaft zu besorgen ist. Eine solche Gefahr ist nachhaltig gemindert, wenn wie hier bei der in § 8 Abs. 5 LuftVG ausdrücklich gesetzlich ausgestalteten und damit als ihrer Natur nach jedenfalls mit den Zielen des Luftverkehrsrechtes vereinbar anerkannten Konversion wesentliche Eingriffe nicht neu und originär erfolgen, sondern auf Vorhandenes zurückgegriffen wird. Allerdings darf sich die Planung auch nicht im bloßen Zugriff auf eine vorhandene Anlage in der Erwartung möglicher wirtschaftlicher Verwertung erschöpfen.

Vgl. das vorgenannte Urteil des BVerwG m.w.N.

In Anwendung dieser Grundsätze ist der Plan der Überführung des militärischen Flugplatzes Laarbruch in einen zivilen Flughafen gerechtfertigt. Umstände, die darauf schließen ließen, das betroffene Gelände sei von vornherein für einen zivilen Flugverkehr ungeeignet, sind nicht ersichtlich; insofern wird insbesondere auf die obigen Ausführungen zur Vogelschlaggefahr und im Übrigen auf die jahrzehntelange Nutzung für militärischen Flugbetrieb verweisen. Das Vorhaben ist ausgerichtet auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation im niederrheinischen Grenzgebiet. Es ist eingebunden in ein Konzept zur Nutzung der gesamten bis 1999 von den britischen Streitkräften genutzten Liegenschaft und wird in den mit ihm verbundenen Erwartungen in Bezug gesetzt zu Nachteilen, die der Raum aus dem Abzug der Streitkräfte erfahren hat. Soweit die Beklagte in ihrer zusammenfassenden Abwägung in den Widerspruchsbescheiden zum Ausdruck bringt, mit der Zulassung des zivilen Flugverkehrs einer Notwendigkeit zu entsprechen, "um die in der Region bestehende Nachfrage nach Luftverkehrsverbindungen im Regional- und

Geschäftsreiseverkehr zu befriedigen", und damit einen konkreten Bedarf konstatieren will, bestehen zwar erhebliche Bedenken, da eine sachliche Basis für den Schluss auf einen bisher nicht hinreichend befriedigten Bedarf nicht ersichtlich ist; insbesondere die Ausführungen des Sachverständigen X1. zu Flugbetriebsszenarien legen nur die Möglichkeit der Gewinnung von Interessenten zugrunde. Das aber ist im vorliegenden Zusammenhang unerheblich, da jedenfalls das nachvollziehbare Ziel, einen Verkehrsflughafen als Kern oder Motor einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung einzusetzen, Anerkennung verdient. Soweit die Kläger darauf verweisen, effektive Strukturhilfe könne auch ohne den zivilen Flugverkehr geleistet werden und andere Konzepte für die Nutzung der militärischen Liegenschaft hätten intensiver geprüft und als vorzugswürdig eingestuft werden müssen oder der Einbruch in der Wirtschaftskraft und beim Arbeitsmarkt durch den Abzug der britischen Streitkräfte sei nicht so erheblich gewesen, dass er eine solche Hilfestellung erforderlich mache, oder der zivile Flugverkehr werde auf Dauer nicht finanziell eigenständig bestehen können, greifen sie über die Planrechtfertigung hinaus auf Ansatzpunkte, die der Abwägung, speziell der Gewichtung öffentlicher Belange zuzuordnen sind, also dem Bereich, in dem in Anerkennung politischer Erwägungen und Einschätzungen nur eine eingeschränkte gerichtliche Prüfung zulässig ist.

Diese den Kern der Zulassungsentscheidung ausmachende Abwägung der beteiligten Belange erweist sich als fehlerhaft. Die Beklagte hat die Bedeutung, die dem Vorhaben der Beigeladenen aus dem Blickwinkel des öffentlichen Interesses beizumessen ist, und das Gewicht der Belange der Kläger nicht mit der erforderlichen Genauigkeit und Differenzierung erfasst und das Ziel eines gerechten Ausgleichs verfehlt. Die Zumutbarkeit der Veränderung der Umgebungssituation für die Kläger korrespondiert mit der Tragfähigkeit der für die Veränderung sprechenden Belange der Allgemeinheit. Das Interesse der Beigeladenen an wirtschaftlichen Vorteilen aus dem Flughafenbetrieb kommt insofern zum Tragen, als die Befriedigung öffentlicher Interessen im Bereich der weithin privatwirtschaftlich bestimmten Infrastruktur des Luftverkehrs eine stabile wirtschaftliche Basis benötigt. Denn ein in der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung als "Verkehrsflughafen" bezeichneter Flugplatz wird ungeachtet

einer privatrechtlichen Organisationsform im öffentlichen Interesse betrieben, er soll dem allgemeinen Verkehr dienen (vgl. § 6 Abs. 3 LuftVG).

Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. April 2005  
- 4 C 18.03 -, a.a.O.

Die maßgeblichen Erwägungen der Beklagten für die Änderungsgenehmigung sind in der "Zusammenfassenden Abwägung" der Widerspruchsbescheide enthalten und stimmen nach ihrer Art und dem wesentlichen Gehalt mit den übrigen Ausführungen in den Widerspruchsbescheiden und – soweit in Bezug genommen – dem Bescheid vom 20. Juni 2001 überein. Danach sprechen für das Vorhaben der Beigeladenen die Notwendigkeit, eine Nachfrage zu befriedigen und die Infrastruktur zu stärken, wobei der Flughafen ein Wachstumsmotor innerhalb eines Euregionalen Zentrums für Luftverkehr, Logistik und Gewerbe darstellen soll, was für die Entwicklungsmöglichkeiten entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen erfordere. Die Lärmwirkungen des Flugverkehrs träten hinter diesem öffentlichen Anliegen zurück. Der Lärm führe an keinem der in die Berechnung einbezogenen Einzelpunkte zu einer erheblichen Belästigung, erst recht nicht zu unzumutbaren oder gesundheitsgefährdenden Werten. Im zugrunde gelegten Schutzkonzept ergebe sich nur beim Richtwert für die "Vermeidung der Störung von Erholung/Rekreation (außen)" eine die Schwelle der Geringfügigkeit überschreitende Lärmwirkung. Dieser Überschreitung stünden die erheblichen privaten und öffentlichen Interessen an der fliegerischen Nutzung gegenüber. Zudem treffe der Lärm auf Gebiete mit verminderter Schutzwürdigkeit. Der frühere militärische Fluglärm habe an einzelnen betrachteten Punkten hohe Belastungen verursacht, habe auch Nachtstunden und Wochenenden nicht gänzlich ausgenommen und behalte im Sinne einer Vorbelastung auch nach wenigen Jahren der Pause noch Bedeutung.

Gegen den Rahmen, die Ansätze und die zur Anwendung gekommenen Wertungsmaßstäbe dieser Abwägungen ist aus rechtlicher Sicht nichts einzuwenden. Eine Nachfrage nach Verkehrsleistungen zu befriedigen ist ebenso dem Interesse der Allgemeinheit zuzuordnen wie der Einsatz von Infrastruktureinrichtungen als zukunftsorientiertes Element wirtschaftlicher

Entwicklung. Einen Flughafen als Ausgangs- und Mittelpunkt eines überörtliche Bedeutung entfaltenden Wirtschaftszentrums zu sehen und zu fördern, ist ohne Bedenken als im Einschätzungsermessen der Exekutive liegend anzuerkennen. Richtig ist auch die Erwägung, die Zielerreichung durch die Gestaltung des rechtlichen Rahmens absichern zu müssen.

Im Einzelnen ist jedoch zu bemerken: Wie oben zur Planrechtfertigung bereits gesagt, ergeben sich nachhaltige Zweifel am Bestehen einer – im Wortsinn verstandenen – Notwendigkeit einer Nachfragebefriedigung durch die Schaffung der Möglichkeit zivilen Flugverkehrs auf der ehemals militärisch genutzten Liegenschaft. Dass die in Anspruch zu nehmenden Leistungen bisher nicht oder nur zu – in Relation zu sonstigen Landesteilen – spürbar erschwerten Bedingungen geboten worden sind, ist nicht ersichtlich. Es versteht sich von selbst, dass Flugverkehr nicht allenthalben "vor Ort" angeboten werden kann. Die Beklagte weist im Anschluss unter anderem an den Gutachter X1. daher auch wiederholt auf das für die nicht ferne Zukunft zu erwartende Erreichen der Kapazitätsgrenzen der nächstgelegenen Großflughäfen hin. Das ist ein sicherlich anzuerkennender Aspekt im Rahmen vorsorgender Infrastrukturplanung; das Gewicht freilich bedarf einer näheren Betrachtung. Es ist insbesondere einzustellen, dass Flughäfen, wenn sich ihre Inanspruchnahme der Kapazitätsgrenze nähert, bestrebt sind, durch technische oder betriebliche Ausweitung zusätzliche Nachfrage zu befriedigen, wenn nicht sogar noch anzuziehen. Dass dies auch und gerade für die Flughäfen Düsseldorf und Schiphol zutrifft, ist aus allgemeiner Berichterstattung bekannt. Insofern sind, wenn nicht – wie für den Flughafen Hahn geltend gemacht – eine gesellschaftsrechtliche und wirtschaftliche Verknüpfung besteht, die gut ausgelasteten Flughäfen offensichtlich und aus wirtschaftlicher Betrachtung nachvollziehbar nicht bereit, Verkehr aufnahmebereiten Anlagen zu überlassen. Die Ableitung einer Notwendigkeit der Nachfragebefriedigung aus dem Grad der Inanspruchnahme anderer Flughäfen setzt daher eine räumlich umfassendere und koordinierende wertend-gewichtende Entscheidung voraus, um öffentliches Verkehrsinteresse im Einzelfall zum Tragen zu bringen. Die Sichtweise von einzelnen Vorhaben her birgt die Gefahr in sich, dass sich mehrere Flughäfen auf einen Verkehr ausrichten, der letztlich doch von dem am stärksten frequentierten

Flughafen noch aufgenommen wird, und damit Konkurrenzsituationen auftreten, die einer Verkehrsinfrastruktur abträglich sind; die verlässliche und sichere Erfüllung der öffentlichen Verkehrsaufgaben - insbesondere der Betriebspflicht bei Flughäfen - setzt eine auch finanziell solide Basis voraus. Von erheblichem Gewicht wäre die Erwägung zur Notwendigkeit einer Nachfragebefriedigung am Flughafen der Beigeladenen daher etwa und insbesondere dann, wenn ein landesweites Konzept diese Anlage mit einer Ergänzungs- oder Auffangfunktion für einen anderen Flughafen – nach den räumlichen Gegebenheiten wäre hier an den Flughafen Düsseldorf zu denken -, aufzuführen würde, wodurch freilich das Gewicht eines öffentlichen Interesses an einer Ausdehnung des Verkehrs an dem anderen Flughafen gemindert würde. Die Frage, ob eine bestehende, großzügig ausgestattete Anlage in der Nähe des bevölkerungsreichsten Teils des Landes in ihrer Leistungsfähigkeit noch gestärkt werden soll oder ob eine Verkehrsverteilung vorzuziehen ist, entzieht sich zwingenden rechtlichen Kriterien und ist ggf. auf politischer Ebene zu beantworten. Der dazu maßgeblich heranzuziehenden NRW-Luftverkehrskonzeption 2010 aus dem Dezember 2000 ist in dieser Hinsicht allerdings nichts zu entnehmen, was die Betrachtung der Beklagten stärkt. Weder wird für den Flughafen Düsseldorf eine Vorstellung dahin deutlich, an den Flughafen herangetragenem Bedarf solle anderweitig befriedigt werden, noch ist für den Konversionsflughafen Weeze-Laarbruch mehr als eine Bestätigung des Konversionsziels gemäß dem GEP enthalten. Dass seitens der Exekutive keine zwingenden Vorgaben gemacht werden können, welcher Flughafen welche Ausstattung erhalten und welchen Verkehr abzuwickeln habe, bedarf keiner Erläuterung. Es geht hier allein um die Frage, ob und inwieweit öffentliche Interessen bezüglich der Verkehrsinfrastruktur und damit zusammenhängend auch der Wirtschaftsförderung sowie sonstiger landesplanerischer Vorstellungen mit einem vom Flughafenbetreiber verfolgten Konzept einhergehen oder kollidieren; daraus ergeben sich wesentliche Aspekte für die die Zulassungsentscheidung prägende Abwägung. Im konkreten Zusammenhang bedeutet dies, dass das Landesinteresse derzeit dahin geht, den Flughafen Düsseldorf zu stärken – ausdrücklich angesprochen werden Bahnverlängerung und Betriebserweiterung gemäß Zweibahnssystem – und damit eine Auffangfunktion der Anlage der Beigeladenen jedenfalls keine Absicherung erfahren hat. Dem GEP 99 kann im Sinne einer Notwendigkeit zur Befriedigung

bestehender Nachfrage ebenfalls nichts entnommen werden. Die zivile fliegerische Nutzung des ehemals militärischen Flugplatzes ist hier in ein umfassenderes Konzept eingegliedert. So heißt es gemäß der ersten Änderung aus dem Jahre 2000 in den Zielsetzungen für die Luftfahrt als Ziel 4 unter Nr. 1: "nach Entlassung aus der militärischen Trägerschaft ist der Militärflugplatz Weeze-Laarbruch als `Euregionales Zentrum für Luftverkehr, Gewerbe und Logistik` zu betreiben. Das vorhandene Standortpotential ist mit seiner Magnetfunktion für die Ansiedlung von Unternehmen entsprechend zu nutzen und weiterzuentwickeln". In den Erläuterungen ist auf gute Marktchancen für die Ansiedlung von Unternehmen rund um eine Start- und Landebahn verwiesen und die Absicht einer militärischen Mitbenutzung als Nato-Reserveflugplatz angesprochen. Bei den Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzung (GIB) ist im Kapitel 1.3 Ziele 2 und 3 eine zu schützende zweckgebundene Nutzung des GIB Weeze-Laarbruch für flughafenaffine Gewerbe-, Industrie-, Dienstleistungs- und Logistikbetriebe festgeschrieben.

Nach alledem stellt die von der Beklagten bezeichnete Notwendigkeit der Befriedigung einer Nachfrage im Rahmen der planerischen Entscheidung keine nennenswerte Untermauerung des öffentlichen Interesses an der zivilen Nutzung des Flugplatzes dar. Dem entspricht es, dass die Beigeladene und auch die Beklagte die Angebotsfunktion des Flughafens betonen und die entscheidende Bedeutung in der Infrastruktur- und Wirtschaftsförderung sehen. Mit diesem Angebot geht auch die sachverständige Betrachtung des Gutachters X1. konform, die darauf zielt, ein mögliches Nachfragepotential abzuschätzen. Damit gewinnt für die Abwägung entscheidende Bedeutung die von der Regionalplanung unter Aufgreifen von Vorstellungen insbesondere der Standortgemeinde Weeze sowie des Kreises Kleve, die diese schon frühzeitig durch die Gründung der Beigeladenen unterstrichen haben, im GEP festgeschriebene Funktion eines Flughafens in Verbindung mit Industrie und Gewerbe. Diese Grundentscheidung ist getragen von einem planerischen Gestaltungswillen, der ungeachtet alternativer Konversionsmöglichkeiten für die Liegenschaft oder alternativer Ansätze einer Wirtschaftsförderung als legitim anzuerkennen ist. Es bedarf daher bei der Anfechtung der luftverkehrsrechtlichen Zulassung keiner Auseinandersetzung mit den Rügen der Kläger, andere

Konversionsmöglichkeiten seien gegenüber der Entscheidung für den in der Machbarkeitsstudie im Einzelnen vorgestellten Nutzungsmix unter Einschluss zivilen Luftverkehrs vorzugswürdig.

Vgl. dazu BVerwG, Beschluss vom 19. Mai 2005  
– 4 VR 2000.05 -, a.a.O.

Allerdings greifen die Erwägungen der Beklagten zur Untermauerung des öffentlichen Interesses an der zivilen Nutzung des Flugplatzes in dem genehmigten Umfang zu kurz. Denn die Problematik der von der Beklagten und der Beigeladenen als Angebot verstandenen Planungsentscheidung liegt darin, dass die Entwicklung auch nicht nur einigermaßen verlässlich zu prognostizieren ist und daher eine Gewichtung für ein konkretes Szenario nicht möglich ist. Die Beklagte ist die Schwierigkeit in der Weise angegangen, dass sie die Summe der Beiträge einzelner vom Gutachter überprüfter Marktsegmente zugrunde gelegt und danach auf eine Lärmauswirkung geschlossen hat, die nur in einzelnen Punkten die Schwelle der Geringfügigkeit überschreite und ein Gebiet betreffe, dessen Schutzwürdigkeit durch Vorbelastung an Fluglärm bereits gemindert sei. Die zutreffend für erforderlich gehaltene rechtliche Absicherung der Rahmenbedingungen für eine wirtschaftlich erfolgreiche Nutzung hat sie in einer Zulassung gesehen, die letztlich nur für vier Nachtstunden grundsätzliche Freiheit von Luftverkehr gewährleistet, in einer weiteren Stunde Verspätungsflüge zulässt sowie in weiteren nur schwere Strahlflugzeuge ausnimmt und im Übrigen bis zur Grenze der Kapazität sowie der zugunsten des niederländischen Luftraums vertraglich fixierten Beschränkungen jeglichen Verkehr ermöglicht. Das ist im Ergebnis nicht zu billigen. Dabei mag dahinstehen, ob, wie die Beigeladene in der mündlichen Verhandlung behauptet hat, die Kapazität ihres Flugplatzes bei einem Verkehr gemäß dem Flugbetriebsszenario, das der Sachverständige X1. für etwa 15 Jahre nach Betriebsaufnahme vorgestellt hat und das den Lärmbetrachtungen zugrunde liegt, erschöpft ist. Denn der zu konstatierende Mangel hängt nicht entscheidend mit einer möglichen Lärmentwicklung zusammen, die das gutachtlich ermittelte Maß übersteigt (vgl. dazu im Übrigen auch die Auflage A VII 2 der Änderungsgenehmigung). Fehlerhaft ist vielmehr, dass die Beklagte mit der weiten Zulassung auch Entwicklungen ermöglicht, die mit dem verlautbarten Ziel, das – wie gesagt - von öffentlichen Interessen mit der

Eignung, Belange Dritter zu überwinden, getragen ist, nicht in der vorgestellten Weise konform sind und dabei gerade Punkte berühren, die für die Belange der Umgebung und damit für eine Abwägung relevant sind. Das Bundesverwaltungsgericht –

Urteil vom 20. April 2005 – 4 C 18.03 -, a.a.O. -

hat ausgesprochen, dass eine Planungsentscheidung, die fliegerische Möglichkeiten über einen bestehenden Bedarf hinaus einräumt, wegen der nach Eintritt der Bestandskraft der behördlichen Entscheidung nur bedingt möglichen Rückführung des Zugelassenen abwägungsfehlerhaft sein kann, wenn eine Entscheidung auf der Basis eines aktuellen und konkreten Bedarfs zu anderen Ergebnissen führen könnte. Der Senat geht davon aus, dass diese Erwägungen auf die vorliegende Konversionsgenehmigung mit dem Offenhalten jeglicher Entwicklung des Flugbetriebs zu übertragen sind. Für die Abwägungsentscheidung kann es von Bedeutung sein, welcher Verkehr mit welchen – etwa zeitlichen – Auswirkungen den Flughafen prägen wird. Wird bei einer Zulassungsentscheidung nicht die Konstellation zugrunde gelegt, die wegen des Lärmgeschehens besonderes ungünstig für die Umgebung ist und für die nicht einfach Akzeptanz zu erwarten ist, so kann sich bei Unmöglichkeit einer verlässlichen Prognose ein Abwägungsdefizit ergeben. Die mangelnde Vorhersehbarkeit eines an einen Flughafen herangetragenen Nutzungsinteresses kann nicht dazu führen, ein Mehr an Möglichkeiten einzuräumen als bei der Befriedigung eines abgeschätzten Bedarfs. Dem wird nicht bereits durch den vorhandenen Bestand an Anlagen und das Erfordernis, bei Erweiterungen gegebenenfalls Planungsverfahren durchführen zu müssen, hinreichend Rechnung getragen.

Hinsichtlich der Situation der Flughafenumgebung, der die Abwägung gerecht werden muss, insbesondere der Lärmschutzbelange, ist die Betrachtung der Beklagten ebenfalls fehlerhaft. Insofern ist allerdings vorab festzuhalten, dass die nach gängigen Kriterien bestimmten Größenordnungen des zu erwartenden Lärmgeschehens allein keine durchgreifenden Bedenken gegen die Zulassung zivilen Flugbetriebs auf der Anlage der Beigeladenen tragen. Die Tauglichkeit des

Wegs der Belastungsermittlung und der Kriterien der Bewertung des Lärms im Hinblick auf die Grenze, jenseits derer die Belastung und Belästigung keinesfalls oder nicht mehr ohne Ausgleich hinzunehmen wäre, ist zu bejahen. Die Beklagte folgt insofern den Kriterien und den fachwissenschaftlichen Erkenntnissen, die auch der Senat anerkannt hat und die im maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses der Widerspruchsbescheide nicht als überholt zu betrachten waren oder als zweifelhaft geworden hätten näher hinterfragt werden müssen.

Vgl. Senatsurteile vom 10. Dezember 2004 – 20 D 134/00.AK u. a. -, sowie vom 13. Dezember 2005 – 20 D 119/03.AK -.

Die Abweichungen von den noch geltenden Regelungen des Fluglärmsgesetzes, insbesondere die Berechnung mit dem Halbierungsparameter  $q = 3$  und auf der Basis der sog. AzB99 entsprechen dem aktuellen Stand der Bewertung von Fluglärmgeschehen. Soweit die Kläger für sich andere als die von der Beklagten genannten Werte zur Bestimmung der Zumutbarkeit reklamieren, insbesondere diejenigen von Ortscheid-Wende befürworten, vernachlässigen sie, dass die Aussagen von Griefahn/Janßen/Scheuch/Spreng in den "Fluglärmkriterien für ein Schutzkonzept bei wesentlichen Änderungen oder Neuanlagen von Flughäfen/Flugplätzen" (Synopsis) aus unterschiedlichen Ansätzen resultieren und umfassend, vielfach abgesichert sowie in langer eigener Erfahrung entwickelt worden sind, woraus eine besondere Überzeugungskraft folgt. Auch die beanstandete Berechnung unter Einstellung der Richtungsverteilung im An- und Abflug entspricht weiterhin dem Stand der wissenschaftlichen Betrachtung (vgl. Spreng/Költzsch in „Fluglärm 2004“, Stellungnahme des Interdisziplinären Arbeitskreises für Lärmwirkungsfragen beim Umweltbundesamt, Kapitel 1) und könnte als ein seit langem in die Berechnung und Wertung einbezogenes Element nicht ohne weiteres ersetzt oder aufgegeben werden, ohne Folgerungen für die bisher unter seinem Einfluss gewonnenen Erkenntnisse und getroffenen Aussagen über belästigende Wirkungen zu überprüfen. Ohne Gewicht in dem Gesamtgefüge der Lärm- und –wirkungsabschätzung ist auch der Einwand gegen den Ansatz von 60 % des Verkehrsaufkommens für die sechs verkehrsreichsten Monate. Vor dem Hintergrund der Unsicherheit über die Entwicklung des Flugverkehrs auf der Anlage der Beigeladenen ist diese

Abschätzung ohne weiteres plausibel und spricht nichts für einen Mangel zu Lasten der Kläger; jedenfalls kann nicht davon ausgegangen werden, der von den Klägern hervorgehobene Tourismusverkehr konzentrierte sich in noch stärkerem Maße auf einen sechs-Monats-Zeitraum. Ob die sachverständigen Aussagen zu möglichem künftigem Lärmgeschehen im Detail anzuerkennen sind, insbesondere den Einwänden der Kläger zur Stärke der Einzelpegel, denen bisher noch nicht durch verlässliche Messungen nachgegangen worden ist, standhalten, sei hier dahingestellt. Denn auch ungeachtet einer eventuellen Erhöhung der Werte für die Einzelschallereignisse und einer Minderung des Abstandes zu einzelnen Richtwerten aus der oben genannten Synopse oder zu den Werten aus den Berechnungen für den militärischen Flugbetrieb ist eine unzureichende Beschäftigung der Beklagten mit der Lärmfrage festzustellen. In der Aussage, dass den Interessen am zivilen Flugbetrieb "lediglich einzelne, die Schwelle der Geringfügigkeit überschreitende Lärmauswirkungen" gegenüberstehen, legt die Beklagte einen Richtwert zugrunde, der nicht ohne weiteres und allgemein die Grenze zur Geringfügigkeit und damit zur Irrelevanz für die Abwägung kennzeichnet. Auch bloße Lärmbelästigungen müssen – mit allen Konsequenzen eines Abwägungsmangels – in die Abwägung einbezogen werden.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 14. April 2005 – 4  
VR 1005.04 -, ZUR 2005, 317.

Insofern sieht der Senat den Lärm unter Berücksichtigung der auch von den Klägern in Bezug genommenen Prägung ihres Wohnumfeldes bzw. ihres Gemeindegebietes im Sinne einer naturgeprägten ruhigen Landschaft und des Charakters der Fluglärmereignisse in ihrer klaren Erkennbarkeit und möglichen Zuordnung zur Anlage der Beigeladenen nebst dem An- und Abschwelen bei unterschiedlicher, nicht vorherzusehender Spitze als noch und schon abwägungserhebliche Belästigung an. Daher ist das Abwägungspotential im Hinblick auf den Lärm jedenfalls größer als von der Beklagten in Anwendung des Richtwertes "Vermeidung der Störung von Erholung/Rekreation (außen)" zugrunde gelegt.

In der Argumentation mit der Vorbelastung des Geländes durch den militärischen Flugbetrieb kann der Beklagten ebenfalls nicht gefolgt werden. Zwar ist ihr nach den Widerspruchsbescheiden nicht – wie wohl noch in Bezug auf den Ausgangsbescheid – anzulasten, früheres, in anderem Zusammenhang und mit anderer Zielrichtung entstandenes Lärmgeschehen quasi als Verfügungsmasse behandelt und anderweitig eingesetzt zu haben, doch bleibt ihre Betrachtung insofern unzureichend, als Unterschiede vernachlässigt werden, die für die Umgebung prägend waren. Lärm, der sich in der Vergangenheit zulässigerweise entwickelt hat und von der Umgebung nicht (mehr) angegangen werden konnte, prägt zwar die Nachbarschaft und ist für deren Qualität mitbestimmend. Er stellt aber in seine Abhängigkeit von den tatsächlichen Umständen

- so schon BVerwG, Urteil vom 7. Juli 1978 – 4 C  
79.76 u. a. -, BVerwGE 56, 110(131) -

regelmäßig keine feste Größe dar. So wie ein Anstieg des Lärms bei der früheren Nutzung des Flugplatzes entsprechend den militärischen Erfordernissen und der technischen Entwicklung hingenommen werden musste, so kann die Umgebung auch von einem tatsächlichen Abschwelen des Lärms profitieren, soweit dies auf dieselben Gründe zurückzuführen ist wie ein eventuelles Anschwellen.

Vgl. zur erforderlichen Teilhabe der  
Flughafenumgebung etwa an der aus  
technischem Fortschritt folgenden Minderung des  
Lärms von Fluggerät Beschluss des Senats vom  
28. Mai 1999 – 20 B 675/98.AK -.

Von daher kann ein Interesse daran, vom Entfallen einer militärischen Notwendigkeit der Nutzung des Flugplatzes zu profitieren, nicht schlechthin übergangen werden. Zwar mag der Beklagten darin zuzustimmen sein, dass eine dreijährige Pause die Vorbelastung, also die geminderte berechnete Ruherwartung, nicht ganz aufgehoben hat. Ferner dürfte das Bemühen um eine Anschlussnutzung des Flugplatzes für fliegerische Zwecke, wie sie sich in der Gründung der Beigeladenen manifestiert hat, nicht unbekannt geblieben sein. Allerdings ist auch zu sehen, dass der militärische Verkehr schon vor dem vollen Einstellen so stark nachgelassen hatte, dass die Beklagte für die

Vergleichsberechnungen noch weitere zwei Jahre zurückgreifen musste und dass die Aufnahme zivilen Flugverkehrs selbst in der Neufassung des GEP im Jahre 1999 nur als Option genannt war, bis "begründete und langfristig verantwortbare Entscheidungen getroffen werden können". Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Akzeptanz von Fluglärm auch von der Frage der Einstellung zu dem Flugbetrieb abhängt, der den Lärm verursacht. Diese kann sich durchaus und typischerweise unterschiedlich darstellen, wenn es um die Verteidigungsbereitschaft des Staates oder um private Unternehmungen geht. Die Frage der typischerweise zu unterstellenden Akzeptanz ist aber ein wesentlicher Faktor im Ausgleich von Interessen und Belangen. Dies greift auch noch der Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen (BR-Drucks. 401/05) auf, wenn dort in Art. 1 Nr. 3 die Tagwerte für militärische Flugplätze im äquivalenten Dauerschallpegel jeweils um 3 dB(A) höher angesetzt werden als bei zivilen Flugplätzen. Für das Erfordernis einer differenzierten Betrachtung der Situation der Flughafenumgebung sprechen schließlich auch Unterschiede in den Schwerpunkten der zeitlichen Verteilung des Flugbetriebs. Dazu ist eine genaue und bis ins Detail verlässliche Feststellung zu der zeitlichen Verteilung des militärischen und damals zum Teil auch sportlichen Flugverkehrs nicht erforderlich und braucht den konträren Behauptungen der Beteiligten nicht näher nachgegangen zu werden. Denn es steht jedenfalls fest, dass es weithin vorhersehbar Zeiten spürbar nachlassenden Flugbetriebs gab, vor allem die Abend- und Nachtzeit sowie das Wochenende. Unterschiede in den Zeiten, die gerade mit Erwartungen hinsichtlich der Möglichkeit von Ruhe und Erholung einhergehen, können bei einer Interessenbewertung nicht ohne weiteres mittels Dauerschallbetrachtung und dem Hinweis auf größere Lautstärke im Ereignisfall übergangen werden.

Zusammenfassend ist davon auszugehen, dass die fehlerfreie Einräumung eines so breit angelegten Flugbetriebs, wie er sich aus dem angefochtenen Bescheid ergibt, voraussetzt, dass die Spannweite möglicher Entwicklungen in gerechter planerischer Abwägung abgedeckt ist. Dabei geht es selbstverständlich nicht um einzelne Flugereignisse, die auf ihre Angemessenheit hin zu überprüfen wären; denn eine bewertende Zulassung jedes einzelnen Verkehrsvorgangs ist einer

prinzipiell nutzeroffenen Infrastrukturanlage fremd. Es geht nur um Tendenzen und Prägungen, soweit sie wegen ihrer unterschiedlichen Charakteristika die Interessenlage und die Gewichtung von Belangen beeinflussen. Eine solche Betrachtung ist erforderlich, weil sich der Flugverkehr in einem Bereich abspielt, der von privatwirtschaftlichen und öffentlichen Interessen bestimmt ist, wobei erst ein hinzutretendes öffentliches Interesse es rechtfertigt, Dritte über die Grenze der Geringfügigkeit hinaus zu beeinträchtigen.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 14. April 2005 – 4  
VR 1005.04 -, a.a.O.

Die Beklagte hat sich insgesamt gesehen unangemessen durch eine Gleichsetzung von Luftverkehr und öffentlichem Interesse leiten lassen und infolge dessen die Umgebungsbelange nicht überzeugend als überwunden bezeichnet. Wenn – wie vorliegend – nach den Konkretisierungen im GEP der zivile Flugverkehr in eine allgemeine Entwicklung der ehemals militärischen Liegenschaft eingeordnet wird und auch von dem Sachverständigen X1. sowie den Erstellern der Machbarkeitsstudie die isolierte Schaffung eines zivilen Verkehrsflughafens nicht befürwortet wird, weil insofern keine hinreichenden Entwicklungsmöglichkeiten gesehen werden, bedarf etwa insbesondere eine Tendenz hin zu einem Billigflugverkehr, wie sie schon Gegenstand von Widersprüchen war und nicht zuletzt wegen der gegenüber manchen Flughäfen erweiterten zeitlichen Nutzungsmöglichkeit nahe liegt, näherer Betrachtung. Dabei ist vorliegend nicht erheblich, ob ein solcher Verkehr am Flughafen der Beigeladenen als von öffentlichen Interessen getragen bezeichnet werden kann oder nicht. Entscheidend ist vielmehr, dass sich insofern Fragen aufdrängen, die sich die Beklagte in ihrer Abwägung nicht gestellt hat. Sie betreffen vorrangig die klägerseitig betonte wirtschaftliche Basis für einen solchen Betrieb – wobei die allein auf die Erfüllung der Sicherheitsanforderungen bezogene Betrachtung der Beklagten angesichts des GEP und der erstrebten Strukturförderung zu kurz greift – und die Berechtigung der Zulassung von Flugverkehr außerhalb der Tagzeit, was für einen Frachtverkehr dringend erforderlich sein mag, bei einem Billigflugverkehr aber lediglich eine Attraktivitätssteigerung bewirkt. Der Hinweis der Beigeladenen, das Ziel der Schaffung von Arbeitsplätzen werde auch mit

einem Billigflieger-Flughafen erreicht, greift ebenfalls zu kurz. Damit wird ein Problemfeld angesprochen, das zwar von herausragender Bedeutung ist, jedoch nicht schlechthin zur Überwindung entgegenstehender Belange dienen kann. Als wesentliche Begründung im Zusammenhang mit einem – in unterschiedlicher Größenordnung bezeichneten – Arbeitsplatzwegfall infolge des Abzugs der britischen Streitkräfte wird das Arbeitsplatzargument schon deshalb entkräftet, weil drei Jahre vergangen waren, bevor die Beigeladene den Betrieb aufnahm, und das Potential an Arbeitsplätzen von Art und Umfang der fliegerischen und sonstigen gewerblichen Nutzung abhängt. Dass im Übrigen ein gesteigertes öffentliches Interesse an der Schaffung von Arbeitsplätzen gerade in der Region des Flugplatzes besteht, ist nicht belegt – das Argument der Arbeitsplätze kann so jeder Flughafen für Erweiterungen in Anspruch nehmen, was nach den Erfahrungen des Senats auch geschieht. Letztlich läuft das Arbeitsplatzargument – ebenso wie der bereits behandelte Aspekt der „Notwendigkeit“ des Flughafens zur Nachfragebefriedigung - auf die Befürwortung einer Stärkung der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung des Raumes hinaus, was – wie oben gesagt – Anerkennung verdient, aber nicht pauschal jegliche gegenläufige Belange überwindet. In der Konkretisierung und Hinterfragung bleibt die Beklagte auch in den Widerspruchsbescheiden recht allgemein. Ihre Betrachtungsweise lehnt sich – wie auch die Rechtsprechungs zitrate belegen – eng an die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichtes zur Planrechtfertigung an, von der die Abwägungsentscheidung und die dabei erforderliche Gewichtung jedoch zu trennen sind. Die Beklagte spricht den Regional-, Geschäfts- und Bedarfsluftverkehr sowie die allgemeine Luftfahrt in Verbindung mit einer Ausstrahlung auf gewerbliche Nutzungen der Liegenschaft an. Hinsichtlich der Realisierungschancen verweist sie auf die insgesamt sehr vorsichtige Machbarkeitsstudie und Abschätzungen des Sachverständigen X1. . Dabei wird die Aussage des Letzteren in seiner Stellungnahme vom 5. September 2003 zur Strukturänderung – Entwicklung zum low-cost-Verkehr – am Flughafen gegenüber seinen Einschätzungen aus dem Jahre 1997 nicht weiter aufgegriffen; abwägend und argumentativ wird nur eingestellt, dass der Sachverständige eine Entwicklung im Frachtverkehr nach wie vor für möglich hält. Ebenso wird von der Beklagten nicht aufgegriffen, dass sich die Rahmenbedingungen der Verfolgung der Konversionsziele verändert haben. Bei Erlass des Änderungsbescheides

besaßen noch kommunale Körperschaften, die der Ausrichtung an öffentlichen Belangen und Zielsetzungen verpflichtet sind, 51 % der Geschäftsanteile; wenig später führten sie ihren Anteil auf 1 % zurück, wodurch die Einflussnahme auf die Tätigkeit und Entwicklung der Beigeladenen entscheidend gemindert wurde.

Soweit – wie vorliegend – keine Entwicklung verlässlich vorherzusehen ist und auch nicht alle denkbaren Möglichkeiten der Entwicklung abwägend abgearbeitet worden sind, wohl auch nicht fundiert abgearbeitet werden können, ist es erforderlich, Steuerungsmöglichkeiten offen zu halten, um nicht hinreichend abgewogene Alternativen gegebenenfalls ohne die Hürde von Wiederaufgreifen oder Widerruf, vgl. §§ 51, 48 f VwVfG, zeitnah abwägend beurteilen zu können. Als Möglichkeiten stehen insofern beispielsweise Beschränkungen des Betriebsumfangs zur Verfügung, sei es in zeitlicher Hinsicht, wie es etwa schon im Beschluss des Senats vom 31. März 2003 – 20 B 1260/01.AK – angelegt war, sei es durch Kapazitätsvorgaben unterhalb der in der Auflage A VII 2 genannten Zahlen, die sich am Maximum des Verkehrs nach dem Flugbetriebsszenario des Sachverständigen X1. in der Vorausschätzung für 2015 richten, freilich nach den Feststellungen des Sachverständigen in der Stellungnahme vom 5. September 2003 bereits für 2003/2004 im Linien- und Touristikverkehr zu knapp 80 % ausgeschöpft waren. Mit der Auflage selbst ist schon deshalb kein verlässliches Steuerungselement geschaffen, weil sie erst bei einem Verkehr einsetzt, der schon als solcher nicht hinreichend abgewogen worden ist, und im Übrigen die gegebenenfalls von der Beklagten zu ziehenden Folgen nicht aufgezeigt und rechtlich abgesichert sind.

Der Mangel der zu pauschalen Betrachtung der beteiligten Belange berührt die Interessensphäre der Kläger, wie schon daraus folgt, dass nunmehr gerade auch Zeiten regelmäßig mit Fluglärm belastet werden können, in denen früher eine hohe Ruheerwartung berechtigt war.

Der Mangel der Abwägung ist im Sinne der allgemeinen Rechtsgrundsätze zu Planungsentscheidungen

- vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. Februar 2002  
– 9 B 63.01 -, UPR 2002, 275 -

offensichtlich und von Bedeutung für das Abwägungsergebnis. Offensichtlich ist alles das, was zur äußeren Seite der Abwägung gehört, also auf objektiv fassbaren Sachumständen beruht. Dazu zählen insbesondere Fehler und Irrtümer, die die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials, das Erkennen und Einstellen der wesentlichen Belange und deren Gewichtung betreffen und sich insbesondere aus den Unterlagen ergeben. Dem ist der oben bezeichnete Mangel zuzuordnen, zumal er in seinem Kern bereits Gegenstand der Widersprüche war. Auch die Relevanz für das Abwägungsergebnis ist zu bejahen. Es ist ausgeschlossen, dass der für die Zulassung des zivilen Verkehrs auf dem ehemals militärischen Flugplatz erforderliche Interessenausgleich vorbehaltlich einer – hier nicht zugrunde zu legenden – anderweitigen Einordnung der Liegenschaft in das Geflecht der öffentlichen Belange hinsichtlich der Flughafeninfrastruktur und der regionalen Wirtschaftsförderung ohne flankierende Regelungen gefunden werden kann.

Die Rechtsfolge des Mangels ist die Aufhebung der Änderungsgenehmigung, weil eine Fehlerbehebung – wenn sie letztlich auch nur spürbar unterhalb der Schwelle der planerisch zwingend nicht mehr ohne Ausgleich zuzumutenden Umgebungsbelastung liegende Beeinträchtigungen betreffen dürfte - an die Grundelemente der Funktionszuweisung für den Flughafen und die dadurch mitbedingte Ausgestaltung des zulässigen Betriebs rührt und die fachplanerische Entscheidung somit in zentralen Punkten trifft. Unter diesen Voraussetzungen scheidet die bei Änderungsgenehmigungen der vorliegenden Art ungeachtet der Zulässigkeit einer entsprechenden Anwendung des § 10 Abs. 8 LuftVG grundsätzlich eröffnete Möglichkeit einer bloßen Verpflichtung zur Ergänzung der Entscheidung aus.

Vgl. zur prinzipiellen Möglichkeit BVerwG, Beschluss vom 20. Februar 2002 – 9 B 63.01 -, a.a.O., und zu den Voraussetzungen BVerwG, Urteil vom 18. März 1998 – 11 A 55.96 -, NVwZ 1998, 1071; Beschluss vom 3. April 1990 – 4 B 50.89 -, UPR 1990, 336, und Urteil vom 7. Juli 1978 – 4 C 79.76 u.a. -, a.a.O.

Die angefochtene Änderungsgenehmigung unterliegt darüber hinaus auch deshalb der Aufhebung, weil der Frage der Umweltverträglichkeit nicht in der erforderlichen Weise nachgegangen worden ist. Im Rahmen ihrer zulässigen Klagen können die Kläger gemäß den vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) entwickelten Grundsätzen diesen verfahrensrechtlichen Mangel so wie einen Verstoß gegen zu ihren Gunsten ergangene Verfahrensvorschriften mit Erfolg geltend machen. Weitere Fragen, die Anlass geben könnten, den EuGH anzurufen, stellen sich zur Umweltverträglichkeitsprüfung nicht, da sich die entscheidenden Zusammenhänge aus dem innerstaatlichen Recht ergeben.

Nach § 8 Abs. 5 Satz 3 LuftVG in der seit dem 3. August 2001 geltenden Fassung gemäß Art. 17 des Gesetzes zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27. Juli 2001 (im weiteren: Umsetzungs-Gesetz) muss das Genehmigungsverfahren für die zivile Nutzung eines aus der militärischen Trägerschaft entlassenen ehemaligen Militärflugplatzes den Anforderungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) entsprechen, wenn die zivile Nutzung mit baulichen Änderungen oder Erweiterungen verbunden ist, für die nach dem vorgenannten Gesetz eine UVP durchzuführen ist. Eine Übergangsregelung für laufende Konversionsverfahren ist weder speziell bei der Änderung des Luftverkehrsgesetzes noch im Umsetzungs-Gesetz vorgesehen. Auch der Umstand, dass die angesprochene Ergänzung des § 8 Abs. 5 Satz 3 LuftVG erst nach dem Erlass der Änderungsgenehmigung in Kraft getreten ist, ändert an der Verbindlichkeit im vorliegenden Fall nichts, da das behördliche Verfahren mit dem Wirksamwerden der Änderungsgenehmigung noch nicht abgeschlossen war, der geänderten Rechtslage mithin noch Rechnung getragen werden konnte. Welche Anforderungen bei der gerichtlichen Prüfung zugrunde zu legen sind, bestimmt sich nicht nach prozessrechtlichen Regeln, sondern nach dem Geltungsanspruch der betreffenden Normen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 3. November 1994 – 3 C 17.92 -, BVerwGE 97, 79; Kopp/Schenke, a.a.O., § 113 Rdnrn. 30 ff. m.w.N.

Maßgeblich ist danach, ob § 8 Abs. 5 Satz 3 2. Satzteil LuftVG nur auf Konversionsverfahren zielt, die neu eingeleitet werden, oder auch Fälle noch laufender Verwaltungsverfahren erfasst. Für Ersteres könnte sprechen, dass sich die UVP-Frage wegen der verfahrensrechtlichen Einbindung bereits im Stadium vor dem Bescheiderlass stellt. Andererseits aber ist ein Widerspruchsverfahren anerkanntermaßen auch geeignet, verfahrensrechtliche Schritte wie etwa Anhörung oder sonstige Beteiligung nachzuholen, sodass die verfahrensrechtlichen Schritte nicht prinzipiell eine Grenze mit der behördlichen Erstentscheidung finden. Für eine möglichst große Reichweite der gebotenen Anwendung der Änderung sprechen der Regelungszusammenhang und der Normzweck. Das Umsetzungs-Gesetz dient insgesamt der Anpassung des deutschen Rechts an europarechtliche Anforderungen, wobei neben neuen Anforderungen auch Mängel gegenüber schon bestehenden Anforderungen behoben werden sollen.

Vgl. BT-Drucks. 14/4599 vom 14. November 2000 unter "A. Problem" des Gesetzesentwurfs der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS/DIE GRÜNEN; BT-Drucks. 14/5204 vom 31. Januar 2001 unter "A. Problem und Ziel" des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung.

Speziell zur Änderung des § 8 Abs. 5 Satz 3 LuftVG ist im erstgenannten Entwurf auf das Urteil des EuGH in der Rechtssache C-435/97 (Urteil vom 16. September 1999, DVBl. 2000, 214 – nur Leitsatz -) verwiesen, aus dem sich ein Nachbesserungsbedarf für die Fälle der Umstrukturierung eines Flugplatzes für überwiegend kommerzielle Nutzung ergebe. Das Ziel, eine nach der Rechtsprechung des EuGH unzulässige Freistellung von Vorhaben von den Anforderungen aus den UVP-Richtlinien zu beheben, spricht eindeutig dafür, es jedenfalls überall dort nicht mehr zu einem Verstoß gegen EU-Recht kommen zu lassen, wo das Verfahren noch entsprechend ergänzt werden kann. Das war vorliegend im Widerspruchsverfahren, in dem die UVP-Problematik im Übrigen vielfach gerügt worden war, möglich. Dem steht nicht entgegen, dass es sich um ein Verwaltungsverfahren handelt, das allein wegen Drittwidersprüchen noch keine Beendigung gefunden hatte. Grundsätzlich führt auch ein von Dritten

eingeleitetes Widerspruchsverfahren zur neuen Prüfung in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht. Lediglich dann ist eine Grenze zu ziehen, wenn der Drittwiderspruch unzulässig ist oder berechtigterweise nur auf einen Ausschnitt der für die Rechtmäßigkeit des Ausgangsbescheides maßgeblichen Umstände bezogen sein kann; hier darf der Widerspruch von der Behörde nicht zum Anlass für eine Verschlechterung der Position des durch den angegriffenen Bescheid Begünstigten genommen werden.

Vgl. Kopp/Schenke, a.a.O., § 68 Rdnrn. 9 und 12  
m.w.N.

So ist es aber hier nicht. Die Widersprüche der Kläger waren aus den zur Zulässigkeit der Klage angeführten Gründen zulässig und Mängel in der Behandlung der UVP-Frage konnten die Kläger – wie unten noch ausgeführt werden wird – geltend machen. Erwägungen zu einer Verletzung von Eigentumsrechten, die zur Bindung an die Rechtslage beim Erlass des Ausgangsbescheides führen können

- vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 10. April 1968 - 4  
C 35.67 -, DVBl. 1968, 597; Geis in  
Sodan/Ziekow, Kommentar zur  
Verwaltungsgerichtsordnung, § 68 Rdnrn.  
197 f. -,

greifen bei der Konversionsgenehmigung nach § 8 Abs. 5, § 6 Abs. 4 LuftVG von vornherein nicht ein.

§ 8 Abs. 5 Satz 3 LuftVG nimmt zweifach auf das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung Bezug, nämlich auf der Voraussetzungs- und auf der Folgenseite. Die "Anforderungen" jenes Gesetzes, deren Maßgeblichkeit für das luftverkehrsrechtliche Genehmigungsverfahren die Rechtsfolge ist, sind auf die allgemeinen und speziellen verfahrensmäßigen Schritte und Regelungen bezogen, während die Frage nach der Erforderlichkeit dieser Schritte vorab in Anwendung des Abschnitts 1 des Teils 2 des Gesetzes ("Voraussetzungen für eine Umweltverträglichkeitsprüfung") zu beantworten ist. Weitere Voraussetzung nach § 8 Abs. 5 Satz 3 LuftVG ist, dass die zivile Nutzung mit baulichen

Änderungen oder Erweiterungen verbunden ist, die den Bezugspunkt für die Feststellung zur UVP-Pflichtigkeit darstellen. Ob diese Kriterien, die immerhin das in den zugrundeliegenden Richtlinien des Rates vom 27. Juni 1985 (85/337/EWG) und vom 3. März 1997 (97/11/EG) verwandte Merkmal des Baus aufgreifen, letztlich hinreichend sind, obwohl sie die für die Umgebung wesentlichen Elemente des Betriebs und der "Umwidmung" vorhandener Baulichkeiten ausblenden, sei dahingestellt. Jedenfalls ist unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH vom Vorliegen der gesetzlichen Kriterien auszugehen. Nach den im Änderungsbescheid aufgeführten Maßnahmen kommt es neben der Hindernisbeseitigung und der Schaffung technischer Einrichtungen insbesondere zu Arbeiten an den Roll- und Abrollbahnen und zur Arrondierung des Vorfeldes, wozu insgesamt knapp 8 ha versiegelt werden, sowie zur Herrichtung der Abfertigungsräumlichkeiten. Diese Arbeiten stehen nachvollziehbar im Zusammenhang mit dem geplanten zivilen Luftverkehr und seinen vom militärischen Betrieb verschiedenen Anforderungen (Abfertigung, Vorfeld). Eine Trennung der Baumaßnahmen in luftseitige, technische Kapazität und landseitige Abfertigungskapazität

- vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 15. September 1999 – 11 A 22.98 -, Buchholz 442.40 § 8 LuftVG Nr. 17 -

ist hier schon vom Wortlaut des Gesetzes her nicht angezeigt, der an den Zweck der Nutzung und nicht an den Betriebsumfang anknüpft. Auch der EuGH hat in seinem Urteil vom 16. September 1999 – C-435/97 -, das nach dem oben genannten Gesetzentwurf Anlass zur Ergänzung des § 8 Abs. 5 Satz 3 LuftVG gegeben hat, keinen Ansatzpunkt erkennen lassen, der auf eine Differenzierung zwischen den dort ebenfalls die Luft- wie die Landseite betreffenden Änderungen schließen ließe.

Für die Frage, ob eine UVP-Pflichtigkeit gegeben ist, ist – in Übereinstimmung mit der angesprochenen Begründung des Gesetzentwurfs - § 3e UVPG heranzuziehen. Dies gilt ungeachtet der Übergangsvorschrift des § 25 UVPG, da die dort vorgesehene zeitliche Staffelung mit dem Ziel der Änderung des § 8 Abs. 5 Satz 3 LuftVG, einen erkannten Mangel in der Umsetzung

europarechtlicher Vorgaben zu beheben, unvereinbar wäre. Der Verweis auf das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung auf der Voraussetzungsseite des § 8 Abs. 5 Satz 3 LuftVG meint das Gesetz in der Fassung der im selben Artikelgesetz enthaltenen Änderungen. § 3e UVPG scheidet auch nicht deshalb aus, weil für das zu ändernde Vorhaben nicht als solches bereits eine UVP-Pflicht besteht. Zwar ist für den militärischen Flugplatz Laarbruch keine UVP durchgeführt worden und war eine solche auch nicht zwingend erforderlich, jedoch erfüllte der Flugplatz bereits das Größenkriterium für eine UVP-Pflicht nach Nr. 14.12.1 der Anlage 1 zum UVPG und besaß damit bei Wegfall der militärischen Nutzung die entsprechende Qualifikation.

Vgl. zur Unterscheidung zwischen UVP-Pflicht einerseits bei Schaffung, andererseits bei Änderung der Anlage Sangenstedt in Landmann/Rohmer, Umweltrecht Band III, § 3e UVPG Rdnrn. 10 f.

Eine andere Betrachtung würde im Übrigen auch § 8 Abs. 5 Satz 3 LuftVG in wesentlicher Beziehung leer laufen lassen, weil die weitere Vorschrift zur UVP-Pflicht bei Änderung, § 3b Abs. 3 UVPG, wie von der Beigeladenen zutreffend dargestellt, Konversionsfälle bei größeren Militärflugplätzen ausklammern würde, da hier eine erstmalige Überschreitung der maßgeblichen Größenordnung - 1500 m Start- und Landebahngrundlänge – nicht zu erwarten wäre. Andererseits kann angesichts der speziellen Regelung der UVP-Frage im Luftverkehrsgesetz entgegen der klägerseitig geäußerten Ansicht § 3b Abs. 3 UVPG auch nicht als Lückenfüllung für den Wegfall des Grundes herangezogen werden, der bisher zur Freistellung von der UVP-Pflicht geführt hatte.

Nach der hier einschlägigen Regelung des § 3e Abs. 1 Nr. 2 UVPG ist in einer Vorprüfung des Einzelfalls gemäß § 3c Abs. 1 Satz 1 und 3 UVPG festzustellen, ob die Änderung oder Erweiterung erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann; bejahendenfalls ist eine UVP durchzuführen. Diese Vorprüfung erfolgt durch eine Einschätzung der Behörde aufgrund einer überschlägigen Prüfung anhand der Kriterien nach Anlage 2 zum UVPG, § 3c Abs. 1 Satz 1 UVPG. Die Beklagte hat die Frage von Umweltauswirkungen in ihrer Zulassungsentscheidung zweifellos nicht ausgeblendet. Es bestehen aber

durchgreifende Bedenken, ihre Befassung mit diesem Problemkreis als eine § 3c Abs. 1 UVPG genügende Vorprüfung zu qualifizieren. Dem steht maßgeblich entgegen, dass die Beklagte durchweg und nachhaltig die nach ihrer Ansicht aus Rechtsgründen gegebene Irrelevanz von Fragen der UVP betont hat; vor diesem Hintergrund kann die Aussage, es ergebe sich nichts, was für erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen spreche, nicht verlässlich als auf alle Aspekte der Anlage 2 zum UVPG bezogen und hinreichend fundiert angesehen werden. Materiell ergeben sich zudem Bedenken wegen des Ausblendens von möglichen Entwicklungen nach dem Abklingen des militärischen Flugbetriebs und im Hinblick etwa auf die Erholungsfunktion des Raumes gerade an Wochenenden. Wegen Fehlens einer in sich geschlossenen Dokumentation der Vorprüfung

- vgl. zu deren Sachgerechtigkeit Sagenstedt in  
Landmann/Rohmer, a.a.O., § 3c UVPG Rdnr.  
30 -

bleibt auch unklar, ob die Frage nach möglichen erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen unter hinreichender Beachtung der Aussagen des EuGH zur Ausnahme von der UVP aufgrund einer Einzelfallprüfung beantwortet worden ist; im Urteil vom 16. September 1999 wird darauf abgehoben, dass das Vorhaben keine erheblichen Auswirkungen besorgen lässt. Den Voraussetzungen für einen Verzicht auf die UVP ist im gerichtlichen Verfahren in tatsächlicher Hinsicht nicht weiter nachzugehen. Die Vorprüfung des Einzelfalls ist ein eigenständig ausgestalteter Verfahrensschritt, der mit einer eindeutigen Aussage abzuschließen ist und dessen Ergebnis – bei Verneinung der UVP-Pflicht – bekanntgegeben werden muss. In dem wiederholt genannten Urteil hat der EuGH die Verpflichtung des innerstaatlichen Gerichts zur Überzeugungsbildung hinsichtlich der Richtigkeit des Verzichts auf eine UVP für einen Fall ausgesprochen, in dem eine sachverständig erstellte Umweltverträglichkeitsstudie vorlag und die Öffentlichkeit unterrichtet worden war. Eine vergleichbare Basis der gerichtlichen Prüfung hat die Beklagte, obwohl die Problematik schon im Widerspruchsverfahren auf dem Tisch lag, nicht unterbreitet.

Nach alldem ist die Berechtigung des Unterlassens einer UVP nicht in der rechtlich gebotenen Weise dargetan. Eine von der Beklagten und der Beigeladenen angesprochene Anknüpfung bereits bei der Grundvoraussetzung des Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 85/337/EWG, also bei der Frage nach "möglicherweise erheblichen Auswirkungen" kommt insofern nicht in Betracht, weil das gesamte System mit zwingender UVP oder UVP bei besonderen Voraussetzungen bzw. deren Unterbleiben bei bestimmten Voraussetzungen darauf angelegt ist, in geordneter Weise sicherzustellen, dass jedenfalls kein Projekt der UVP entzogen wird, soweit es nicht nach einer Gesamtbetrachtung keine erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt besorgen lässt (siehe Urteil des EuGH vom 16. September 1999). Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit entbehren insoweit schon deshalb jeglicher Berechtigung, weil die Einzelfallprüfung einen Weg eröffnet, ohne unangebrachten Aufwand oder wesentliche Verzögerungen die europarechtlich geforderte Gewährleistung zu bieten.

Hinsichtlich der in den vorliegenden Klageverfahren zu ziehenden Konsequenzen aus dem der Änderungsgenehmigung anhaftenden Mangel ist von der Rechtsprechung des EuGH auszugehen, da auf diesem Weg die erforderliche einheitliche Durchsetzung im Sinne der Effektivität des Europäischen Umweltrechtes gewährleistet wird. In dem wiederholt genannten Urteil vom 16. September 1999 hat der Gerichtshof ausgeführt, dass sich der Einzelne vor einem Gericht eines Mitgliedsstaates gegenüber den nationalen Stellen auf die Vorgaben für die UVP berufen kann. Das ist nach Auffassung des erkennenden Gerichts nicht dahin zu verstehen, im Sinne einer Popularklage könne sich jedermann zum Sachwalter des Umweltrechtes machen. Denn auch die Richtlinie 85/337/EWG in der Fassung des Art. 3 der Richtlinie 2003/35/EG vom 26. Mai 2003 differenziert zwischen "Öffentlichkeit" und der – stärker einzubindenden – "betroffenen Öffentlichkeit". Das legt es nahe, für die Möglichkeit, Mängel in Bezug auf die UVP mit Erfolg geltend zu machen, eine anderweitig begründete Beziehung zu dem jeweils in Rede stehenden Vorhaben zu verlangen. Dem entspricht im deutschen Recht eine anders als über das bloße Verfahrensrecht hinsichtlich der UVP begründete Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO. Ist in diesem Sinn die Anrufung des Gerichts sachlich berechtigt, ist der

Verfahrensverstoß zu prüfen und gegebenenfalls mit zur Grundlage der Entscheidung zu machen. Der Bestätigung der Rechtsprechung zur Befugnis des Einzelnen, sich auf Mängel hinsichtlich der UVP zu berufen

- vgl. EuGH, Urteil vom 7. Januar 2004 – C-201/02 -, NUR 2004, 517 -,

liegt ebenfalls ein Sachverhalt zugrunde, in dem die mögliche Betroffenheit der Klägerin durch das Vorhaben außer Zweifel stand.

Wegen der Rechtsfolge im Einzelnen verweist der EuGH in der vorgenannten Entscheidung mit den Maßgaben auf das innerstaatliche Recht, dass die Folgen nicht ungünstiger sein dürfen als bei vergleichbaren Konstellationen nach innerstaatlichem Recht und jedenfalls eine effektive Durchsetzung des Rechtes gewährleistet sein muss. Daraus ist abzuleiten, dass in Befolgung des Äquivalenzprinzips die Verletzung drittschützender Verfahrensvorschriften in Betracht zu ziehen ist. Soweit nach innerstaatlichen Rechtsgrundsätzen die Relevanz solcher Verfahrensfehler im Allgemeinen nur bei der Möglichkeit einer anderen Entscheidung angenommen wird -

vgl. zur UVP etwa BVerwG, Beschluss vom 23. Februar 1994 – 4 B 35.94 -, DVBl. 1994, 763 -,

mag dies im Hinblick auf das Effektivitätsprinzip gewissen Bedenken begegnen, weil ein solches Kriterium wiederum dazu führen würde, über die Umweltbelange außerhalb des durch die Richtlinie 85/337/EWG vorgegebenen Rahmens und Systems der Vorhabensprüfung zu befinden. Das kann aber dahinstehen, weil ein mögliches Einwirken des Mangels auf die Abwägungsentscheidung –

vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 18. November 2004 – 4 CN 11.03 -, BVerwGE 122, 207 –

ebenso einzustellen ist, wie ein Bezug zu den Klägern, vgl. etwa 1.2, 1.4, 2.1, 2.3.1, 2.3.4, 3.4 der Anlage 2 zum UVPG.

Der nach alledem auch hinsichtlich der Kläger relevante Verfahrensfehler hat gemäß § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO die Aufhebung der Änderungsgenehmigung

zur Folge. Eine Beschränkung der Rechtsfolge etwa auf ein ergänzendes Verfahren, vgl. § 10 Abs. 8 LuftVG, scheidet aus. Es handelt sich insofern nicht um einen allgemeinen Grundsatz, wie etwa bei der oben erörterten ergänzenden Entscheidung, sondern um eine speziell für Verfahren besonderen Aufwandes vorgesehene Regelung, die als solche schon nicht verallgemeinerungsfähig ist; für die Genehmigungsverfahren allgemeiner Art mangelt es im Übrigen auch an der Vergleichbarkeit der verfahrensrechtlichen Anforderungen. Es mag daher dahinstehen, ob die Möglichkeit der Fehlerbehebung im ergänzenden Verfahren – bei unterstellt offenem Verfahrensausgang – überhaupt in Fällen zu bejahen ist, in denen gegebenenfalls die Abwägungsgrundlage betroffen sein kann.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 und 3, § 159 Satz 1, § 162 Abs. 3 VwGO, § 100 Abs. 1 ZPO, die Entscheidung über die Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO, § 708 Nr. 10, § 711 ZPO.

Gründe, die Revision zuzulassen, § 132 Abs. 2 VwGO, sind nicht gegeben.

#### Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum

Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.

Tuschen

Oestreich

Stork